

A SABOTAGEM DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE VAZIO PELO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: UM INDICATIVO DO ABANDONO DAS ZEIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE?

THE SABOTAGE OF SPECIAL ZONES OF SOCIAL INTEREST OF VACANT LAND IN FORTALEZA: AN INDICATION OF THE ABANDONMENT OF ZEIS AS AN INSTRUMENT OF URBAN POLICY AND LAND REGULARIZATION IN THE CITY?

Cynara Monteiro Mariano¹

Harley Sousa de Carvalho²

Guilherme Bezerra Barbosa³



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Resumo: O presente trabalho pretende analisar o tratamento dado pelo município de Fortaleza ao instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo 3, durante os dez primeiros anos de vigência do Plano Diretor Participativo (PDPFor) de Fortaleza. A partir da análise da regulamentação legislativa das ZEIS do tipo 3, as chamadas ZEIS de vazio, e das razões relacionadas à não implementação desse instrumento de política urbana e regularização fundiária em Fortaleza, busca-se compreender como foi possível o esvaziamento das ZEIS 3 por meio da própria atuação institucional do município, ou seja como a institucionalidade municipal sabotou o próprio instrumento que deveria implementar. A partir dessa pesquisa, conclui-se que o município de Fortaleza, que atualmente passa por processo de revisão do seu plano diretor, deverá se distanciar do uso desse instrumento de regularização fundiária e

1 Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará; pós-doutora pela Universidade de Coimbra; doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza; mestra em Direito Público (Ordem Jurídica Constitucional) pela Universidade Federal do Ceará (2005); orientadora do grupo de pesquisa serviços públicos e condições de efetividade da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Email: cynaramariano@gmail.com. ORCID:

2 Professor da Faculdade Terra Nordeste; doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará; mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará; associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e pesquisador do grupo de pesquisa serviços públicos e condições de efetividade da Faculdade de Direito da Universidade Federal. Email: harleyjus@gmail.com. ORCID:

3 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará; associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e pesquisador do grupo de pesquisa serviços públicos e condições de efetividade da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Email: guilhermebezerrabarbosa@gmail.com. ORCID:

concretização do direito à moradia, em favor de uma política urbana pautada por uma gestão distante dos ideais que nortearam o PDPFor.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social; Plano Diretor Participativo de Fortaleza; Regularização Fundiária.

Abstract: This research intends to analyze the way how Fortaleza municipality dealt with the Special Zones of Social Interest (ZEIS) type 3, during the first ten years of existence of the Participative Master Plan (PDPFor) of Fortaleza. By studying the legal regulamentation of ZEIS type 3, the type of ZEIS created to give use to vacant land, this paper intends to provide an explanation for how ZEIS type 3 in Fortaleza was made impracticable through the actions of the municipal Public Power itself, thus this research show how the municipality of Fortaleza sabotaged it's own instrument of urban policy. The conclusion here presented is that Fortaleza municipality, which currently goes through the review process of the city's master plan, will not strive to implement ZEIS type 3, but rather will favor an urban policy that is distant from the ideals that the PDPFor embodies.

Keywords: Special Zones of Social Interest; Participative Master Plan of Fortaleza; Land Regularization.

1 INTRODUÇÃO

O zoneamento é um dos mais tradicionais instrumentos de planejamento territorial e urbano utilizado nas cidades de todo o mundo (SOUZA, 2010, p. 250). Tal instrumento ganhou especial impulso com o urbanismo modernista que vislumbrava a ordenação urbana à luz da racionalidade técnico-científica, almejando uma concepção euclidiana do espaço.

Entretanto, o citado instrumento nem sempre produziu resultados positivos. O apego à concepção formal do espaço produziu subdivisões com funções específicas como moradia, comércio, indústria, serviços, o que contribuiu para o espraiamento das cidades, para o aumento do fluxo de pessoas e gerou graves consequências para a mobilidade urbana e para a qualidade de vida. Em acréscimo, a história do planejamento urbano relata casos de que o instrumento foi capturado para promover segregações raciais, sociais e étnicas (SOUZA, 2010, p. 250).

Todavia, o zoneamento, como construção do engenho humano que é, não possui uma essência imutável. É diante disso que, no Brasil, sobretudo à partir da década de 1980, foram desenvolvidas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (SOUZA, 2010, p. 489). Essas zonas representam, ao contrário da concepção tradicional, delimitações de espaços que não cumprem os critérios formais de uso do solo urbano e que são ocupados por assentamentos precários ou irregulares. Os objetivos das ZEIS são (i) criar normas específicas para tais territórios, de modo que a flexibilização possibilite a sua formalização e, conseqüentemente, o pleno acesso aos serviços públicos e à segurança da posse, ou seja, para efetivar a justiça socioespacial e (ii) demarcar os territórios que devem ser priorizados para o desenvolvimento da política habitacional. A experimentação que criou as ZEIS repercutiu nacionalmente e fez o instrumento ser previsto em duas leis nacionais brasileiras: a) a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e b) 11.977/2009, lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização fundiária urbana.

O reconhecimento institucional do instrumento se deu em especial em virtude dos movimentos que se articularam e se articulam em torno do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, o qual é composto por assessorias técnicas e de lideranças político-partidárias historicamente engajadas com as pautas da reforma urbana, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000. As ZEIS⁴, portanto, não são um simples instrumento de regularização jurídica da moradia. Tratam-se de instrumento de política urbana e regularização fundiária inspirados por ideais amplos de reforma urbana, que buscam promover a concretização de direitos fundamentais por meio da gestão territorial democrática e participativa; da eficácia negativa contra ações de remoção; do desencorajamento do uso da propriedade urbana em desacordo com sua função social e do resguardo de parte da terra urbana para a utilização para fins da concretização do direito à moradia, dentre outros objetivos.

O atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) ganhou normatividade com a lei municipal complementar n° 62 de 2009 (FORTALEZA, 2009) e, nos termos do art. 40, §3° do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é necessário que seja feita a revisão da norma básica de política urbana no ano de 2019, pois a mencionada lei completa nesse ano dez anos de vigência. Contudo, não se sabe como o próximo plano diretor irá tratar das ZEIS 3, ou seja,

⁴ As Zonas Especiais constam no relatório brasileiro elaborado para a Habitat III (IPEA, 2016), onde se expressa que: “O espraiamento pode ainda ser regulado por outros instrumentos de políticas setoriais, além do próprio plano diretor. Um exemplo são os planos locais de habitação,¹⁰ na medida em que os mesmos podem prever estratégias para promoção de moradia em regiões mais centrais, seja através da utilização de instrumentos de zoneamento inclusivo e reserva fundiária para habitação de interesse social (zonas especiais de interesse social – Zeis) ou do fomento ao uso e readequação de imóveis desocupados.

das ZEIS de vazio em Fortaleza, pois, após a sua previsão e demarcação no PDPFor de 2009 não houve qualquer avanço na sua implementação pelo município. Ao contrário, a legislação urbanística e a atuação de diversos órgãos da estrutura municipal denotam uma falta de vontade política no que diz respeito à regulamentação e aplicação das ZEIS 3 e, até mesmo, explícita intenção de que o mencionado instrumento de política urbana seja expurgado do ordenamento jurídico municipal fortalezense.

Portanto, pretende-se analisar como as ZEIS 3 em Fortaleza foram “sabotadas” ao longo dos dez primeiros anos de vigência do PDPFor. Utiliza-se o vocábulo “sabotagem” para descrever como o município atuou em relação às ZEIS 3 justamente porque argumenta-se que o instituto foi propositalmente inviabilizado pelo próprio município, sem que fosse efetivamente eliminado do ordenamento jurídico. O PDPFor previu e demarcou as ZEIS 3, mas ao mesmo tempo criou condições e falhas que poderiam ser exploradas por aqueles que possuíssem interesses conflitantes com a implementação das ZEIS de vazio em Fortaleza.

Nessa perspectiva, pretende-se, primeiramente, demonstrar o que se entende por sabotagem das ZEIS 3 em Fortaleza por meio da análise do próprio PDPFor, através da análise dos entendimentos sobre o tema defendidos pela Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PROURMA) e pela Procuradoria Geral do Município (PGM), bem como pela análise do relatório das ZEIS elaborado pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, o qual construiu diagnóstico sobre as ZEIS em Fortaleza (FORTALEZA, 2016) e sugeriu medidas a serem tomadas pelo poder executivo municipal.

Em seguida, analisa-se como o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza tem ocorrido até meados de 2019 para, em seguida, serem elaboradas considerações acerca da minuta de plano diretor construída pelo município de Fortaleza, sem participação popular, que foi obtida pela imprensa local e divulgada amplamente. Tal análise é feita também com base no contexto trazido pela lei nº 13.465/2017, a qual alterou substancialmente os marcos legais para a regularização fundiária no Brasil. A partir dos elementos acima delineados, procura-se especular como as ZEIS 3 em Fortaleza serão tratadas pela legislação municipal e pelo próprio município, quando, em Fortaleza, for concluído o processo de revisão do PDPFor.

2 AS ZEIS EM FORTALEZA: UMA INTRODUÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DO INSTITUTO E ÀS SUAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO

As ZEIS são instrumento de política urbana que utilizam a demarcação territorial de determinadas áreas, para a aplicação de regras especiais de uso e ocupação do solo, com o objetivo, notadamente, de concretizar o direito à moradia⁵. Esse instrumento urbanístico aparece na legislação federal pela primeira vez no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), no seu art. 4º, V, f) (BRASIL, 2001). Contudo, a origem das ZEIS no direito urbanístico brasileiro remonta à década de 1980 (CASIMIRO, 2010, p. 187). Em Recife, as ZEIS foram instituídas em 1995. Duzentas das quinhentas favelas de Recife, à época, foram classificadas como ZEIS. Foi ainda, na Região Metropolitana de Recife, no município de Jaboatão dos Guararapes, por meio da lei municipal que instituiu as ZEIS e do instituto da usucapião coletiva, que ocorreu processo pioneiro de regularização fundiária e urbanização (CARMONA, 2015, P. 383). A experiência na aplicação das ZEIS em Recife fez com que esse instituto passasse a ser considerado uma das grandes ferramentas potenciais para a concretização dos ideais da política urbana presentes no ordenamento jurídico brasileiro pós Constituição de 1988.

Atualmente, o conceito de ZEIS presente na legislação federal encontra-se na lei nº 13.465/2017⁶. O único dispositivo que trata do tema na referida lei, o art. 18, limita-se a conceituar o instituto, a afirmar que o Distrito Federal e os municípios podem instituir ZEIS e a afirmar que a Reurb⁷ não está condicionada à existência de ZEIS (BRASIL, 2017). Embora a legislação federal não trate de maneira extensa sobre o tema, a edição da lei nº 13.465/2017 teve impactos diretos no que diz respeito à utilização das ZEIS, na medida em que criou normatização para regularização fundiária que pode tornar as ZEIS ainda menos atraentes aos olhos do gestor público municipal. Adiante nesse trabalho, essa questão será desenvolvida.

Em Fortaleza, as ZEIS foram previstas pela primeira vez no atual plano diretor, promulgado após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, sendo este, portanto, o primeiro

5 Ligia Maria Silva Melo de Casimiro conceitua ZEIS da seguinte forma: “A ZEIS é uma demarcação territorial de categoria especial que permite ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização fundiária, urbanística e ambiental dos assentamentos.” (CASIMIRO, 2010, p. 188).

6 “Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território. § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. § 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.” (BRASIL, 2017).

7 Regularização Fundiária Urbana, nos termos da lei nº 13.465/2017.

plano diretor de Fortaleza a ser construído norteado por diretrizes e conceitos como o de direito à cidade. O processo de construção do PDPFor contou com ampla participação popular, o que teve como fruto uma norma base de política urbana contraditória, que refletia diversos interesses conflitantes (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 33).

Destaca-se que o art. 3º do PDPFor estabelece o seguinte: “[...] São princípios da Política Urbana: I - as funções socioambientais da cidade; II - a função social da propriedade; III - a gestão democrática da cidade; IV - a equidade.” (FORTALEZA, 2009). Machado (2010, p. 327) pontua que dos quatro princípios da política urbana estabelecidos pelo PDPFor, três são elementos essenciais defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o qual influenciou intensamente a legislação urbanística nacional, tanto em âmbito federal como em âmbito municipal.

Foi justamente porque os setores que normalmente pautavam o planejamento urbano de Fortaleza sem ter de lidar com visões de cidade radicalmente divergentes foram submetidos ao contraditório possibilitado pela participação popular que foi possível assegurar a previsão das ZEIS no PDPFor. Assim, em Fortaleza foram criadas quarenta e cinco ZEIS do tipo 1, cinquenta e seis ZEIS do tipo 2 e trinta e quatro ZEIS do tipo 3 (FORTALEZA, 2016, p. 61), previstas no Plano Diretor, com o objetivo de serem regulamentadas por atos normativos supervenientes.

As ZEIS do tipo 1 e do tipo 2 são áreas voltadas para a regularização fundiária de assentamentos irregulares com ocupação desordenada e loteamentos clandestinos ou irregulares e para a regularização fundiária de conjuntos habitacionais, públicos ou privados. As ZEIS do tipo 3 são ZEIS de vazio, ou seja, são porções do território do município nas quais há concentração de imóveis não edificadas ou subutilizadas, situadas em locais da cidade dotados de infraestrutura, que são apontadas pelo PDPFor, por meio do zoneamento especial, como áreas prioritárias para a viabilização de políticas públicas de habitação de interesse social (FORTALEZA, 2009). Além de serem instrumentos de planejamento urbanístico potencialmente muito eficazes por si só, as ZEIS, podem e devem ser utilizadas em combinação com outros instrumentos de política urbana, conforme expõe o próprio Plano Diretor de Fortaleza⁸.

⁸ É possível encontrar disposições nesse sentido em diversos momentos no PDPFor, sobretudo, nos seguintes dispositivos que elencam instrumentos de política urbana que devem ser aplicados em conjunto com as ZEIS de maneira prioritária: art. 128 (ZEIS tipo 1); art. 131 (ZEIS tipo 2) e art. 135 (ZEIS tipo 3) (FORTALEZA, 2009).

Portanto, a partir de 2009, o município de Fortaleza passou a contar com um formidável instrumento tanto de planejamento urbano e zoneamento, como de regularização fundiária e de direcionamento do uso e da ocupação do solo para a viabilização de habitações de interesse social. Todavia, dez anos após a promulgação do primeiro plano diretor de Fortaleza norteado pelo Estatuto da Cidade, nenhum dos três tipos de ZEIS previstos no município foi alvo de esforços sistemáticos, por parte do poder público, para que de fato tal instituto se tornasse prioridade na gestão urbana de Fortaleza.

Ocorre que 2009 também é o ano marco do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Foge ao escopo deste estudo analisar como o PMCMV se tornou a principal resposta estatal nas três esferas do Estado, no que diz respeito à questão da habitação. Não obstante, é oportuno pontuar que Fortaleza se insere no contexto descrito por Rolnik⁹ (2015, p. 307 – 308), no que diz respeito ao efeito do PMCMV como fator de esvaziamento do desenvolvimento das políticas públicas idealizadas e operacionalizadas em âmbito municipal. Sendo o PMCMV capaz de fornecer uma resposta em um prazo relativamente curto e para um aparente grande número de pessoas, um instrumento como as ZEIS, que poderia ser utilizado em conjunto com o PMCMV, já não é tão interessante, na perspectiva de um gestor público preocupado com o próximo pleito eleitoral.

Além disso, embora o PDPFor seja o diploma normativo que estabeleceu pela primeira vez as ZEIS em Fortaleza, a própria lei do plano diretor também criou uma série de mecanismos voltados para dificultar a implementação das ZEIS. Nesse sentido, por exemplo, pouco após a entrada em vigor do PDPFor, a lei foi emendada para que fossem criados três parágrafos ao seu art. 126, passando agora esse dispositivo a prever a possibilidade da retirada da incidência dos parâmetros especiais das ZEIS do tipo 1 para imóveis situados dentro da poligonal que estejam “vazios” e não sejam utilizados pela população local, desde que comprovada a regularidade da propriedade, e para imóveis ocupados para qualquer finalidade, desde que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular e que seja

9 “De fato, nas avaliações do MCMV realizadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, no país, foi constatado que todos os municípios pesquisados abandonaram suas políticas para ‘rodar’ o programa a partir do momento em que ele foi lançado. De acordo com entrevistas realizadas com gestores nas cidades, graças ao MCMV eles não precisavam mais destinar recursos orçamentários para ações na área de habitação nem se preocupar em viabilizar projetos. O papel mais claramente assumido por todos os municípios, portanto, foi o de indicar os beneficiários a serem atendidos pela faixa 1 a partir de um cadastro habitacional atualizado, única condição que os municípios devem atender, além de aprovar o projeto, para poder ‘distribuir’ as casas” (ROLNIK, 2015, P. 307-308).

comprovada a regularidade da propriedade¹⁰. Para tanto, bastaria o interessado solicitar parecer técnico junto aos órgãos municipais competentes.

Assim como as ZEIS de ocupação, as ZEIS de vazio, em Fortaleza, possuem obstáculos para sua implementação identificáveis no próprio PDPFor. Contudo, por mais que ambos os tipos de ZEIS sejam considerados inconvenientes do ponto de vista dos interesses econômicos e da especulação imobiliária, as ZEIS do tipo 3 são instrumentos urbanísticos com potencial ainda maior de atentar contra o interesse de grandes proprietários de terra e especuladores, o que faz com que haja mais resistência do poder público municipal em concretizar esse tipo de ZEIS.

3 AS ZEIS 3 E OS OBSTÁCULOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO RELACIONADOS À PRÓPRIA NATUREZA DO INSTRUMENTO E À FORMA COMO ESTE FOI REGULAMENTADO NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE FORTALEZA

Existem razões de cunho notadamente socioeconômico e político que explicam a dificuldade de implementação das ZEIS 3 em Fortaleza. Não obstante tais razões não sejam o foco deste estudo, é importante mencioná-las, pois estão diretamente relacionada com as razões jurídicas e legislativas. Conforme já exposto, um dos grandes fatores a ser considerado é o fato de o PMCMV ser um programa muito mais atrativo na perspectiva do gestor público do que a implementação de instrumentos de política urbana. A existência do PMCMV, na forma como o programa vem sendo concretizado, contrasta com o próprio propósito das ZEIS do tipo 3, na medida em que, pela própria lógica de maximização dos lucros das instituições que executam o programa, os grandes conjuntos habitacionais construídos voltados para a faixa 1 do Programa acabam se localizando em locais distantes do eixo central das cidades (ROLNIK, 2015; PEQUENO; ROSA, 2015, p. 137-139).

As ZEIS 3, por outro lado, pretendem viabilizar a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) em vazios urbanos localizados em áreas centrais, dotadas de infraestrutura. O

10 “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.” (FORTALEZA, 2009).

PMCMV poderia ser combinado com as ZEIS 3, em Fortaleza. Contudo, aparentemente a união do Programa com o instrumento de política urbana para a construção de HIS em áreas centrais da cidade poderia acarretar no rompimento do equilíbrio costurado entre os interesses econômicos dos mercados imobiliário e financeiro e o interesse social relacionado com a concretização do direito à moradia. Pela sua própria natureza, as ZEIS 3 acabam por ser economicamente não eficientes, pois, caso utilizadas para o seu propósito originário: construção de moradia para pessoas de baixa renda, tem-se que haveria redução no nível total de riqueza gerada com a terra urbana, pois parte do capital fundiário estaria imobilizada e indisponível para a geração da maior quantidade de valor possível.

A terra urbana barata permite que o mercado imobiliário lucre, em uma situação na qual os imóveis não podem ser comercializados pelos preços de mercado. Se o preço da mercadoria não varia, o empresário lucra diminuindo os custos necessários para a reprodução das mercadorias. Portanto, quanto mais barata for a terra e quanto mais habitações forem construídas maior será o lucro. Assim nascem os grandes conjuntos habitacionais periféricos do PMCMV, pois o lucro é inversamente proporcional ao valor da terra e diretamente proporcional à quantidade de habitações construídas.

Em tese, se as ZEIS 3 fossem implementadas e houvesse expectativa real de cumprimento da legislação urbanística por parte do mercado imobiliário, o preço das terras vazias situadas dentro das poligonais de ZEIS 3 deveria baixar, o que poderia fazer até mesmo com que fosse economicamente viável a construção de conjuntos habitacionais nas ZEIS 3 via PMCMV. No entanto, entre a força normativa jurídica do instituto e a força da especulação imobiliária, a última prevaleceu.

Assim, embora em 2009 houvesse receio acerca do impacto que as ZEIS 3 causaria, logo percebeu-se que não havia interesse real em concretizar esse instrumento de política urbana. Então, as ZEIS 3 não funcionaram como instrumento capaz de exercer desvalorização suficiente da terra urbana situada em áreas centrais, como demonstra a pesquisa realizada por Mattos (2017, p. 99), que se valeu da análise de dados relativos à cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), para averiguar a evolução do preço das terras situadas em poligonais de ZEIS 3.

Ainda é preciso pontuar que as ZEIS de vazio são por natureza mais difíceis de serem regulamentadas em Fortaleza do que as ZEIS de ocupação, pois este último tipo de ZEIS possui uma população territorialmente vinculada ao instrumento, enquanto que as ZEIS de

vazio não necessariamente. É justamente porque as ZEIS de ocupação não são “vazias” que é mais fácil que existam coletivos e organizações da sociedade civil que se identifiquem mais fortemente com o instrumento e, portanto, naturalmente sejam mais capazes de incidir junto ao poder público para pressionar a efetiva implementação das ZEIS. É o caso, por exemplo, das ZEIS do tipo 1 do Lagamar, do Bom Jardim, do Mucuripe, do Pici, do Serviluz, do Poço da Draga, da Praia do Futuro, do Moura Brasil, do Pirambu e da Vila Vicentina (Dionísio Torres), as quais possuem atuação reconhecida junto ao Poder Público (FORTALEZA, 2018).

Como as ZEIS são instrumentos de política urbana que contrariam diretamente o interesse do mercado imobiliário, a mobilização e a pressão de organizações da sociedade civil sobre o poder público é fator relevante para a concretização do instituto jurídico-urbanístico. Mesmo com a atuação de diversas comunidades o processo de implementação das ZEIS do tipo 1 avança a passos lentos, além de ter sofrido diversos retrocessos ao longo dos mais de dez anos de vigência do PDPFor. As ZEIS 3, por outro lado, por serem ferramenta de política e planejamento urbanístico de longo prazo e não estarem territorialmente ligadas a uma comunidade específica não possuem tanto apelo mobilizatório.

Além dos obstáculos socioeconômicos acima mencionados, a implementação das ZEIS do tipo 3 teria de superar obstáculos de ordem política, presentes na própria legislação urbanística. Boa parte desses obstáculos relacionados às ZEIS tem relação direta com a inércia do poder público municipal, pois a concretização da política urbana municipal depende extensivamente de juízos de conveniência e de oportunidade do Poder Público. A já existente indisposição em relação às ZEIS 3 do Poder Público encontrou na exigência excessiva de normas regulamentadoras e atos normativos feitas pelo PDPFor para o funcionamento das ZEIS de vazio grande incentivo para a manutenção da situação de inércia.

Com efeito, o PDPFor estabelece que para cada ZEIS de ocupação (tipos 1 e 2) deve ser elaborado um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) (art. 267) e para cada ZEIS de vazio (tipo 3), deve ser elaborado um Plano de Intervenção (art. 133, §1º). Além disso, os projetos de habitação de interesse social em ZEIS 3 devem ser regulamentados por lei específica (art. 137). Portanto, em regra, para todas as cento e uma ZEIS de ocupação em Fortaleza deve ser elaborado um PIRF e para todas as trinta e quatro ZEIS de vazio devem ser elaborados Planos de Intervenção, além da lei regulamentadora dos empreendimentos de habitação de interesse social. Cada PIRF deve levar em conta a realidade local, as

deliberações da comunidade e do Conselho Gestor¹¹, os aspectos ambientais, sociais e urbanísticos da ZEIS, além de diversos outros fatores, o que demanda que tais planos sejam elaborados com auxílio de uma equipe multidisciplinar de profissionais qualificados. Os Planos de Intervenção das ZEIS 3 enfrentam dificuldades técnicas semelhantes. Portanto, as ZEIS, para serem regulamentadas nos termos do PDPFor, teriam de ser tratadas como prioridade pelo Poder Público municipal, ante à sua complexidade operacional, o que está distante da realidade.

Não bastasse as dificuldades de ordem técnica e orçamentária inerente ao próprio instituto, além do fato de sua regulamentação e aplicação estarem completamente sujeitas ao juízo de conveniência e oportunidade do poder público, as ZEIS 3 ainda contam com uma espécie de cláusula de “prazo de validade” jurídico. Trata-se de disposição desenhada com o objetivo de minar paulatinamente a existência das ZEIS 3, fazendo com que às dificuldades de concretização acima mencionadas se some o fator tempo.

O PDPFor, nas suas disposições finais e transitórias, prevê no seu art. 312¹², nos §2º e §3º, que, após os seis primeiros meses da publicação da lei do plano diretor, em caso de não regulamentação, as áreas situadas dentro das poligonais de ZEIS 3 seriam progressivamente “liberadas” para construção, nos termos do zoneamento da macrozona¹³ em que estão inseridas, ou seja, não ficariam mais submetidas ao zoneamento especial. Após os seis primeiros meses, foram liberados 5% da área de vazios urbanos situada em ZEIS 3. A partir da primeira liberação, a cada ano são liberados mais 5% da área dos imóveis situados dentro das poligonais de ZEIS 3, até a data da revisão do PDPFor ou até o prazo de cinco anos, sendo o termo do prazo o evento que primeiro ocorrer (FORTALEZA. 2009).

O art. 312, §1º exige, ainda, para que os parâmetros especiais estabelecidos por lei e aplicáveis às áreas situadas em poligonais de ZEIS 3 incidam de fato sobre os imóveis

11 De acordo com o art. 268 do PDPFor, o Conselho Gestor das ZEIS tem como atribuições “participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária”. (FORTALEZA. 2009).

12 “Art. 312 - 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 definidos neste Plano Diretor. [...] § 2º- Em não sendo instituídas as normas indicadas no § 1º, no prazo de 6 (seis) meses da publicação da presente Lei Complementar, passarão, progressivamente, a serem liberadas para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas, 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3. § 3º - A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada 12 (doze) meses, a partir da primeira liberação, que se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer. [...]”. (FORTALEZA. 2009).

13 De acordo com o PDPFor, o município de Fortaleza está dividido entre a macrozona de proteção ambiental e a macrozona de ocupação urbana, sendo cada uma dessas macrozonas subdivididas em zonas específicas, com parâmetros diversos de uso e ocupação do solo.

localizados dentro das ZEIS, a edição de ato do poder executivo que indique em quais imóveis os parâmetros específicos iriam incidir. Portanto, as ZEIS 3 demandam, além dos planos de intervenção e da lei que trate sobre os programas específicos de HIS a serem desenvolvidos, a edição de ato normativo regulamentador por parte do executivo municipal. Poderia, assim, o executivo municipal decidir em quais áreas dentro da poligonal das ZEIS 3 os parâmetros especiais iriam incidir. Por meio de ato fundamentado em juízo de conveniência e oportunidade da administração pública, pode o executivo municipal decidir por excluir ou não determinados imóveis da incidência das ZEIS 3 ou pode, até mesmo, sequer editar o decreto, fazendo com que de fato as ZEIS 3 não sejam aplicadas no município. Essa foi a opção adotada pelo município até o momento.

Assim, a inércia do município, além de acarretar na inexistência fática das ZEIS 3 em Fortaleza, gera juridicamente a perda progressiva dos vazios urbanos que poderiam ser alvo de intervenção, por meio dos parâmetros das ZEIS 3, salvo em relação às áreas expressamente excluídas da aplicação dessa regra pelo próprio PDPFor¹⁴. Ressalte-se que o município perdeu a oportunidade de avançar na regulamentação das ZEIS 3, quando da edição da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Fortaleza (FORTALEZA, 2017b). Enquanto a mesma LUOS criou diversas novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), regulamentou e estabeleceu parâmetros para a implementação de tais zonas em Fortaleza, tratando extensamente do tema, as menções presentes na LUOS às ZEIS 3 são meras repetições do que o PDPFor já havia estabelecido.

As ZEDUS, assim como as ZEIS, fazem parte do zoneamento especial e, portanto, estabelecem parâmetros específicos que se sobrepõem aos parâmetros do zoneamento. Ao contrário das ZEIS, contudo, as ZEDUS possuem nítido propósito econômico e comercial, o que favorece a especulação imobiliária. É possível afirmar, portanto, que há clara predileção do município na aplicação do zoneamento especial em Fortaleza, quando se observa a ênfase dada às ZEDUS na LUOS e as dificuldades de implementação das ZEIS e de outros institutos do zoneamento especial que contrariariam interesses mercadológicos em relação à cidade, tais como as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH).

14 “Art.309 - As áreas contempladas na ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu, serão objeto de Operação Urbana Consorciada, não se aplicando a elas os parágrafos do art. 312” (FORTALEZA, 2009).

Como o município ficou inerte desde o marco inicial da vigência do PDPFor, após os seis primeiros meses de vigência da lei complementar municipal n° 62 de 2009, passaram a incidir sobre as ZEIS os §§ 2° e 3° do art. 312. Nesse contexto, a redação confusa, principalmente do §3° suscitou dúvidas no interior da Administração Pública e nos estudiosos do direito urbanístico fortalezense, sobretudo no que diz respeito à interpretação do seguinte trecho do §3°: “[...] se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer.” (FORTALEZA, 2009). A questão, portanto, seria saber se a lei determina que a perda progressiva dos parâmetros das ZEIS 3 sobre os vazios urbanos situados dentro das poligonais estaria limitada aos cinco primeiros anos de vigência do PDPFor; se a lei determina a ausência total de incidência dos parâmetros das ZEIS 3, após o período de cinco anos mencionado, ou se a perda progressiva de incidência das ZEIS 3 continuaria indeterminadamente até a revisão do plano diretor.

4 AS CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS ENVOLVENDO A PERDA PROGRESSIVA DAS ZEIS DO TIPO 3 NO SEIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL FORTALEZENSE

Passados cinco anos da criação das ZEIS 3 em Fortaleza, o município se deparou com a questão colocada pelo art. 312, §3° do PDPFor, uma vez que nenhuma das ZEIS 3 fora regulamentada. Diante da redação confusa do dispositivo, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) solicitou à Procuradoria Geral do Município (PGM) parecer acerca da interpretação que deveria ser conferida à norma. A PGM, por sua vez, elaborou curto parecer (nove páginas) defendendo que, após o decurso do prazo de cinco anos, deveria ser considerado que os parâmetros das ZEIS 3 não mais incidiriam sobre os imóveis situados dentro da sua poligonal, sendo estes sujeitos apenas aos parâmetros da macrozona correspondente (JUCÁ FILHO, 2014). O parecer n° 17/2014-GPG da PGM divergia do entendimento defendido pela Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PROURMA), a qual, provocada acerca da mesma questão entendeu pela continuidade da progressividade, mesmo após o decurso do prazo de cinco anos (JUCÁ FILHO, 2014).

Das nove páginas do parecer, boa parte consiste basicamente na conceituação das ZEIS. Em suma, os argumentos adotados pela PGM para defender o fim da incidência das ZEIS 3 foram os seguintes:

A nosso ver, porém, adotar tal posição [continuidade da perda progressiva, mesmo após o fim do prazo de cinco anos] equivaleria a admitir que o prazo de 5 (cinco) anos colocado pelo legislador não possui qualquer serventia para o intérprete ou para o aplicador da lei.

Ocorre que o lapso temporal em questão presta-se certamente a uma finalidade específica, até mesmo porque não existem palavras inúteis na lei. Desconsiderá-lo, portanto, para manter a gradatividade antecedente na liberação das áreas em ZEIS 3 é descumprir o próprio texto legal.

Em nosso entender, portanto, a paulatinidade na liberação da área em ZEIS 3 deve ocorrer regularmente dentro do prazo de cinco anos. Decorrido este período, a disponibilização não deve se manter gradual. Esta é a dicção que emana do art. 312, §3º da Lei Complementar Municipal nº 062/2009, acima transcrito.

Para além disso – e neste ponto concordamos com a Douta parecerista da PROURMA –, não é razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente “bloqueadas” à espera da confecção dos planos de intervenção pelo Município de Fortaleza. A mora da administração, neste caso, não pode ser imputada aos proprietários de imóveis situados naqueles territórios (grifos do autor do parecer) (JUCÁ FILHO, 2014, p. 8-9).

Tem razão o Procurador Geral do Município ao afirmar que não se pode simplesmente ignorar o fato de que o legislador estabeleceu expressamente um prazo na norma, entendendo que o decurso do mencionado prazo deve ter alguma consequência jurídica. No entanto, o argumento de que não seria “razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente ‘bloqueadas’” (JUCÁ FILHO, 2014, p. 9) não enfrenta a questão a contento, afinal o disposto no art. 312, §3º do PDPFor também comporta interpretação no sentido de a perda progressiva das ZEIS 3 ser limitada a cinco anos após a primeira liberação.

Assim, é possível entender que após o lapso temporal mencionado apenas 30% (5% da primeira liberação, somados aos 5% perdidos anualmente durante cinco anos) das áreas situadas dentro das poligonais das ZEIS 3 poderiam não mais levar em conta os parâmetros do zoneamento especial. Ao realizar a interpretação do art. 312, §3º do PDPFor ignorando outras disposições do plano diretor e deixando de utilizar na sua fundamentação a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, outras leis federais, a doutrina jurídica e o entendimento dos tribunais relacionado às questões de direito urbanístico, o parecerista não expõe as razões pelas quais preferiu a interpretação mais prejudicial à existência das ZEIS 3, salvo pela breve menção à “razoabilidade”.

Embora, em 2014, a PGM defendesse o fim das ZEIS 3 e a PROURMA defendesse a continuidade indefinida da perda progressiva, que eventualmente também geraria o fim das ZEIS 3 em Fortaleza, no âmbito interno do município houve processos de construção de críticas ao art. 312 do PDPFor. Em 2013, o chefe do executivo municipal, por meio do decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013 criou o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das

ZEIS, que tinha como objetivo elaborar relatório e propostas a serem enviadas para o prefeito de Fortaleza, para subsidiar o Poder Executivo municipal com os elementos necessários para a regulamentação e para a efetiva implementação das ZEIS em Fortaleza (FORTALEZA, 2016, p. 14).

Dentre as propostas elaboradas pelo Comitê, no que diz respeito às medidas que deveriam ser tomadas pelo poder executivo em relação às ZEIS, destaca-se a sugestão para que o executivo municipal editasse decreto no sentido de determinar a suspensão da perda progressiva da incidência das ZEIS 3, enquanto Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS¹⁵ formulava as ações municipais que deveriam ser desenvolvidas nas ZEIS 3 (FORTALEZA, 2016, p. 215). Essa proposição do Comitê se baseou no entendimento de que seria um retrocesso admitir a continuidade da perda, mesmo que progressiva, das ZEIS 3 em Fortaleza. Além disso, defendeu-se a suspensão da progressividade argumentando que o município não poderia favorecer a especulação imobiliária e que seria possível regulamentar e implementar as ZEIS 3 a partir da atuação da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) (FORTALEZA, 2016, p. 174).

O relatório do Comitê ainda constatou que houve perda efetiva dos vazios urbanos situados em ZEIS 3 superior às construções efetivamente autorizadas pela SEUMA, desenvolvendo a seguinte avaliação:

Curiosamente, segundo dados da SEUMA, foram autorizadas construções em apenas, aproximadamente, 4% da área total de vazios existentes em 2009. No entanto, de acordo com a pesquisa realizada equipe técnica (sic), verificou-se a redução de 14% dos vazios. Conclui-se, então, que existe uma enorme irregularidade de construções nessas áreas, executadas sem autorização municipal. Observou-se que a Regional II foi a que mais sofreu os efeitos da progressividade e a consequente perda de terrenos vazios em ZEIS 3. 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 (FORTALEZA, 2016, p. 158).

Observou-se, portanto, perda mais acentuada de vazios urbanos disponíveis na área mais valorizada da cidade, a qual corresponde à parte da área Secretaria Executiva Regional (SER) II¹⁶. O relatório demonstrou como a especulação imobiliária, aliada à inércia do poder

15 Trata-se de uma das propostas do Comitê. Propôs-se a criação dessa Comissão com a função de elaborar e propor projeto de lei regulamentador das ZEIS, além de servir de órgão colegiado voltado para o acompanhamento das proposições formuladas pelo Comitê (FORTALEZA, 2016, p. 213 – 214).

16 O território do município de Fortaleza era dividido em Secretarias Executivas Regionais (SER). À época, existiam sete SER, seis SER numeradas de I a VI, somadas à Secretaria Executiva Regional do Centro. A SER II contém bairros como Meireles, Aldeota e Dionísio Torres, que são conhecidos por serem áreas muito valorizadas da cidade.

público vem minando aos poucos as ZEIS 3 em Fortaleza. Apesar de o Comitê ter apontado para a necessidade de intervenção do poder executivo por meio de atuação concreta em relação às ZEIS 3 e por meio da edição de ato normativo que suspendesse a perda progressiva do instituto, não houve atuação efetiva do município nesse sentido. Fortaleza, então, caminha para a revisão do seu plano diretor sem ter efetivamente utilizado o instrumento das ZEIS de vazio, durante os mais de dez anos de vigência do PDPFor.

5 PERSPECTIVAS PARA AS ZEIS DE VAZIO NO NOVO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA: ANÁLISE DA MINUTA DE LEI OBTIDA PELA IMPRENSA LOCAL SOB O CONTEXTO DO NOVO MARCO LEGAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Conforme já mencionado, a legislação urbanística federal demanda a revisão dos planos diretores pelo menos a cada dez anos. Em vigor desde 2009, o atual plano diretor de Fortaleza precisa ser revisado. Até meados de 2019, o município de Fortaleza não havia instaurado publicamente qualquer instância de diálogo ou participação popular, como determina o Estatuto da Cidade, para coletar subsídios para a revisão do plano diretor, mesmo sendo a participação popular requisito necessário para a elaboração e revisão da norma básica de política urbana¹⁷. Sabia-se, no entanto, que, internamente, o executivo municipal já havia dado início às diligências para a revisão do plano diretor, sem a devida participação popular.

Com efeito, a ata da reunião nº 83 da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD)¹⁸, a qual aconteceu no dia oito de fevereiro de 2017, dois anos antes do fim do prazo legal para a revisão do plano diretor, contém a seguinte transcrição de fala atribuída à representante da SEUMA:

[...] Informou que as Legislações que estão na Câmara Municipal de Fortaleza (CMFOR), o Código da Cidade e a Lei de Uso e Ocupação do solo (LUOS), continuam na Comissão de Urbanismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal de Fortaleza (CMFOR), aguardando a votação das emendas e possivelmente a votação na Câmara.

Informou ainda que foi divulgado o Decreto no Diário Oficial do Município autorizando uma seleção pública para o Plano Diretor, o edital já está no Diário

17 Nesse sentido, destacam-se as seguintes disposições do Estatuto da Cidade: art. 2º, II, art. 4º, §3º, art. 40, §4º, I e Capítulo IV (BRASIL 2001).

18 Trata-se de um órgão colegiado que tem como atribuição a análise e a aprovação de projetos especiais, enquanto o município não implementar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbanístico (CMDU), nos termos do art. 321 do PDPFor (FORTALEZA, 2009). Como o CMDU não foi implementado até o momento, a CPPD continua exercendo as suas atribuições.

Oficial, pois será feita a seleção de profissionais que tenha competência para auxiliar a revisão do Plano Diretor. Está previsto o início das atividades no início de março ou abril e essa equipe já deverá estar trabalhando no processo de revisão do Plano Diretor (FORTALEZA, 2017a).

Portanto, é possível afirmar que pelo menos desde fevereiro de 2017 o município já diligenciava internamente para viabilizar a revisão do plano diretor sem observar a devida participação popular. O prefeito de Fortaleza pretendia enviar a minuta do plano diretor já revisto para a votação na Câmara Municipal de Fortaleza (CMFOR) em agosto de 2019 (LIMA, 2019). Pretendia-se que o processo de “participação popular” ocorresse já com o projeto de lei tramitando no legislativo, ou seja não haveria democratização do processo na construção do projeto de lei a ser enviado à CMFOR. A participação da população de Fortaleza seria, no máximo, propor emendas a uma lei cuja base já estava construída.

No entanto, diversas organizações da sociedade civil e ativistas ligados às pautas de direito à cidade e à defesa do meio ambiente se articularam no denominado “Campo Popular do Plano Diretor”. No dia dez de julho de 2019, esse coletivo protocolou junto ao Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) representação contra o executivo municipal, em virtude da falta de participação popular na construção da revisão do plano diretor (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, 2019).

Após o protocolo da representação, o executivo municipal afirmou que o novo plano diretor só iria ser enviado à CMFOR em 2020, depois de amplo processo de participação popular para a construção do projeto de lei (DIÁRIO DO NORDESTE, 2019). A imprensa local, porém, teve acesso à minuta de plano diretor elaborada pelo executivo e a divulgou (BARROS, 2019). Trata-se de um protótipo de projeto de lei evidentemente incompleto e com inúmeras falhas técnicas, problemas de redação e omissões acerca de matérias que devem constar em um plano diretor, contudo a forma como tal documento tratou de determinados instrumentos é reveladora no sentido de reforçar tendências seguidas pelo município de Fortaleza.

Sobre as ZEIS, a minuta obtida se limita basicamente a elencar o instrumento de política urbana como ferramenta disponível ao gestor público, a exemplificar em quais situações seria conveniente utilizar as ZEIS e a conceitua-lo. Destacam-se as seguintes disposições:

Art. 43 – Serão aplicados na Macrozona do Ambiente Construído, preferencialmente, os seguintes instrumentos:
[...]
XIV – zona especial de interesse social (ZEIS).
[...]

Art. 44 – As Zonas Especiais corresponde (sic) às áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, podendo ainda se sobrepor ao zoneamento da Macrozona do Ambiente Natural e da Macrozona do Ambiente Construído, classificando-se em:

I – Zona Especial de Interesse Social (ZEIS): são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à regularização fundiária e requalificação urbanística, com possibilidade de demais usos a estes compatíveis, de forma a promover a inclusão social e econômica de maneira sustentável;

[...] (FORTALEZA, 2019, p. 25).

A partir das disposições acima expostas, faz-se as seguintes observações: 1) aparentemente o executivo municipal pretendia abandonar a diferenciação entre os três tipos de ZEIS adotada pelo PDPFor, sendo as ZEIS dos tipos 1 e 2 de ocupação e as ZEIS do tipo 3 de vazio; 2) O conceito de ZEIS presente no art. 44, I, é qualitativamente diferente dos conceitos de ZEIS 1, 2 e 3 presente nos arts 126, 129 e 133 do PDPFor, pois enquanto o PDPFor conceitua os tipos de ZEIS a partir da situação fática existente¹⁹ (áreas ocupadas por núcleos urbanos informais consolidados ou áreas com concentração de vazios urbanos que devem ser objeto de intervenção do poder público), a minuta do novo plano diretor conceitua as ZEIS a partir do objetivo da zona especial e de modo genérico. Na minuta, não se diz quais áreas devem ser demarcadas como ZEIS, mas se diz para que serviriam as ZEIS na política urbana municipal.

Portanto, a partir da exegese textual, não se pode afirmar que o conceito do art. 44, I, da minuta do plano diretor é incompatível com os conceitos de ZEIS presentes no PDPFor, pois tratam-se de conceitos qualitativamente diferentes. Nesse sentido, por ser demasiado genérico e por optar por conceituar o instituto a partir de sua função, é possível afirmar que o conceito do art. 44, I, da minuta pode conter os conceitos de ZEIS do PDPFor. Não obstante, caso não fosse a intenção do executivo municipal alterar o regime jurídico das ZEIS em Fortaleza, a minuta do plano diretor certamente traria redação mais próxima em relação àquela utilizada no PDPFor, a exemplo do que fez o legislador municipal quando da edição da LUOS de 2017, que reproduziu textualmente diversos dispositivos do PDPFor.

19 “Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental. [...] Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística. [...] Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.” (FORTALEZA, 2009).

Apesar da mudança conjuntural provocada pela organização popular da sociedade civil que levou o executivo municipal a desistir do envio da minuta do novo plano diretor à CMFOR sem participação popular prévia, é possível traçar hipóteses acerca das prováveis intenções do executivo ao propor a conceituação para ZEIS acima destacada: 1) trata-se de um protótipo da redação final para o conceito de ZEIS que seria adotado pelo plano diretor, de modo que as ZEIS seriam melhor conceituadas futuramente, com previsão das ZEIS de vazio com um regime jurídico que lhe garantisse eficácia; 2) existia a intenção de não prever as ZEIS de vazio no novo plano diretor, com a conceituação adotada pensada apenas para as ZEIS de ocupação, de modo que as ZEIS de vazio fossem previstas inadequadamente somente na LUOS de 2017. Seria opção eminentemente problemática, pois a LUOS deve ser lei instrumental em relação ao plano diretor e não lei referencial, como se fosse de fato a norma básica de política urbana. Por fim, talvez a intenção do município fosse a de 3) excluir as ZEIS de vazio do ordenamento jurídico municipal, revogando expressamente as normas em sentido contrário, por meio do próximo plano diretor.

Levando em conta o histórico do município nos últimos dez anos em relação as ZEIS 3, é mais provável que houvesse a intenção ou de expurgar o instituto das ZEIS de vazio do ordenamento jurídico municipal ou houvesse a intenção de esvaziá-lo normativamente mais ainda, dando continuidade ao processo de sabotagem que começou com as próprias disposições presentes no PDPFor. Assim, é provável que a real intenção do município fosse mais próxima das hipóteses 2) ou 3), acima expostas, do que da hipótese 1). Portanto, embora um novo projeto de plano diretor deva ser construído, dessa vez com participação popular, é possível afirmar que dificilmente vai haver predisposição da institucionalidade municipal em defender a previsão das ZEIS de vazio no próximo plano diretor, até porque a efetiva concretização desse tipo de ZEIS implicaria não apenas em materializar atos administrativos e normativos não concretizados desde 2009, mas também buscar a criação de novas ZEIS 3, tendo em vista a perda dos vazios urbanos em virtude tanto de ocupações irregulares como da incidência das próprias disposições da legislação urbanística fortalezense.

É necessário pontuar ainda que todo esse processo de sabotagem das ZEIS 3 em Fortaleza ocorreu em um contexto de alterações na conjuntura política que resultou no reforço a medidas liberalizantes, as quais resultaram na modificação do marco legal da regularização fundiária no Brasil. Em 23 de dezembro de 2016, o então presidente Michel Temer (MDB)

editou a Medida Provisória 759, a qual foi convertida, com substanciais alterações, na Lei 13.465 de 2017, conhecida como Lei da Reurb²⁰.

Essa lei refletiu bem a nova orientação para regularização fundiária brasileira ao propor a garantia da segurança jurídica de forma dissociada dos mecanismos de gestão democrática²¹ e de prevenção às especulação fundiária. A possibilidade de uma regularização estritamente jurídica, o que permite que o solo urbano recém regularizado se torne um ativo suscetível de captação pelo mercado, e de seu emprego para contextos que não se limitam à moradia e às populações de baixa renda²², criou uma nova orientação para a política fundiária das cidades brasileiras que passa a dispensar sua conexão com o planejamento urbano democrático do plano diretor.

Neste ponto, destaca-se: a regularização fundiária, enquanto objetivo, não é monopólio de uma certa orientação sobre política urbana, contudo, a depender do referencial trabalhado, os processos e as garantias podem variar. Enquanto uma política urbana calcada na justiça social busca não apenas integrar juridicamente, mas funcional e urbanisticamente os territórios informais, bem como intenta a construção de barreiras político-jurídicas que dificultem a captura do território pelo mercado formal, uma compreensão mais liberal, como a adotada pelo Governo Federal a partir de 2015, limita-se a conferir segurança jurídica da posse e da propriedade, sem criar barreiras para captura do mercado, pelo contrário, concebendo-o expressamente como disponibilização de ativos (SOUSA, 2017, p. 449).

A concepção mais liberal foi empregada, por exemplo, em países como Peru (CLICHEVSKY, 2010, p. 122) onde foi largamente influenciada pelas proposições de

20 A referida lei é alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, tais como ADI 5771, 5787 e 5883. O argumento central da ADI 5883, por exemplo, apresentada pelo Instituto do Arquiteto do Brasil, é que a Lei de Regularização Fundiária viola a competência municipal com relação ao ordenamento territorial. Em um trecho da petição inicial, afirma-se que “Sintomático é que a Lei n. 13. 465/17, ao contrário do que propunham normas anteriores (a exemplo da Lei n. 11.977/09), não prevê como diretriz a articulação da regularização fundiária urbana com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana”.

21 Enquanto o artigo 48 da Lei 11.977 determinava, no inciso IV, a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização, os objetivos da Lei do REURB excluem aspectos de democracia participativa.

22 É o caso da Regularização Fundiária Urbana Especial, que, na letra do artigo art. 13, inciso I, é direcionada para núcleos urbanos informais que não são ocupados predominantemente por população de baixa renda e autoriza, inclusive, sua incidência sobre bem público (art. 16) e sobre área de preservação permanente (Art. 82). A presente espécie de regularização é custeada pelos próprios requerentes privados (Art. 33, inciso I). Importa, aqui, indicar o disposto na exposição dos motivos n. 138 da Medida Provisória: “demais, isso possibilitará que a União promova uma política afirmativa em prol da sociedade, trazendo aos particulares maior segurança no que tange aos direitos que ostentam sobre os imóveis, retirando por completo o vínculo público sobre a área, medida que terminará também por favorecer e aquecer o mercado imobiliário”. O interesse do mercado na questão pode ser evidenciado, por exemplo, na participação do Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e comerciais do Estado de São Paulo (BRASIL, 2016).

Hernando de Soto (2001, p.7). Em linhas gerais, a teoria de Soto baseia-se na compreensão de que a regularização fundiária representaria no acesso das populações pobres ao crédito formal, através do uso da propriedade recém titulada como garantia de acesso junto às instituições financeiras e bancárias. Não há, em De Soto, a criação de instrumentos preventivos que evitassem a perda da propriedade e a realimentação do ciclo da formalidade. Pensar em tal dimensão seria um capricho paternalista da legislação urbanística (DE SOTO, 2001, p. 34).

Numa perspectiva tão enxuta e simplificada de regularização fundiária, desprovida das preocupações de justiça social e de um ideal mais amplo de cidade, o complexo e intrincado mecanismo das ZEIS pode se tornar obsoleto aos olhos do gestor público. Não é sem significado que o artigo 18, §2º, é expresso ao informar que “A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.”. Contudo, cabe o questionamento se a proposição liberal coaduna com os princípios diretores da política urbana nacional, tais como função social da propriedade e da cidade, justiça social e bem-estar da população, ou, numa síntese habitualmente utilizada, no direito à cidade.

Esse processo de dissociação das políticas urbanas locais de construção de HIS e de regularização fundiária, que pode ser traçado pelo menos desde o lançamento do PMCMV e do seu marco legal, parece ter completado seu ciclo em Fortaleza com a revisão do PDPFor e com a edição da lei nº 13.465/2017. Após essa mudança de marcos legais, o futuro das ZEIS 3 em Fortaleza se torna ainda mais incerto, com a tendência de não serem utilizadas ou sequer previstas ZEIS de vazio em Fortaleza.

Reforçando a hipótese de que o município de Fortaleza optou por se distanciar de instrumentos de política urbana e regularização fundiária como as ZEIS 3, em prol de uma política de regularização fundiária com ênfase na titulação do imóvel, destaca-se resposta a pedido de acesso à informação (número de protocolo 00037000010202080) formulado pelos autores, que tratava da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM):

Atualmente, a regularização fundiária do município de Fortaleza baseia-se na Lei Federal Nº 13.465/2017, Decreto Federal Nº 9.310/2018 e na Lei Municipal Nº 10.639/2017. O instrumento a ser utilizado dependerá da origem do terreno, se o núcleo urbano informal é consolidado até dezembro de 2016 e outras exigências das leis elencadas anteriormente, enfim, somente após a análise jurídica é possível saber qual instrumento será entregue ao beneficiário. A partir do ano de 2013, a gestão do Prefeito Roberto Cláudio, instituiu a política (sic) do “Papel da Casa” e as famílias de Fortaleza que moram em conjuntos e comunidades de baixa renda, passaram a ter efetivado o direito do seu imóvel regularizado, recebendo ao fim do processo a

matrícula do mesmo, tornando-se a primeira gestão municipal a entregar registro imobiliário aos fortalezenses. Importa dizer que, desde o início dessa gestão, 13.580 matrículas foram emitidas e em algumas comunidades ou conjuntos que receberam CUEM ou CDRU, a conversão em propriedade foi e está sendo realizada. Temos 35.735 famílias com processo de regularização fundiária de suas moradias iniciado, com previsão de entrega até o final de 2020. ANO Nº DE MATRÍCULAS EMITIDAS Nº DE MATRÍCULAS CONVERTIDAS EM PROPRIEDADE 2013 Até 2015 2.915 CDRU'S E/OU CUEM'S 2.915 2016 1.805 CDRU'S E/OU CUEM'S 1.805 2017 2.791 CDRU'S E/OU CUEM'S 2.522 2018 3.557 CDRU'S E/OU CUEM'S 2.879 2019 2.512 CDRU'S E/OU CUEM'S 318 TOTAL DE MATRÍCULAS EMITIDAS 13.580 CDRU'S E/OU CUEM'S 10.439 PROPRIEDADES (FORTALEZA, 2020).

A informação foi concedida pela Secretaria Municipal de Habitação (HABITAFOR). Juntamente com as demais informações apresentadas nessa pesquisa, tem-se que é possível concluir que, a menos que haja grande mudança na conjuntura política local que possibilite uma ampla defesa das ZEIS de vazio em Fortaleza, dificilmente esse instrumento de política urbana e regularização fundiária será implementado pelo Poder Público municipal, com sérios riscos de sequer ser previsto no próximo plano diretor do município.

CONCLUSÃO

As ZEIS 3, em Fortaleza, da forma como foram previstas no PDPFor, já continham elementos que possibilitaram a sua sabotagem pelo município de Fortaleza, ou seja o seu esvaziamento normativo sem a sua revogação. A ausência de edição dos atos normativos tanto de atribuição do executivo como do legislativo que deveriam criar parâmetros para as ZEIS de vazio, tratar sobre empreendimentos de HIS a serem desenvolvidos, demarcar especificamente os imóveis sobre os quais incidiriam os parâmetros da zona especial, concretizar os planos de intervenção e etc. inviabilizaram a utilização das ZEIS 3 como instrumento efetivo de política urbana e regularização fundiária. A previsão da perda progressiva dos vazios urbanos situados em ZEIS 3, determinada na legislação municipal, fez com que a inviabilização pela inércia e pelo excesso de regulamentação também tivesse como consequência a perda paulatina da eficácia normativa das ZEIS de vazio.

Com fundamento nos parágrafos do art. 312 do PDPFor, a PROURMA e a PGM construíram argumentação jurídica que defendia a continuidade da perda progressiva após os cinco primeiros anos de vigência do plano diretor ou, no caso da PGM, que defendia o fim das ZEIS 3 em Fortaleza, após o prazo legal. O entendimento defendido pelas procuradorias se alinha aos interesses dos proprietários das áreas situadas em ZEIS 3, confluindo com a

ausência da tomada de medidas reais para a implementação das ZEIS de vazio observada nos últimos dez anos. Dessa forma, é possível afirmar que, internamente, há setores da Administração Pública municipal que buscam dificultar a aplicação das ZEIS 3 ou mesmo inviabilizar a aplicação desse instrumento no município.

A não aplicação das ZEIS 3 no município de Fortaleza também tem relação com a implementação do PMCMV. Esse programa acarretou indiretamente em uma tendência de esvaziamento dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no PDPFor, na medida em que o programa federal é mais atrativo politicamente para o gestor público. Verificou-se, ainda, que da forma como o PMCMV foi implementado em Fortaleza e em virtude da ausência de impacto real das ZEIS 3 sobre o preço dos imóveis a combinação entre o PMCMV e as ZEIS de vazio se mostrava economicamente inviável.

Além disso, ao contrário das ZEIS de ocupação, as ZEIS de vazio, em Fortaleza, não possuem tanto apelo mobilizador em relação aos movimentos populares ligados à pauta de moradia, o que dificulta a incidência das organizações populares sobre o poder público. Diante desse quadro normativo e fático, em 2016 o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS constatou sensível perda de áreas vazias situadas em poligonais de ZEIS 3. A perda dos vazios urbanos de fato, a progressividade jurídica da perda das ZEIS 3 estabelecida pelo PDPFor e o desinteresse político do Poder Público em implementar o instrumento podem ser considerados, portanto características centrais da atuação do município de Fortaleza, no que diz respeito às ZEIS 3.

Após dez anos de inércia em relação às ZEIS 3, o executivo municipal deflagrou o processo de revisão do plano diretor, originalmente buscando a ausência de participação popular na estruturação do projeto de lei a ser enviado à CMFOR. Análise da minuta obtida pela imprensa local revela que havia intenção em alterar o regime jurídico das ZEIS inaugurado pelo PDPFor. Com base no histórico do município em relação às ZEIS de vazio, é possível afirmar que é provável que houvesse a intenção, por parte do executivo municipal, de ou remover as ZEIS 3 do ordenamento jurídico municipal ou consolidar o esvaziamento do instituto jurídico-urbanístico observado nos últimos dez anos por meio do novo plano diretor. Contudo, a articulação de diversas organizações e indivíduos da sociedade civil para a formação do Campo Popular do Plano Diretor e a demanda por participação popular fizeram com que o projeto de lei não fosse enviado à CMFOR, sem que houvesse efetiva participação popular na sua elaboração.

No entanto, embora o executivo municipal tenha se comprometido a fazer um processo de revisão do plano diretor de Fortaleza com participação popular, a existência de um novo marco legal de regularização fundiária, a lei nº 13.465/2017, que distancia a regularização fundiária do planejamento urbanístico municipal, cria mais um obstáculo no que diz respeito à possibilidade da concretização das ZEIS de vazio em Fortaleza. Com efeito, o município já incorporou as novas diretrizes federais às suas políticas de regularização fundiária, praticamente consolidando o abandono de instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no PDPFor, como as ZEIS do tipo 3.

Assim, é possível concluir que o município de Fortaleza tende a buscar ou o esvaziamento ou o fim das ZEIS de vazio, em consonância com os interesses dos proprietários de imóveis situados dentro das poligonais e com os interesses do mercado imobiliário. Se não houver mobilização suficiente da sociedade civil, é possível que o próximo plano diretor traga disposições que inviabilizem definitivamente as ZEIS de vazio em Fortaleza pelo esvaziamento normativo ou pela sua eliminação do ordenamento jurídico. Além disso, como demonstrou a experiência dos dez anos do PDPFor, a previsão legal das ZEIS de vazio não garante que o poder público vá de fato implementar o instrumento de política urbana, de modo que para a efetiva implementação das ZEIS de vazio em Fortaleza, seria provavelmente necessária a incidência constante de organizações da sociedade civil junto ao poder público e não só durante o processo de elaboração do novo plano diretor.

REFERÊNCIAS

BARROS, Luana. **Novo Plano Diretor de Fortaleza reúne propostas para uma década.** 2019. Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor---propostas-para-uma-decada-na-capital.html>>. Acesso em: 08 set. 2019.

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. Exposição de motivo interministerial n.20 de 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015.

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

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

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

DIÁRIO DO NORDESTE. **Plano Diretor de Fortaleza só dever ir à Câmara em 2020, diz Roberto Cláudio**. 2019. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/online/plano-diretor-de-fortaleza-so-dever-ir-a-camara-em-2020-diz-roberto-claudio-1.2130407>>. Acesso em: 08 set. 2019.

FORTALEZA. Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor. **Ata da 83ª reunião da CPPD**. 2017a. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/planejamento/ata_83_reuniao_cppd.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. Disponível em:

<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2019.

_____. Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em 24 mar 2019.

_____. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017b. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. 1. ed. Fortaleza, CE, 11 ago. 2017. Disponível em: <http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/Consulta_Adequabilidade/1-Lei_Complementar_N236%20de_11_de_%20agosto_de_2017_Lei_de_Parcelamento_Uso_Ocupacao_do_Solo-LUOS.pdf>. Acesso em: 08 set 2019.

_____. **Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Fortaleza previsto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, e dá outras providências. Fortaleza, 2019.

_____. **Pedido de acesso à informação número 00037000010202080**. Respondido em 18 mai 2020.

_____. **População elege três primeiros Conselhos Gestores das ZEIS**. 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/populacao-elege-tres-primeiros-conselhos-gestores-das-zeis>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. **Prefeitura de Fortaleza convoca população para eleger representantes das comissões eleitorais das Zeis**. 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: 08 set. 2019.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PINHEIRO, Valéria. Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. In: NUNES, Ana Carolina et al (Org.). **Acesso à terra e Direitos Humanos**. Fortaleza: Edições UFC, 2016. p. 17-47.

JUCÁ FILHO, José Leite. **Parecer nº 17/2014-GPG**. Fortaleza: Procuradoria Geral do Município, 2014.

LIMA, Eliomar de. **Plano Diretor de Fortaleza terá debate nos bairros, garante o prefeito**. 2019. Disponível em: <<http://blogdoeliomar.com.br/2019/04/03/plano-diretor-de-fortaleza-tera-debate-nos-bairros-garante-o-prefeito/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003 - 2008)**. 2010. 451 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel: a especificidade das ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização da terra urbana**. 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-08062017-095353/pt-br.php>>. Acesso em: 08 set. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ (Ceará). **MPCE recebe representação da sociedade civil por falta de participação popular na revisão do Plano Diretor de**

Fortaleza. 2019. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2019/07/10/mpce-recebe-representacao-da-sociedade-civil-por-falta-de-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-fortaleza/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação socioespacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, Caio Santos; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa... E a cidade?:** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 131-164.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOUZA, M.L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

Submetido em 16/06/2020.

Aprovado em 21/07/2020.