

Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios

Renato Pequeno

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) em 2002. Mestre em Planejamento de Infraestruturas pela *Universität Stuttgart* em 1995. Pesquisador do CNPq desde 2015. Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará desde 2002. Integra a Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles (INCT-CNPq) e coordena o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC). *E-mail:* renatopequeno@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2385-8440>.

Resumo: Diante das condições de precariedade urbanística e habitacional que assolam centenas de favelas em Fortaleza e da presença de inúmeros vazios urbanos na paisagem que caracteriza a capital cearense, este artigo visa resgatar o processo de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza, utilizando a periodização como recurso de método. Inicialmente, recuperamos elementos que sugerem tentativas de flexibilização dos instrumentos urbanísticos diante da realidade local, culminando com a aprovação das ZEIS no Plano Diretor em 2009. Em seguida, abordamos o processo de regulamentação que antecede a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiárias (PIRFs) das ZEIS prioritárias até 2019, evidenciando os desafios e contratempos encarados por seus moradores e apoiadores. Por fim, analisamos os conteúdos e as práticas atreladas à formulação desses planos, que foram concluídos em 2020 e ainda aguardam aprovação no Legislativo, sem que seus impactos sejam investigados. Os resultados expressos neste trabalho correspondem a constatações obtidas em práticas de pesquisa e ações de extensão realizadas nos últimos 20 anos, nas quais as ZEIS foram objeto de investigação continuada sobre o alcance do planejamento urbano no enfrentamento às desigualdades.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social. Favela. Regularização fundiária. Plano Diretor. Fortaleza.

Sumário: **1** Introdução – **2** As origens das ZEIS no processo de urbanização de Fortaleza – **3** Os desafios na implementação das ZEIS após a aprovação do Plano Diretor – **4** Quais as perspectivas diante do atual estágio de implementação das ZEIS? – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Este artigo discute o processo de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento urbanístico em Fortaleza, capital do Ceará. As ZEIS foram criadas como instrumentos urbanísticos inicialmente em Recife/PE, em 1983, e em Belo Horizonte/MG, em 1985. Desde então, passaram a ser utilizadas por diversas administrações municipais democráticas em diferentes partes do país, sempre buscando se adequar às características intrínsecas do problema

habitacional de cada município. Desde sua criação, as ZEIS ganharam destaque por constituírem uma estratégia de inclusão de fragmentos espaciais até então negligenciados em relação à cidade formal, mediante a flexibilização dos índices urbanísticos.

A partir dos anos 1990, esse instrumento ganhou maior evidência nos estudos urbanísticos, sendo confrontado em sua real efetividade e eficiência no combate às desigualdades. Inicialmente, as avaliações se concentraram nos casos mais emblemáticos de municípios que buscaram levar adiante uma política urbana socialmente mais justa. Com a aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, em 2001,¹ as ZEIS assumiram a condição de instrumento polivalente, voltado para o enfrentamento do problema habitacional associado às más condições de moradia, às precariedades urbanísticas, às irregularidades fundiárias e à democratização do acesso à terra urbanizada. Posteriormente, a campanha nacional pela elaboração de Planos Diretores participativos trouxe ainda maior destaque para as ZEIS, enquanto mecanismos que se adequavam às diversas realidades regionais. Contudo, nem sempre as experiências têm sido exitosas, pois, muitas vezes, permanecem no plano das intenções devido às barreiras presentes no Legislativo municipal, majoritariamente conservador e vinculado aos setores imobiliário e da construção civil.

Fortaleza, uma das capitais brasileiras com maior desigualdade socioespacial no Brasil, onde a favelização se coloca como indicador de precariedade e inoperância das políticas públicas voltadas à habitação de interesse social, também será palco para o debate sobre a implementação desse instrumento. As favelas formaram-se mediante a ocupação de espaços livres e arruamentos dos loteamentos populares – aprovados antes da Lei Federal nº 6.766, de 1979,² que regulamentava o parcelamento do solo – e nas bordas de conjuntos habitacionais de interesse social produzidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde os anos 1990, o quadro tem se agravado sobremaneira, deslocando o processo de favelização também para as periferias de Fortaleza, no contrafluxo dos rios urbanos. Ao se analisar a estruturação urbana de Fortaleza, é possível reconhecer corredores de degradação, que atingem os municípios vizinhos.³ Assim, as áreas de risco ganharam destaque como principal alvo de políticas habitacionais.

¹ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais sobre a política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

² BRASIL. *Lei nº 6.766, de 10 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

³ PEQUENO, R. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. São Paulo, 2002. 353f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

Ainda nos anos 1990, o Censo de Favelas, realizado pela Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE),⁴ reconheceu pela primeira vez a diversidade desses assentamentos, revelando a existência de 353 áreas, onde viviam cerca de 540 mil pessoas. Mais recentemente, em 2012, os dados do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR) indicaram um crescimento ainda mais explosivo da favelização, evidenciando a presença de 843 assentamentos urbanos precários, que abrigavam quase 1,1 milhão de habitantes.⁵ Para além das favelas, o levantamento incluiu os conjuntos habitacionais precários, os loteamentos irregulares e os cortiços. É interessante observar que outras dinâmicas até então inexistentes passam também a marcar presença nas favelas de Fortaleza, como a autoverticalização, o crescimento do mercado informal de aluguel, a kitnetização, a ocupação de quase a totalidade do lote, a coabitação, o adensamento e o incremento das condições precárias.

Apesar desses números, não há uma política de regularização fundiária em Fortaleza, e as áreas ocupadas há décadas permanecem na ilegalidade. Até mesmo alguns conjuntos habitacionais construídos pelos governos estadual e municipal são reconhecidos como áreas em situação fundiária irregular. Temos ainda os loteamentos populares irregulares, que alojam dezenas de favelas em seus interstícios, especialmente em áreas verdes e institucionais. Fortaleza apresenta um contexto favorável à aplicação de uma ampla política de urbanização e regularização fundiária, no qual as ZEIS teriam função essencial, invertendo prioridades, estabelecendo uma hierarquia na definição das áreas a serem atendidas, classificando os diferentes tipos de precariedade e determinando os vazios de infraestrutura urbana a serem alvo de programas de provisão habitacional.

Neste artigo, reunimos constatações obtidas em ações de extensão e atividades de ensino que realizamos nas duas últimas décadas, nas quais as ZEIS foram objeto de investigação continuada em relação ao enfrentamento às desigualdades socioespaciais na cidade de Fortaleza.⁶ Dentre essas atividades, merecem destaque: os Encontros de Comunidades, com debates sobre as ZEIS durante a elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), nos anos 2000;⁷ a elaboração de procedimentos de planejamento participativo para as ZEIS, no início dos anos 2010; e a assessoria técnica às comunidades de ZEIS na definição de

⁴ CEARÁ (Governo Estadual). *Adensamentos Favelados de Fortaleza*. Fortaleza: Secretaria de Trabalho e Ação Social/Cohab-CE, 1992.

⁵ FORTALEZA (Prefeitura Municipal). *Plano Local habitacional de interesse social de Fortaleza*. Fortaleza: Fundação Habitafor, 2013.

⁶ Muitas das atividades de extensão foram realizadas conjuntamente com outras instituições, ONGs, coletivos de estudantes, associação de moradores, entre outros.

⁷ FORTALEZA. *Lei Municipal Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Plano Diretor Participativo (PDPFor). Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

mecanismos de regulamentação e na elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), a partir de 2014.

Vários autores compõem o arcabouço teórico-conceitual que sustenta as discussões aqui apresentadas sobre as ZEIS, com destaque para Miranda e Moraes (2007),⁸ Ferreira e Motisuke (2007),⁹ Rolnik e Santoro (2013),¹⁰ Santo Amore (2013)¹¹ e Moraes (2019).¹² Em relação às pesquisas sobre a implementação das ZEIS na capital cearense, indicamos os estudos de Pequeno e Freitas (2012),¹³ Passos (2013),¹⁴ Brasil (2016)¹⁵ e Mattos (2017).¹⁶ Também são importantes as publicações do Ministério das Cidades sobre a demarcação de ZEIS como terra urbanizada bem localizada para provisão habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida.¹⁷

Adotando a periodização como recurso de método,¹⁸ reconhecemos dois marcos disruptivos no processo de implementação da ZEIS em Fortaleza. O primeiro foi sua aprovação como instrumento urbanístico no Plano Diretor de 2009, e o segundo, o início de sua implementação em 2019, quando os PIRFs passaram a ser elaborados. Apreendemos que estaríamos vivendo um terceiro momento, subsequente à formulação dos PIRFs, concluídos em 2020.

⁸ MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: CEF, 2007. p. 416-434.

⁹ FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação das zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro. In: BUENO, L.; CYMBALISTA, R. *Planos diretores municipais: novos conceitos*. São Paulo: Annablume, 2007.

¹⁰ ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2013.

¹¹ SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. São Paulo, 2013. 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

¹² MORAES, D. A. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE*. João Pessoa, 2019. 279f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2019.

¹³ PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 14, p. 485-506, 2012.

¹⁴ PASSOS, M. A. *A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social*. Fortaleza, 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2013.

¹⁵ BRASIL. A. B. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. São Paulo, 2016, 263f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo São Paulo: 2016.

¹⁶ MATTOS, F. C. *ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo: 2017.

¹⁷ ROLNIK, R. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV?* Brasília: MCidades, 2009; SANTAROSA, J.; ANCONA, A. *Guia para regulamentação e implementação de zonas especiais de interesse social – ZEIS em vazios urbanos*. Brasília: MCidades, 2009.

¹⁸ SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

Esses momentos serão retratados nas seções seguintes deste artigo. Na primeira seção, reconhecemos como se deu o processo de inclusão das ZEIS no PDPFor. Resgatamos um conjunto de elementos que sugerem tentativas de flexibilização dos instrumentos urbanísticos diante da realidade local, culminando na aprovação das ZEIS no Plano Diretor em 2009. Na segunda seção, discutimos os entraves para a regulamentação da ZEIS, abordando o processo de regulamentação que antecedeu a elaboração dos PIRFs das ZEIS prioritárias até 2019, evidenciando os desafios e contratempos encarados por seus moradores e apoiadores.

Por último, na terceira seção, tratamos das perspectivas futuras de utilização das ZEIS como instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada e de garantia do direito à moradia digna. Para tanto, trazemos algumas observações constatadas a partir da análise dos conteúdos e das práticas atreladas à formulação dos PIRFs, concluídos em 2020, e que ainda aguardam aprovação no Legislativo, sem que seus impactos sejam investigados. Além dessas três seções, o artigo é composto por esta introdução e pelas considerações finais.

2 As origens das ZEIS no processo de urbanização de Fortaleza

Esta seção se apoia na análise de processos de planejamento que são a base para a inclusão das ZEIS no PDPFor. Trata-se de um conjunto de ações vinculadas às políticas habitacionais ocorridas desde os anos 1970, que abriram espaço para debates sobre a questão das desigualdades socioespaciais e as violações do direito à cidade, colocando possíveis alternativas de enfrentamento à favelização.

Estudos sobre a trajetória das políticas de urbanização de favelas em Fortaleza apontaram diferentes ciclos, associados à disponibilidade de recursos federais para investimentos em obras.¹⁹ No primeiro ciclo, quando o Banco Nacional de Habitação ditava as regras, ganharam destaque programas de desfavelamento seletivos quanto à localização das áreas a serem removidas, sem garantia de reassentamento. Em seguida, ainda que de maneira incipiente, estabeleceram critérios indicando as áreas que seriam alvo de intervenção, determinando o tipo mais adequado de ação governamental.

Nessa época, havia alguns dispositivos normativos para combater as desigualdades socioespaciais, antecipando, de certa forma, os propósitos das ZEIS. Em 1975, o Plano Diretor Físico de Fortaleza instituiu uma política de renovação urbana para reformular os setores subutilizados da cidade – apesar das demandas

¹⁹ PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

sociais –, dada a necessidade de melhoria das condições de moradia. Assim, foram estabelecidas as Zonas Especiais 3, que visavam à urbanização de bairros, ao parcelamento de quadras e ao redimensionamento de lotes.

Um dos marcos precursores da implementação das ZEIS foi o Censo de Aglomerados Subnormais pela COHAB-CE, que identificou 353 favelas, ocupadas por mais de 540 mil habitantes, cerca de um terço da população de Fortaleza. Desde então, passou-se a reconhecer a diversidade nas favelas quanto ao sítio ocupado, a situação fundiária, o acesso às oportunidades, a organização social etc. Boa parte das favelas situava-se nas proximidades e nos interstícios de loteamentos populares, ocupando áreas verdes. Era evidente a formação de amplo tecido urbano popular, aparentemente homogêneo, porém repleto de fragmentos reveladores da diversidade nos bairros.

Em seguida, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDUFor), aprovado em 1992, adotou o princípio da função social da propriedade, voltando-se especialmente para os vazios urbanos. Esse plano considerava dois tipos de moradia que deveriam obedecer a normas e padrões próprios a serem estabelecidos em lei: os conjuntos habitacionais diferenciados quanto ao porte, sendo que aqueles que apresentassem mais de 100 unidades deveriam trazer equipamentos sociais em seu conteúdo; e os assentamentos espontâneos, diferenciados entre favelas e loteamentos irregulares, ambos marcados pela situação fundiária precária.²⁰

Segundo o PDDUFor, era responsabilidade do município a elaboração de um plano de urbanização para assentamentos espontâneos, recomendando procedimentos quanto às normas de uso e ocupação específicas, ao sistema viário e ao parcelamento, às melhorias urbanas, à regularização fundiária, à participação do setor privado e às condições de financiamento e aquisição. De modo geral, a proposta resultava na elaboração de planos de urbanização integrados em seus temas centrais e incluídos nos processos decisórios, porém ainda em estágio bastante incipiente em termos das responsabilidades de cada agente envolvido e dos procedimentos a serem adotados.

Em seguida, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 inovou ao propor as Zonas Residenciais Especiais (ZRE), nas quais os índices urbanísticos viabilizariam a implantação de projetos para reassentar comunidades ou para atender ao déficit habitacional. Diferentemente dos lotes de 125 m² de área e 5 m de testada, em caso de reassentamento, essas áreas permitiriam lotes de 60 m² com 4 m de frente. Reduziram-se, portanto, os recuos e a largura das vias, entre outros aspectos.

²⁰ PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza: avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Faltava, contudo, a demarcação prévia para que as ZRE fossem reconhecidas como ZEIS vazias, o que garantiria às políticas públicas a possibilidade de implementação.

As condições eram favoráveis, pois havia informação atualizada sobre favelas, presença de instituição pública estadual qualificada, leis urbanísticas locais e disponibilidade de recursos federais para investimento no setor habitacional. Todavia, entendemos que não houve vontade política para enfrentar as condições desiguais de moradia, dado que o poder local se encontrava sob o comando de grupos conservadores.²¹ Como o município não formulou políticas públicas específicas para favela, os dados se desatualizaram e, como as instituições responsáveis não foram fortalecidas pelo município, os procedimentos legalmente constituídos não foram postos em prática. Da mesma forma, uma vez que os vazios urbanos não foram alvos de ações que induzissem o cumprimento da sua função social, prevaleceu o comando de especuladores sobre a expansão da cidade.

Com o descaso das instituições governamentais locais e com o agravamento do problema habitacional, houve um aumento das ocupações em situação de risco, trazendo à tona uma questão mais alarmante. Em 1999, a partir de chamados à Defesa Civil, foram identificadas 79 áreas de risco, onde viviam quase 10 mil famílias, em regiões sujeitas a alagamentos, inundações, solapamentos e/ou desmoronamentos.²² Com isso, progressivamente, as favelas que deveriam ser alvo de urbanização se restringiriam às áreas de maior vulnerabilidade ambiental. Predominaram as remoções, e o reassentamento distante foi adotado como estratégia de intervenção.²³

Em 1999, em meio a incertezas político-administrativas, a COHAB-CE foi extinta, apesar da sua qualificada capacidade técnica e profissional. Ao mesmo tempo, a prefeitura firmou convênio com a Caixa Econômica Federal para implantação do Programa Habitar Brasil, abrangendo ações de desenvolvimento institucional e obras de urbanização de assentamentos subnormais. Esperava-se a emergência de novos atores sociais atrelados à luta pelo direito à cidade, em meio à realização de ações, cuja sinergia traria efeito exponencial na inclusão das ZEIS na política urbana. Todavia, a municipalização da política habitacional não decolou,

²¹ PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

²² Dados levantados por entidades e ONGs junto às denúncias de alagamento e desmoronamento por comunidades em situação de risco que vieram a compor o dossiê elaborado pelo fórum das áreas de risco no final dos anos 1990. Destaque para o papel do Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos, entidade associada à Arquidiocese de Fortaleza, no comando desse fórum, no mapeamento e na sistematização das denúncias, cujos resultados foram usados posteriormente pela prefeitura municipal.

²³ PEQUENO, R. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. 353f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

prevalecendo a contratação de consultorias externas, sem a realização de debates em torno de seus conteúdos.

Com a extinção de instituições, algumas organizações não governamentais (ONGs) ocuparam espaços institucionais na concepção de políticas e programas habitacionais alternativos, fortalecendo os movimentos sociais urbanos. Nesse contexto, a ONG Cearah Periferia defendeu diversas práticas inovadoras, abrangendo diferentes escalas, com especial atenção aos processos de formação de lideranças comunitárias.

Contudo, era cada vez mais evidente o desinteresse político por parte do poder local na implementação de políticas habitacionais, de urbanização de favelas, de regularização fundiária e de destinação de terras públicas bem localizadas para assentar famílias de baixa renda. Assim, foram formadas parcerias para demonstrar ao poder local possibilidades de atuar nas áreas mais críticas, com destaque para o projeto realizado na área de risco do bairro do Bonsucesso. Através de mutirão, foram construídas 228 casas em um vazio urbano situado nas proximidades, a partir de recursos da cooperação internacional, situação precursora do que reivindicam os movimentos sociais como mecanismo de integração entre as ZEIS dos tipos favela e vazio.

Após a execução de projetos demonstrativos voltados para a construção de moradias em regime de mutirão, as ONGs envolvidas elaboraram um projeto coletivo de cidade. Merece destaque o seminário *Por uma política habitacional para Fortaleza* (1999), organizado pelo Cearah Periferia. Como resultado, foi elaborado um documento evidenciando a necessidade de estratégias de intervenção que considerassem as formas de provisão habitacional, as possibilidades de intervenção em favelas, a autogestão, as melhorias habitacionais e a participação popular. Os debates também ocorriam através da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPPUP), do Cearah Periferia, abordando a questão da moradia e suas possíveis soluções.²⁴

Ao final dos anos 1990, iniciou-se a campanha nacional que discutiu conteúdos do Estatuto da Cidade (EC), o que intensificou os debates sobre a questão da moradia. Quando as diretrizes gerais e os instrumentos urbanísticos disponíveis foram analisados, as ZEIS ganharam destaque e, a partir da discussão sobre os desafios e avanços obtidos em Recife, verificou-se sua aplicabilidade para as favelas de Fortaleza. Em 2001, logo após a aprovação do EC, em uma fase de disseminação dos conteúdos junto à sociedade civil organizada, verificou-se a importância

²⁴ A EPPUP foi o principal projeto da ONG Cearah Periferia, contando com o apoio da Comunidade Europeia para atividades de formação de lideranças comunitárias para atuarem na luta pelo direito à cidade. Seu funcionamento se dava através de cursos anuais, processos de capacitação em massa e encontros de comunidades sempre que houvesse uma temática urgente a ser debatida.

das ZEIS como instrumento capaz de combater a especulação imobiliária, induzir o desenvolvimento urbano, garantir o acesso à terra urbanizada, acelerar o processo de regularização fundiária e, principalmente, incluir as comunidades no planejamento participativo e no debate sobre o direito à cidade a partir de uma situação concreta e próxima. Questionava-se por que as ZEIS não teriam sido adotadas como instrumento da política urbana e habitacional em Fortaleza.

A cidade tornou-se alvo de intensos debates, reunindo setores progressistas de esquerda que buscavam soluções para os problemas urbanos e habitacionais. Em seguida, foram constatadas as dificuldades a serem enfrentadas por meio de projetos-piloto conduzidos nas comunidades que apresentassem melhores condições de organização social e política. Tais desafios foram investigados, visando promover a regularização fundiária de favelas situadas em terrenos públicos e privados, constatando-se a relevância da prévia condição como ZEIS para que os processos fossem acelerados.²⁵

A discussão sobre os instrumentos do EC em Fortaleza intensificou-se após a revisão do Plano Diretor (PD), iniciada em 2002. Inicialmente, o processo mostrou-se estanque à participação social e desconectado das diretrizes do EC. Diante dessa situação, em 2002, foi criado o Núcleo de Habitação (NUHAB), reunindo movimentos sociais, ONGs, grupos de extensão da UFC e entidades, buscando concentrar esforços para incidir nos espaços da formulação da política urbana e política habitacional, notadamente com relação à urbanização de favelas, às condições de reassentamento e à regularização fundiária. O NUHAB promoveu a campanha *Por uma cidade de todos* para enfrentar a proposta antidemocrática formulada pelo Executivo municipal. Com o apoio de instituições e de setores da sociedade civil, foram apresentados os riscos da aprovação de um plano que desconsiderasse as desigualdades observadas em Fortaleza e, principalmente, o desperdício que seria a não implementação das ZEIS, como mecanismo de combate às disparidades e de democratização do acesso à terra urbanizada.

A partir dessa campanha, foi aberto um processo, através do Ministério Público Federal, apontando problemas de ordem técnica e nos procedimentos relativos à participação social, o que levou à retirada do projeto de lei pela prefeitura. Na época, a prefeita Luizianne Lins (PT), que acabara de assumir, encontrou nessa ação uma oportunidade de se diferenciar dos grupos que a antecederam, bem como a possibilidade de garantir um PD mais democrático para a cidade. Abriu-se, então, um novo processo, contando com a consultoria do Instituto Polis,²⁶ que

²⁵ Em 2003, foi realizada uma ação na Comunidade Terra Prometida, reunindo grupos de extensão e ONGs, visando investigar os desafios para promover a regularização fundiária, seguindo os passos estabelecidos pelo EC e verificando as possibilidades do uso das ZEIS como instrumento urbanístico.

²⁶ O Instituto Polis, ONG sediada em São Paulo, foi contratado em 2005 pela Prefeitura de Fortaleza por notório saber em função de sua práxis e atuação na formulação de instrumentos da política urbana.

apostava na experiência local de capacitação dos movimentos sociais em planejamento urbano, realizada pelo Cearah Periferia como garantia de debates entre os diferentes setores que compõem a cidade. Entretanto, diante do cronograma apertado, as etapas de organização do processo, a fase de leitura comunitária e a posterior confrontação com a visão dos técnicos foram praticamente suprimidas. Nesse ritmo acelerado, em poucos meses, já ocorriam as audiências públicas para formulação de propostas.

Através do NUHAB, foi encaminhada uma proposta à OXFAM²⁷ para a realização de Encontros de Comunidades, adotando a metodologia empregada nas ações da EPUPP e tendo as ZEIS como principal foco. Naquele momento, prevalecia a compreensão de que as ZEIS seriam um instrumento integrativo quanto aos princípios norteadores do Estatuto da Cidade, combatendo a especulação imobiliária, mediante a indução da ocupação de vazios subutilizados; a regularização fundiária em setores priorizados por conta de ameaças de remoção ou de estratégias de democratização do acesso às terras urbanizadas; e a participação como um direito, incluindo as comunidades diretamente atingidas como atores políticos nos processos decisórios.

Esse Encontro de Comunidades evidenciou as precariedades e a possibilidade de adoção das ZEIS para incidir politicamente no processo de elaboração do Plano Diretor. Com a colaboração de estudantes de arquitetura, psicologia, direito e geografia da UFC e da UECE, as áreas de onde vinham os integrantes da oficina foram visitadas, e dezenas de favelas a serem convertidas em ZEIS foram identificadas e demarcadas. Os vazios urbanos situados nas proximidades dessas favelas também foram demarcados para possível reassentamento em caso de remoção. Para cada comunidade, foi elaborado um projeto a ser apresentado em audiência pública por seus representantes, culminando na inclusão das ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor).

O PDPFor assumiu um caráter mais democrático por meio de um zoneamento incluyente, ainda que paralelamente se mantivesse outro zoneamento urbano e ambiental, pautado na adoção de índices urbanísticos favoráveis aos interesses do mercado imobiliário e reveladores da progressiva segregação, que cada vez mais comanda a estruturação da cidade.²⁸ Após as proposições das ZEIS nas audiências do PDPFor, outras áreas foram reconhecidas como ZEIS, como foi o caso

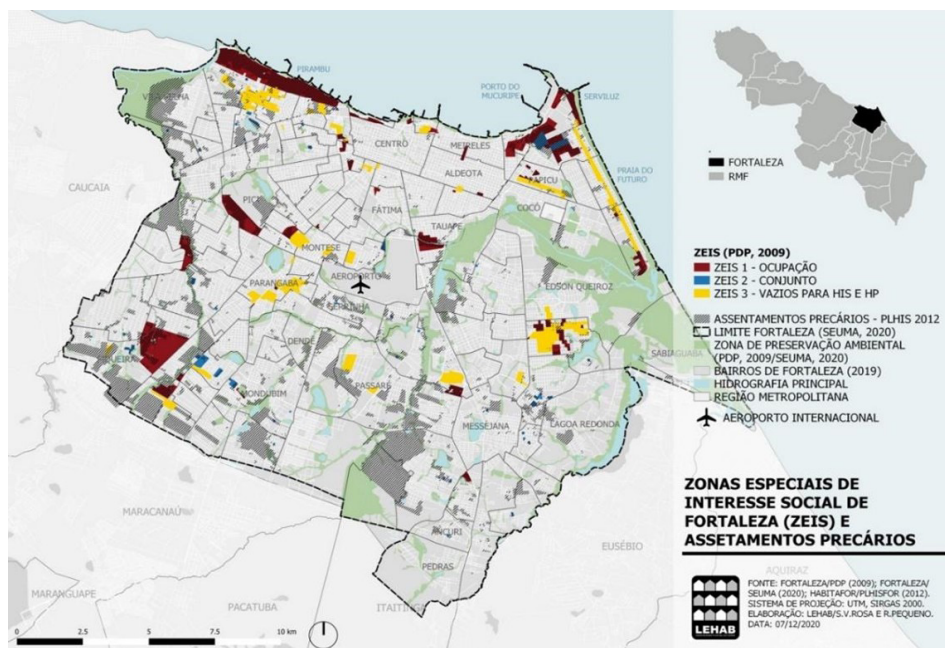
²⁷ OXFAM é uma instituição que reúne diversas organizações e centenas de parceiros, atuando em mais de 90 países na busca de soluções para o problema da pobreza, desigualdade e injustiça, por meio de campanhas, programas de desenvolvimento e ações emergenciais. Na época, era uma das apoiadoras da ONG Cearah Periferia, colaborando com as ações coletivas das quais tomava parte. Sobre a OXFAM, consultar seu *site*: <https://www.oxfam.org.br/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

²⁸ VILLAÇA, F. *Espaço Intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel/FAPESP, 1997.

de dezenas de conjuntos habitacionais precários conduzidos pela prefeitura sem situação fundiária resolvida e que passaram a compor um tipo específico de zona.

A figura 1 apresenta as ZEIS aprovadas no PDPFor de 2009 sobrepostas ao mais recente mapeamento de assentamentos precários de Fortaleza, levantados por ocasião do Plano Local Habitacional de Interesse Social em 2012. Classificadas entre favelas (tipo 1), conjuntos precários (tipo 2) e vazios urbanos (tipo 3), as ZEIS se localizam predominantemente nos bairros próximos ao litoral, com poucos casos em bairros pericentrais e periféricos.

Figura 1 – Assentamentos precários e Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza



Esse processo não ocorreu harmoniosamente entre os setores que disputavam os benefícios trazidos pelo Plano Diretor. Para a inclusão das ZEIS no projeto de lei (PL) a ser encaminhado à Câmara Municipal, foram intensos os debates. Houve muitas reações contrárias da parte do setor imobiliário devido ao alarde criado com o congelamento das áreas de favelas consideradas ZEIS, impossibilitando sua remoção e viabilizando a regularização fundiária, notadamente aquelas situadas nos bairros mais valorizados e nas proximidades do litoral.

A força do setor imobiliário e a parceria com o poder local podem ser medidas pelas modificações no projeto de lei. Algumas ZEIS foram suprimidas entre o envio do PL e o início das discussões na Câmara, enquanto outras, do tipo vazio, situadas em terrenos bem localizados, que seriam utilizadas para reassentamento, foram

banidas do Plano Diretor. Pior ainda, muitos terrenos situados em ZEIS vazios foram comercializados e tiveram projetos aprovados enquanto o PL do PDPFor era discutido, o que levou à inviabilização do seu uso. Houve até a construção de edifícios públicos nas ZEIS vazios, como a Secretaria Municipal de Infraestrutura e a de Urbanismo e Meio Ambiente.

Ressaltamos a relevância da proximidade dos vazios urbanos demarcados como ZEIS para o atendimento às demandas em caso de urbanização das favelas nas imediações, os quais nunca vieram a ser utilizados com esse fim, além da presença de dezenas de conjuntos habitacionais precários produzidos pelo governo, que até hoje permanecem irregulares em termos fundiários e que foram intensamente transformados em seus aspectos morfológicos para atender às necessidades de seus moradores.

3 Os desafios na implementação das ZEIS após a aprovação do Plano Diretor

Esta seção aborda as dificuldades enfrentadas na regulamentação das ZEIS, desde sua inserção no PDPFor de 2009. Após a expectativa criada pela discussão dos princípios e instrumentos do EC, ampliou-se a crença de que as cidades poderiam ser menos injustas, viabilizando-se a regularização fundiária, o combate à especulação imobiliária e a gestão democrática. Contudo, novas dinâmicas ocorreram, revelando as dificuldades para a implementação desse instrumento. Não obstante os conteúdos do PDPFor, estabelecendo tipos, limites e procedimentos para que as ZEIS fossem implementadas, havia a necessidade de medidas normativas para a sua devida regulamentação.

A aprovação do PDPFor, em 2009, se deu no mesmo ano em que Fortaleza foi escolhida como uma das sedes da Copa de 2014, inaugurando-se uma fase de predomínio do projeto sobre o processo de planejamento. Cada vez mais, houve a dissociação das políticas urbana e habitacional, à medida que os novos projetos implicavam em remoções, sem qualquer alternativa de reassentamento para os moradores atingidos.²⁹

²⁹ PEQUENO, R. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico]: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020*. São Paulo: FAUUSP, 2020; PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022; PEQUENO, R. Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa. In: PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. (Org.). *Reforma urbana e Direito à Cidade – Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 61-94.

Merece destaque a comunidade do Lagamar, uma das maiores e mais precárias de Fortaleza, situada entre o aeroporto da cidade e a Aldeota, que foi excluída no apagar das luzes da aprovação do PDPFor. Como reação, a comunidade mobilizou-se, pressionando o Executivo municipal para que a comunidade fosse reincorporada ao plano. A opção feita pela gestão na implementação de grandes projetos era evidente, dado que o Lagamar se posicionava ante algumas obras de mobilidade que interligavam o setor turístico e hoteleiro de Fortaleza à Arena Castelão e ao aeroporto.³⁰ Por conta das pressões populares e dos apoios institucionais obtidos, o Lagamar retornou ao *status* de ZEIS a partir do projeto de lei complementar publicado em dezembro de 2009, cujo artigo 5º indicava que obras atreladas à Copa seriam aprovadas desde que contassem com a anuência do conselho gestor da ZEIS.

Após esse episódio, algumas comunidades na condição de ZEIS reconheceram a importância de sua regulamentação, mas era necessário um processo prévio que possibilitasse a eleição de um conselho gestor e a elaboração dos PIRFs, reunindo diagnóstico, plano urbanístico, plano de regularização fundiária, plano de fortalecimento social e político e plano de geração de trabalho e renda. Para esses serviços, era necessário recursos financeiros, assim como o levantamento planialtimétrico cadastral, contendo a topografia e as informações sobre todos os domicílios da comunidade.

Diante de situações conflituosas envolvendo questões territoriais, a garantia do tempo mínimo necessário para a elaboração dos PIRFs e a mobilização da comunidade envolvida passaram a ser condicionantes para que os processos fossem bem conduzidos. Afinal, depois de aprovadas, as ZEIS tornaram-se alvo de disputas fundiárias entre o setor imobiliário e os movimentos sociais, considerando os objetivos desse instrumento.

No início da década de 2010, algumas tentativas foram levadas adiante sem sucesso. Foram constatados problemas no papel exercido pelo poder local, como a indefinição de corpo técnico responsável pela condução do processo e a falta de dotação orçamentária para a contratação de consultoria. Ademais, não houve a intenção de conduzir um debate mais amplo, que reunisse as comunidades ZEIS para definir diretrizes gerais para a sua regulamentação. Fato é que, após a aprovação do PDP, o plano foi engavetado, havendo um silenciamento institucional a respeito da implementação das ZEIS, bem como diante do predomínio de intervenções associadas aos megaeventos, especialmente de mobilidade urbana, como o VLT e os equipamentos turísticos.

³⁰ PASSOS, M. A. *A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social*. Fortaleza, 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2013.

Com o tempo, as ZEIS ganharam eficácia como estratégia de proteção às tentativas de remoção de comunidades em função de interesses privados. Dentre as situações ocorridas, merece destaque o caso do Serviluz, comunidade localizada ao lado da Beira Mar e do Porto do Mucuripe que, no início dos anos 2010, passou a ser cobiçada pelo governo estadual e pelo setor produtivo para instalação de um estaleiro. A prefeita Luizianne Lins (PT) manifestou-se publicamente em defesa do Serviluz em função da condição de ZEIS dessa comunidade litorânea e, em meio à disputa política entre as diferentes esferas de governo, a ZEIS do Serviluz conseguiu resistir às pressões.

Esse episódio revela as dificuldades institucionais no âmbito da prefeitura, em se tratando da implementação da política urbana. Afinal, a quem caberia naquele momento a responsabilidade pela regulamentação e implementação das ZEIS? Some-se a isso a dissociação entre as políticas urbana e habitacional, a qual se refletiu no PLHIS-FOR elaborado entre 2011 e 2012.

Dois pontos merecem destaque nos conteúdos do PLHIS-FOR no sentido de favorecer a luta pelas ZEIS: a ênfase dada às favelas, viabilizando a elaboração de um novo censo de comunidades, atualizando dados obtidos em 1991 e ampliando o universo dos assentamentos urbanos precários para outros tipos como cortiços, loteamentos clandestinos e conjuntos habitacionais inacabados; e o mapeamento de vazios urbanos, classificados quanto à localização e o acesso à infraestrutura, que poderiam ser convertidos em ZEIS vazio em atenção ao levantamento oficial feito pelo município.

Todavia, outros elementos revelam que as estratégias de democratização da terra urbanizada presentes no PDPFor de 2009 foram amplamente negligenciadas pelo município: a desconsideração das ZEIS do tipo favela como instrumento urbanístico, estabelecendo alguma ordem de prioridade frente ao conjunto de favelas da cidade, e a não adoção das ZEIS vazios como mecanismos que viabilizassem a construção de conjuntos habitacionais com melhores condições de inserção urbana.

Ademais, não houve qualquer vinculação entre as ZEIS e as ações conduzidas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), entre 2009 e 2012. Predominaram como fatores na indicação das ações desse programa a realização de grandes obras públicas de drenagem urbana, obras de mobilidade vinculadas ao uso turístico da cidade e a conclusão de obras inacabadas.³¹ As ZEIS foram totalmente desconsideradas e só voltaram a ser tema de debate quando alguma comunidade reconhecida como tal esteve sob ameaça de despejo forçado, quase sempre constituindo uma resistência

³¹ PEQUENO, R. *et al.* Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

pontual. Na época, boa parte dos movimentos de moradia foi paciente com a administração da prefeita Luizianne Lins do PT (2005-2012). Teria sido o tempo de prosseguir na luta pela implementação das ZEIS, dando continuidade aos debates ocorridos na conferência do PDP, quando havia diálogo entre a prefeitura e o campo popular, apesar de seus duros embates.

A partir de 2013, Roberto Cláudio (PSB) assumiu a Prefeitura de Fortaleza, com amplo apoio do Legislativo municipal e do governo estadual, na época comandado por Cid Ferreira Gomes. O empresariamento urbano³² foi um dos elementos norteadores da nova gestão, trazendo uma perspectiva neoliberal, associada a mudanças nas leis urbanísticas e à implantação de grandes projetos via parcerias público-privadas. Isso não significa que o planejamento urbano passou a ser negado, pois nunca os instrumentos urbanísticos foram tão utilizados quanto nesses últimos dez anos. Porém, não havia espaço para atuar em diferentes frentes nem vontade política para a redução das desigualdades. Optou-se por uma gestão mercadofila, aberta à disseminação das PPPs e estaque à adoção de instrumentos que democratizam o acesso à terra urbanizada.

Com o novo arranjo institucional, uma nova divisão foi estabelecida: para além do controle urbano, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) assumiu a regulamentação dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano do PDPFor, notadamente aqueles atrelados às parcerias público-privadas. Por outro lado, coube ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) elaborar um planejamento estratégico de longo prazo e buscar mecanismos que promovessem a intersetorialidade na gestão. Quanto ao setor habitacional, a Secretaria de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) passou a se restringir à gestão de ações atreladas aos grandes programas federais, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), deixando de planejar seu futuro institucional e repassando ao IPLANFOR a condução do PLHIS e a regulamentação das ZEIS.

Em 2013, o IPLANFOR criou um grupo composto por representantes de diferentes secretarias para implementar as ZEIS. O grupo identificou nove ZEIS do tipo favela, sem esclarecer quais teriam sido os critérios adotados para tal escolha. Afinal, nem todas integram movimentos reivindicatórios, ainda que estejam localizadas em áreas disputadas pelo mercado imobiliário ou possuem histórico de tentativas de remoção.

Contudo, cabe ressaltar que as intenções da SEUMA eram bem diferentes. Segundo o PDPFor de 2009, haveria a perda de 5% a cada ano da área municipal

³² HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 39, p.48-64, 1996.

reconhecida como ZEIS vazia, destinada à implementação de projetos habitacionais. Muitas dessas ZEIS vazias, situadas em áreas valorizadas, foram resgatadas pelo mercado imobiliário até 2104. Contrária à promoção de cidades socialmente justas, a SEUMA encaminhou um questionamento à Procuradoria-Geral do Município (PGM) sobre os próximos anos, dado que nenhum plano ou projeto havia sido formulado. Apesar da concordância da PGM em relação ao pleito da SEUMA, o processo não foi adiante.

Em meio às contradições reveladas pelas ações das secretarias municipais, prosseguiram as tentativas de regulamentação das ZEIS. Sob a coordenação do IPLANFOR, foi criado um grupo de trabalho (GT) com a participação de representantes das ZEIS escolhidas, de entidades, de ONGs e das universidades. A meta era a formulação de relatório sobre a situação das ZEIS, indo além daquelas chamadas prioritárias.³³ Esse relatório apresentou ampla análise das ZEIS em seus diferentes tipos, reunindo inúmeras variáveis socioeconômicas e urbanísticas. O IPLANFOR buscava proporcionar ações intersetoriais, utilizando as ZEIS como instrumento capaz de agregar diferentes secretarias em torno de sua regulamentação e implementação.

Dentre os debates da época, surgiram outros assuntos, como a tentativa de revogar as ZEIS vazias e a liberação dos vazios urbanos inseridos em ZEIS do tipo favela para outros fins. A utilização das ZEIS como instrumento urbanístico pelo município não foi consensual, especialmente por viabilizar o acesso à terra com infraestrutura e serviços urbanos aos menos favorecidos. No corpo funcional da prefeitura, havia técnicos contrários à adoção das ZEIS e favoráveis aos interesses do mercado imobiliário. Ao final, os integrantes do GT produziram um excelente relatório, que se tornou uma referência para os passos seguintes. O IPLANFOR facilitou todo o processo, garantindo condições para as reuniões, trazendo experiências de ZEIS em outros municípios e viabilizando a presença de técnicos de Fortaleza para repassar a experiência.

Concluído o relatório, formou-se uma comissão para elaborar os termos de referência, definindo os conteúdos, os procedimentos necessários à plena realização dos PIRFs e a composição dos conselhos gestores das ZEIS. Questões como a destinação de orçamento para a regulamentação das ZEIS e a contratação de consultoria para elaboração dos PIRFs foram amplamente debatidas, criando uma

³³ O Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB), vinculado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC), participou dessa comissão, representando oficialmente a instituição. Naquele momento, tomava parte de pesquisa em rede apoiada pela Fundação Ford 2014-2017 e pelo CNPq junto a outros núcleos de pesquisa do LabCidade (USP), do Praxis (UFMG) e do Observatório das Metrôpoles. Tratando-se de pesquisa-ação, o projeto considerava a escolha de cada núcleo um processo de planejamento ou projeto a ser acompanhado localmente, buscando-se inclusive atuar no apoio aos movimentos sociais envolvidos e incidir politicamente na sua condução.

atmosfera de otimismo para aqueles que viam nas ZEIS uma alternativa concreta de reverter o quadro de desigualdades que assola Fortaleza. Seria uma oportunidade para formar um corpo técnico na prefeitura, com profissionais para atuar na assessoria técnica em planejamento urbano e habitação de interesse social. Todavia, essa esperança se desfez quando foram anunciadas as condições de contratação das equipes técnicas, os tempos para a realização dos serviços e a composição dos conselhos gestores. Ao invés de até 24 meses inicialmente propostos pelo GT, o gabinete do prefeito decretou que os trabalhos seriam realizados em períodos de até quatro meses, com possibilidade de aditamento de até dois meses.

Membros das universidades (UFC, UECE e UNIFOR) e do IFCE atuariam como consultores contratados sem licitação, por meio de convênios interinstitucionais. Por outro lado, em substituição aos representantes das universidades nos conselhos gestores, foi garantida a presença de um vereador em cada ZEIS, possíveis beneficiários políticos dos debates nas comunidades.

Representantes dos movimentos sociais, de assessorias, ONGs e da universidade envolvidos nos debates sobre a regulamentação das ZEIS reagiram negativamente diante da situação, reconhecendo a potencial e irreversível perda de qualidade do processo de elaboração dos PIRFs. Contudo, os planos foram elaborados em pouquíssimos meses, sem qualquer estratégia de mobilização dos moradores, desfazendo a expectativa mantida por alguns anos de que seria viável a adoção de instrumentos de combate às desigualdades socioespaciais.

Merece destaque a tentativa da Frente de Luta por Moradia – um importante movimento social organizado depois dos megaeventos ocorridos em Fortaleza e do qual tomam parte algumas comunidades reconhecidas como ZEIS – de remediar as perdas através da eleição de um de seus membros em cada conselho gestor para atuar no acompanhamento técnico, atribuição antes prevista para os representantes das universidades que atuaram no relatório.

No curto prazo, houve a eleição dos conselhos gestores das ZEIS prioritárias e a contratação das consultorias dos seus respectivos PIRFs, fechando um ciclo de anos de lutas. Após breve capacitação dos conselheiros, em poucos meses, os processos de planejamento foram iniciados, cabendo a cada universidade três PIRFs. O PIRF correspondente à ZEIS Dionísio Torres, que seria feito pelo Instituto Federal, acabou sendo elaborado pela equipe técnica do IPLANFOR.³⁴

³⁴ Inicialmente, tinham sido elencadas nove ZEIS prioritárias: Praia do Futuro, Serviluz, Mucuripe, Poço da Draga, Arraial Moura Brasil, Pirambu, Pici, Bom Jardim e Lagamar. Posteriormente, em 2016, diante de um caso escandaloso de tentativa de remoção de uma ZEIS do tipo conjunto precário, a Vila Vicentina (ZEIS Dionísio Torres), composta por 42 famílias, foi incluída, trazendo aos seus moradores a expectativa de regularização. Mais informações sobre os PIRFs elaborados para as dez ZEIS prioritárias podem ser obtidas no *link*: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

Em um prazo tão curto, pouco foi feito para envolver as comunidades. Falta-ram debates sobre o alcance das ZEIS e os desafios de sua implementação através dos PIRFs, o que requereria maior engajamento dos moradores. Ao final, muitas responsabilidades recaíram sobre os conselheiros, sem que lhes fossem garanti-dos os meios necessários para atuar. Com a rapidez da realização das consulto-rias, acelerada pela elaboração de relatórios, ficou evidente que muitos problemas seriam postergados. No atual estágio em que se encontram, aguardando aprovação na Câmara dos Vereadores de Fortaleza, há o risco de que os PIRFs não sejam implementados, configurando um enorme desperdício na luta pelo direito à cidade.

4 Quais as perspectivas diante do atual estágio de implementação das ZEIS?

Nesta última parte, analisaremos os conteúdos dos PIRFs recém-elaborados e abordaremos as perspectivas de utilização das ZEIS como instrumento de demo-cratização do acesso à terra urbanizada e de garantia do direito à moradia digna. Partimos da leitura crítica dos PIRFs, elaborados em média em até seis meses, entre 2019 e 2020, considerando-se seus processos de elaboração, seus conteú-dos e seus desdobramentos.

Adotamos a premissa de que, após anos de luta para regulamentação e im-plementação das ZEIS, esses planos seriam peças fundamentais nessa trajetória, consistindo em uma verdadeira ruptura para futuros avanços na política urbana local. Um olhar otimista avistava, no curto prazo, transformações positivas no combate às desigualdades espaciais e na democratização do acesso à terra urbanizada.

Segundo os conteúdos do PDPFor, as ZEIS passariam por regulamentação, culminando na elaboração dos PIRFs, compostos por cinco instrumentos: diagnós-tico, plano urbanístico, plano de regularização fundiária, plano de desenvolvimento social e plano de trabalho e renda. Considerando a forma como seriam concebidos, os PIRFs corresponderiam a práticas de planejamento participativo, contribuindo com o aprendizado dos agentes envolvidos na condução de processos mais abran-gentes no futuro. Porém, as condições não foram as mais adequadas quanto ao tempo disponibilizado e ao acesso às informações.

Para efeito deste artigo, consideramos como fundamental no caso dos PIRFs a indissociabilidade entre processo e produto, os quais corresponderiam a um conjunto de planos setoriais também interligados e conduzidos de maneira intersetorial. Além disso, representariam uma nova etapa na implementação dos Planos Dire-tores municipais, aprofundando questões e apresentando proposições de caráter local, trazendo à tona os desafios da fragmentação do tecido social e político das cidades, plenas de heterogeneidades.

Os resultados obtidos sugerem que esse terceiro momento de consecução das ZEIS foi marcado pela descrença nas ZEIS como mecanismos capazes de reverter o quadro de desigualdades e de democratizar o acesso à terra urbanizada. Suas limitações podem ser constatadas nas situações em que o poder local não manifestou empenho na sua implementação. Ficou evidente o desinteresse político por parte da gestão municipal, quando consideramos: o tempo de quatro meses disponibilizado às consultorias para realização dos PIRFs, as condições precárias de mobilização das comunidades, as efetivas perspectivas de regularização fundiária das comunidades inseridas nas ZEIS, o orçamento direcionado para implementar as ZEIS, entre outros aspectos.

A análise dos processos e dos produtos, a partir da leitura dos PIRFs e de entrevistas com consultores e representantes das comunidades, levanta algumas questões: quais seriam os problemas gerais detectados durante a elaboração dos PIRFs? Que equívocos deveriam ser evitados? Que lições poderiam ser aprendidas a partir desse longo processo de inclusão, regulamentação e implementação das ZEIS em Fortaleza? Passados mais de três anos da elaboração dos PIRFs, destacamos como problema de origem a ausência de um levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC), que determinaria a topografia da área, o sistema viário em suas dimensões, a presença de espaços vazios e equipamentos e, especialmente, identificaria todas as unidades domésticas presentes nos respectivos territórios, associadas às respectivas habitações e terrenos, às quais seriam agregadas informações básicas. Sem esses dados, avaliamos que é impossível avançar na compreensão da realidade da comunidade. E, sem essa análise, como efetivamente formular proposições nas diferentes dimensões previstas nos PIRFs?

A solução adotada pelas consultorias das universidades e pelo IPLANFOR foi a elaboração de uma leitura técnica a partir de dados secundários obtidos junto à prefeitura, coletados para outras finalidades e em tempos passados. Também foram realizadas oficinas de diagnóstico junto às comunidades, obtendo-se leituras qualitativas superficiais. Devido às dificuldades em juntar as diferentes leituras e à exiguidade do tempo, a qualidade dos diagnósticos ficou comprometida. Muitos problemas encontrados nessa fase ocorreram por conta da fragilidade dos dados oferecidos pela prefeitura.

No esforço para buscar alguma aproximação com a realidade, foram realizados estudos qualitativos participativos, partindo-se para generalizações indevidas, considerando-se a grande diversidade existente entre as comunidades consideradas. Assim, sem que houvesse possibilidades para que os moradores contribuíssem com suas impressões, ficou comprometido o entendimento da situação existente nas comunidades.

Outro problema diz respeito à precoce desatualização dos conteúdos dos planos, seja pela qualidade das informações utilizadas ou pela demora na análise dos relatórios pelos técnicos da gestão municipal. Por vezes, constatou-se que o comprometimento da qualidade dos PIRFs em função do prazo mínimo para discussão com a comunidade poderia ter sido atenuado se o tempo da devolutiva por parte do poder público fosse menor. Houve verdadeiros excessos burocráticos, que evidenciaram as fragilidades dos arranjos institucionais responsáveis pela gestão desse processo, além da longa espera pela discussão e aprovação na câmara municipal.

Ao final da elaboração dos PIRFs, tem-se uma nova etapa que poderá trazer mudanças aos seus conteúdos. Afinal, ao chegar às mãos dos vereadores, tendem a ocorrer uma nova discussão e possíveis alterações, dadas as especificidades trazidas em cada projeto de lei específico para cada ZEIS a ser implementada. Finalizados em 2020, no início de 2023, eles ainda aguardam aprovação.

A opção pela supressão da fase preparatória de sensibilização da comunidade e o pouco tempo para a elaboração do diagnóstico resultaram no esvaziamento do processo participativo já nas fases iniciais. Progressivamente, o descolamento entre o planejamento e o cotidiano da comunidade derivou na descrença da eficácia dos instrumentos. Contudo, alguns representantes das ZEIS ainda resistem e insistem na sua implementação, apesar dos resultados obtidos. Ainda com relação ao curto prazo para a elaboração dos planos, a descontinuidade do processo devido às interrupções burocráticas foi uma debilidade recorrente, interferindo diretamente na desmobilização e, até mesmo, resultando no abandono de alguns representantes das comunidades envolvidas.

Quanto à integração entre os quatro planos setoriais, ainda que todos os planos partam de um único diagnóstico para cada ZEIS, os desdobramentos em termos propositivos foram diversos, conforme o propósito de cada plano. Ademais, é frágil a interligação entre os conteúdos dos planos setoriais, apesar de tratarem de um mesmo território, cabendo, portanto, uma fase posterior de compatibilização. Por outro lado, a análise dos conteúdos de cada plano demonstrou diferenças no grau de aprofundamento das proposições, prevalecendo a superficialidade das propostas.

Nos planos de regularização fundiária, parte-se da diferenciação para cada uma das ZEIS prioritárias entre as áreas públicas e privadas, regularizáveis ou não, indicando-se o tipo de instrumento adequado. Em alguns casos, por conta de processos já iniciados em áreas consideradas como patrimônio da União, a disponibilidade de informações favoreceu a estruturação de um plano de regularização mais avançado.

Contudo, para a maioria das ZEIS, ainda é necessário maiores detalhamentos quanto à propriedade da terra a ser regularizada relacionada a cada unidade doméstica para evidenciar qual seria a parcela de cada família, atendendo aos

parâmetros da normatização especial de parcelamento, uso e edificação do solo. Além disso, diante das precariedades habitacionais percebidas nos diagnósticos, observou-se que as propostas de regularização fundiária tendem a enfrentar um enorme desafio, considerando-se a ocupação do lote, as condições sanitárias e de conforto ambiental e a estabilidade construtiva.

Observamos que os planos de fortalecimento comunitário e de geração de trabalho e renda novamente revelam que esse tipo de “plano-produto”, com conteúdos oriundos de reflexões pouco aprofundadas, mesmo que provenientes de consultores bem-intencionados, quase não contribuem para a transformação social e política. Caberia aos mesmos discutirem as responsabilidades dos diferentes agentes, especialmente do Estado, que progressivamente se exime de suas atribuições como gestor nas ações de combate à desigualdade. Seria possível ainda afirmar que, considerando-se a situação de pobreza urbana em cada comunidade, a implementação desses planos setoriais independeria da própria condição de ZEIS, podendo estes ser aplicados a inúmeras outras comunidades.

Por outro lado, imagens aéreas mostraram uma maior adequação entre a situação existente e as ideias dos planos urbanísticos. Apesar de desatualizadas, corresponderam em grande parte aos elementos da forma urbana presentes nas ZEIS. Contudo, caso houvesse um LEPAC, índices como as taxas de ocupação, os recuos, os gabaritos e os índices de permeabilidade do solo contribuiriam para o desenho de proposições para melhorias habitacionais de baixo custo com assessoria técnica.

Via de regra, foram adotados como variáveis para estabelecimento de padrões minimamente aceitáveis o tamanho do lote, a testada do lote e a largura da via lindeira. Com a junção desses três elementos de análise, foi possível reconhecer os setores com maior precariedade, com necessidade de remoções e remanejamentos. Cada um deles deveria ser alvo de estudos mais aprofundados, verificando-se as reais necessidades de remanejamento e remoção, as possibilidades de relocação e os remembramentos. Retoma-se aqui o chamado problema de origem na ausência de um levantamento planialtimétrico e na conseqüente superficialidade e imprecisão dos diagnósticos.

A dissociação entre as ZEIS favela e as ZEIS vazios também precisa ser discutida. Apesar da proximidade das suas localizações, estas não foram oficialmente reconhecidas para atender às demandas habitacionais. Os PIRFs até indicam a necessidade de incluir novas áreas para reassentar famílias removidas por conta da urbanização e por não atenderem aos padrões urbanísticos estabelecidos. Resta saber como se dará a aprovação na Câmara da destinação desses vazios para reassentamentos, especialmente nos vazios situados em áreas de valorização imobiliária.

A análise das respostas trazidas pelas proposições também revela insuficiência na promoção de melhorias habitacionais e na solução de precariedades urbanísticas. Nesse sentido, reconhecemos alguns pontos nevrálgicos relacionados aos conteúdos urbanísticos dos PIRFs associados à questão da moradia. Diante da localização privilegiada das ZEIS em recente processo de elaboração do PIRFs, no atual contexto de empobrecimento de sua população pelo qual passa Fortaleza, constata-se nos assentamentos urbanos precários um aumento do déficit habitacional e da inadequação domiciliar. São muitos os casos de aluguel informal e de mais de uma família convivendo na mesma moradia. Nesse sentido, levantamentos mais completos das unidades domésticas e da situação de propriedade dos imóveis devem ser elaborados, de modo a incluir esses grupos na demanda a ser atendida.

Há ainda a necessária urbanização das áreas com alta densidade, a partir das quais também será gerado um incremento de famílias a serem reassentadas. Contudo, o local de reassentamento ainda não foi definido. Apesar de haver estudos apontando inúmeras possibilidades, ainda não há qualquer encaminhamento. Se considerarmos o valor imobiliário das áreas onde algumas ZEIS se inserem, dificilmente haveria a relocação nas proximidades, decorrendo no desmantelamento de vínculos sociais historicamente construídos. Seria o caso de que as ZEIS vazias fossem priorizadas ou que novas viessem a ser propostas, garantindo condições de desadensamento, urbanização e reassentamento das áreas, reduzindo os danos na vida de famílias atingidas.

Caberia o progressivo aumento das ZEIS vazias, incluindo alguns vazios urbanos com infraestrutura mapeados no PLHIS-FOR de 2012. Do contrário, prevalecerão as remoções e o reassentamento em periferias distantes, atingindo desde famílias “beneficiadas” por projetos em áreas de risco àquelas negativamente impactadas por grandes projetos e por intervenções atreladas às operações urbanas consorciadas. Vale lembrar que, durante a elaboração dos PIRFs, estávamos diante de graves mudanças na produção habitacional, marcadas pela disseminação das parcerias público-privadas, pela retração das políticas habitacionais de interesse social, assim como pela expansão da favelização e de outras formas precárias de moradia. Diante da ausência de investimentos públicos nas diferentes esferas de governo, as perspectivas de implementação das ZEIS eram mínimas. Contudo, apesar de todas as adversidades, movimentos e comunidades ainda insistem e resistem frente às pressões do mercado imobiliário e do Estado.

Por um lado, recomendamos a definição de critérios para que as ZEIS do tipo favela se tornem alvos prioritários de políticas de urbanização de favelas. Por outro lado, que novos, muitos e diversos outros vazios urbanos sejam reconhecidos como ZEIS tanto para reassentamento de famílias atingidas por intervenções urbanísticas quanto para a provisão habitacional de interesse social, atendendo

às demandas de grupos menos favorecidos. Afinal, estamos diante de um país em reconstrução, que busca recompor suas políticas públicas desmontadas desde o golpe de 2016, que levou ao *impeachment* a presidenta Dilma Rousseff. Este país que se reconstrói, aposta na criação e na retomada de medidas e ações que possam confrontar o histórico processo de urbanização tão incompleto, desigual e injusto e, assim, transformar a realidade das nossas cidades.

5 Considerações finais

Neste artigo, buscamos resgatar o processo de inclusão das ZEIS na política urbana de Fortaleza. A partir da adoção da periodização como recurso de método, visualizamos duas rupturas: a aprovação das ZEIS como instrumento urbanístico no Plano Diretor de 2009 e a controversa elaboração dos PIRFs, iniciada em 2019.

Muitos são os problemas detectados ao longo desta acidentada trajetória. No primeiro período, foram recuperadas as ideias iniciais da flexibilização dos parâmetros urbanísticos na legislação municipal. Em seguida, superada a barreira da inclusão no PDPFor, constatamos algumas situações conflituosas entre o poder local, gestor do processo de planejamento, e os movimentos sociais e comunidades, que representam a população a ser beneficiada com a integração do instituto das ZEIS à Lei do Plano Diretor.

Chamou atenção o papel dos setores imobiliário e da construção civil, que interferiram indiretamente no processo, atuando nos bastidores, quase nunca aparecendo como protagonistas, mas com ações que impediram a implementação das ZEIS. O papel de antagonista ao uso dessas zonas especiais tem sido assumido por alguns setores da prefeitura a serviço de interesses privados, atuando na facilitação de desregulações na legislação urbanística, adulterando decisões acordadas entre as partes envolvidas, reduzindo o tempo para elaboração dos planos, retardando a tomada de decisões e reduzindo – ou mesmo não liberando – recursos financeiros para que esse zoneamento de caráter includente viesse a ser adotado.

A análise desenvolvida neste trabalho não abrange o impacto das ZEIS na cidade, visto que a fase de implementação ainda não chegou a se efetivar. Contudo, os conteúdos presentes nos PIRFs são suficientes para antever perspectivas pouco alvissareiras para atingir seus objetivos. Para além da falta de engajamento dos gestores municipais, destacamos, entre outros problemas, a imprecisão dos diagnósticos realizados a partir de dados secundários, a ausência de LEPAC e o reduzido intervalo de tempo para elaboração dos planos integrados, desdobrando-se em dificuldades para que a intersectorialidade ocorresse.

O longo tempo percorrido, de cerca de 20 anos, desde a luta pela inclusão das ZEIS no PDPFor até a recente elaboração dos PIRFs, contribuiu sobremaneira para a desmobilização dos movimentos sociais e comunidades, restando aos

apoiadores e a algumas lideranças a insistência em resistir em defesa da utilização do instrumento. Apesar de não ter sido feita nenhuma enquete junto aos moradores das comunidades, sua reduzida presença nas reuniões evidencia o desencanto com o processo. Até mesmo os conselheiros demonstraram, nas entrevistas que realizamos, certa desconfiança com o alcance das diretrizes apontadas nos PIRFs. Dentre os fatores que contribuíram para essa descrença, destacamos as alterações ocorridas no início da elaboração dos PIRFs, incluindo novos atores que não tomavam parte das discussões, como vereadores e gestores; e a presença de setores da gestão municipal nos debates, inclusive como conselheiros, reconhecidamente contrários à implementação das ZEIS.

Os conteúdos dos PIRFs, em si, não apresentam soluções voltadas para a regularização fundiária com maior precisão, muito menos para superar as precariedades dos assentamentos mediante obras de infraestrutura, tratamento das vias, equipamentos sociais e melhorias habitacionais. Apenas, sugerem a necessidade de novos projetos, de acordo com as diretrizes propostas. Diante da indefinição da aprovação dos PIRFs pelos vereadores, os representantes das ZEIS prioritárias têm pressionado o Legislativo para que seja tomada uma posição, evitando que os conteúdos dos planos se tornem ainda mais defasados. A criação de fórum das ZEIS poderia ser uma estratégia para manter em uníssono aquelas que foram consideradas prioritárias.

Enquanto movimento social, a bandeira das ZEIS continua em pé, reunindo representantes e apoiadores presentes desde o início da luta por sua regulamentação. Seria importante que outros assentamentos já demarcados como ZEIS também se agregassem a esses espaços de debate e reivindicação, assim como os que pretendam ser reconhecidos na mesma condição. Sem a definição dos próximos passos, algumas comunidades têm sido surpreendidas com novas intervenções urbanísticas conduzidas pela prefeitura, as quais foram discutidas nos PIRFs. Casos ainda mais graves correspondem à execução de operações que haviam sido definitivamente rejeitadas nas reuniões dos conselhos.

Graças aos apoios obtidos junto a entidades, assessorias técnicas, ONGs, setores progressistas das universidades, defensoria e ministério públicos, o movimento social em torno das ZEIS tem demonstrado capacidade de resistir frente às pressões e de reagir diante de reveses. Por meio da ocupação de espaços de debate, seus representantes conseguem manter viva a luta pelas ZEIS. Merece destaque uma das lideranças desse movimento, que, na última eleição municipal, se elegeu vereadora, tomando parte de um mandato coletivo de mulheres negras pelo PSOL e que tem sido uma voz forte e potente na luta pela implementação das ZEIS.

Mesmo diante das dificuldades na efetivação desse instrumento urbanístico, reconhecemos nas ZEIS uma importante ferramenta de luta pelo direito à cidade,

por meio da qual as comunidades buscam se fortalecer para resistir às pressões do Estado-Capital.³⁵ Ultrapassando os procedimentos burocráticos, as ZEIS poderiam assumir a condição de territórios populares que lutam e resistem pelo direito à cidade, enfrentando os interesses de grupos poderosos atrelados às estruturas de governo.

Por fim, cabe mencionar o recente exemplo da ZEIS do Cais do Porto, que sinaliza uma perspectiva otimista, uma verdadeira luz no fim do túnel. Ao serem ameaçadas de remoção em função de projetos estruturantes propostos pelo governo municipal, as comunidades dessa ZEIS, que não foi considerada prioritária, buscaram apoios para efetuar um processo de planejamento participativo. De modo processual, ao longo dos últimos anos, foram realizadas atividades visando conter os interesses daqueles que buscaram promover o despejo de centenas de famílias, desfazendo toda uma história socialmente construída naquele setor da cidade.

Rodas de conversa, debates, formações, intercâmbio de experiências com comunidades alvo de remoções, audiências públicas, pareceres técnicos, levantamentos de dados, entrevistas com antigos moradores, saraus, mostras de vídeo e outras atividades somaram-se e resultaram em um material que uniu o saber técnico e o conhecimento popular, constituindo um riquíssimo registro da realidade e acervo de ideias. Através desse processo de planejamento popular bem-sucedido, ameaças de despejo foram repelidas, e práticas opressivas, desmascaradas. Obteve-se uma forte coesão entre os moradores, consolidando a apropriação de conhecimentos a respeito de seus direitos, de descoberta de vocações como lideranças, de distribuição de tarefas e de troca de conhecimentos e cooperação com outros setores da cidade.

Com a assessoria técnica de laboratórios de pesquisa, grupos de extensão, escritórios de direitos humanos, coletivos e assessorias, entre outras instituições, foi elaborado o Plano Popular da ZEIS do Cais do Porto, um verdadeiro instrumento de negociação dessas comunidades, reunindo seus anseios em torno de temas como a melhoria das condições de moradia, a segurança de posse da terra, a recuperação, a proteção e a preservação ambiental, a implantação de infraestruturas, equipamentos e espaços livres, o desenvolvimento cultural, o fortalecimento comunitário e a adoção de práticas de economia solidária.

Diferentemente das chamadas ZEIS prioritárias, que tiveram seus espaços de debate progressivamente esvaziados, o processo de elaboração do Plano Popular da ZEIS do Cais do Porto conseguiu se sustentar, atingindo seu principal propósito: a permanência no território. Não se trata de um instrumento oficial. Não há

³⁵ ROLNIK, R. *et al.* (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

significado jurídico no sentido de garantir a posse da terra aos seus moradores. Contudo, trata-se de um processo de planejamento territorial dos mais verdadeiros, a ser adotado como referência para a formulação de políticas públicas destinadas a comunidades ameaçadas de remoção e em luta por uma cidade socialmente mais justa e menos desigual.

Implementation process of the zones of special social interest in Fortaleza: between setbacks and challenges

Abstract: Faced with the conditions of urban and housing precariousness that plague hundreds of slums in Fortaleza and the presence of countless urban voids in the landscape that characterizes the capital of Ceará, this paper aims to rescue the implementation process of Special Social Interest Zones (SSIZ), using periodization as a methodological resource. First, we rescued elements that suggest attempts to make urban tools more flexible in the face of the local reality, culminating in the approval of the SSIZ in the Master Plan in 2009. Then, we approached the regulation process that precedes the Integrated Land Regularization Plans (ILRPs) of the priority SSIZ until 2019, highlighting the challenges and setbacks faced by its residents and supporters. Finally, we analyze the contents and practices linked to the formulation of these plans, completed in 2020 and still awaiting approval by the legislature, without their impacts being investigated. The results expressed in this work correspond to findings obtained in research practices and outreach actions carried out in the last 20 years, in which the SSIZ were the object of continued investigation on the scope of urban planning in facing inequalities.

Keywords: Special Social Interest Zones. Slums. Land regularization. Master plan. Fortaleza.

Referências

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 10 de dezembro de 1979*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: 25 abr. 2023.

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

CEARÁ (Governo Estadual). *Adensamentos Favelados de Fortaleza*. Fortaleza: Secretaria de Trabalho e Ação Social/Cohab-CE, 1992.

FORTALEZA (Prefeitura Municipal). *Plano Local habitacional de interesse social de Fortaleza*. Fortaleza: Fundação Habitafor, 2013.

FORTALEZA. *Lei Municipal Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Plano Diretor Participativo (PDPFor). Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

MATTOS, F. C.; *ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana*. São Paulo, 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo: 2017.

- MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Habituação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: CEF, 2007. p. 416-434.
- MORAES, D. A. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE*. João Pessoa, 2019. 279f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2019.
- PASSOS, M. A. *A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social*. 237f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2013.
- PEQUENO, R. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. São Paulo, 2002. 353f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.
- PEQUENO, R.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrôpole (PUCSP)*, v. 14, p. 485-506, 2012.
- PEQUENO, R. et al. Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza avanços e retrocessos. In: SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- PEQUENO, R. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Org.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico]: observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020*. São Paulo: FAUUSP, 2020.
- PEQUENO, R. Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa. In: PEREIRA, A. Q.; COSTA, M. C. L. (Org.). *Reforma urbana e Direito à Cidade - Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 61-94.
- ROLNIK, R. *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do MCMV?* Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- ROLNIK, R. et al. (Org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2013.
- SANTAROSA, J.; ANCONA, A. *Guia para regulamentação e implementação de zonas especiais de interesse social – ZEIS em vazios urbanos*. Brasília: MCidades, 2009.
- SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 285f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel/FAPESP, 1997.

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

PEQUENO, Renato. Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: entre retrocessos e desafios. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 63-90, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART03
