

Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal¹

Antonio Celestino da Silva Neto

Pesquisador em Pernambuco, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogado Popular. Conselheiro Estadual (2022-2024) e membro das Comissões de Advocacia Popular e de Direito Urbanístico (Secretário) da OAB Seccional Pernambuco. *E-mail:* antoniocelestino@live.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3094-0189>.

Ariana Ferreira de Alencar Moraes

Pesquisadora na Bahia, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Advogada. Pós-Graduada em Direito Processual Penal pelo Curso CEI/CERS. *E-mail:* arianalencar@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4468-484X>.

Gilson Santiago Macedo Júnior

Coordenador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Mestre em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG). Presidente da Comissão de Direito Urbanístico e Direito à Cidade da OAB Subseção Vitória da Conquista. Membro efetivo do Conselho Municipal de Habitação Popular de Vitória da Conquista. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Centro Universitário União das Américas (UniAmérica). Membro associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, tendo exercido a função de Conselheiro Regional Nordeste (2020-2021). *E-mail:* academico@gilsonsantiago.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4661-9082>.

Lara Paula de Meneses Costa

Pesquisadora no Ceará, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Advogada. Membro da Rede Nacional de Advogados Populares (Renap). Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-Graduada em Direito Processual Civil pelo Curso CEI (CERS). *E-mail:* advcostalara@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4449-5799>.

¹ Pesquisa desenvolvida e financiada pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos.

Pedro Levi Lima Oliveira

Pesquisador no Rio Grande do Norte, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/OAK Foundation). Mestre em Ciências Sociais e Humanas (PPGCSHI-UERN). Advogado do Centro de Referência em Direitos Humanos Marcos Dionísio (CRDHMD-UFRN). *E-mail:* pedrolevi.atendimento@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4477-0547>.

Resumo: Este artigo pretende analisar os processos de descaracterização de áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em quatro capitais nordestinas (Salvador, Fortaleza, Recife e Natal), com o intuito de evidenciar a disputa pelo território e a proteção inadequada do direito à moradia como causas dos conflitos fundiários urbanos. A partir da análise das trajetórias históricas dessas áreas, foram identificados os principais atores envolvidos no processo de descaracterização e as estratégias utilizadas para desvirtuar a sua função social. ZEIS são áreas destinadas a atender demandas habitacionais de baixa renda e grupos sociais vulneráveis, buscando assegurar o acesso à moradia digna e ao direito à cidade. Entretanto, essas áreas estão sujeitas a pressões e disputas por parte de diferentes atores envolvidos no processo de urbanização, como o mercado imobiliário, o poder público e as comunidades locais. Os resultados indicam que a disputa pelo território e a proteção inadequada do direito à moradia são fatores que contribuem para a descaracterização das ZEIS, uma vez que a falta de políticas públicas efetivas e de instrumentos de controle urbano adequados favorece a ação de atores privados que desrespeitam a função social da propriedade e o direito à cidade.

Palavras-chave: Conflitos fundiários urbanos. Disputa pelo território. Direito à moradia. Plano Diretor. Zonas Especiais de Interesse Social.

Sumário: 1 As ZEIS nascem no Nordeste – 2 Estudo de caso no Recife/PE – 3 Estudos de caso em Fortaleza/CE – 4 AEIS e conflitos fundiários em Natal/RN – 5 Estudo de caso em Salvador/BA – 6 Considerações finais – Referências

1 As ZEIS nascem no Nordeste

No Brasil, a existência de assentamentos precários em áreas urbanas é um dos principais desafios enfrentados pelo planejamento urbano. Historicamente, o país adotou um modelo de desenvolvimento urbano baseado na construção de grandes empreendimentos imobiliários nas periferias, deixando de lado a necessidade de planejamento e produção de infraestrutura adequada de áreas já urbanizadas. Isso gerou intensa segregação socioespacial nas cidades brasileiras e a formação de assentamentos em áreas precárias.

Para responder a essa realidade, o ordenamento jurídico brasileiro vem passando por reformas para adequar a legislação urbana às necessidades urbanas e habitacionais atuais e garantir o direito de permanência e de regularização fundiária dos assentamentos precários. A incorporação da política urbana como matéria constitucional ocorreu pela primeira vez na década de 1980, por meio da Emenda Popular da Reforma Urbana, que resultou em dois artigos na Constituição da República.

Em 2001, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo constitucional da política urbana. Essa lei estruturou a política urbana brasileira por meio de instrumentos urbanísticos, financeiros, jurídicos e políticos, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),² que permitem a adequação das normas urbanísticas às características específicas dos assentamentos precários, promovendo sua regularização e inclusão na estrutura urbana.

Lima, Gonzalez e Oliveira³ afirmam que Salvador foi pioneira na concepção de zoneamento especial para abarcar os territórios populares, entre 1975 e 1978, estabelecendo o conceito de Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas (APSEs), que propôs a experiência piloto da Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, Decreto nº 5.403, de 17 de junho de 1978, “que buscava proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra atividades especulativas, evitando expulsões”, sendo instituída 32 áreas nessa categoria pela Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985, Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB).

Ressalta-se também a experiência do Recife (PE)⁴ por meio da Lei Municipal nº 14.511/1983. Essa legislação estabeleceu as diretrizes para o uso e ocupação do solo urbano da capital pernambucana, incluindo a adoção de Zonas Especiais de Preservação (ZEP) para a preservação do patrimônio histórico e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a adequação das normas urbanísticas em áreas carentes. Segundo o art. 14, inciso II, da lei, as ZEIS são caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, já existentes e consolidados, onde normas urbanísticas especiais são estabelecidas com o intuito de promover a sua regularização jurídica e a sua integração à estrutura urbana, visando ao interesse social.⁵

Segundo Romeiro,⁶ pode-se notar uma transformação significativa na aplicação do instrumento de zoneamento urbano, impulsionada pelo papel desempenhado

² Considerando a ausência de explicitação do instrumento jurídico-político das ZEIS no Estatuto da Cidade, Santo Amore sustenta a hipótese de que essa omissão se deveu ao fato de as ZEIS não interferirem diretamente nas práticas do mercado imobiliário. Ver: SANTO AMORE, Caio. *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*. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

³ LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e. *Zonas Especiais de Interesse Social: o limiar entre o direito e a desposseção*. In: *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Palmas: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019.

⁴ ROLNIK, Raquel. *Zonas de Especial Interesse Social*. São Paulo: Pólis, 1998.

⁵ RECIFE. *Lei nº 14.511/1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ijhso>. Acesso em: 7 mar. 2023.

⁶ ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na implementação de um novo paradigma de tratamento aos assentamentos precários. Esse pressupõe a superação do modelo tradicional de planejamento urbano, que priorizava a construção de grandes empreendimentos imobiliários em áreas periféricas em detrimento da regulação e desenvolvimento das áreas já urbanizadas.

As ZEIS têm sido fundamentais nesse processo de mudança de paradigma, visto que permitem a adequação das normas urbanísticas às particularidades dos assentamentos precários, visando à regularização fundiária e à integração dessas áreas à cidade. Essa abordagem é útil para a promoção da inclusão social e para o aumento na segurança da posse, representando uma grande conquista para o planejamento urbano brasileiro. No entanto, a implementação dessas zonas muitas vezes se depara com conflitos fundiários, que podem dificultar ou impedir a regularização dos assentamentos.

Neste artigo, busca-se trabalhar, a partir da metodologia de estudos de caso, os conflitos fundiários urbanos em torno do planejamento, gestão e implementação das ZEIS, isto é, os processos de descaracterização de áreas demarcadas como de interesse social para fins de expansão de empreendimentos privados ou de projetos de desenvolvimento urbano nas cidades de Salvador, Fortaleza, Recife e Natal. Para tanto, foram considerados os dados coletados pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos relativos aos conflitos monitorados em 2021 nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte,⁷ que indicaram 144 conflitos fundiários urbanos. A partir desse levantamento, foram considerados os conflitos fundiários urbanos que envolvessem ou estivessem localizados em áreas demarcadas como ZEIS, formando uma “casoteca” ou família de casos “[...] visando extrair ensinamentos e orientações para outros arranjos, a serem propostos no futuro, no campo da elaboração de políticas públicas”.⁸

2 Estudo de caso no Recife/PE

Ao final da década de 1930, a ideia corrente instalada na perspectiva urbana da capital pernambucana era de que a insalubridade e o desconforto implicavam em custos sobre o chamado capital social da cidade. Nesse contexto, fortalece-se a “Política de Erradicação dos Mocambos”, advinda do governo de Agamenon Magalhães (1939). Mais de 12 mil moradias foram removidas dos mangues centrais

⁷ MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago (Org.). *Remoções forçadas no Nordeste: análise de conflitos fundiários urbanos e incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2021*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 322.

do Recife e, a partir da então “Liga Social contra os Mocambos”, foram produzidas cerca de 5 mil residências nas áreas periféricas nos morros de Casa Amarela, ao longo da Avenida Norte, bem como na zona oeste do município.⁹

Anos depois, a década de 1970 denotou, desde a política habitacional do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), um crescimento do número de habitações em Recife na margem de 3,9% ao ano, resultando em acentuado processo de especulação imobiliária, dado o desvirtuamento da política que atendeu de maneira mais expressiva a população de alta e média renda da capital. A consequente valorização dos espaços disponíveis na cidade levou à emergência, ao final da referida década, de sucessivas ocupações urbanas com caráter de luta organizada. Dados de 1977, da Arquidiocese de Olinda e Recife, apontavam 60 mil famílias (mais de 300 mil pessoas) ameaçadas de remoção na Região Metropolitana do Recife (RMR).¹⁰

Pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) constatou que, entre os anos de 1978 e 1983, mais de oitenta ocupações, que envolviam cerca de 150 mil pessoas, ocorreram na RMR. A COHAB-PE, então Companhia de Habitação Popular do Estado, registrou, entre 1987 e 1989, mais de duzentas ocupações na RMR, que abarcavam cerca de 80 mil pessoas, dois terços dessas ocupações no Recife, situação que repercutiu de forma relevante na constituição do espaço metropolitano, ampliado de assentamentos pobres, praticamente duplicando a área ocupada por estes entre meados dos anos 1970 e final da década de 1980. Excluídas das oportunidades habitacionais de políticas governamentais, as famílias de baixa renda foram levadas historicamente a erguer suas moradias nos alagados da planície e nas vertentes de colinas da região metropolitana da capital recifense.¹¹

Os movimentos de luta por moradia representam, em verdade, luta pela permanência nas cidades,¹² termômetros do constante (conflito) processo de produção excludente do uso e ocupação do solo, exemplo do chamado “conflito fundiário amplo”,¹³ é dizer, a violação da ordem urbanística de maneira estrutural e estruturante dentro do ordenamento jurídico, fruto do recorrente planejamento

⁹ CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

¹⁰ CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

¹¹ CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

¹² SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Aduino Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007. p. 114-149.

¹³ SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Libório. *Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

desbalanceado das cidades, em detrimento do direito à moradia dos sujeitos cada vez mais vulnerabilizados.

A expansão da RMR se fez, assim, predominantemente sobre as áreas de maré, faixas litorâneas e remanescentes de antigos engenhos, caracterizando-se como grandes extensões de “terra de marinha” e áreas loteadas nos demais municípios da região. Contexto em que tudo que é plano, seco e aterrado adquire alto valor especulativo imobiliário distribuído às classes mais abastadas, enquanto os terrenos sujeitos à inundação ou de alta declividade, com maior custo de implementação da infraestrutura, tornam-se a via extrassistemática do mais pobre. Dados da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco de 1990 delimitam que o espaço urbano ocupado por assentamentos populares entre 1975 e 1990 representava 33 km², 15% da área do Recife, concentrando 56% de todas as habitações.¹⁴

Em 1975, o Movimento Social Terras de Ninguém se inicia desde os morros da zona norte do Recife expressando a luta de aproximadamente 15 mil famílias pelo acesso à terra e à moradia, luta que vai se projetando para diversos pontos da região metropolitana por meio de ocupações urbanas, além da permanência nos locais de moradia. Ocorre o fortalecimento dessa iniciativa por entidades de assessoria, em especial a Comissão de Justiça e Paz, da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada pelo arcebispo Dom Hélder Câmara. Em 1976, no âmbito técnico e acadêmico, destacam-se iniciativas da Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem) e do curso de mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, ambos articulados na recuperação de assentamentos populares.¹⁵

A década de 1980 foi marcada pelo despontar de um novo padrão de política de habitação popular na RMR. Estudo pioneiro de assentamentos humanos do final da década de 1970 possibilitou a construção de processo de negociação com as lideranças comunitárias de pontos de maior conflito, oferecendo as bases para se decretarem, já em 1980, as chamadas 27 Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que se converteriam em Zonas Especiais de Interesse Social por força da Lei nº 14.511/1983 (Lei de Uso e Ocupação do Solo). A conformação entre entidades, políticos e movimentos da redemocratização tece o instrumento legal de

¹⁴ SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Aduino Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

¹⁵ SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Aduino Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

gestão da ZEIS e, por meio da Lei nº 14.394/1987, restou instituído o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).¹⁶

No entanto, o direito de permanecer em áreas valorizadas da cidade não foi traduzido em transformações significativas nas condições de vida da população; aliás, a segurança jurídica da posse pouco se permitiu ver traduzida em seu aspecto formal notarial. Em relação às melhorias urbanísticas realizadas em ZEIS no Recife, estas se limitaram a elementos pontuais de saneamento básico, como o abastecimento de água, limpeza urbana e uma parca cobertura de esgoto.¹⁷ A partir da entrada em vigor do Plano Diretor (Lei Complementar nº 2/2021) em dezembro de 2020, o Recife desviou profundamente o instituto enquanto manteve a histórica omissão na implementação de mecanismos voltados para combater a desigualdade racial na apropriação e reprodução do solo urbano.

A partir de diversas alterações, os coeficientes de aproveitamento das ZEIS se veem maiores do que os previstos para outras zonas da cidade. Ademais, áreas de ZEIS lindadeiras aos corredores de transporte podem adotar os mesmos parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana, aquelas com maior potencial construtivo. São inúmeras intervenções em ZEIS culminando em despejos e remoções (como os casos de Vila Esperança e Bode, que se encontram em curso na capital). Alterações legislativas, como a da Lei nº 18.772/2020, advinda de Projeto de Lei do Poder Executivo do município de Recife, flexibilizaram o remembramento de terrenos em ZEIS para além do limite de 250 m² e já repercutem efeitos concretos desastrosos, a exemplo do caso da ZEIS Tamarineira, na zona norte da cidade, que já teve sua composição habitacional completamente comprometida devido às iniciativas de flexibilização do protetivo legal.

No contexto do Recife, é notável a influência das mudanças recentes na legislação urbanística na dinâmica dos conflitos fundiários, com uma erosão do caráter protetivo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Desde comunidades consolidadas até parcelas inteiras de bairros, os conflitos coletivos fundiários urbanos passam a ser confrontados quase que exclusivamente entre o direito de propriedade e a supremacia do interesse público em relação ao direito à moradia, uma vez que entram no rito processual.

Acentua-se o quadro de conflitos advindos de obras e projetos de “urbanização” ou “requalificação” de áreas de risco que, além da narrativa recorrente do

¹⁶ SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

¹⁷ CAVALCANTI, Helenilda et al. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

“desenvolvimento”, tomam força política com os efeitos de tragédias sociais, econômicas e ambientais, das chuvas. Na região metropolitana, algo como uma “nova liga social contra os mocambos”, um projeto ampliado de expulsão branca, toma os contornos da política pública urbana com ameaças de despejo administrativo e judicial realizadas pelo poder público, que, sob o discurso de implementação de novas obras de infraestrutura em prol do desenvolvimento das cidades e do estado, promove processos de deslocamentos forçados, remoções, expulsões e despejos por meio da violação sistemática de direitos humanos.

2.1 O caso do Pina

O caso do Pina é um processo encorpado por um conjunto de projetos, alterações legislativas e novas leis urbanísticas, como a Lei nº 18.846/2021, que criou o “auxílio social destinado aos ocupantes de áreas públicas desalojados de suas moradias, para fins de execução de obras públicas e dá outras providências” – na prática, um instrumento público em proveito do processo de higienização engendrado por projetos como o do PL do Executivo nº 34/2022 da cidade do Recife, que, sem qualquer participação ou discussão popular, autoriza operação de crédito, junto ao BID, de US\$260.000.000 (duzentos e sessenta milhões de dólares) para fins de instituição do “Projeto de Requalificação e Resiliência Urbana e Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental – ProMorar Recife”.

No que se refere ao ProMorar Recife, é possível observar que o marco de “reassentamento involuntário” apresentado na proposta enviada ao BID revela-se insuficiente para representar adequadamente o impacto das intervenções em termos de deslocamentos forçados. A contagem do número de famílias afetadas é baseada em um simples “cálculo” de sobreposição de imagens, sem qualquer avaliação ou estudo concreto dos impactos e, ainda mais preocupante, sem definição clara de soluções habitacionais específicas para essas famílias.

Recentemente sancionado, o PLE nº 46/2022 autorizou o poder público a desafetar 15 imóveis públicos em algumas das áreas mais valorizadas da cidade. Dentre os terrenos, 12 lotes são contíguos a ZEIS e projeto de requalificação urbana da própria Prefeitura no Pina (dentre as áreas mais valorizadas da cidade), com vocação especialíssima para solução habitacional de interesse social. O “Projeto Pina” foi apresentado pela prefeitura em outubro de 2022 e ameaça acentuar o processo de deslocamentos forçados, remoções, expulsões e despejos na capital:

Figura 1 – Área de intervenção proposta pelo Projeto Pina sobre a ZEIS Encanta Moça, em Recife



LOCALIZAÇÃO – COMUNIDADES ZEIS ENCANTA MOÇA

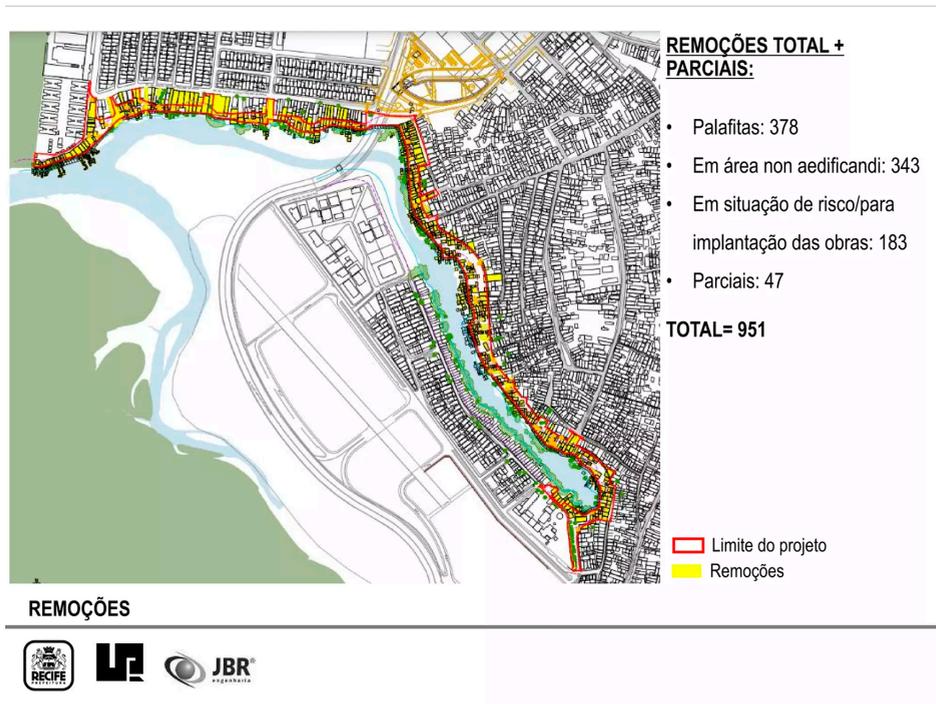


Fonte: Prefeitura do Recife.¹⁸

Trata-se de iniciativa de intervenção em comunidades ZEIS que aponta um total de 951 remoções, mas que prevê apenas 600 unidades habitacionais de interesse social para as famílias atingidas. Manifesta, assim, seu absoluto descompasso com o direito humano à moradia e soluções concretas às famílias pobres que ocupam historicamente a área. Como dito, a área do projeto é contígua aos 12 lotes de imóveis do Lot. Parque Aeroclub, localizado na Rua José Rodrigues, s/n, Pina, Recife/PE (imóveis 1-12 do PLE nº 46/2022), fato que apenas acentua o caráter higienizador da política urbana denunciada:

¹⁸ RECIFE. *Projeto Rio Pina*. Recife: [s.n.], out. 2022.

Figura 2 – Remoções decorrentes do Projeto Rio Pina



Fonte: Prefeitura do Recife.¹⁹

Difícil não se inferir que as iniciativas do PLE nº 46/2022 e “Projeto Pina” estão interconectadas. Aliás, aos fatos, remover 951 famílias e prever HIS para apenas 600 enquanto se destina venda de imóvel público com plenas capacidades de comportar uma solução habitacional ampliada para cidade do Recife não nos permitem refletir em contrário. De forma conveniente e seletiva, esse discurso destitui a complexidade envolvida na produção da cidade e no acesso à moradia e produz como principais efeitos a ampliação das desigualdades socioespaciais e a exposição de parte representativa da população a condições permanentes de vulnerabilidade. Perfaz-se de amplo quadro uma segregação planejada que conduz a política urbana, especialmente a aplicada aos assentamentos humanos e às ZEIS.

3 Estudos de caso em Fortaleza/CE

Em Fortaleza, as ZEIS foram inseridas pela primeira vez na legislação urbanística municipal no Plano Diretor Participativo (PDPFor) de 2009. Entretanto, a

¹⁹ RECIFE. *Projeto Rio Pina*. Recife: [s.n.], out. 2022.

falta de regulamentação desse instrumento como ferramenta para garantir a efetivação do direito à moradia e a democratização da cidade fez com que os conflitos fundiários e as ameaças de remoções forçadas continuassem a ser realidade nesses territórios.

Conforme a previsão do PDPFor de 2009, as ZEIS caracterizam-se por serem territórios destinados à regularização urbanística e fundiária, por serem ocupadas por assentamentos habitacionais de baixa renda ou destinadas a programas habitacionais de interesse social, conforme dispõe o art. 123 da Lei Complementar nº 62/2009 (PDPFor).²⁰ Mesmo com a ausência de regulamentação, além da pouca efetividade dada às ZEIS como instrumento garantidor do direito à moradia aos grupos socioeconomicamente vulneráveis, no processo de revisão que resultou na aprovação do PDPFor (LC nº 62/2009), a demarcação dessas zonas especiais representou um ganho dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil na disputa do planejamento urbano.

Em que pese a forte incidência do mercado imobiliário na disputa do planejamento urbano de Fortaleza, no processo de revisão do PDPFor de 2009, Brasil relata que:

(...) Os movimentos sociais não conseguiram apropriar-se, em tão pouco tempo, de todo o conteúdo necessário para discutir o plano diretor por completo. Dessa forma, devido a participação popular insatisfatória quantitativamente, à capacitação deficitária da sociedade civil, ao mesmo tempo “atropelado” para finalizar o processo e, principalmente, à força política de determinados grupos na luta pela localização na cidade, a desconstrução dos instrumentos urbanísticos teve início no próprio congresso do Plano Diretor Participativo, e tem continuidade até hoje.²¹

A lei complementar delimitou 134 ZEIS no PDPFor de 2009. Posteriormente, foi acrescida a ZEIS Lagamar, conformando o total de 135 ZEIS, sendo elas divididas em três tipos.²² As ZEIS dos tipos 1 e 2 são determinadas por áreas ocupadas,

²⁰ “Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo” (FORTALEZA. *Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/252/text?>. Acesso em: 9 mar. 2023).

²¹ BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 174.

²² As 135 áreas dividem-se em: 45 ZEIS do tipo 1; 56 ZEIS do tipo 2; e 34 ZEIS do tipo 3, distribuídas de maneira não homogênea pelo território da cidade.

sendo as ZEIS do tipo 1 constituídas por assentamentos precários, do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental (art. 126 da LC nº 62/2009); e as ZEIS do tipo 2 constituídas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais destinados à regularização fundiária e urbanística (art. 129 da LC nº 62/2009). As ZEIS do tipo 3 são consideradas ZEIS de vazio, pois se constituem por terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social ou, ainda, destinação diversa prevista em plano específico (art. 133 da LC nº 62/2009).

Observa-se que há uma periferização dessas áreas e que, apesar de representarem uma conquista no Plano Diretor, segundo os movimentos sociais as ZEIS ainda são em número insuficiente para representar os assentamentos precários e, conseqüentemente, estão muito defasadas hoje.²³ Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), publicado em 2012 pela Prefeitura de Fortaleza, a cidade possui 843 assentamentos precários de diferentes tipos.²⁴

De acordo com Brasil,²⁵ as 45 ZEIS do tipo 1 são formadas por 110 assentamentos precários identificados no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com uma população total de 367.029 habitantes, que corresponde a 15% da população total da cidade e que ocupa 3% do território da capital. Já o Relatório das ZEIS, elaborado pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (CTICZ),²⁶ verificou que as ZEIS são formadas por 202 assentamentos precários, um contingente de 23,96% dos assentamentos precários identificados pelo PLHIS, sendo seu quantitativo por ZEIS na forma a seguir apresentada: ZEIS 1, 104 assentamentos precários; ZEIS 2, 51 assentamentos precários; ZEIS 3, 47 assentamentos precários.²⁷

²³ BARBOSA, Guilherme Bezerra Barbosa. *Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização do direito à moradia em Fortaleza - CE: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFor*. 265f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021. p. 181.

²⁴ O plano classifica os assentamentos precários em: favela, favela parcialmente em área de risco, área de risco, cortiços, mutirão, mutirão com área de risco, conjunto habitacional e loteamento irregular.

²⁵ BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 183.

²⁶ Implementado através do Decreto Municipal nº 13.241, de 21 de outubro de 2013, pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), durante a gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio (PDT), com a finalidade de gerar um relatório, que deverá conter informações suficientes para subsidiar o prefeito na tomada de decisão quanto às ações prioritárias, no tocante à regulamentação e à efetiva implantação das ZEIS no município de Fortaleza. Ver: IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. Disponível em: https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

²⁷ IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 27.

Assim, pode-se concluir que 641 assentamentos precários identificados no PLHIS (2012) não haviam sido identificados e inseridos no PDPFor de 2009 como ZEIS, carentes, portanto, da proteção jurídica possibilitada pelas ZEIS ao destinar as áreas assim demarcadas como prioritárias para a promoção de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda.

O Relatório das ZEIS também observou a perda de terrenos vazios em ZEIS 3: uma redução de 14% das áreas de vazio, destoando dos dados da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente relativos à autorização de construções em aproximadamente apenas 4% da área total de vazios demarcada em 2009, concluindo pela irregularidade das construções nessas áreas, uma vez ausente registro de autorização municipal. O relatório aponta ainda que a Regional II, que engloba bairros mais nobres da cidade, foi a que mais sofreu perda de terrenos vazios em ZEIS 3, indicando que, “entre 2009 e 2014, a Regional II perdeu 38% da área total de vazios que possuía em 2009. Já a Regional que menos sofreu essas consequências foi a Regional VI. Nota-se, portanto, uma clara relação entre o valor da terra e a redução da oferta de terra urbanizada em ZEIS 3”.²⁸

Mesmo com a definição expressa de que as normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas para os demais zoneamentos especiais do Plano Diretor, conforme o *caput* do art. 312 do PDPFor, os parágrafos do mesmo artigo mitigam essa especificidade das normas incidentes nas ZEIS tipo 3, prevendo prazo de seis meses para o Poder Executivo municipal delimitar áreas específicas dessas ZEIS para regulamentação especial. Em caso de inércia do poder público municipal, os §§2º e 3º preveem a liberação progressiva para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas em 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3, a cada doze meses, a partir da primeira liberação, prevalecendo até a data da revisão da lei, ou em cinco anos, o que ocorrer primeiro.

Brasil alerta que é necessário atualizar o mapa dos vazios urbanos de Fortaleza e ampliar a quantidade de ZEIS do tipo 3 para que elas possam cumprir o seu papel.²⁹ Apesar do mapeamento dos vazios pelo PLHIS, a prefeitura de Fortaleza não se utilizou desse estudo para ampliar ou alterar as ZEIS de vazio. Além da perda progressiva das ZEIS de vazios pela não regulação dessas zonas por parte do Poder Executivo municipal, o Relatório das ZEIS alerta para outro desvio de finalidade das ZEIS como instrumento para a efetivação do direito à moradia a partir da aprovação da Lei Complementar nº 108, de maio de 2012, com a inserção de

²⁸ IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 158.

²⁹ BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 260f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

dispositivo no Plano Diretor que prevê a invalidez e a perda de eficácia enquanto Zona Especial de Interesse Social das áreas previstas em ZEIS do tipo 1.

Contrária à própria natureza e finalidades das ZEIS, outra alteração legislativa no PDPFor mostra-se incoerente com os objetivos e os demais dispositivos do Plano Diretor, reduzindo a eficácia da ZEIS frente aos interesses imobiliários, que podem requerer a regularização de espaços para a constituição de empreendimentos sem relação com os interesses e necessidades das comunidades dos assentamentos precários localizados nessas zonas. A LC nº 108/2012 acrescentou os §§1º, 2º e 3º ao art. 126 do PDPFor, com a seguinte redação:

Art. 126. (...)

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

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

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

§2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o §1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos.

§3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.³⁰

Ao excluir imóveis inseridos na mesma zona, desvinculando-os dos interesses da população dos assentamentos precários da ZEIS e da demanda habitacional do município, e desconsiderando a reserva do espaço para habitação de interesse social, o município de Fortaleza ignora o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), que deve ser desenvolvido para a regularização fundiária, urbanística e ambiental.

O Relatório das ZEIS destaca, ainda, que é importante considerar a possibilidade de que, ao implementar os projetos urbanísticos e de recuperação urbana e ambiental, o poder público, em acordo com os moradores, necessite deslocar famílias para evitar situações de risco. Nesse caso, os imóveis vazios e não utilizados, localizados no interior das ZEIS, funcionam como reservas imobiliárias essenciais para que seja assegurado o reassentamento dentro da própria comunidade. Dessa

³⁰ FORTALEZA. *Lei Complementar nº 0108, de 30 de maio de 2012*. Modifica a Lei Complementar n.0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Complementar_nº_0108_de_30_de_maio_de_2012. Acesso em: 12 mar. 2023.

forma, daria pleno cumprimento ao direito à moradia adequada,³¹ em consonância com a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu art. 191, I. Informa ainda o relatório que:

Além disso, não se pode ignorar que as ocupações de baixa renda, em geral, não dispõem de área de lazer e equipamentos comunitários. O Plano Integrado de Regularização Fundiária pode perfeitamente destinar os imóveis vazios para suprirem essa carência. Com a atual redação do artigo 126 do PDPFor, nada impede que os imóveis localizados em ZEIS sejam adquiridos por terceiros, para fins não residenciais e desconectados da comunidade, autorizando-os a requerer a sua exclusão desses imóveis da zona especial. Assim, por meio desse mecanismo, imóveis contíguos poderão ser lembrados para dar lugar a grandes empreendimentos. Sendo assim, torna-se totalmente ineficaz a proteção estabelecida em face da especulação imobiliária. Dessa forma, a alteração promovida pela Lei Complementar nº 108/2012 revela-se totalmente contrária à própria natureza e finalidades das ZEIS, mostrando-se incoerente até mesmo com os demais artigos do Plano Diretor.³²

É destacada ainda a necessidade de observar o PLHIS e o seu minucioso diagnóstico em relação aos assentamentos precários, que expõe as fragilidades desses territórios e a necessidade da requalificação urbanística para atender as comunidades de baixa renda que estão nesses assentamentos. Para uma regularização fundiária e urbanística, objetivando a permanência no território com acesso aos serviços essenciais e respeito aos direitos fundamentais para essas populações vulneráveis, é necessária uma atualização dos dados do PLHIS, considerando o nível de consolidação dos assentamentos precários, se há necessidade de reassentamento em cada um deles e quais os imóveis ou terrenos vazios que podem atender a eventual realocação dos assentados em áreas inviáveis de serem requalificadas.

3.1 A ZEIS Lagamar e o caso da comunidade salgadeira

A ZEIS Lagamar foi a última ZEIS inserida na legislação urbana municipal, após a aprovação do Plano Diretor de Fortaleza (LC nº 62/2009). Desde a década de 1990, a ocupação do território do Lagamar é marcada por organizações comunitárias que medeiam conflitos e diálogos com o poder público.

³¹ IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 169.

³² IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 170.

Instituída pela Lei Complementar nº 076, de 28 de março de 2010, a ZEIS Lagamar representa uma grande conquista dos moradores, entidades e movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade socialmente justa.³³ Essa área é marcada por conflitos territoriais, reforçados pela divisão geográfica imposta pelo canal que corta o território ao meio. O divisor físico se apresenta também como divisor de relações, principalmente devido ao tráfico de drogas. Apesar desses conflitos internos, a luta pelo direito à cidade prevalece.

O Lagamar também foi o primeiro território a organizar a eleição do seu conselho gestor, instituído pelo Decreto nº 12.724/2010, chegando a ser elaborado regimento interno, vigorando o conselho até abril de 2013. O conselho ficou inativo até a sua reativação com as eleições dos conselhos gestores das ZEIS a partir do Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018, publicado pela prefeitura após forte pressão de vários territórios, em sua maioria articulados na Frente de Luta por Moradia Digna de Fortaleza. A partir do referido decreto, a Prefeitura de Fortaleza convocou assembleias em 10 ZEIS prioritárias,³⁴ com reconhecida atuação comunitária, para a eleição das comissões eleitorais dos conselhos gestores das ZEIS.³⁵

A ZEIS Lagamar engloba dois assentamentos precários, denominados Lagamar e Santo Expedito, que somam uma população estimada de 11.747 habitantes, segundo o PLHIS (2012). A área total da poligonal é de 483.941,29 m² e está inserida em dois bairros da cidade de Fortaleza: o São João do Tauape e o Alto da Balança.

Assim como as demais ZEIS prioritárias, a ZEIS Lagamar teve seu PIRF elaborado a partir da articulação interinstitucional entre o conselho gestor da ZEIS, com seus representantes comunitários, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (representada pelo IPLANFOR) e uma das instituições de ensino, pesquisa e extensão de nível superior, representadas pelas principais universidades da cidade de Fortaleza, sendo o plano da ZEIS Lagamar escrito por equipe técnica da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

3.1.1 Comunidade Salgadeira – Ocupação São Francisco

A comunidade Salgadeira, localizada dentro da ZEIS Lagamar, originou-se da Ocupação São Francisco, iniciada em 2014 em área que era utilizada anteriormente

³³ IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015. p. 39.

³⁴ Foram escolhidas as seguintes ZEIS de tipo 1: ZEIS Pirambu, ZEIS Moura Brasil, ZEIS Dionísio Torres (Vila Vicentina), ZEIS Bom Jardim, ZEIS Mucuripe, ZEIS Pici, ZEIS Lagamar, ZEIS Serviluz, ZEIS Poço da Draga, ZEIS Praia do Futuro A e B.

³⁵ FORTALEZA. *Prefeitura de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis*. 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>. Acesso em: 4 mar. 2023.

para salgar couro, que foi desativada após visitas da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) de Fortaleza. A Ocupação São Francisco é composta por becos estreitos, pequenas casas de alvenaria, sem acesso à água e energia regular, em um terreno no bairro Alto da Balança. A ocupação ganhou esse nome em homenagem ao santo padroeiro do Lagamar.³⁶

A comunidade é ameaçada de remoção por processo de reintegração de posse ajuizado pelos antigos proprietários, que objetiva o despejo de aproximadamente 90 famílias que ocupam esse lugar. O conselho gestor da ZEIS do Lagamar acompanhou a formação dessa comunidade, mobilizando encontros para dar amplo conhecimento sobre a ZEIS Lagamar.

A comunidade da Salgadeira foi um dos casos monitorados pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos³⁷ no Ceará, a partir dos dados fornecidos pelo Escritório de Direitos Humanos e Advocacia Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), sendo um dos conflitos urbanos judicializados com ameaça de remoção suspensa antes da pandemia de COVID-19. A ação judicial foi promovida em 2014 e, em 2019, foi realizado acordo no qual as partes concordaram com a suspensão do processo, assim como com a consequente suspensão dos efeitos da medida liminar concedida. O município de Fortaleza se comprometeu em apresentar uma proposta de regularização da ZEIS Lagamar, contemplando a área objeto do litígio. O tempo de suspensão é até o mês de julho de 2020, prazo no qual seria aprovado o Plano Integrado de Regularização Fundiária da ZEIS Lagamar. Assim, entraram em acordo com o proprietário e a Prefeitura de Fortaleza para a suspensão do processo até julho de 2020 e a realização da regularização fundiária da área, por se tratar de uma ZEIS.

Em abril de 2021, o proprietário renovou o pedido de execução da reintegração de posse. O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, peticionou nos autos pela manutenção da suspensão com fundamento na Resolução nº 90, de 2 de março de 2021, do Conselho Nacional de Justiça. Em novembro de 2022, o EFTA pediu a extinção do processo por abandono de causa; porém, o pedido foi rejeitado e foi proferida decisão de saneamento do feito, restando ainda suspensa a execução da liminar.

O conflito da comunidade da Salgadeira é um exemplo de como é possível utilizar o Zoneamento Especial de Interesse Social (ZEIS) para a garantia da

³⁶ LIMEIRA, Laissa Vitória da. *Conflitos Fundiários Urbanos em Fortaleza, Ceará: o poder público e a comunidade na ZEIS do Lagamar*. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Fortaleza, 2020. p. 66.

³⁷ MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago (Org.). *Remoções forçadas no Nordeste: análise de conflitos fundiários urbanos e incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2021*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

permanência de uma comunidade que sofre ameaça de despejo. Isso evidencia que, mesmo com a fragilidade desse instrumento jurídico, pela ausência de regulação pelo Poder Executivo municipal, a ZEIS foi utilizada para formar uma argumentação jurídica que expõe a omissão do poder público em realizar a regularização fundiária dessas áreas, que são ocupadas por comunidades de baixa renda, que, em sua maioria, estão consolidadas em assentamentos precários.

4 AEIS e conflitos fundiários em Natal/RN

Em Natal, grande parte dos assentamentos caracterizados como ZEIS, em especial os localizados na região litorânea, sofre, desde a sua regulamentação, a pressão de segmentos turísticos e imobiliários. Essas articulações se materializam em instrumentos urbanísticos, processos judiciais e perseguições políticas que objetivam a desconstrução das ZEIS. Temos, assim, como casos emblemáticos as ZEIS de Mãe Luíza, Vila de Ponta Negra e Comunidade da África, regiões litorâneas e geograficamente localizadas em Zonas de Interesse Turístico (ZIT), que são, historicamente, alvos de disputas territoriais, políticas e sociais.

Em 1994, o Plano Diretor de Natal regulamentou o conceito das ZEIS, nomeando-as como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A diferença era apenas terminológica, uma vez que objetivava priorizar as dimensões sociais e urbanísticas de assentamentos e populações especiais na cidade, identificando-as e criando mecanismos de garantia do direito humano à moradia e protegendo as habitações dos territórios ocupados pelas populações mais pobres.

Entretanto, Natal teve um curto percurso de debate e regulamentações de AEIS, em que pese, após a aprovação do Plano Diretor de 1994, foram regulamentadas apenas quatro AEIS, sendo Mãe Luíza a primeira (1995), seguida do Passo da Pátria (2002), do Jardim Progresso (2004) e de Nova Descoberta (2006). Sobre esse processo, importante pontuar que:

Num primeiro momento, verifica-se tendência de expansão do mercado formal, sobretudo, em direção às franjas periféricas da cidade de Natal. Essa tendência expansionista se dá, portanto, sobre áreas historicamente ocupadas por populações socialmente vulneráveis e instituídas no Plano Diretor de Natal como Áreas Especiais de Interesse Social. Nesse sentido, destacam-se os principais bolsões de pobreza de Natal situados na zona norte, zona oeste da cidade e bairros ribeirinhos, além de frações urbanas da orla marítima de Natal como Redinha, Santos Reis, Rua do Motor, Alto do Juruá-Petrópolis, Mãe Luíza e Vila de Ponta Negra. Na ausência de regulação efetiva do uso e ocupação do solo e de política habitacional de interesse social, com incidência nos direitos urbanos, as populações das áreas de vulnerabilidade social serão deslocadas para fora do perímetro urbano de Natal,

pressionando o ambiente natural e formando a periferia metropolitana de alta vulnerabilidade – habitações populares e precárias informais.³⁸

Em 2017, iniciou-se o novo processo de revisão do Plano Diretor, que, com muitos obstáculos e dificuldades, foi retomado em 2019 e concluído em 2021. Conforme balizam Leôncio *et al.*,³⁹ o processo de revisão do Plano foi marcado por um intenso processo de desarticulação e ataque à participação social, além de uma nítida reprodução dos interesses mercadológicos e imobiliários por parte da SEMURB. Além disso, em síntese, foi possível verificar:

A exclusão de algumas AEIS que já estavam delimitadas; A não inclusão de AEIS proposta por organizações sociais, como os “territórios da pesca”; O enfraquecimento da proteção do patrimônio público em áreas de habitação social; A criação de AEIS de terrenos vazios sem sua delimitação, inviabilizando a aplicação dos instrumentos voltados para fazer cumprir a função social da propriedade; A prioridade à mera regularização da documentação de propriedade, com esvaziamento da importância da regulamentação das AEIS e do projeto urbanístico para obras de melhorias urbanas; A concentração de poder no executivo municipal e o esvaziamento das instâncias do processo participativo.⁴⁰

Como consequência desses processos, outros conflitos fundiários envolvendo AEIS regulamentadas e outras que lutam pela regulamentação passaram a corporificar. Há exemplo da realização de levantamento topográfico para alargamento da Rua do Motor, localizada em AEIS entre os bairros das Rocas e Praia do Meio, sinalizando um conflito de despejo forçado em função da obra como consequência da flexibilização dos padrões construtivos daquele território, a partir do novo Plano Diretor.

Na mesma região, a comunidade do Jacó, no bairro das Rocas, sofre a pressão da especulação imobiliária e o ataque ao seu território, em situação semelhante ao que passou na área de Mãe Luiza, que, após deslizamentos de terra e interdição de casas, teve a sua configuração como AEIS atacada e questionada. Nesse processo de questionamento e regulamentação de AEIS em Natal, destaca-se Mãe

³⁸ RIO GRANDE DO NORTE. *Tendências, visão de futuro e diretrizes do Plano Estratégico Natal Metrópole 2020*. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal. Recife: FADE, 2007. p. 60. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/Produtos_4_e_5.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

³⁹ LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães *et al.* O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 115-148, 2020.

⁴⁰ BENTES SOBRINHA, Maria Dulce; MORETTI, Ricardo; DIÓGENES, Maria Caroline. Áreas Especiais de Interesse Social em Natal: direito à moradia em risco. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Brasília: FAU-UnB, 2021. p. 136.

Luíza, bairro localizado na zona leste da capital, com origem na década de 1940, oriundo de fluxos de deslocamentos entre pessoas do interior e comunidades pesqueiras. Localizada em frente ao mar, em torno do Parque das Dunas e próxima ao centro da cidade, sua localização atraía trabalhadores da região por conseguirem acessar locais de trabalho, além de possibilitar a pesca no mar e o plantio na região de mata, muito próxima ao seu território.

As melhorias e os serviços públicos só chegaram na década de 1970, num salto urbanístico em toda a região, principalmente após a valorização do solo pela construção da Via Costeira, nos anos 1980. O território foi o primeiro a conseguir regulamentação com Área Especial de Interesse Social no Plano Diretor de Natal, por via da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Bairro de Mãe Luiza (Lei nº 4.663/21995).

Esse processo só foi possível devido à organização da comunidade e da assessoria que se juntou às associações do bairro, aos movimentos ligados à igreja, além de um intenso trabalho de proteção social por meio de redes nacionais e internacionais de direitos humanos.⁴¹ A organização da comunidade gerou não somente a minuta da lei que regulamentou o uso e ocupação do solo do bairro, mas também criou estratégias de monitoramento e resistência contra especulação imobiliária e do capital que atingiram aquele território.

Entretanto, mesmo com o histórico de resistências e organização social da comunidade, a revisão do Plano Diretor em 2020 novamente atacou o direito à habitação e moradia, em especial na AEIS Mãe Luiza. Dentre as mudanças trazidas no novo plano, AEIS não regulamentadas podem estabelecer novos desmembramentos e remembramentos em lotes inferiores a 300 m², alterando também o gabarito máximo de AEIS, que, antes, era 7,5 m (art. 25, inciso II) passando para 15, m dentre os vazios urbanos.

No caso de Mãe Luiza, AEIS já regulamentada, a proposta que mais foi lida como perigosa pela comunidade e agentes parceiros diz respeito à regulamentação mais permissiva em terrenos situados nas divisas entre zonas e bairros. Na tentativa de facilitar a verticalização do bairro, foi proposta, durante o processo de revisão, a Emenda 12, que previa a adoção do maior potencial construtivo nas divisas entre Zona Adensável e AEIS ou Zonas de Adensamento Básico.

A comunidade organizou-se pela sua derrubada, pois isso atingiria a Rua Guanabara (AEIS Mãe Luiza), que passaria a adotar o padrão construtivo da Zona Adensável de Areia Preta, bairro que limita a AEIS, mas que hoje já é absolutamente verticalizado. O processo transformaria Mãe Luiza numa verdadeira ilha isolada por espigões, sem acesso ao direito à paisagem, além das consequências

⁴¹ BENTES SOBRINHA, Maria Dulce; MORETTI, Ricardo; DIÓGENES, Maria Caroline. Áreas Especiais de Interesse Social em Natal: direito à moradia em risco. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Brasília: FAU-UnB, 2021.

socioambientais provocadas por esse processo. A Emenda 12 foi retirada do Plano Diretor graças à organização dos moradores de Mãe Luiza, que sintetizam bem a luta pela regulamentação justa e participativa das AEIS em Natal e como as contradições nesse processo são escancaradas através da luta social, da assessoria da comunidade e da ação em rede; e permanecem monitorando as mudanças urbanísticas para o monitoramento do seu território, para além do Plano Diretor.

5 Estudo de caso em Salvador/BA

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), Lei Municipal nº 9.069/2016, estabeleceu 234 ZEIS, subdividindo-as em cinco categorias, das quais 163 estão definidas como ZEIS 1 (assentamentos precários, favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares); três áreas definidas como ZEIS 2 (edificações sob a forma de cortiço, habitações coletivas, vilas ou filas de casa); 20 demarcações como ZEIS 3 (terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados); 43 do tipo ZEIS 4 (assentamentos precários ocupados por população de baixa renda inseridos em APA ou em APRN); e cinco áreas definidas como ZEIS 5 (assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, com destaque àquelas vinculadas à pesca e mariscagem).

Consoante Lima, Gonzalez e Oliveira,⁴² o PDDU de 2016 estabeleceu o enquadramento das áreas em categorias similares ao Plano Diretor de 2008; no entanto, acresce quase o dobro do número de ZEIS e aumenta a superfície afetada. Acrescenta-se que o Plano Diretor estabelece como obrigação do poder público municipal a regularização, para fins urbanísticos, das edificações existentes nas ZEIS até a publicação do PDDU, vide art. 70, bem como a obrigação de promover a regularização fundiária, urbanística e jurídico-legal por meio de instrumentos, a exemplo da Zona Especial de Interesse Social, vide art. 71, I.

Merece destaque o art. 167 do PDDU, que estabelece como objetivos das ZEIS a promoção de regularização fundiária sustentável, condições de habitabilidade e integração dos assentamentos precários ao conjunto da cidade, participação e controle social da gestão dos espaços urbanos e a regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários, cortiços e conjuntos habitacionais.

Têm-se as ZEIS como um instrumento urbanístico importante para a garantia do direito à cidade e do direito à moradia. No entanto, a falta ou morosidade na regulamentação e as disputas em torno da sua implementação são óbices à sua efetivação. Nesse sentido, destacam-se os dados da Campanha Despejo Zero na

⁴² LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros e. Zonas Especiais de Interesse Social: o limiar entre o direito e a desposseção. *In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Palmas: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019.

Bahia, que, ao mapear os conflitos urbanos pela posse da terra, tem cadastrado na cidade de Salvador o conflito na Comunidade Tororó, ZEIS 1.

5.1 O caso do Tororó

Destaca-se que, no Plano Diretor Urbano do Município de Salvador, Lei nº 9.096/2016, a Comunidade do Tororó foi definida como ZEIS 1, que, consoante à legislação, corresponde aos assentamentos precários habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir habitação de interesse social.

É importante destacar, consoante Lima *et al.*, que “o PDDU, assim, ao instituir e demarcar uma superfície da cidade como ZEIS, estabelece que o Poder Executivo Municipal deve promover a regularização fundiária e garantir a permanência da população local, com mobilização prioritária de recursos para tanto”.⁴³ Ocorre que, em 2017, a Prefeitura Municipal de Salvador editou a Lei nº 9.233/17 desafetando a área do Tororó, utilizando-se da afirmação da supremacia do interesse público sob o privado para destinar à área Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A, devido ao Contrato de Concessão nº 001/2015 firmado entre o município do Salvador e a empresa.

O conflito fundiário na localidade intensifica-se com a propositura da ação de reintegração de posse, tendo como proponente a Prefeitura Municipal de Salvador em face de 43 moradores indicados como ocupantes irregulares da área situada na Rua Monsenhor Rubens Mesquita e Rua Futuro do Tororó, localizadas no bairro Tororó, na qual alega a urgente necessidade da reintegração de posse para o cumprimento do contrato de concessão com a Nova Lapa Empreendimentos.

No juízo de primeiro grau, houve a negativa do pleito liminar formulado pela prefeitura. No entanto, essa obteve provimento ao agravo de instrumento, no qual a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia deferiu a imissão na posse, condicionando ao município a observância ao direito à moradia, devendo inserir os afetados em programas habitacionais ou à indenização quanto à realocação, efetuar o pagamento compensatório das benfeitorias, oferecer auxílio-aluguel e auxílio para o transporte de bens.

Tendo por base essa decisão, o município de Salvador iniciou o processo de remoção dos moradores através da formalização de termos de compromisso individuais, prevendo valores indenizatórios e iniciando a demolição de casas.

⁴³ LIMA, Adriana Nogueira Vieira *et al.* O Bairro de 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: Fórum, v. 7, n. 12, 2021. p. 241.

Destaca-se que, em que pese o Plano Diretor Urbano estabeleça a destinação da área para moradia e a obrigação do poder municipal em regularizar a área, houve clara violação ao instrumento urbanístico, conforme avaliam Lima *et al.*:⁴⁴

Qualquer desvio da norma configura violação à ordem urbanística, passível, portanto, de controle judicial, uma vez que cabe ao Judiciário intervir sobre o ato administrativo que confronte a norma jurídica. Sendo assim, a não implementação de uma política habitacional e de regularização fundiária em área demarcada como ZEIS representa uma violação a interesses difusos e coletivos, com implicações tanto para as famílias diretamente envolvidas como para toda a coletividade, na medida em que os efeitos de uma remoção representam o contrário dos objetivos da política urbana e habitacional previstos no planejamento municipal, com possíveis efeitos na dinâmica da cidade como um todo.

6 Considerações finais

Embora a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constitua um processo de “zoneamento inclusivo”⁴⁵ necessário para corrigir as desigualdades urbanas, é evidente que há um longo caminho a percorrer entre a legislação urbana e os processos de despossessão que ocorrem nos territórios. Para compreender melhor esses processos, utilizou-se uma metodologia de estudos de casos que combina raciocínios dedutivos e indutivos, buscando analisar as demarcações e desconstituições das ZEIS em quatro importantes capitais brasileiras: Salvador, Fortaleza, Recife e Natal.

A abordagem problemática adotada, que envolve a análise de problemas ou casos concretos, permite sistematizar a experiência dos sujeitos envolvidos nesse contexto. Além disso, o raciocínio dedutivo, utilizado de forma complementar, auxilia na organização desses casos sob diferentes perspectivas, criando uma “rede de conhecimento” para uma epistemologia da política urbana baseada em múltiplas visões e ações práticas.

Os estudos de casos apresentados permitem visualizar um movimento de desconstrução da experiência do zoneamento inclusivo, chamando a atenção para os conflitos fundiários decorrentes das disputas de território e da falta de regulamentação e efetividade dos instrumentos urbanísticos nessas quatro capitais. Observa-se, especialmente, que as ZEIS localizadas em áreas litorâneas enfrentam pressões de grupos turísticos e imobiliários desde sua regulamentação, materializadas por

⁴⁴ LIMA, Adriana Nogueira Vieira *et al.* O Bairro de 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: Fórum, v. 7, n. 12, 2021. p. 245.

⁴⁵ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

meio de instrumentos urbanísticos, processos judiciais e perseguições políticas com o objetivo de desmantelá-las.

Apesar desses desafios, as ZEIS continuam sendo uma ferramenta importante para enfrentar os conflitos fundiários urbanos e garantir o direito à moradia adequada para a população de baixa renda. No entanto, é necessário fortalecer a cultura jurídica em torno dessas zonas. À medida que as cidades continuam a crescer e enfrentar novos desafios, as ZEIS devem ser reconhecidas como parte integrante de qualquer estratégia de planejamento urbano e desenvolvimento sustentável. Elas não devem ser vistas como uma medida isolada, mas como um componente essencial de uma abordagem holística para a construção de cidades mais justas e inclusivas. É preciso considerar a implementação de ZEIS em conjunto com políticas habitacionais abrangentes, programas de regularização fundiária, infraestrutura adequada e acesso a serviços básicos, promovendo, assim, uma urbanização equitativa e sustentável.

Ao integrar as ZEIS de forma abrangente nas políticas e práticas de planejamento urbano, as cidades poderão promover uma distribuição mais equitativa dos espaços urbanos, combatendo a segregação socioespacial e criando condições para que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna e a uma cidade mais inclusiva. A promoção e a proteção das ZEIS são passos fundamentais para a construção de um futuro urbano mais justo e sustentável.

Special zones of urban conflict: the dispute and decharacterization of the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in Salvador, Fortaleza, Recife, and Natal

Abstract: This article aims to analyze the processes of decharacterization of areas demarcated as Special Social Interest Zones (ZEIS) in four Northeastern state capitals (Salvador, Fortaleza, Recife, and Natal), to highlight the dispute for territory and the inadequate protection of the right to housing as causes of urban land conflicts. From the analysis of the historical trajectories of these areas, the main actors involved in the process of decharacterization and the strategies used to distort their social function were identified. The ZEIS are areas destined to meet the housing demands of low-income and vulnerable social groups, seeking to ensure access to decent housing and the right to the city. However, these areas are subject to pressures and disputes by different actors involved in the urbanization process, such as the real estate market, the government, and local communities. The results indicate that the dispute for territory and the inadequate protection of the right to housing are factors that contribute to the decharacterization of the ZEIS, since the lack of effective public policies and adequate urban control instruments favors the action of private actors who disrespect the social function of property and the right to the city.

Keywords: Urban land conflicts. Territorial disputes. Urban Master Plan. Right to Housing. Special Social Interest Zones.

Referências

ARARIPE, Vitor. *Relatório de Pedido de Vistas ao Conselho de Desenvolvimento Urbano-CDU*. Recife: IAB-PE, 2022.

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

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce; MORETTI, Ricardo; DIÓGENES, Maria Caroline. *Áreas Especiais de Interesse Social em Natal: direito à moradia em risco*. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Brasília: FAU-UnB, 2021. Disponível em: <https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/22280.pdf>.

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

CAVALCANTI, Helenilda *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016. p. 307-376.

FORTALEZA. *Lei Complementar nº 0108, de 30 de maio de 2012*. Modifica a Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Complementar_nº_0108_de_30_de_maio_de_2012. Acesso em: 12 mar. 2023.

FORTALEZA. *Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/252/text?>. Acesso em: 9 mar. 2023.

FORTALEZA. *Prefeitura de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis*. 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-convoca-a-sociedade-para-eleger-representantes-das-comissoes-eleitorais-das-zeis>. Acesso em: 4 mar. 2023.

IPLANFOR. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. *Relatório das ZEIS*. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2015.

LEÔNICIO, Érica Milena Carvalho Guimarães; ANDRADE, Sarah de Andrade e; BRASIL, Amíria Bezerra; ATÁIDE, Ruth Maria da Costa. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 115-148, 2020. DOI: 10.55663/rbdu.v6i11.95.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silva de Viveiros e. Zonas Especiais de Interesse Social: o limiar entre o direito e a despossessão. In: *Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Palmas: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177373-ZONAS-ESPECIAIS-DE-INTERESSE-SOCIAL-O-LIMIAR-ENTRE-O-DIREITO-E-A-DESPOSSESSAO>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O Bairro de 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: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233-249, 2021. DOI: 10.55663/rbdu.v7i12.335.

LIMEIRA, Laissa Vitória da. *Conflitos Fundiários Urbanos em Fortaleza, Ceará: o poder público e a comunidade na ZEIS do Lagamar*. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Fortaleza, 2020.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago (Org.). *Remoções forçadas no Nordeste: análise de conflitos fundiários urbanos e incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2021*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

RECIFE. *Lei nº 14.511/1983*. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RECIFE. *Lei nº 18.772/2020*. Acrescenta o art. 15-A, da lei municipal nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qysup>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RECIFE. *Projeto de Lei do Executivo n. 24/2020*. Acrescenta o art. 15-A, da lei municipal nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Disponível em: https://publico.recife.pe.leg.br/pysc/download_materia_pysc?cod_materia=MTAyNjU1&texto_original=1. Acesso em: 10 mar. 2023.

RECIFE. *Projeto Rio Pina*. Recife: [s.n.], out. 2022. Disponível em: <https://www.slideshare.net/IncioFrana2/pinaprojetofinalcomunidadepdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. *Tendências, visão de futuro e diretrizes do Plano Estratégico Natal Metrópole 2020*. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal. Recife: FADE, 2007. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/Produtos_4_e_5.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

ROLNIK, Raquel. *Zonas de Especial Interesse Social*. São Paulo: Pólis, 1998.

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

SANTO AMORE, Caio. *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*. 283f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Librório. *Soluções alternativas para conflitos fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOZO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007.

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

SILVA NETO, Antonio Celestino da; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; COSTA, Lara Paula de Meneses; OLIVEIRA, Pedro Levi Lima. Zonas especiais de conflitos urbanos: a disputa e a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social em Salvador, Fortaleza, Recife e Natal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 143-168, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART06
