

## SEÇÃO IV – DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

### ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?

#### **Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas**

Professora do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design DAUD/UFC desde 2009. Foi bolsista da comissão Fulbright durante o mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade de Illinois (2001-2003) e obteve o título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UNB) em 2009. *E-mail:* clarissa@arquitetura.ufc.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9268-5745>.

#### **Guilherme Bezerra Barbosa**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogado. *E-mail:* guilhermebezerrabarbosa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4876-9495>.

#### **Harley Sousa de Carvalho**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Docente do Centro Universitário Christus. Advogado. *E-mail:* harleyjus@gmail.com.

---

**Resumo:** A regularização fundiária representa um complexo desafio tanto para a sociedade quanto para o poder público, de modo que o interesse social e acadêmico sobre a temática está em constante renovação. Em face do afirmado, este trabalho realiza pesquisa com o propósito de verificar as (im) possibilidades de conciliação entre os instrumentos previstos na REURB e as Zonas Especiais de Interesse Social. Para tanto, verificam-se os fundamentos teóricos dos instrumentos, suas definições legais e acadêmicas e as possibilidades de disputa sobre suas significações através das práticas sociais e institucionais. A pesquisa foi de natureza qualitativa, empregando os procedimentos de revisão de literatura e de estudo de caso com foco na realidade de Fortaleza. Os resultados obtidos indicam que uma visão hermenêutica adequada da REURB deveria conduzir seus instrumentos para os fins da reforma urbana e aproximá-los da ZEIS. Contudo, as práticas institucionais de poder no caso estudado parecem indicar um deliberado afastamento.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Zonas Especiais de Interesse Social. REURB. Direito à moradia. Reforma urbana.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Os (des)caminhos da regularização fundiária no Brasil – **3** Os fundamentos teóricos das ZEIS e da REURB – **4** Resignificando os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana: é possível? – **5** O caso de Fortaleza: ZEIS ou REURB? **6** Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

O presente trabalho tem como objetivo contribuir com a construção de interpretação adequada e sistêmica dos instrumentos de regularização fundiária urbana presentes no ordenamento jurídico brasileiro, considerando o contexto de mudanças dos paradigmas dos instrumentos de política urbana que estão sendo consolidados e aplicados nas mais diversas cidades do país.

Sob uma perspectiva reducionista, mas útil para os objetivos da presente pesquisa, é possível afirmar que, no Brasil, desde meados da década de 1970, movimentos populares se articularam em torno de uma agenda pela reforma urbana, a qual teve na Emenda Popular pela Reforma Urbana (EPRU), apresentada no âmbito do processo da Assembleia Nacional Constituinte,<sup>1</sup> talvez, seu principal marco. Desidratada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a agenda que deu origem à EPRU só veio a se consolidar com mais vigor quando da promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 2001 – o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, com efeito, é apenas um exemplo de desenvolvimento normativo e institucional que pode ser atribuído a esse ciclo de construção e consolidação do direito urbanístico no Brasil.<sup>2</sup> Não obstante, em meados da década de 2000, as conquistas da agenda pela reforma urbana passaram por um nítido processo de esvaziamento e desconfiguração, ao qual Maricato se refere com a expressão “fim de um ciclo”.

Por outro lado, já na década de 2010, parece ter ganhado musculatura uma espécie de “novo ciclo” de produção de normas e instituições urbanísticas, cujo pináculo pode ser identificado na Lei Federal nº 13.465 de 2017, a Lei da Regularização Fundiária Urbana (REURB), diploma normativo que se tornou referência para a matéria em âmbito nacional. A própria exposição de motivos da Medida Provisória nº 759, de 2016, é explícita em afirmar que parte do objetivo da REURB é formalizar situações de fato para que a terra ocupada ilegalmente possa ser incluída no sistema financeiro e econômico, possibilitando a geração de renda e o aperfeiçoamento de direitos de propriedade. Trata-se de inspiração direta na obra

<sup>1</sup> LAGO, Paulo Cesar do. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

<sup>2</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Vozes, 2014.

do economista peruano Hernando de Soto,<sup>3</sup> notório defensor da tese de que a formalização da titularidade das terras seria medida determinante para que países subdesenvolvidos dinamizassem a sua economia.

As questões enfrentadas pelos autores deste trabalho, portanto, são: como os juristas devem interpretar os instrumentos consolidados a partir de adoção de teses liberais em âmbito econômico e fundiário se a espinha dorsal do direito urbanístico brasileiro se consolidou com base em outro momento histórico? O que isso implica na aplicação das Zonas de Interesse Social (ZEIS) no Brasil, instrumento idealizado no âmbito da agenda da reforma urbana?

As ZEIS possivelmente são um dos mais profundos instrumentos de participação popular e gestão da terra urbana no Brasil. A sua concretização pressupõe restrições aos direitos de propriedade, governança popular, interferência do Estado em diversos aspectos em questões fundiárias, além do fato de que o instrumento contém inúmeras promessas de um processo profundo de vivência diversa em relação à própria cidade em si. A REURB, por outro lado, embora, em tese não incompatível com as ZEIS (talvez sendo até complementar), possibilita aos gestores públicos a realização de intervenções muito mais simples e de retorno político imediato, pois a regularização fundiária, no âmbito da REURB nos moldes atuais, prescinde, em primeiro momento, de uma atuação profunda do Estado além da efetiva titulação do imóvel.

Para buscar responder a essas questões, os autores empreenderam pesquisa documental e esforço teórico no sentido de propor a interpretação jurídica sistêmica adequada à legislação urbanística pátria. Como forma de consolidar as premissas que sustentam a conclusão deste trabalho, utilizaram-se exemplos de casos concretos, notadamente no que diz respeito ao município de Fortaleza, capital do Ceará. Nos tópicos seguintes, estruturam-se os argumentos que dão origem à conclusão exposta neste trabalho: a de que os instrumentos da REURB devem ser interpretados sob a luz da agenda da reforma urbana, a qual, por sua vez, deu origem à base sobre a qual foi construído o direito urbanístico brasileiro pós-CF/88.

## 2 Os (des)caminhos da regularização fundiária no Brasil

Entender as bases e motivações para a existência de um amplo debate em torno da regularização fundiária no Brasil demanda, necessariamente, a consideração da acelerada urbanização brasileira. Segundo Milton Santos,<sup>4</sup> o Brasil sofreu profunda transformação no perfil dos assentamentos humanos, pois, no início da

<sup>3</sup> DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. London: Black Swan, 2001.

<sup>4</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993. p. 29.

década de 1940, o Brasil apresentava uma taxa de urbanização de 26,35%, enquanto passou a indicar, na década de 1991, uma taxa de 77,13%.

A citada velocidade com a qual o Brasil se urbanizou não decorreu de um amplo projeto de urbanização nacional, calcado em um planejamento amplo e compreensivo que conectaria urbanização, industrialização e modernização nacional. Como escrito por José Borzacchiello da Silva,<sup>5</sup> ao analisar a pobreza urbana na Região Metropolitana de Fortaleza no início da década de 1990, a classificação de Fortaleza como grande cidade não poderia implicar na interpretação de que existiria ou estaria estruturada uma rede urbana. Nas palavras do autor, caso fosse uma rede urbana, Fortaleza teria um espaço organizado onde a sua zona de influência seria transformada e beneficiada pela existência de uma grande cidade.

Apesar de problema presente em todo o território nacional, os avanços em termos de regularização fundiária ocorreram primeiramente em âmbito local e municipal. Foi o caso do Programa de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) na cidade de Recife, capital do estado de Pernambuco,<sup>6</sup> que passou a propor uma nova abordagem para os assentamentos informais para além dos preconceitos e estigmas da ilegalidade e da marginalidade.

As experiências de aplicação das ZEIS continuaram durante a década de 1990, sobretudo em gestões conectadas ao ideário da reforma urbana, ainda que sem uma legislação nacional que realizasse uma definição homogênea do instrumento e em meio ao longo e conflituoso debate sobre o Projeto de Lei do Senado nº 181/1989, que, após a aprovação, viria se tornar o Estatuto da Cidade.<sup>7</sup>

Em 1999, as ZEIS, ainda que com uma leve diferença terminológica, são citadas pela primeira vez em legislação federal. Foi na Lei nº 9.785/99, que alterou a Lei nº 6.766/79. A referida lei, entre outras disposições, estabeleceu os requisitos para a infraestrutura básica dos parcelamentos dos solos situados em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) criadas por lei.<sup>8</sup>

Posteriormente, em 2001, as Zonas Especiais de Interesse Social são indicadas no inciso V do artigo 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. O mencionado artigo 4º apresenta uma série de instrumentos jurídicos e políticos, tais como a concessão de direito real de uso;

<sup>5</sup> SILVA, José Borzacchiello. *Quando os incomodados não se retiram*: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992. p. 107.

<sup>6</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 493.

<sup>7</sup> BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE* (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002. Disponível em [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL, Armíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS*: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 11.

concessão de uso especial para fins de moradia; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e usucapião especial de imóvel urbano. Contudo, diferentemente de alguns desses instrumentos, não há maior detalhamento sobre as ZEIS.

Tratamento mais detalhado somente aparecerá na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Ainda que de forma muito simples e objetiva, o inciso V do artigo 47 definia uma ZEIS como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. A referida lei também apresentava outros instrumentos importantes para a regularização fundiária, tais como a legitimação da posse e a demarcação urbanística.

Em 2012, foi editada a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Essa lei foi elaborada no contexto de inúmeras tragédias urbanas decorrentes de enchentes e deslizamentos, determinantes para que a referida lei instituísse a política, o sistema e o conselho nacional de proteção da defesa civil. O artigo 26 do diploma normativo realizou modificações no Estatuto da Cidade ao dispor que tanto os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos como aqueles que pretendam ampliar o seu perímetro urbano devem prever e demarcar Zonas Especiais de Interesse Social.

Como é possível visualizar, de 1999 até 2012, a legislação federal relacionada à regularização fundiária aprofundava cada vez mais a importância jurídica das ZEIS para a habitação de interesse social. Contudo, a centralidade desse instrumento viria a ser desbancada nos anos seguintes.

Em primeiro lugar, as ZEIS perderam centralidade no âmbito da execução do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse programa foi responsável por significativo aporte orçamentário em política habitacional; contudo, seu planejamento e execução passaram a envolver agentes financeiros, tais como a Caixa Econômica Federal, e empresas do setor da construção civil. Nessa correlação de forças, o município perdeu protagonismo na execução da política habitacional, concentrando-se em dar aporte institucional à viabilização do Minha Casa Minha Vida (ROLNIK, 2015, p. 307-308). Esse novo cenário e essa nova constelação de interesses impactaram diretamente na efetivação das ZEIS. Enquanto esta prioriza uma reestruturação urbana que envolve assentamentos informais consolidados e combate aos vazios urbanos, o que envolve um engajamento com a sociedade e um processo de lenta maturação, o Minha Casa Minha Vida passou a executar um programa massificado de construção de unidades habitacionais, ainda que não plenamente adequadas do ponto de vista social e urbanístico.

Já em 2016, é editada a Medida Provisória nº 759 pelo presidente Michel Temer, a qual passou a dispor sobre a regularização fundiária de núcleos urbanos informais. A referida medida provisória foi, após algumas alterações efetivadas pelo Congresso Nacional, convertida na Lei nº 13.465, de 2017, a Lei da REURB.

A Lei da REURB foi enfática ao dispor, no artigo 18, a sua não vinculação com as Zonas Especiais de Interesse Social. Em acréscimo, a referida lei passou a regulamentar a regularização fundiária tanto para núcleos urbanos informais de população de baixa renda (REURB-S) como para núcleos urbanos formais que não se enquadrem nessas características. Outra modificação de relevo foi a previsão de que a legitimação de posse se tornaria conversível em direito real de propriedade, disposição inexistente na Lei nº 11.977.

### 3 Os fundamentos teóricos das ZEIS e da REURB

Dado o exposto no tópico precedente, é necessário indicar que as legislações correspondentes às ZEIS e à REURB não se diferenciam, apenas, por atenderem a conjunturas políticas diferentes, mas também por possuírem fundamentos e motivações teóricas diversas. Ademais, as variações teóricas importam dado que podem influenciar a forma de interpretar e aplicar os referidos instrumentos, o que impactará em termos de política habitacional e de direito à moradia adequada.

As ZEIS consistem em instrumento jurídico-urbanístico cuja concepção e amadurecimento ocorreram no contexto do ideário da reforma urbana, que objetivou a alteração do paradigma de como a questão das favelas seria tratada pela administração pública. De acordo com Lima *et al.*, ZEIS é uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui, regulando a função social da propriedade privada ou pública, bem como afetando a destinação para moradia social.<sup>9</sup>

O ideário da reforma urbana começa a ser amadurecido no Brasil após a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ocorrido em Petrópolis, Rio de Janeiro, no ano de 1963.<sup>10</sup> Esse ideário era uma variação específica de uma discussão mais ampla dentro do debate das reformas de base, as quais também incluíam proposições específicas para o âmbito agrário.<sup>11</sup> Ainda sobre a reforma urbana, o movimento nacional que a encampou passou a objetivar um conjunto

<sup>9</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 233-249, jan./jun. 2021, p. 236-237.

<sup>10</sup> SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 156.

<sup>11</sup> LAGO, Paulo Cesar do. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010, p. 170.

articulado de políticas públicas, orientado para redução da injustiça social e democratização das cidades.<sup>12</sup>

A diversidade de atores sociais e políticos engajados na reforma urbana torna difícil a definição de um referencial teórico comum; porém, podemos destacar, sem excluir outros nomes, os autores Henri Lefebvre,<sup>13</sup> David Harvey<sup>14</sup> e Manuel Castells. Os dois primeiros, orientados a uma crítica da cidade capitalista, vislumbram a necessidade de resgate do valor de uso da cidade e a importância de submeter o excedente produtivo ao controle popular. Castells, ao seu turno, enfatiza a importância dos novos movimentos sociais urbanos nas lutas por emancipação e cidadania na segunda metade do século XX.

Contudo, o movimento nacional da reforma urbana não foi uma simples aplicação prática de proposições teóricas, pois o próprio movimento construiu com o seu fazer os seus princípios orientadores da reforma urbana. Desse modo, a significação política das pautas sociais foi elaborada na imanência das lutas e das necessidades dos movimentos sociais. No lastro da lição de Viveiros, o movimento formou “um campo de contestação das desigualdades sociais nas cidades e de construção propositiva de política urbana no país”.<sup>15</sup>

Assim, por exemplo, através das ZEIS, buscava-se, em linhas gerais, substituir as diretrizes de remoção das favelas para a sua incorporação às cidades, representando um necessário suplemento à Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Essa lei, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece que, “salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social”, este deverá ter área mínima de 125 m<sup>2</sup> e frente mínima de 5 m<sup>2</sup>.

Inobstante as razões estruturais e de habitabilidade do lote mínimo, a definição de área e frente mínima contraria as práticas construtivas de diversas regiões no país, sobretudo a de regiões carentes e de favelas.<sup>16</sup> Desse modo, o estabelecimento de regras e diretrizes específicas através do uso da ZEIS para algumas regiões tornou-se fundamental para a viabilização da regularização de tais moradias.

<sup>12</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Op. cit.*, p. 150.

<sup>13</sup> LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008. p. 52.

<sup>14</sup> HARVEY, D. *Rebel cities: from the right to the cities to the urban revolution*. London: Verso, 2012. p. 23.

<sup>15</sup> VIVEIROS, Livia. *Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo*. Belém: ANPUR: Salvador: EDUFBA, 2020, p. 53.

<sup>16</sup> Gouvêa e Ribeiro, descrevem a lei de parcelamento e sua relação com a regularização fundiária nos seguintes termos: “A Lei Federal nº 6766/79 foi, sobretudo, pensada a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal. Apesar de estabelecer a possibilidade de parâmetros urbanísticos reduzidos para os parcelamentos de baixa renda, não possui os requisitos urbanísticos e ambientais suficientes, no sentido de viabilizar a regularização fundiária do enorme passivo sócio-ambiental existente no país”. GOUVEA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a Regularização Fundiária Sustentável: Novos conceitos urbano-ambientais. In: *Anais do XII Nacional da Associação Nacional dos Planejadores Urbanos (ANPUR)*, v. 12 n. 1, Belém, 2007, p. 4.

Para a continuidade da análise ora empreendida, apresenta-se uma noção de Zona Especial de Interesse Social. Segundo Lígia Maria Casimiro Melo,<sup>17</sup> uma ZEIS é:

[...] uma demarcação territorial de categoria especial que permite ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização fundiária, urbanística e ambiental dos assentamentos.

Como realçado na lição apresentada, as ZEIS são regiões nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento, representando uma dificuldade de conformação com os padrões de zoneamento e de loteamento presentes na legislação vigente. Desse modo, as ZEIS visam à criação de um padrão de regularização fundiária para integrar certas regiões à infraestrutura urbana e à garantia da segurança jurídica e dos serviços públicos a uma parcela da população que atuou em evidente estado de necessidade social.

Como instrumento conectado à reforma urbana, as ZEIS devem implicar a realização de obras de infraestrutura sob responsabilidade do poder público (conforme a inteligência do revogado artigo 55 da Lei nº 11.977, de 2009) e sua gestão compartilhada com a sociedade, através da criação e eleição de conselho gestor que garantisse à comunidade envolvida na regularização autonomia e poder institucional para modelar as ações que seriam executadas.

Outro componente fundamental para a execução das ZEIS é sua conexão com o mapeamento e combate dos vazios urbanos em regiões dotadas de infraestrutura, o que torna as ZEIS não apenas uma política habitacional, mas também mecanismo orientado a assegurar a função social da propriedade.

A REURB, por sua vez, adota outros referenciais e perspectivas para a regularização fundiária, pois ela propõe a garantia da regularização jurídica de áreas ocupadas irregularmente, sem condicioná-la à participação social no controle da política pública e sem incluir o combate aos vazios urbanos como uma das estratégias de consecução do direito à moradia. Ainda que não impeça uma regularização fundiária em sentido amplo que compreenda ações urbanísticas, jurídicas e sociais, a REURB torna todas essas dimensões acidentais e não essenciais para o seu processo de regularização. Nesse sentido, o artigo 18, §2º, da Lei da REURB é expresso ao informar que “a REURB não está condicionada à existência de ZEIS”.

<sup>17</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 188.

A lógica da REURB está fundada numa concepção mais liberal de regularização que ganhou força nas últimas décadas, seja por mudanças legislativas, seja pela proposição de órgãos de fomento. Através da REURB, a regularização deixa de ser blindada por estratégias que visam capturar a área regularizada para atender às expectativas de ganho do mercado imobiliário e passa a ser compreendida como uma liberação de ativo.

A configuração de um produto imobiliário não decorre apenas de uma ação do mercado. O produto passa a depender da execução de uma série de mecanismos, que inclui a formalização jurídica, a possibilidade de ser transacionado via contratos (os quais dependem da existência de objeto lícito) e a incidência de complexos modos de financiamento que, para redução dos riscos, dependem da regularidade da terra. Regularizar passa a ser visto como disponibilização de ativos.

A ideia de regularização fundiária como disponibilização de ativos foi fortalecida pela visão econômica liberal de Hernando de Soto.<sup>18</sup> Conforme o seu clássico, *Mistério do capital*, Soto defendeu que a população dos assentamentos informais não consegue alcançar melhores condições de vida por, entre outros fatos, ter dificuldade de acesso a crédito e pela ausência da capital para a execução de atividades econômicas. Contudo, o autor entende que essa ausência de capital para as famílias mais pobres pode ser superada através da compreensão de que elas já são detentoras de capital através da posse de suas terras e casas.

Ainda com De Soto, a dificuldade estaria em transformar o capital morto (a posse efetiva de um bem que não pode ser transacionado ou dado em garantia em virtude de sua irregularidade) em capital ativo (um bem regularizado e plenamente transacionável). Qualquer medida que bloqueasse a transação da área regularizada implicaria num capricho paternalista da legislação urbanística.<sup>19</sup> Essa concepção de regularização fundiária foi executada em diversos países, com destaque para o Peru, país natal de De Soto.<sup>20</sup>

Destacam-se na tabela abaixo as principais alterações no que diz respeito à regularização fundiária quando se analisam a Lei nº 11.977, de 2009, e a Lei nº 13.465, de 2017.

<sup>18</sup> DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. London: Black Swan, 2001. p. 7.

<sup>19</sup> *Op. cit.* p. 34.

<sup>20</sup> CLICHEVSKY, Nora. ¿La regularización urbana mejora las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos en Latinoamérica?. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, jul./dez. 2010.

Quadro 1 – Lei nº 11.977 x Lei nº 13.465: comparação dos marcos legais

(continua)

Tema	Lei nº 11.977	Lei nº 13.465
Conceito de regularização	Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.	Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
Legitimados	Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por: I - seus beneficiários, individual ou coletivamente; e II - cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.	Art. 14. Poderão requerer a REURB: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.
Previsão de regularização de interesse social	Sim.	Sim.

(continua)

Tema	Lei nº 11.977	Lei nº 13.465
Previsão de regularização de interesse específico	Sim.	<p>Sim. Destacamos as seguintes permissões legais:</p> <p>Art. 33, §1º, inciso III - na REURB-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.</p> <p>Na REURB-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.</p> <p>Art. 84. Os imóveis da União objeto da REURB-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>
Legitimação de posse	<p>Sim.</p> <p>Art. 47, inciso IV: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.</p>	<p>Sim.</p> <p>Art. 11, inciso VI: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.</p>

(conclusão)

Tema	Lei nº 11.977	Lei nº 13.465
Previsão de legitimação fundiária	Não.	Sim. Art. 11, inciso VII: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB.
Demarcação urbanística	Sim. Art. 47, inciso IV: Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.	Sim. Art. 11, inciso IV: Procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

É importante pontuar que o processo de disputa de concepções não se consolida por marcos legais, mas é, na verdade, constante. Há sempre um movimento de interpretação e de reinterpretação dos institutos jurídicos pelos diversos atores envolvidos na construção do direito. No caso dos marcos da regularização fundiária, esse processo também ocorre, como se pode verificar no comparativo entre a Lei nº 11.977 e a Lei nº 13.465. Inegavelmente, boa parte da lógica que estruturou a Lei nº 13.465 já estava presente na Lei nº 11.977, o que sugere, por sua vez, que a influência dos movimentos que construíram a agenda da reforma urbana já estava substancialmente mitigada no final da década de 2000, como apontam, inclusive, Maricato<sup>21</sup> e Rolnik.<sup>22</sup>

Entretanto, a legislação de 2017 revela um avanço mais acentuado em termos de privatização do solo urbano, dado que pontua em diversos momentos a possibilidade de regularização fundiária sobre imóveis públicos. Enfatiza-se, ainda, que a Lei da REURB estabelece instrumento de regularização conversível em título pleno de propriedade privada, o que mitiga as possibilidades de gestão coletiva dos territórios regularizados.

<sup>21</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2014.

<sup>22</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

## 4 Resignificando os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana: é possível?

Estabelecidos e explicados os padrões teóricos e jurídicos aplicáveis às ZEIS e à REURB, cabe a reflexão sobre a possibilidade de resignificar os instrumentos da REURB à luz dos fundamentos da reforma urbana. Colocada em outros termos, a pergunta consiste em saber se os instrumentos estabelecidos na Lei da REURB podem ser mobilizados para executar uma regularização fundiária que seja consentânea com moradia adequada e com o controle democrático sobre a propriedade urbana imobiliária.

Apresentar essa questão se justifica por razões estratégicas. Ainda que, em 2022, a vitória eleitoral tenha sido de uma candidatura que historicamente foi receptível às demandas dos movimentos sociais urbanos – tomando aqui a receptividade como algo diverso do pleno atendimento –, é difícil vislumbrar, em curto período, uma total redefinição do marco legal da regularização fundiária. Logo, é factível que, a curto e médio prazo, o material normativo de referência dos processos de regularização ainda seja o da REURB, o que impõe uma necessidade de reorientar a referida lei para propósitos diferentes daqueles que a fizeram originar.

O processo de resignificação de instrumentos não implica numa estratégia inédita no âmbito da questão urbana. Como casos paradigmáticos, podemos citar as disputas em torno dos Planos Diretores. Esse instrumento possui uma longa trajetória associada a um planejamento tecnicista e elitista, e sua inserção na Constituição Federal foi resultado da articulação dos setores conservadores que desejam diferir a aplicação das normas sobre a função social da propriedade urbana.<sup>23</sup> A despeito dessa origem refratária à reforma urbana, os Planos Diretores passaram a ser abordados com nova ótica, agora associada a um planejamento democrático, tendo como referência as disposições do Estatuto da Cidade e, como mobilização institucional, a campanha nacional pelos Planos Diretores participativos. O segundo caso paradigmático de resignificação consiste no instrumento do zoneamento. Esse instrumento já foi empregado em certos contextos históricos e sociais como medidas de exclusão social, de segregação territorial e de gestão tecnocrática. A própria construção das ZEIS é uma virada ética, política e técnica do zoneamento.

Por outro lado, como exemplo de “desnaturação” ou de transformação de institutos de direito urbanístico ao longo do tempo, poderiam ser citadas as outorgas onerosas e as operações urbanas consorciadas. Se, na obra de Saule Jr.,<sup>24</sup> as outorgas apareciam como possibilidade de “[...] recuperação para a coletividade da

<sup>23</sup> BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil (org.) *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade. p. 106.

<sup>24</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 312.

valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público”, a prática urbanística em Fortaleza e em outras cidades, não obstante, tem revelado que o instrumento das outorgas tem sido apropriado como ferramenta ideal pelo mercado imobiliário para a promoção da flexibilização da legislação urbanística da cidade no sentido de atender a interesses dos grupos dominantes.<sup>25</sup>

As operações urbanas consorciadas, por sua vez, apareciam na literatura como os instrumentos adequados para a realização de grandes investimentos e obras para a requalificação urbanística de áreas das cidades. No entanto, já em 2011, em trabalho já clássico de Carlos Vainer,<sup>26</sup> aparecem como instrumento do que o autor chamou de “cidade de exceção”, ou seja, da lógica de produção urbanística que se move entre a legalidade e a ilegalidade em favor da produção da cidade como mercadoria.

Portanto, existem precedentes históricos e possibilidades teóricas para o emprego da REURB para os fins de reforma urbana. Um prudente emprego da REURB passa por uma série de fatores, tais como a não utilização de instrumentos que sejam orientados para a conversão da posse em propriedade fundiária plena. A posse, enquanto uso efetivo, possui uma prevalência do valor de uso e uma função social manifesta, enquanto o instituto da propriedade possui prevalência do valor de troca e uma função social que sempre se encontra presente.<sup>27</sup> A conversão da posse em título de propriedade pode intensificar e acelerar o processo de mercantilização da terra, contribuindo para a manutenção dos fatores estruturais que geram despossessão e falta de acesso à moradia adequada. O segundo fator que deve ser evitado é a ausência de execução da regularização fundiária sem os instrumentos das ZEIS. Conforme demonstrado neste trabalho e desenvolvido pela produção acadêmica nacional sobre o tema,<sup>28</sup> a ZEIS não é apenas um mecanismo

<sup>25</sup> ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. *Cadernos Metrôpole*, [s.l.], v. 24, n. 53, p. 337-362, abr. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>.

<sup>26</sup> VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: Anpur, 2019. p. 1-15. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/635/622>. Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>27</sup> Esta linha de raciocínio é apresentada e defendida por Edson Fachin: “A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção de reação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da sociedade”. FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

<sup>28</sup> Sobre a temática, conferir: BROMFIELD, H.; SANTORO, P. F. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 145-164, 2019. DOI: 10.55663/rbdu.v5i8.627. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/627>. Acesso em: 12 mar. 2023.

de regularização, mas também uma forma de democratizar o processo decisório da regularização, compreendendo a população beneficiária de forma ativa e autônoma.

Por óbvio, os dois pontos citados não esgotam os problemas da REURB, os quais incluem a possibilidade de emprego de regularização para pessoas que não atuaram em estado de vulnerabilidade social. São cuidados e alertas a serem evidenciados na ação estratégica imediata, mas que são insuficientes para efetivar todas as nuances demandadas pela reforma urbana.

Nesse sentido, argumenta-se, em acordo com Alex Magalhães,<sup>29</sup> sobre a abordagem não essencialista dos instrumentos de política urbana. Isso implica que tais instrumentos não são dominados pelas matrizes teóricas que os justificaram, podendo ser utilizados para afirmar ou contrariar os propósitos políticos da sua criação. Nesse sentido, os instrumentos jurídicos são suscetíveis de disputa, e a forma de disputá-lo atravessa a nossa capacidade de estabelecer conexões e argumentos que os orientam para um ou outro sentido. A reflexão em torno da hermenêutica jurídica ajuda a evidenciar que as motivações originais do processo de criação de uma norma são pontos de partida para a interpretação do sentido normativo, porém nunca uma exclusividade da vontade do legislador.

Como forma de elaboração de perspectivas no que diz respeito às possibilidades de aplicação da REURB em consonância com os objetivos iniciais das ZEIS, portanto, cabe aos autores a análise da realidade concreta, a partir dos argumentos e marcos teóricos apresentados neste trabalho. Para isso, faz-se um breve estudo de caso sobre a concretização das ZEIS em Fortaleza, inclusive após a promulgação da Lei do REURB, e em seguida as conclusões dos autores serão apresentadas no tópico de considerações finais.

## 5 O caso de Fortaleza: ZEIS ou REURB?

A história das ZEIS em Fortaleza remonta ao primeiro Plano Diretor do município, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Havia a previsão de intervenção do poder público em “assentamentos espontâneos”, de forma muito semelhante a uma ZEIS de ocupação. Não obstante, assim como a maioria do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Fortaleza de 1992, essas “protoZEIS” não foram concretizadas na cidade. Após o Estatuto da Cidade e após amplo processo de participação popular no município de Fortaleza, o qual, sob diversos aspectos, foi pioneiro no Brasil, ocorreu a promulgação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009, que previu a existência de 45 ZEIS do tipo 1, 56 ZEIS do tipo 2 e 34 ZEIS do tipo 3.

<sup>29</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. p. 111.

As ZEIS dos tipos 1 e 2 são ZEIS de ocupação, ou ZEIS de áreas ocupadas,<sup>30</sup> ao passo que as ZEIS do tipo 3 são ZEIS de vazio, ou seja, ZEIS cujo propósito é mapear áreas com infraestrutura com concentração de imóveis vazios ou subutilizados para estimular o poder público e a iniciativa privada a promover a construção de habitação de interesse social.<sup>31</sup>

Após uma primeira experiência com a ZEIS do tipo 1 do Lagamar, a qual, em 2011, teve seu conselho gestor eleito e começou a realizar as ações necessárias para a completa implementação do instrumento,<sup>32</sup> as ZEIS em Fortaleza foram ignoradas pelo poder público. Em 2012, houve significativa mudança na gestão do município de Fortaleza, o qual, desde 2005, era gerido por Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nas eleições municipais de 2012, Elmano de Freitas, candidato do PT, foi derrotado por Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, à época filiado ao Partido Socialista Brasileiro.

Após a troca de gestão, ocorreram mudanças substanciais no que diz respeito à gestão urbanística na cidade. Por dois anos, as ZEIS em Fortaleza não foram objeto de atenção do poder público, até que, em 2015, foi criado o Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das ZEIS, que tinha como objetivo diagnosticar a situação das ZEIS para retomar o seu processo de implementação. Em 2016, o Comitê apresentou o seu relatório, sugerindo diversas medidas e detalhando a situação das ZEIS em Fortaleza. Ainda em 2016, foi criada a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS para supervisionar a implementação das medidas sugeridas pelo Comitê e, em 2018, após nove anos de existência do PDPFor, foi instaurado o procedimento administrativo para a eleição do conselho gestor de dez ZEIS do tipo 1, consideradas prioritárias pelo município de Fortaleza.

Entre 2018 e 2022, foram elaborados os dez Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS prioritárias. Em 2020, nove projetos de lei complementar foram enviados à Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), tratando da regulamentação especial do uso e da ocupação do solo das ZEIS. O projeto de lei da ZEIS do Dionísio Torres, até a conclusão deste trabalho, ainda não havia sido enviado pelo Poder Executivo à CMF, em virtude da realização de ajustes em seu texto. Os projetos que foram efetivamente enviados à CMF ainda não tiveram seu trâmite concluído.

<sup>30</sup> CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 192.

<sup>31</sup> FORTALEZA. *Lei Complementar 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>32</sup> FREITAS, Clarissa Sampaio. Undoing the right to the city: world cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, [s.l.], v. 39, n. 7, p. 953-969, 13 jul. 2017. Informa UK Limited. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328974>.

Quase como um paralelo em relação ao que se desenvolveu em âmbito nacional, enquanto as ZEIS em Fortaleza avançavam a passos lentos, outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade eram aplicados de maneira a estimular práticas imobiliárias especulativas. Os exemplos mais notáveis são as operações urbanas consorciadas e as outorgas onerosas de alteração de uso do solo e do direito de construir. Ocorreu ainda a promulgação, em 2017, da atual Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) do município, a qual, no lugar de ser instrumental ao PDPFor, trouxe uma verdadeira reforma da legislação urbanística da cidade, praticamente mudando o eixo da norma básica urbanística, em substituição ao Plano Diretor.

A LPUOS, em processo de participação popular limitado,<sup>33</sup> promoveu ainda a criação de diversas Zonas Especiais de Desenvolvimento Urbanístico e Social (ZEDUS), um tipo de zona do zoneamento especial de Fortaleza que flexibiliza parâmetros em favor da regularização de atividades econômicas. Juntamente com as outorgas, que, em Fortaleza, permitem a construção acima do coeficiente máximo previsto na legislação, e com as operações urbanas consorciadas, é possível afirmar que o mercado imobiliário hoje possui instrumentos suficientes para praticamente flexibilizar quaisquer parâmetros de uso e ocupação do solo construídos no processo de participação popular que deu origem ao PDPFor em 2009.

No âmbito da regularização fundiária, o município promulgou a Lei nº 10.639 em 2017, que trazia disposições semelhantes à Lei Federal nº 13.465. O objetivo era, nitidamente, fazer com o que o processo de regularização fundiária se concentrasse na regularização jurídica do imóvel, enquanto o processo de implementação das dez ZEIS prioritárias acontecia.

Por um longo período, a política de habitação de interesse social de Fortaleza ficou concentrada na titulação de imóveis irregulares, na concretização lenta das dez ZEIS prioritárias e na entrega das últimas unidades da faixa 1 contratadas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, descontinuado e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela. Em 2022, no entanto, com a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 334 em substituição à Lei nº 10.639, o município aperfeiçoou o instituto da REURB, regulamentando em detalhes o processo de regularização fundiária. Além disso, houve anúncio de amplo programa de regularização fundiária de interesse social, que conta, inclusive, com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbanístico (FUNDURB), o qual recebe recursos principalmente de outorgas onerosas e operações urbanas consorciadas.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. *Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040*. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

<sup>34</sup> FORTALEZA. *Reunião extraordinária do Comhap debate projeto de lei de REURB para Fortaleza e LOA 2023*. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/reuniao-extraordinaria-do-comhap-debate-acerca-do-projeto-de-lei-de-REURB-para-fortaleza-e-da-loa-2023>. Acesso em: 12 mar. 2023.

Em 2019, após mobilização dos movimentos populares, foi deflagrado o processo de participação popular de revisão do PDPFor. Ressalte-se que, inicialmente, a Prefeitura de Fortaleza tentou revisar o Plano Diretor da cidade sem participação popular alguma. Houve, inclusive, fato que gerou comoção local, quando um veículo de imprensa vazou uma minuta de projeto de lei de Plano Diretor já elaborada,<sup>35</sup> que seria enviada à CMF. No texto dessa minuta, as ZEIS, por exemplo, eram mencionadas de maneira genérica, ao contrário do que acontece no PDPFor, que criou três tipos de ZEIS e as delimitou espacialmente.

Em virtude dos fatos expostos neste trabalho, atualmente, é possível afirmar que as ZEIS não são prioridade da gestão municipal. Isso ocorre porque apenas dez das quarenta e cinco ZEIS de ocupação estão em processo de regulamentação e implementação. Além disso, os projetos de lei de regulamentação das ZEIS estão em um limbo de tramitação ou na CMF, ou no próprio Poder Executivo. Ressalta-se que, há anos, a base do governo municipal na CMF é ampla o suficiente para a aprovação de qualquer matéria do interesse do Poder Executivo. É prática comum na CMF que projetos de interesse da Prefeitura de Fortaleza sejam enviados para o Poder Legislativo em regime de urgência e passem por todas as fases da tramitação, sejam sancionados, promulgados e publicados, em menos de um mês. Por outro lado, a regulamentação das ZEIS prioritárias está tramitando há mais de dois anos sem perspectiva de progresso.

Além disso, o próprio relatório do Comitê apontou, já em 2016, que as ZEIS do tipo 3 sofreram severas perdas de território disponível para a produção de habitação de interesse social em virtude de autorizações de construção expedidas pela própria prefeitura ou em virtude de ocupações do solo não autorizadas.<sup>36</sup> No entanto, quase sete anos após a publicação do relatório, o poder público fortalezense não tomou qualquer iniciativa para reverter a perda das ZEIS de vazio na cidade. No mesmo sentido, as ZEIS do tipo 2 não foram alvo de qualquer iniciativa. Em verdade, o município de Fortaleza, como apontado no relatório do Comitê, sequer sabe ao certo os limites das ZEIS do tipo 2 existentes na cidade.

Por outro lado, a perspectiva de regularização fundiária com foco na titulação recebe, pelo menos desde 2017, ampla atenção do município. Esse fato pode ser explicado na medida em que o fornecimento do “papel da casa” é bem mais fácil de ser realizado e gera dividendos políticos a curto prazo, o que é ideal para um ciclo eleitoral de quatro anos, como o que se tem no Brasil. O mesmo foi observado

<sup>35</sup> BARROS, Luana. Novo plano diretor reúne propostas para uma década. *O Povo*, Fortaleza, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor-propostas-para-uma-decada-na-capital.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

<sup>36</sup> FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. 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: 12 mar. 2023.

no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, que, sob diversas perspectivas, ofuscou a agenda pela reforma urbana e a aplicação de instrumentos para a indução do cumprimento da função social da propriedade e para a concretização do direito à cidade e do direito à moradia, previstos na legislação.<sup>37</sup>

O que ocorre é que a perspectiva de entrega de milhares de unidades habitacionais em um curto período de tempo é especialmente atrativa para os membros da classe política, ao passo que a implementação de um instituto como as ZEIS, que demanda intensa atuação do poder público e só gera resultados a médio e longo prazo, já não se mostra tão atraente. A mesma situação pode ser verificada em um programa de regularização fundiária focado apenas na formalização da titulação do imóvel, na medida em que, por meio deste, é relativamente simples a conclusão da titulação de milhares de imóveis com situação jurídica irregular em pouco tempo.

O caso de Fortaleza parece confirmar a tendência por processos mais simples, ainda que superficiais, de regularização fundiária. Com amparo na pesquisa de autores como Rolnik,<sup>38</sup> que estudaram cidades em todo o Brasil e mostraram a tendência dos gestores públicos a preferir o “caminho mais fácil” e de rápido retorno político, a habitação de interesse social também é afetada por esse cálculo político, ainda que a coerência e a integridade jurídica do emprego das ZEIS sejam mais adequadas aos objetivos constitucionais.

Considerando os princípios da hermenêutica constitucional, tais como compreendidos por Streck,<sup>39</sup> sobretudo os princípios do efetivo respeito à integridade e à coerência do direito e do direito fundamental a uma resposta constitucionalmente adequada, verifica-se que não há espaço para pragmatismos, solipsismos ou casuísmos por parte dos gestores públicos. É importante ainda frisar que não é apenas o Poder Judiciário que é intérprete do direito; o poder público, expressão que compreende os poderes Legislativo e Executivo, também o é, sobretudo no que diz respeito ao direito urbanístico, ramo do direito que confere larga carga de discricionariedade à administração pública e está intimamente relacionado com o planejamento econômico.

Sobre os princípios mencionados, Streck leciona que o princípio do efetivo respeito à integridade e à coerência do direito “[...] faz respeitar a comunidade de princípios, colocando efetivos limites às atitudes solipsistas-voluntaristas”<sup>40</sup> do intérprete do direito. É dizer: não existe instituto jurídico isolado do ordenamento

<sup>37</sup> FREITAS, Clarissa. Sampaio; PEQUENO, Luiz Renato Bezerra. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, p. 45, 25 abr. 2015.

<sup>38</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>39</sup> STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e princípios de interpretação constitucional. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 73-89. (IDP).

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 81.

jurídico. Sobre o direito fundamental a uma resposta constitucionalmente adequada, o mesmo autor expõe que tal direito:<sup>41</sup>

[...] será, assim, *consequência da obediência aos demais princípios*, isto é, a decisão (resposta) estará adequada na medida em que for respeitada, em maior grau, a autonomia do direito (que se pressupõe produzido democraticamente), evitada a discricionariedade (além da abolição de qualquer atitude arbitrária) e respeitada a coerência e a integridade do direito, a partir de uma detalhada fundamentação.

Na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta o capítulo da Constituição que trata sobre política urbana, existe uma cidade “constitucionalmente adequada”. Instrumentos como as ZEIS foram pensados exatamente para viabilizar tal projeto de cidade, pois coadunam a gestão participativa com a concretização de direitos sociais, em operacionalização das diretrizes expostas no art. 2º do Estatuto da Cidade.

Do ponto de vista jurídico, considerando ainda as técnicas da hermenêutica constitucional aplicáveis aos institutos ora analisados, não parece haver dúvidas no sentido de que a REURB deveria ser utilizada como instrumento para viabilizar as ZEIS, e não como instrumento substitutivo ao zoneamento especial como ferramenta de política urbana, a depender da conveniência e da oportunidade do gestor. Em verdade, a facilitação da regularização jurídica do imóvel é salutar, na perspectiva da regularização fundiária plena, que envolve não só questões jurídicas, mas também sociais, econômicas, ambientais, culturais etc.

Todavia, embora do ponto de vista teórico a questão seja de fácil solução, do ponto de vista prático a tentativa de se pensar alguma perspectiva de controle jurisdicional com esse nível de intervenção no poder público também gera problemas e, no limite, pode acarretar na substituição da gestão urbanística pelos poderes Executivo e Legislativo pelo Poder Judiciário, o qual não tem seus cargos preenchidos por meio de eleições diretas. Assim, a melhor forma de controle da gestão urbanística ainda parece ser a ampliação dos espaços de participação popular para que aqueles diretamente interessados em intervir no desenvolvimento dos seus territórios possam ter as oportunidades e as ferramentas necessárias para corrigir, se for o caso, o rumo adotado pelos gestores públicos.

## 6 Considerações finais

Conforme exposto neste trabalho, aplicando-se as técnicas da hermenêutica constitucional, a resposta para a pergunta formulada na introdução deste artigo

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 86.

parece ser simples: a REURB deve ser interpretada sob a luz dos princípios que deram origem à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade. Além disso, considerando que as ZEIS são instituto jurídico e urbanístico que pretende ampliar a gestão participativa da população e garantir direitos fundamentais, conclui-se que a Lei da REURB deveria ser entendida como instrumento para facilitar a implementação das ZEIS, e não como seu substituto.

A realidade das cidades brasileiras e, no caso desta pesquisa, a realidade da cidade de Fortaleza, contudo, apontam para outro cenário. O que se observou nas últimas décadas na capital cearense foi um processo de abandono das ZEIS como um todo. É verdade que existem dez ZEIS em Fortaleza em processo de regulamentação, mas esse processo já se arrasta há mais de dez anos, se a referência for a promulgação do PDPFor. Além disso, apenas dez ZEIS do tipo 1 estão sendo implementadas, ao passo que nenhuma das ZEIS dos tipos 2 e 3 foi objeto da atenção real do poder público. Ademais, se existem dez ZEIS em processo de regulamentação, a explicação para esse fato se dá mais em virtude da intensa mobilização popular existente nos territórios relacionados a essas ZEIS do que em virtude de iniciativa por parte do poder público fortalezense.

Paralelamente ao processo de abandono das ZEIS, outros instrumentos urbanísticos ganham força em Fortaleza, seja pelo lado da facilitação de práticas imobiliárias especulativas, seja pelo lado da possibilitação de uma regularização fundiária mais palatável do ponto de vista mercadológico e que, com efeito, cumpre o papel de destravar ativos financeiros, os quais logo poderão estar sob domínio diverso das famílias e indivíduos originalmente beneficiados por programas de regularização fundiária com foco na titulação dos imóveis.

Embora o processo de abandono das ZEIS e eventual substituição desse instituto, na prática, pela REURB sejam inadequados do ponto de vista da interpretação do direito material, não se vislumbra uma forma adequada de intervenção do Poder Judiciário nessa seara. O efetivo controle do poder público, no que diz respeito aos rumos adotados pela gestão urbanística das cidades, sobretudo quando se trata do distanciamento dos princípios norteadores da reforma urbana e da subutilização de instrumentos como as ZEIS, deveria efetivamente ocorrer por meio da participação popular, sobretudo nos espaços de gestão participativa previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

---

#### **ZEIS and REURB in Fortaleza: complementary or divergent instruments?**

**Abstract:** Land tenure regularization is a complex challenge for both civil society and public sector, raising academic interest around the topic. This article aims to analyze the impossibility of conciliation between REURB and ZEIS planning tools. In order to do so, we assess the theoretical foundations of both tools, their legal and academic definitions, and the possibility of dispute between their meanings through social and institutional practices. We used qualitative methods, such as literature review

and case studies, focusing on the case of Fortaleza. Results indicate that an adequate hermeneutic perspective of REURB should point its tools toward Urban Reform goals and ZEIS. Nevertheless, in the case of Fortaleza, institutional practices of power indicate a deliberate divergence.

**Keywords:** Land tenure regularization. ZEIS. REURB. Right to housing. Urban Reform.

## Referências

ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], v. 24, n. 53, p. 337-362, abr. 2022. FapUNIFESP (SciELO). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>.

BARROS, Luana. Novo plano diretor reúne propostas para uma década. *O Povo*, Fortaleza, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor-propostas-para-uma-decada-na-capital.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil (Org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paulo Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 145-164, 2019. DOI: 10.55663/rbdu.v5i8.627. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/627>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CASIMIRO, Lígja Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CLICHEVSKY, Nora. ¿La regularización urbana mejora las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos en Latinoamérica?. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, jul./dez. 2010.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. 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: 12 mar 2023.

FORTALEZA. *Lei Complementar 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 12 mar 2023.

FORTALEZA. *Reunião extraordinária do Comhap debate projeto de lei de REURB para Fortaleza e LOA 2023*. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/reuniao-extraordinaria-do-comhap-debate-acerca-do-projeto-de-lei-de-REURB-para-fortaleza-e-da-loa-2023>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Undoing the right to the city: world cup investments and informal settlements in fortaleza, brazil. *Journal Of Urban Affairs*, [s.l.], v. 39, n. 7, p. 953-969, 13 jul. 2017. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328974>.

- GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. *Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040*. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- GOUVEA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a Regularização Fundiária Sustentável: Novos conceitos urbano-ambientais. *In: Anais do XII Nacional da Associação Nacional dos Planejadores Urbanos (ANPUR)*, v. 12, n. 1, Belém, 2007.
- HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the cities to the urban revolution*. London: Verso, 2012.
- DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. London: Black Swan, 2001.
- LAGO, Paulo Cesar do. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 233-249, jan./jun. 2021, p. 236-237.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. *In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). Introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. p. 111.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2014.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2004.
- SILVA, José Borzacchiello. *Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza*. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.
- STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e princípios de interpretação constitucional. *In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 73-89. (IDP).
- VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais [...] Rio de Janeiro: Anpur, 2019. p. 1-15. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/635/622>. Acesso em: 12 mar. 2023.*

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 283-305, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART11

---