ZEIS de papel

a especificidade da ZEIS de Vazio em
Fortaleza/CE e seus entraves como
instrumento de democratização do
acesso à terra urbana

Autora: Fernanda Cavalcante Mattos

Orientador: Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Universidade de São Paulo - USP
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Mestrado
São Paulo, maio de 2017

FERNANDA CAVALCANTE MATTOS

**ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves
como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**

Dissertação apresentada a Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal
de São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências

Nível: Mestrado

Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Urbanas

Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,
SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR

O original se encontra disponível na sede do Programa.

São Paulo, maio de 2017

São Paulo

2017

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DA AUTORA: fernandacavalcante88@gmail.com

Mattos, Fernanda Cavalcante
M444z ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de vazios em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana / Fernanda Cavalcante Mattos. -- São Paulo, 2017.
137 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.

Orientador: João Sette Whitaker Ferreira

1.Espaço urbano – Fortaleza (CE) 2.Patrimonialismo 3.Zona Especial de Interesse Social/ZEIS – Fortaleza (CE) 4.Democratização do espaço urbano I.Título

CDU 711.5

Imagens da capa, contracapa e capítulos: Google Earth, 2016

MATTOS, Fernanda Cavalcante

ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre em
Ciências

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

São Paulo, março de 2017

Ao meu pai (Fernando Lincoln), à minha mãe (Maria Carmen),
ao meu irmão (César Lincoln) e ao meu namorado (Elmo).

Que o futuro lhes reservem cidades socioespacialmente
mais justas e politicamente mais tolerantes.

O presente trabalho foi realizado com apoio da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior) desde setembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

O mestrado é certamente uma pós-graduação intensa e sua realização numa outra cidade – e estado – acentua tudo ainda mais. Foram dois anos de muito estudo, trabalhos domésticos, viagens, mudanças de hospedagem, acidentes, conquistas, perdas, alegrias, estresses e, é claro, muita aprendizagem. Entretanto, a conclusão dessa etapa acadêmica só foi possível por causa de algumas pessoas que contribuíram ou participaram dessa árdua trajetória.

Gostaria de agradecer aos meus pais, Carmen e Fernando Lincoln, que me apoiaram, emocional e financeiramente, na decisão de realizar um mestrado fora. Se vocês não tivessem acreditado no meu potencial, tudo isso não seria possível. Mais uma vez vocês estão presentes, viabilizando meu crescimento profissional e pessoal. Muitíssimo obrigada mesmo!

Agradeço a meu irmão César Lincoln, meu melhor amigo e que tanto me influencia. Dividir a rotina com um doutorando, que entende o que você está passando, torna a experiência bem mais agradável. Obrigada também pela correção do resumo em inglês.

Agradeço a meu namorado Elmo (vulgo “gatinho”) que teve paciência e compreensão suficientes para me esperar em Fortaleza. Se você tivesse colocado em xeque nosso relacionamento durante esse período, provavelmente eu teria largado tudo para evitar esse fim. Mas você me ama e faz questão de demonstrar isso nos momentos mais difíceis. É por isso, e por várias outras coisas, que escolhi você para ser meu eterno companheiro de vida. Obrigada também pela revisão dos textos na reta final.

Um obrigado especial a meu orientador, João Sette Whitaker Ferreira. Tento sempre disfarçar mas para mim ainda é um sonho que uma pessoa tão incrível como você, uma das minhas grandes referências na academia, tenha aceitado me orientar. A Fernanda graduanda nunca cogitaria essa possibilidade. Obrigada mesmo pela oportunidade!

Agradeço a toda equipe de professores e funcionários da FAUUSP. Vocês não somente são competentes, mas atenciosos e prestativos. Ajudaram-me muito nas burocracias e no processo de adaptação.

Dentro desse grupo, faço um agradecimento especial àqueles que participaram mais ativamente da minha jornada: Caio Santo Amore, Beatriz Rufino, Paula Santoro e Karina Leitão. Caio e Bia, obrigada pelas dicas fornecidas na banca de qualificação, complementando as orientações do João. Karina, seu altruísmo, sua forma espontânea de ser e seu constante sorriso me forneceu o suporte afetivo necessário para superar as dificuldades da pós e de se estar longe da família. Paula, obrigada pela paciência com meus deslizes e por aceitar, mesmo que de supetão, ser minha orientadora de monitoria. Acrescento aqui um agradecimento também à minha equipe do Estágio

PAE: Maria de Lourdes Zuquim, Eduardo Nobre, Luciana Royer, Maria Cristina e principalmente Miguel Bustamante, pela simpatia e parceria. Vocês todos são incríveis!

Agradeço a meus companheiros cearenses em terras paulistanas: Victor, Sarita, Camila, Rafael e Hulda; e aos paulistanos que estudaram comigo e com quem tive a felicidade de me aproximar: Felipe, Liana, Paulinha, Lara, Amanda, Cláudia, Larissa, Catharina e Karina. Todos vocês são maravilhosos! Diminuíram a saudade da minha terra natal, fizeram me sentir querida e à vontade. As boas lembranças que levo de São Paulo e dos paulistanos foram majoritariamente por causa de vocês.

Agradeço a todos que me hospedaram em seus apartamentos e me suportaram durante alguns dias: Luciano e Tünde, Fernanda e Renato, e principalmente Liana, Cristina e Babi que, mesmo sem laço sanguíneo, ofereceram suas casas, seus tempos e abriram mão de suas privacidades sem nada receber em troca. Obrigada também aos outros parentes que me ajudaram em momentos específicos, mas não menos importantes, durante o mestrado: tio Paulo e família, Cristiano e Ada, Leonardo e Helô, tio Pedro e tia Madinha.

Obrigada ao pessoal do pensionato feminino e da república (Paulo, Rebeka, Samuel). Dividir as alegrias e tristezas do dia a dia com vocês era uma experiência ótima, tornando minha rotina bem mais animada. Agradeço também à Emma pelas deliciosas chipas e pelos cuidados prestados quando eu adoecia.

Agradeço a toda equipe do LEHAB, especialmente ao professor Renato Pequeno, que me ajudou a melhorar o projeto de pesquisa para submeter na FAUUSP e quem, mesmo não tendo conseguido me auxiliar como gostaria ao longo do mestrado, sempre foi e será minha maior referência por tudo que já me ensinou e auxiliou.

Obrigada aos Passas e as minhas antigas companheiras de faculdade: Ariadna, Raiza, Natália Batista e Milena. Desse grupo destaco a Horty, minha amiga e parceira de projeto. Obrigada pelas habilidades doadas para a obtenção desta linda diagramação na dissertação.

Agradeço a todos os que me concederam a oportunidade de entrevistá-los: Igor Moreira, Daniel Rodrigues, Clausens Duarte, Assis e Gentil.

Agradeço também a toda a equipe da SEFIN, especialmente ao engenheiro Sandro Bandeira que teve a paciência e a dedicação de me explicar sobre o ITBI e esclarecer as minhas dúvidas.

Obrigada à professora Carmen Rivas pela predisposição em corrigir meu resumo em espanhol.

Por fim, reforço meu profundo agradecimento a todos aqueles que, devido ao pequeno espaço de que disponho, não pude mencionar aqui. Muitíssimo obrigada, pessoal!

RESUMO

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana.** 2017. 137p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tem como objetivos primordiais reconhecer a diversidade de ocupações existentes, inserindo a cidade informal à cidade formal, e combater a ociosidade dos lotes não edificadas ou desocupados, redirecionando-os para fins sociais. O instrumento consta no Estatuto da Cidade e foi incorporado à legislação brasileira em 2001 na tentativa de frear, ou mesmo reverter, processos excludentes e socioespacialmente segregatórios provocados por interesses particulares em torno da propriedade da terra dentro de um Estado patrimonialista. Em Fortaleza, apesar de o instrumento constar no Plano Diretor Participativo do município (PDPFor/2009), na prática ele não é aplicado. E desde seu trâmite dentro do plano até os dias atuais, muitas de suas áreas originalmente destinadas à oferta de habitação de interesse social (HIS) já foram comprometidas. Assim, para progredir na implementação do instrumento, a presente pesquisa tem como objetivo geral compreender o alcance e os entraves da ZEIS como ferramenta transformadora da realidade urbana municipal a partir do estudo de caso da ZEIS de Vazio em Fortaleza. A hipótese levantada é a de que não obstante sua regulamentação técnica e jurídica, não existe em Fortaleza uma correlação de forças no trato político da questão fundiária que permita a aplicação da ZEIS na ótica da democratização urbana. A dissertação se estrutura em três capítulos. No primeiro se mostrará a ideia do instrumento em nível federal, conforme descrito nos documentos oficiais e construído dentro da conjuntura político-urbana daquela época, e os entraves mais comuns que esse vem encontrando nos diversos contextos municipais em que foi aplicado. No segundo se abordará a lógica de formação e consolidação de Fortaleza e analisará como se deu o ingresso da ZEIS na legislação urbana dessa cidade. No terceiro se focará na modalidade de vazio da ferramenta para uma melhor visualização dos conflitos de interesses, dos protagonistas envolvidos e de como o poder público se posiciona e intermedeia as diferentes posições dos grupos sociais. Ao final se conclui que apesar de a ZEIS em Fortaleza não cumprir seus objetivos segundo os preceitos da Reforma Urbana ou como muitos esperavam durante o desenvolvimento do PDPFor, ela possuiria uma utilidade que não deve ser ignorada.

Palavras-chave: ZEIS de Vazio. Democratização do Espaço Urbano. Patrimonialismo.

ABSTRACT

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Paper ZEIS: the specificity of ZEIS of Empty Area in Fortaleza/CE and its obstacles as a tool for democratizing access to urban land.** 2017. 137p. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) – College of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

The Special Zones of Social Interest (ZEIS) has as main objectives to recognize the diversity of existing occupations, including the informal city into the formal city, and combating the idleness of uninhabited or unoccupied lots, redirecting them for social purposes. The instrument is included in the City Statute and was incorporated in the Brazilian legislation in 2001 in an attempt to reduce, or even reverse, exclusionary and sociospatial segregative processes provoked by private interests in land ownership within a patrimonial state. In Fortaleza, although the instrument appears in the Participative Master Plan of the municipality (PDPFor/2009), in practice it is not applied. And since its developing into the plan until the present day, many of its areas originally intended for the provision of social housing (his) have already been compromised. Thus, in order to progress in the implementation of the instrument, the present research has as general objective to understand the scope and the obstacles of the ZEIS as a transforming tool of the municipal urban reality from the case study of ZEIS of Empty Area in Fortaleza. The raised hypothesis is that, despite its technical and legal regulations, there is still no correlation of forces in the political treatment of the land issue which allows the application of ZEIS in the perspective of urban democratization in Fortaleza. The dissertation is structured in three chapters. In the first one, the idea of the instrument at the federal level will be shown, as described in the official documents and developed within the political-urban conjuncture of the time, and the most common obstacles that it has been encountering in the various municipal contexts in which it has been applied. In the second one, the logic of formation and consolidation of Fortaleza will be discussed and it will be analyzed how the entrance of ZEIS in the urban legislation of that city occurred. In the third one, the emptiness modality of the tool will be focused for a better visualization of the conflicts of interest, the protagonists involved and how the public power positions itself and mediates the different positions of the social groups. At the end it is concluded that although ZEIS in Fortaleza does not fulfill its objectives according to the precepts of the Urban Reform or as many expected during the development of the PDPFor, it would have a utility that should not be ignored.

Key-words: Special Zones of Social Interest of Empty Area. Democratization of urban space. Patrimonialism.

ABSTRACTO

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel: la especificidad de la ZEIS de Vacío en Fortaleza/CE e sus barreras como herramienta de democratización del acceso a la tierra urbana.** 2017. 137p. Tesis de maestría (Maestría en Arquitectura y Urbanismo) – Colegio de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2017.

Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) tienen como objetivos principales reconocer la diversidad de ocupaciones, insertando la ciudad informal en la ciudad formal, y combatir el ocio de los lotes no construidos o no ocupados, reorientándoles para fines sociales. El instrumento figura en el Estatuto de la Ciudad y se incorporó en la legislación brasileña en 2001 en un intento de detener, o incluso revertir, procesos excluyentes y socioespaciales segregatorios causados por intereses particulares alrededor de la propiedad de la tierra dentro de un Estado patrimonial. En Fortaleza, aunque el instrumento esté incluido en el Plan Director Participativo del municipio (PDPFor/2009), en la práctica no se aplica. Y desde el trámite del instrumento en el plan hasta hoy en día, muchas de sus áreas originalmente destinadas a la oferta de la vivienda de interés social (VIS) fueron comprometidas. Por lo tanto, para progresar en la aplicación del instrumento, este estudio tiene como objetivo general comprender el alcance y los obstáculos de la ZEIS como herramienta transformadora de la realidad urbana municipal a partir del estudio de caso de la ZEIS de Vacío en Fortaleza. La hipótesis es que, independientemente de sus reglamentaciones técnicas y legales, aún no existe en Fortaleza una correlación de fuerzas en el trato político de la propiedad de la tierra que permite la aplicación de ZEIS en la perspectiva de la democratización urbana. La tesis se divide en tres capítulos. En el primero se mostrará la idea del instrumento a nivel federal, como se describe en los documentos oficiales y se construyó dentro de la coyuntura política-urbana de la época, y las barreras más comunes que la herramienta ha encontrado en los muchos contextos municipales en la que fue aplicada. En el segundo se enfocará en la lógica de la formación y consolidación de Fortaleza y se analizará como se dio la entrada de la ZEIS en la legislación urbana de esa ciudad. En el tercero se centrará en la modalidad de vacío de la herramienta para una mejor visualización de los conflictos de interés, los actores involucrados y como el gobierno se pone y intercede en las diferentes posiciones de los grupos sociales. Al final se concluyó que aunque la ZEIS en Fortaleza no cumple sus objetivos de acuerdo con los preceptos de la Reforma Urbana o como muchos esperaban durante el desarrollo del PDPFor, el instrumento aún tiene una utilidad que no debe ser ignorada.

Palabras-clave: ZEIS de Vacío. Democratización del espacio urbano. Patrimonialismo.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01:** Detalhe das áreas de ZEIS suprimidas e as novas edificações ali construídas, no bairro Castelão 78
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2007 (à esquerda) e 2016 (à direita).
- Figura 02:** Detalhe das áreas de ZEIS suprimidas e as novas edificações ali construídas, no bairro Cocó 79
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2007 (à esquerda) e 2016 (à direita).
- Figura 03:** Detalhe das áreas de ZEIS suprimidas e as novas edificações ali construídas, no bairro Papicu 80
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2007 (à esquerda) e 2016 (à direita).
- Figura 04:** Detalhe do terreno ocupado pela comunidade Alto da Paz (à esquerda) e após sua remoção (à direita) 81
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2014 (à esquerda) e 2016 (à direita).
- Figura 05:** Vazios urbanos não enquadrados como ZEIS 94
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth (2016).
- Figura 06:** Conjunto Vila do Mar em Fortaleza 98
Fonte: <http://blogs.diariodonordeste.com>.
- Figura 07:** Nova sede da SEUMA/SEINF dentro da antiga ZEIS 3 Cajazeiras 103
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth (2016).
- Figura 08:** ZEIS 3 Montese 106
Fonte: Fortaleza (2015).
- Figura 09:** ZEIS 3 Parangaba C 107
Fonte: Fortaleza (2015).
- Figura 10:** Localização da nova usina móvel de asfalto em ZEIS 3, na antiga Oficina do Urubu 108
Fonte: Elaborado pela autora a partir de LEHAB/UFC (2015).

LISTA DE MAPAS

- Mapa 01:** Loteamentos aprovados por décadas 60
Fonte: Brasil (2016, p.64).

Mapa 02: Principais famílias proprietárias dos loteamentos aprovados em Fortaleza de 1930 a 2000 Fonte: Santos (2015, p.133).	60
Mapa 03: Localização dos primeiros polos industriais de Fortaleza Fonte: Elaborado pela autora a partir de Mattos (2014).	62
Mapa 04: Zonas com índices alterados na câmara municipal e ZEIS de Vazios que só poderão ser regulamentadas via OUC Fonte: Elaborado pela autora a partir de Rufino (2012) e PDPFor (2009).	73
Mapa 05: Proposta inicial das ZEIS de Vazios enviada para o Congresso (2006) e versão aprovada no PDPFor/2009 Fonte: Elaborado pela autora a partir de Cavalcante et al (2012).	77
Mapa 06: ZEIS de Fortaleza definidas pelo PDPFor/2009 Fonte: Elaborado pela autora a partir do PDPFor (2009).	86
Mapa 07: ZEIS 3 com a nomenclatura convencionada pela prefeitura Fonte: Elaborado pela autora a partir de IPLANFOR (2015).	90
Mapa 08: Comparação entre a ZEIS 1 e a ZEIS 3 Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); limite das regionais (PDPFor, 2009); ZEIS 1 e 3 (IPLANFOR, 2016).	91
Mapa 09: ZEIS 3 e o esgotamento sanitário Fonte: ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); esgotamento sanitário (IBGE, 2010).	92
Mapa 10: ZEIS 3 e vazios urbanos mapeados pelo IPLANFOR (2016) Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); vazios urbanos (IPLANFOR, 2016).	93
Mapa 11: ZEIS 3 e vazios urbanos mapeados e classificados pelo PLHIS (2013) Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); vazios urbanos (PLHIS, 2013).	95
Mapa 12: ZEIS 3 e empreendimentos lançados pelo MCMV (2009 – 2013) Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); empreendimentos MCMV (CEF/Mcidades, 2013 e LEHAB/PET/UFC, 2013).	97
Mapa 13: ZEIS 3 e o valor por m ² (R\$/m ²) das transações territoriais ocorridas de 2009 a 2016 Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); valores do m ² (SEFIN, 2016).	100
Mapa 14: ZEIS 3 e o valor por m ² (R\$/m ²) das transações prediais ocorridas de 2009 a 2016 Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); valores do m ² (SEFIN, 2016).	101
Mapa 15: Sobreposição da ZEDUS com a ZEIS a partir do que prevê o Projeto de Lei da LUOS (2015) Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); ZEDUS (SEUMA, 2016/PL.LUOS).	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Quantidade de transações ocorridas em ZEIS 3, de 2009 a 2016 Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEFIN (2016).	133
Tabela 02: Valor médio (R\$/m ²) dentro de ZEIS 3, de 2009 a 2016 Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEFIN (2016).	135
Tabela 03: Valor médio (R\$/m ²) fora de ZEIS 3, de 2009 a 2016 Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEFIN (2016).	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS – Áreas de Especial Interesse Social
AP – Audiências Públicas
ASTEF – Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin
CAJU – Centro de Assessoria Jurídica Universitária
CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa
CPPD – Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
ETE – Estações de Tratamento de Esgoto
FBFF – Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
FIFA – Fédération Internationale de Football Association
HABITAFOR – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS – Habitação de Interesse Social
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPASE – Instituto de Aposentadorias e Pensão dos Servidores do Estado
IPLANFOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens e Imóveis
LC – Lei Complementar
LEGFOR – Legislação Urbanística de Fortaleza
LEHAB – Laboratório de Estudos da Habitação
MCH – Movimento dos Conjuntos Habitacionais
MCP – Movimento dos Conselhos Populares
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPF – Ministério Público Federal
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária
NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
ONG – Organização Não-Governamental
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDPFor – Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PGM – Procuradoria Geral do Município
PHRACF – Plano Habitacional para Reabilitação de Área Central de Fortaleza
PL – Projeto de Lei

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
S/A – Sociedade Anônima
SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária
SEFIN – Secretaria de Finanças
SEINF – Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEUMA – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente
SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SINDUSCON-CE – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFC – Universidade Federal do Ceará
UPA – Unidade de Pronto Atendimento
ZEA – Zona Especial de Interesse Ambiental
ZEDUS – Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPH – Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico e Cultural
ZEPO – Zona Especial do Projeto Orla
ZHIS – Zonas Habitacionais de Interesse Social
ZRA – Zona de Recuperação Ambiental

SUMÁRIO

RESUMO/ABSTRACT/ABSTRACTO	ix
LISTA DE FIGURAS	xiii
LISTA DE MAPAS	xiii
LISTA DE TABELAS	xv
SIGLAS E ABREVIATURAS	xvii
 INTRODUÇÃO	 23
 CAPÍTULO 01. ZEIS NO BRASIL: DA CONSTRUÇÃO DO IDEÁRIO ÀS LIMITAÇÕES DE SUA APLICAÇÃO	
1.1. O que é: a ZEIS, segundo documentos oficiais	33
1.2. O que “pretendia ser”: a construção de sua ideia	37
1.2.1. Inspirações internacionais: os mecanismos franceses PNRU e ZAC	37
1.2.2. A ZEIS na trajetória da Reforma Urbana	40
1.3. Por que não é? Os principais entraves deparados nas experiências municipais	43
1.3.1. Falhas técnicas e contradições conceituais	43
1.3.2. Entraves no meio jurídico e administrativo	45
1.3.3. Distorções em sua aplicação	46
1.3.4. Entraves no processo participativo	48
1.3.5. Entraves na questão fundiária	49
1.3.6. O patrimonialismo e a fragilização da ZEIS	50
 CAPÍTULO 02. ZEIS EM FORTALEZA: O PROCESSO DE INCLUSÃO DA ZEIS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE FORTALEZA	
2.1. O “problema”: um panorama sobre a formação da segregação socioespacial e dos vazios urbanos em Fortaleza	55
2.1.1. A formação urbana da cidade de Fortaleza pelo mercado de terras	56
2.1.2. A formação urbana da cidade de Fortaleza pela atividade industrial	61
2.2. Primeiro contato: a ZEIS no PDDU/1992	64
2.2.1. Plano sem ZEIS: o anteprojeto de lei PDDUA	65
2.3. Segundo contato: o processo de inclusão da ZEIS no PDPFor/2009	68
2.3.1. A ZEIS no processo de revisão do PDPFor	69
2.3.2. Outros conflitos que apareceram durante o processo	75
2.3.3. A periferação da ZEIS de Vazio	76

CAPÍTULO 03. A ESPECIFICIDADE DA ZEIS DE VAZIO EM FORTALEZA

3.1. O instrumento na Lei 0062/2009	86
3.1.1. Especificidades que fragilizam o instrumento	88
3.2. Análise do mapeamento da ZEIS de Vazio em Fortaleza	89
3.2.1. Critérios utilizados para a sua delimitação	90
Na questão da proximidade a ZEIS de Ocupação (ZEIS 1)	90
Na questão da oferta de infraestrutura	91
Na questão dos vazios urbanos	92
3.2.2. Apreciação da (não) interferência nas dinâmicas da cidade	96
Na questão da política habitacional de interesse social	96
Na questão do controle da valorização imobiliária	98
3.3. Alterações da ZEIS de Vazio pós-PDPFor/2009	102
3.3.1. Alterações jurídicas	102
3.3.2. Intervenções físicas	106
3.4. Os (novos) desafios para a implementação da ZEIS	108

CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS ENTRAVES PARA A EFETIVAÇÃO DA ZEIS NO CONTEXTO DE FORTALEZA

Entraves no meio jurídico e administrativo	113
Entraves no processo participativo	115
Entraves na questão fundiária	116
Ponderações gerais sobre a ZEIS	117

REFERÊNCIAS

Documentos oficiais	123
Fontes acadêmicas	124
Reportagens e notícias	128
Lista dos entrevistados	129

APÊNDICES: ANÁLISE DOS DADOS DO ITBI POR POLÍGONO DE ZEIS 3 (2009 A 2016)

APÊNDICE A: Quantidade de transações ocorridas em ZEIS 3, de 2009 a 2016	133
APÊNDICE B: Valor médio (R\$/m ²) dentro de ZEIS 3, de 2009 a 2016	135
APÊNDICE C: Valor médio (R\$/m ²) fora de ZEIS 3, de 2009 a 2016	137

INTRODUÇÃO

No capitalismo, e ainda mais em sociedades marcadas pela industrialização tardia e o patrimonialismo como a brasileira, o direito à cidade é reiteradamente negado aos setores de mais baixa renda. Entende-se por isso o direito das pessoas a usufruir de forma plena e equânime a cidade com todas as suas infraestruturas e oportunidades. Harvey afirma que “a qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Há uma aura de liberdade de escolha de serviços, lazer e cultura – desde que se tenha dinheiro para pagar” (PIAÚI, 2013). Assim, uma vez não garantido, o direito à cidade precisou ser conquistado, tornando-se no Brasil objeto de reivindicações populares desde a década de 70, quando a população urbana começou a tomar consciência de seus direitos e mobilizou-se na busca por eles.

A década de 70 e principalmente a década de 80, marcada pelo período de redemocratização do país, representou o início de uma disputa pela Reforma Urbana que perduraria até os dias de hoje. Essa reabertura política gerou como principais produtos: os artigos urbanísticos da Constituição Federal de 1988 (art. 182 e art. 183); sua regulamentação, treze anos depois, com o Estatuto da Cidade em 2001; e os Planos Diretores Participativos, com destaque para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A ZEIS, em seu discurso legal, traz uma forte carga transformadora ao se propôr modificar a histórica lógica de produção e apropriação do espaço urbano sustentada no pilar do direito à propriedade privada em um Estado patrimonialista. Apoiada pelo discurso de que todo cidadão deve ter direito à moradia e à cidade e de que toda propriedade deve cumprir uma função social, a delimitação da ZEIS permitiria – por meio de decisões democráticas e participativas – determinar “o lugar dos pobres na cidade” (AMORE, 2013, p.07), além de combater a ociosidade dos lotes infraestruturados. A ideia foi concebida a partir de experiências marginais e pontuais de administrações municipais brasileiras na década de 80 influenciadas, por sua vez, em mecanismos semelhantes utilizados nas cidades europeias. A ferramenta encontrará no Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) a base política para ser legitimada, no Estatuto da Cidade a base jurídica para ser difundida e nos Planos Diretores Participativos a base político-jurídica para ser aplicada segundo o contexto de cada município.

Contudo, o que se verifica pelas diversas experiências de seu emprego é que a ZEIS tem encontrado fortes barreiras para o alcance pleno de seus objetivos, limitando muitas vezes seu progresso ao campo jurídico ou tendo seu uso distorcido com o passar dos anos. Segundo Maricato, Ferreira e Leitão (2008), há um embate político histórico em torno da questão da terra urbana que limitaria o alcance do instrumento, principalmente nas regiões mais valorizadas onde o impasse fundiário seria mais acentuado. Outros autores já citam obstáculos técnicos referentes a seu conceito, sua aplicabilidade dentro de uma gestão ou mesmo o desconhecimento de seu conteúdo e relevância pela população de baixa renda (FREITAS et al, 2013). No entanto, qualquer que seja sua natureza os obstáculos são travados no âmbito político municipal e, portanto, seu desempenho dependerá em demasia do poder político dos agentes sociais envolvidos, do contexto e das gestões municipais nas quais o instrumento é aplicado.

Fortaleza tem um histórico de expansão de sua malha urbana bastante desigual e excludente,

mais perceptível a partir da década de 50. A composição das Imobiliárias e sua forma de atuação visando a intensificação dos ganhos, assim como das indústrias objetivando a concentração de mão de obra e o escoamento das mercadorias, ambos contando com o devido e fundamental respaldo do Estado, tem conformado no decorrer dos anos espaços paradoxais estruturados sob vazios urbanos e assentamentos precários. A convivência contemporânea de 69.995 domicílios vagos e 1.864 vazios urbanos, ocupando uma área estimada de 22.507.675m² (PLHIS, 2013), com 95.166 famílias sem moradia (FJP, 2010) e 40% da população vivendo em assentamentos precários (PLHIS, 2013), revelam que a ação dessas empresas foi aceita e reproduzida por aqueles detentores das condições de reprodução capitalista. A ZEIS, quando chega na legislação urbana dessa cidade, partirá desse cenário e condições para aplicar seus princípios.

Assim, desde o trâmite do instrumento nos planos diretores do município, passando por sua aprovação no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) em 2009 até a data de lançamento deste trabalho, a ZEIS vem sofrendo uma série de resistências, condicionamentos e alterações físicas e jurídicas, realizadas principalmente pelo ramo imobiliário e por alguns políticos conservadores, buscando progressivamente desconstruir até exaurir por completo as funções do instrumento. Embora acompanhada de uma constante pressão popular e algumas conquistas no âmbito jurídico, a aplicação do instrumento continua sendo postergada para um futuro incerto, encontrando-se atualmente em um estágio de inércia ou mesmo de retrocesso.

Sob o título de **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**, a dissertação se propõe a avaliar o alcance do instrumento nos moldes em que ele foi incorporado no discurso da Reforma Urbana dentro do contexto da cidade de Fortaleza, contribuindo como estudo de caso na extensa bibliografia referente à ZEIS. Como elemento da política urbana e portanto derivado das decisões e conflitos travados nesse campo, a análise do instrumento tentará considerar a conjuntura sociopolítica em que se insere e os grupos sociais que vem participando (direta ou indiretamente) de sua trajetória com o objetivo de contextualizar os interesses e dificuldades que aparecem no decorrer de seu caminho, tratando-o, portanto, desde o início como uma ferramenta essencialmente política.

Dito isso, o **objetivo geral** da dissertação é compreender o alcance e os entraves da ZEIS como ferramenta transformadora da realidade urbana local a partir do estudo de caso da ZEIS de Vazio em Fortaleza.

Os **objetivos específicos** da pesquisa são sistematizados a seguir:

1) Analisar a ZEIS no Brasil considerando seu conceito jurídico, a ideia construída em sua gênese, como se inseriu na trajetória da Reforma Urbana e os principais entraves deparados em seu exercício prático.

2) Descrever, de forma breve, o processo de formação da segregação socioespacial e dos vazios urbanos de Fortaleza para um melhor entendimento das dinâmicas e interesses nos quais a ZEIS se propõe a intervir.

3) Examinar a trajetória da ZEIS na legislação urbana de Fortaleza, desde sua embrionária

aparição em 1992 a seu amadurecimento em 2009.

4) Demonstrar o processo de desconstrução imputado ao instrumento tanto no âmbito jurídico quanto no espaço físico, dentro do PDPFor e após a sua aprovação.

5) Discutir sobre os principais entraves à implementação da ZEIS em Fortaleza, possibilitando aferir seu alcance.

A **hipótese** levantada é a de que não obstante sua regulamentação técnica e jurídica, não existe em Fortaleza uma correlação de forças no trato político da questão fundiária que permita a aplicação da ZEIS na ótica da democratização urbana.

A escolha por uma pesquisa do tipo estudo de caso, por trabalhar com Fortaleza e por limitar a análise qualitativa da ZEIS a sua modalidade de vazios partiu de alguns critérios que merecem ser destacados.

O estudo de caso é um importante procedimento de pesquisa que permite a visualização de conceitos e formulações teóricas na produção concreta do urbano, iluminando os alcances e limitações dessas ideias. É nessa escala de análise que os conflitos aparecem, possibilitando retroalimentar o campo das ideias para, posteriormente, retorná-las à prática. Para o estudo da ZEIS, o procedimento de pesquisa do tipo estudo de caso se revelou o mais adequado para mostrar as diferenças entre seus objetivos legais e sua aplicação prática.

O recorte espacial escolhido foi a cidade de Fortaleza devido, além da familiaridade que a autora tem com a cidade, aos seguintes fatores:

(a) A urbanização da cidade foi marcada pela ação conjugada de grupos imobiliários e indústrias com o Estado, gerando um espaço urbano fragmentado, oligopolizado, socioespacialmente segregado – fruto da valorização diferenciada do solo urbano – e intercalado por vazios urbanos. Essa relação patrimonialista de lidar com o território é histórica em Fortaleza e permanece em vigor.

(b) Embora os movimentos populares tenham realizado um grande esforço para a delimitação dos polígonos da ZEIS, sua inclusão no plano diretor da cidade e sua regulamentação *à posteriori*, contando inclusive com a ajuda de membros da academia e ONG's, nenhuma ZEIS até então saiu do papel.

(c) A inclusão da ZEIS no plano diretor ocorreu durante um período de intensificação da produção e valorização imobiliária que elevou o preço médio dos imóveis e a procura pelos vazios urbanos da cidade (RUFINO, 2012). Isso gerou conflitos durante o trâmite do instrumento dentro da câmara e após a aprovação do plano, fragilizando a ferramenta.

Assim, o caso de Fortaleza ilustraria com clareza os processos que se pretende observar, principalmente como alguns atores, sob motivações econômicas específicas, utilizam-se frequentemente do aparato estatal para coibir instrumentos que venham de encontro a seus interesses, mesmo quando esses possuem uma forte mobilização popular e respaldo jurídico a seu favor. A trajetória da ZEIS em Fortaleza exemplifica muitos dos entraves políticos que medidas socializantes em geral encontram quando intentam ser aplicadas numa conjuntura construída sob um raciocínio privatista dentro de um Estado parcial.

No tocante às modalidades existentes de ZEIS, para o presente trabalho optou-se por aprofundar no tipo ZEIS de Vazio para a obtenção de uma análise mais rica e, conseqüentemente, de uma melhor visualização das questões aqui levantadas. A escolha pelo tipo vazio também decorre do fato de ser este o que historicamente tem gerado mais polêmicas (BRASIL, 2016). Ademais, acredita-se que seja nele onde os conflitos se afluariam mais intensamente, pois se questionaria o direito absoluto de exploração (ou não) da terra fornecido ao proprietário, advindo da privatização da terra, que está intrinsecamente relacionado à forma como se consolidou a malha urbana de Fortaleza.

Os **instrumentos de pesquisa** compreenderam a consulta a documentos oficiais e matérias de jornais, revisão bibliográfica, presença e observação em alguns espaços participativos e coleta e tratamento de dados primários e secundários. Dos dados primários, destacam-se as entrevistas semiestruturadas presenciais e a coleta da base de dados do Imposto Sobre Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) junto a Secretaria de Finanças (SEFIN) de Fortaleza.

O critério para a escolha dos entrevistados considerou a participação destes durante o processo de revisão do PDPFor/2009 ou seu acompanhamento da luta pela implementação da ZEIS após a aprovação do plano. A exceção foi o Entrevistado 05, pois seu depoimento foi recolhido visando complementar qualitativamente a análise dos dados do ITBI. As perguntas foram abertas e tinham como propósito compreender os processos de construção e desconstrução do instrumento a partir da visão de diferentes segmentos sociais, complementando com a informação coletada nas leituras. Assim, mesmo sendo pareceres parciais e por vezes contraditórios, confrontou-se seus depoimentos com outros dados secundários relativizando suas afirmações e evitando declarações que comprometessem a objetividade da pesquisa. Devido a limitação de tempo de uma pesquisa de mestrado foram entrevistadas somente 5 pessoas, compensando a quantidade pela variedade de grupos sociais das quais fazem parte e pela riqueza de informações obtidas em cada entrevista. Todas as falas foram gravadas e transcritas e podem ser solicitadas posteriormente para fins de consulta. Para facilitar a distinção entre eles, um número foi associado a cada entrevistado em referência à ordem em que as entrevistas foram realizadas. A lista dos entrevistados, suas ocupações e seus respectivos números constam nas Referências ao final da dissertação. As perguntas iniciais norteadoras, mas que sofreram algumas alterações e desdobramentos segundo o desenrolar das conversas, foram:

- 1) Você acompanhou o processo de revisão do plano diretor de 2005 a 2008? Se sim, como foi a sua participação? Como foi o processo? E no tocante à ZEIS, como se deu esse processo?
- 2) Qual era a visão que vocês tinham na época com relação ao instrumento?
- 3) No final, vocês ficaram satisfeitos com o que foi aprovado no plano diretor?
- 4) Com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, houve alguma mudança em relação à ZEIS?
- 5) Atualmente qual é a sua visão no que se refere ao instrumento?

No que concerne aos dados do ITBI, a amostra coletada vai de janeiro de 2009 (ano da aprovação do PDPFor/2009) a maio de 2016. A base de dados foi utilizada para analisar o

desempenho da ZEIS no controle da valorização e produção imobiliária dentro de seu perímetro se comparado com suas imediações, e para investigar se o instrumento foi demarcado em áreas valorizadas, possibilitando um maior *mix* social nas regiões majoritariamente ocupadas pelas classes de elevado poder aquisitivo.

Inicialmente se solicitou também à SEFIN o intervalo de 2006 a 2008 objetivando confrontar a dinâmica imobiliária antes e depois da incorporação do instrumento ao plano diretor. Porém, o engenheiro responsável afirmou que até 2008 o imposto foi trabalhado com a linguagem Dataflex e somente a partir de 2009 este passou a ser trabalhado com a linguagem Java. Dessa forma os períodos não seriam compatíveis, além de não ser possível assegurar a confiabilidade dos dados processados antes de 2009. Embora dentro do intervalo temporal fornecido tenha se encontrado algumas incongruências de valor na coluna *fração do lote*, este fato não chegaria a comprometer a consistência dos resultados processados e analisados na pesquisa.

Durante o tratamento dos dados, uma série de decisões foram tomadas. Primeiro, optou-se por utilizar na pesquisa a base do ITBI ao invés do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Enquanto o IPTU é calculado por meio de uma planta genérica de valores tomando como rol amostral todos os imóveis do município, o que ocasiona numa maior distorção do preço calculado para cada caso, o ITBI é calculado em cima do valor declarado pelo contribuinte e tomando como rol amostral os imóveis contidos dentro de um raio de 500m do centro do lote transacionado, gerando um valor mais próximo da realidade. Segundo, optou-se por trabalhar com o índice IGP-DI em detrimento de outros índices de correção monetária. A preferência pelo IGP-DI se deu porque este analisa o comportamento de preços em geral da economia brasileira – abarcando todos os municípios sem restrição –, por ser utilizado desde 1944 – ou seja, existe antes de 2009 –, e por considerar como período de análise as variações de preços do dia 01 ao dia 30 do mês em referência e os dados coletados vão de 01/01/2009 a 30/05/2016. A base trabalhada pode ser consultada em forma de mapas no Capítulo 03 ou em forma de tabelas nos Apêndices A, B e C.

Uma vez definido o objeto do estudo – ZEIS de Vazio em Fortaleza –, os objetivos, a hipótese e a metodologia da pesquisa, ordenou-se a dissertação em três capítulos de desenvolvimento e um com as considerações finais.

O Capítulo 01 – ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação abordará sobre a ZEIS em seu aspecto geral, como conceito e como experiência. Como conceito, será trabalhada a descrição legal do instrumento, as inspirações retiradas nas ferramentas francesas e como esse dialogaria com o discurso da Reforma Urbana dentro da nova conjuntura político-econômica que se conformava no final do século XX e início do século XXI, gerando grandes expectativas em cima de seu potencial. Para o desenvolvimento dessas questões foi realizada uma revisão bibliográfica e consulta a documentos oficiais alusivos a ZEIS.

Como experiência, serão apresentados os principais entraves atribuídos a seu uso, agrupados por campos onde se manifestam mas demonstrando que constituem, em sua maioria, de natureza essencialmente política e resultante de práticas patrimonialistas. Os entraves foram coletados a partir da consulta a casos municipais e de autores que se debruçaram sobre as dificuldades mais comuns

defrontadas pela ZEIS para a sua efetivação, destacando-se entre eles Amore (2013) e Ferreira e Motisuke (2007). Para fins didáticos, esses foram sistematizados em cinco grupos: (a) falhas técnicas e contradições conceituais; (b) entraves no meio jurídico e administrativo; (c) distorções em sua aplicação; (d) entraves no processo participativo; (e) entraves na questão fundiária, findando com uma reflexão sobre a base patrimonialista destes obstáculos.

O Capítulo 02 – ZEIS em Fortaleza: o processo de inclusão da ZEIS na legislação municipal de Fortaleza será composto por dois momentos distintos. O primeiro tratará do processo de urbanização de Fortaleza no intuito de compreender como o mercado de terras e a indústria atuaram a partir da ação conjugada ao Estado, quais eram os interesses envolvidos e quais foram os efeitos para a cidade. A análise será focada na formação e reprodução da segregação socioespacial e dos vazios urbanos por serem elementos estruturantes na produção do espaço urbano desse território e sensíveis aos propósitos da ZEIS. Para esta primeira parte foram consultadas bibliografias como Costa (1988), Moreira (2004), Rufino (2012) e Santos (2015).

No segundo momento se discorrerá acerca da trajetória da ZEIS propriamente dita que será descrita seguindo uma sequência cronológica dos acontecimentos. Retratar-se-á o objeto de estudo desde sua primeira e incipiente aparição no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU/1992), passando por sua supressão no anteprojeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e finalizando com sua espacialização e ingresso oficial no PDPFor (2009). Para a segunda parte foram consultados os referidos planos diretores, as entrevistas realizadas e obras como Brasil (2016), Costa Jr. (2010), Machado (2010), Pequeno e Freitas (2012) e Sousa (2011).

O Capítulo 03 – A especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza abordará sobre o instrumento após sua inclusão oficial na legislação urbana de Fortaleza em 2009, focando-se na modalidade de Vazio. A intenção é observar como os entraves se manifestam, por quem e porquê são provocados nos diversos meios em que esses apareceram: no âmbito jurídico, nos espaços participativos, no exercício administrativo, no meio físico, etc. Ademais, será investigado se a ZEIS conseguiu atender, ao menos parcialmente, às expectativas atribuídas a ela.

As reflexões realizadas neste capítulo partem do contexto específico de Fortaleza, mas dialogam com questões políticas mais amplas e com entraves comuns identificados no histórico de aplicação da ZEIS em outros municípios. Assim, o capítulo permitirá visualizar os fatores que vêm dificultando a aplicação do instrumento segundo os preceitos da democratização urbana. A bibliografia de apoio foi composta em sua maioria por documentos jurídicos e relatórios lançados pelo poder público e pelo Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB/UFC), além da análise dos dados primários coletados e tratados.

Por fim, as **Considerações Finais: os entraves para a efetivação da ZEIS no contexto de Fortaleza** fornecerão um fechamento à pesquisa e uma contribuição para a ampliação do debate deste objeto de estudo. A reflexão formulada partirá do objetivo geral da pesquisa e caminhará em direção à hipótese, passando pelas conclusões parciais retiradas ao longo da dissertação. Para fins didáticos, as Considerações Finais se subdividirá de acordo com a estrutura montada no Capítulo

01 realizando, no entanto, algumas supressões para adequação ao caso de Fortaleza: (a) entraves no meio jurídico e administrativo; (b) entraves no processo participativo; (c) entraves na questão fundiária. Finda-se com ponderações gerais sobre o alcance e as possibilidades de avanço da ZEIS em Fortaleza.

CAP 01

ZEIS no Brasil:
da construção do ideário às limitações de sua aplicação

Nos últimos quinze anos foi publicada uma ampla bibliografia referente às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com obras abrangendo desde seu processo de delimitação e implementação a seus alcances e limites perante obstáculos de várias naturezas. As promessas de assegurar juridicamente o direito à cidade para os atuais e futuros assentamentos de baixa renda, de fazer cumprir a função social da propriedade e possibilitar a participação popular nas decisões administrativas e destinação dos recursos públicos, entre outros discursos envolvidos no conceito do instrumento, atraem pesquisadores, técnicos, políticos e lideranças comunitárias que se engajam na luta pela Reforma Urbana desde o início da década de 80.

Entretanto, apesar da empolgação e da mobilização de recursos humanos e financeiros em torno do instrumento, apoiados por calhamaços de documentos com peso jurídico, há poucos casos de real eficácia de sua aplicação no Brasil. As razões para essa destoação são diversas, mas as de cunho político – traduzidos na problemática do patrimonialismo – são as que se manifestam como maiores barreiras para o pleno alcance dos objetivos da ZEIS. O reflexo dos entraves políticos aparecem sob diversas formas: distorções da normativa, burocratização do processo de implementação, desvirtuação da participação popular, controle parcial da valorização imobiliária, fragilização perante pressões políticas, entre outras (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Buscando compreender melhor esse instrumento urbanístico, este capítulo tratará da ZEIS na esfera federal, partindo da descrição objetiva do instrumento segundo documentos oficiais, passando pela construção do ideário que conformou seu conceito assim como a conjuntura político-econômica da qual ele parte e finalizando com algumas desconstruções observadas em sua (não ou parcial) aplicação nos anos subsequentes. A intenção é abranger seus “altos e baixos”, apresentando um panorama sucinto do que este de fato é, do que “pretendia ser” e uma reflexão do porquê muitas vezes não é.

1.1. O QUE É: A ZEIS, SEGUNDO DOCUMENTOS OFICIAIS

A primeira aparição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹ na legislação nacional teria sido em 1999 na Lei nº 9.785, responsável por alterar a Lei nº 6.766 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) entre outros decretos e leis. Nela o instrumento surge com a nomenclatura de ZHIS e se determina a implantação de infraestrutura básica nos parcelamentos dentro de seus limites, não sendo detalhadas outras atribuições (§6º, Art. 3, Lei 9.785/1999).

Sua aparição oficial, contudo, veio somente em 2001 com a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade. Essa lei regulamenta os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – referente à política urbana – e traz em seu conteúdo instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, de democratização da gestão urbana e de regularização

1 Outras variantes são: Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), etc.

fundiária (BRASIL, 2001), estando a ZEIS enquadrada nessa última. Segundo o Estatuto da Cidade, os instrumentos urbanísticos devem estar previstos nos planos diretores dos municípios brasileiros ou outra lei específica no intuito de munir os gestores municipais de meios para induzir, regularizar e controlar a dinâmica urbana². Ao todo, a lei apresenta 21 instrumentos ordenados em dois grupos: institutos tributários e financeiros, e institutos jurídicos e políticos, com a ZEIS listada no segundo. Em seu texto o instrumento é brevemente citado, limitando-se a uma alínea

Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

f) instituição de zonas especiais de interesse social (Item V, Alínea f, Art. 4, Lei 10.257/2001, grifos nossos).

O conceito da ZEIS no arcabouço jurídico federal só viria em 2009 com a Lei nº 11.977, responsável por também implementar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)³

Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Inciso V, Art. 47, Lei 11.977/2009⁴).

Após sua aparição oficial na legislação federal, diversas cartilhas, guias e manuais foram desenvolvidos com o objetivo de divulgar, sensibilizar e capacitar gestores e técnicos locais sobre o uso do instrumento. Os documentos também tinham o papel de aprofundar seu conceito – bastante amplo e superficial no âmbito jurídico federal – e exemplificar formas para uma melhor aplicação e aproveitamento de seus potenciais, além de indicar maneiras de cruzar a ZEIS com outros instrumentos urbanísticos ou programas de financiamento habitacional. Ou seja, tratavam-se de materiais para ampliar o campo de possibilidades de sua utilização e qualificar a ZEIS, sendo os principais deles: *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2001); *Manual de regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar* (2002); *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* (2004); *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos* (2009); *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha*

2 O Estatuto estabeleceu o prazo de 5 anos, a partir da data de seu lançamento, para que a exigência fosse cumprida nas cidades: “I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (Art. 41, Lei 10.257/2001).

3 O Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – hoje) é um programa habitacional federal baseado em subsídios fornecidos pela CAIXA Econômica Federal que tem o objetivo primordial de viabilizar financeiramente a casa própria para a maioria da população, suprimindo parte do déficit habitacional total de 6.940.691 registrado no país (IBGE, 2010). O programa se destina às faixas de renda de 0 a 10 salários mínimos, tem atuação na cidade e no campo, e conta com as prefeituras para sua viabilização na escala municipal e adequação às premissas progressistas impostas pela nova agenda urbana. É atualmente o principal programa habitacional do país.

4 O Capítulo III (Art. 46 – Art.71) da referida lei que trata sobre a regularização fundiária de assentamentos precários foi em 2016 revogada pelo Art. 73, inciso VI, da Medida Provisória Nº 759/2016, lançada pelo governo de Michel Temer.

Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade (2010) (AMORE, 2013). Os três últimos foram lançados pelo Ministério das Cidades, instituição federal criada em 2003 e que ficou conhecida pelo protagonismo na difusão e monitoramento dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Seu importante papel garantiu que em apenas 4 anos, de 2005 a 2009, ocorresse um incremento de 168% dos municípios que passaram a prever a ZEIS em seus planos diretores. Segundo a pesquisa da *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*, de um universo de 526 planos analisados a ZEIS se fazia presente em 81% deles (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p.31)⁵.

A ZEIS é uma modalidade de zoneamento e, tal qual as demais zonas urbanas, estabelecerá parâmetros urbanísticos e edícios de uso e ocupação do solo dentro de seus limites. Esses parâmetros devem ser definidos em lei municipal, podendo assim variar entre um e outro município. Contudo, para todos os casos o Ministério das Cidades recomenda “padrões máximos de ocupação do solo, tamanho do lote, quantidade de banheiros, vagas de garagem e proibição de remembramento” (BRASIL, 2009 apud MATTOS, 2014, p.42), através da conceituação de HIS (habitação de interesse social), no intuito de diminuir o preço da terra e torná-lo financeiramente acessível às classes populares, contrapondo-se aos demais zoneamentos que seguem a lógica do mercado. Assim, “em vez de estabelecer parâmetros mínimos de urbanização [...], as ZEIS estabelecem padrões máximos de habitação” (FREITAS, 2015, p.02). Na mesma lei deve-se também definir a porcentagem de área destinada a HIS e a porcentagem destinada a outros usos a fim de se obter um *mix*, suprimindo possíveis deficiências em equipamentos e serviços urbanos presentes na região e evitando a guetificação desses espaços.

Segundo o guia do Estatuto da Cidade, os objetivos primordiais do instrumento são

- **permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade**, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- **permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam**, melhorando as condições de vida da população;
- **regular o conjunto do mercado de terras urbanas**, pois em se reduzindo as diferenças de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras;
- **introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos** em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- **aumentar a arrecadação do município**, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, com bons olhos pela população, pois os serviços e infraestrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- **aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda** (BRASIL, 2001, p.156, grifos nossos).

Para o alcance de tais objetivos, o guia publicado pelo Ministério das Cidades, em 2009, define dois tipos básicos de ZEIS: a ZEIS 1, que consistiria em “áreas públicas ou privadas

⁵ Esses 81% não estão distribuídos equitativamente entre todas as modalidades de ZEIS. Há uma preferência dos municípios pela ZEIS de Regularização do que pela ZEIS de Vazio. Segundo a mesma pesquisa, somente 30% dos municípios aderiram a ZEIS de Vazio (BRASIL, 2009).

ocupadas por assentamentos precários”; e a ZEIS 2, retratada por “áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados” (BRASIL, 2009, p.25). Esses seriam os modelos-base formulados a partir da experiência de seus precursores (Recife e Diadema, respectivamente), mas variações deles ou mesmo outros tipos são possíveis a depender do contexto urbano em que o instrumento for aplicado.

A ZEIS 1, também conhecida pela alcunha de ZEIS de Regularização⁶, são destinadas a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis. Para tanto deverão ser elaborados os planos específicos de urbanização adequado às especificidades locais. Esses planos devem ser desenvolvidos nos Conselhos Gestores e definir em seus conteúdos as regras e critérios de uso e ocupação do solo aplicáveis a cada assentamento. Os Conselhos Gestores, por sua vez, consistiriam na instância participativa, deliberativa e paritária dentro do processo de implementação do instrumento ao prever na sua composição representantes do poder público, dos movimentos sociais, das associações de moradores e dos proprietários fundiários.

A ZEIS 2, também conhecida por ZEIS de Vazio Urbano, é destinada prioritariamente a produção de habitação de interesse social, seja para democratizar o acesso à cidade, seja para complementar projetos de urbanização de favelas. No primeiro caso, a ZEIS permitiria a constituição de um banco de terras para provisão habitacional de interesse social, contribuindo para a diminuição do elevado déficit habitacional, amenizando a segregação socioespacial e dando alternativas fundiárias para as políticas habitacionais. No segundo caso, a ZEIS seria delimitada em terrenos vazios ou subutilizados próximos a assentamentos consolidados ou à ZEIS 1, possibilitando em processos de urbanização de favelas o reassentamento de parte das famílias nas adjacências, desadensando a ocupação sem distanciá-las do local de suas antigas moradias.

Portanto o zoneamento especial, representado sob a figura da ZEIS, possibilitaria: **(a)** garantir o **cumprimento da função social da propriedade**, ao atuar em terrenos vazios ou subutilizados infraestruturados sob especulação e destinar um uso – no caso, prioritariamente de interesse social – a tais espaços; **(b)** **assegurar o direito à cidade** às atuais e futuras habitações de interesse social, regularizando e consolidando a permanência dos assentamentos precários existentes e destinando partes do território da cidade para a provisão de novas unidades populares; **(c)** **efetivar a gestão democrática** através dos Conselhos Gestores das ZEIS, permitindo a participação da sociedade civil nos processos decisórios e nas destinações dos recursos da prática administrativa dos governos locais nesses espaços. Ou seja, o conceito amplo do instrumento incorporaria os três princípios básicos defendidos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (BRASIL, 2016), o que levou muitos atores com ideais progressistas a alimentar potenciais e expectativas em torno do instrumento que ultrapassavam o texto discorrido na lei e seu real poder de alcance.

6 Outros variantes são: ZEIS de Ocupação, ZEIS de Favela, ZEIS de Assentamento, etc.

1.2. O QUE “PRETENDIA SER”: A CONSTRUÇÃO DE SUA IDEIA

A ideia da ZEIS – e demais instrumentos presentes no Estatuto da Cidade – surge na década de 80 no seio da Reforma Urbana, alimentada por inspirações internacionais e experiências locais.

Do contexto internacional se inspiraria nos instrumentos urbanísticos europeus utilizados desde meados do século XVIII, durante as reformas haussmanianas, e que permanecem em vigor na prática administrativa do Estado, porém agora utilizadas sob outros propósitos. A influência maior estará em seu uso mais recente pelo Estado do Bem-Estar Social, a partir da década de 70, com o intuito de fornecer meios jurídico-institucionais para o poder público intervir “nas dinâmicas urbanas e nas formas de uso e ocupação do solo urbano, regulamentando, controlando ou direcionando-as” (FERREIRA, 2007, p.176) em prol da coletividade.

Das experiências locais se utilizaria como referência os casos pioneiros de sua aplicação: Recife, com a ZEIS (1983) e posteriormente a PREZEIS (1987); e Diadema, com as AEIS de áreas desocupadas (1994). Esses exemplos contribuiriam para a formulação legal do conceito do instrumento e o posicionamento de seu papel dentro do discurso da Reforma Urbana, que se desenrolava embrionariamente no país desde a década de 60. A ascensão de governos de esquerda no início do século XXI tanto na esfera federal quanto nas diversas esferas municipais, com destaque para o Partido do Trabalhador (PT), e as grandes mudanças no arcabouço jurídico federal também contribuíram para alimentar expectativas quanto as possibilidades de transformação socioespacial das cidades brasileiras, com a ZEIS assumindo um papel protagonista. É nas expectativas calcadas no potencial da ZEIS que os próximos subtópicos pretendem se debruçar.

1.2.1. Inspirações internacionais: os mecanismos franceses PNRU e ZAC

A legislação e o planejamento urbano brasileiro tem um histórico de influências europeias, tendo a França como uma de suas principais referências (BRASIL, 2016). O Estatuto da Cidade não foge a essa tendência, importando a lógica de regulação pública estrangeira por intermédio dos instrumentos urbanísticos (FERREIRA, 2003). Contudo, tratam-se sobretudo de inspirações, não havendo para alguns dos novos instrumentos brasileiros cópias equivalentes no contexto internacional. A ZEIS de Regularização e a ZEIS de Vazio Urbano, por exemplo, assemelhar-se-iam respectivamente aos mecanismos *Programme National pour la Rénovation Urbaine* (PNRU) e *Zônes*

d'Aménagement Concerté (ZAC's)⁷, componentes da *Politique de la Ville* (Política da Cidade)⁸, embora ambos possuam significativas diferenças em relação àqueles.

A PNRU atua nas antigas *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS) identificadas como áreas

[...] caracterizadas pela pauperização, marginalização, concentração de grandes conjuntos habitacionais, monofuncionalidade e pouca, ou nenhuma, mistura social, além de degradação física dos edifícios e dos ambientes (BRASIL, 2016, p.120).

Seu principal objetivo é “renovar aquelas áreas através de intervenções físicas que promovam a diversidade a partir da inserção de *mixité sociale e fonctionnelle*”⁹ (BRASIL, 2016, p.120, grifos do autor). Por meio de ações de demolição, construção e relocação, o Estado insere uma variedade tipológica construtiva e funcional, suprimindo necessidades sociais, econômicas e ambientais. O poder público mantém ao longo de todo o processo o domínio e o controle pela definição, planejamento e execução da operação, contudo o envolvimento de outros atores se torna essencial para sua plena efetivação. A participação privada ocorrerá com a entrada de parte do financiamento necessário para a viabilização do conjunto das obras. O retorno dos investimentos acontecerá ao final da operação a partir da venda e repasse de algumas das novas unidades a empresas privadas. O diálogo com os movimentos sociais e atuais moradores também existirá, porém não de forma satisfatória. São recorrentes as críticas acerca das medidas autoritárias de destruição das antigas residências e reassentamento de parcela das famílias para outros lugares, não necessariamente próximos de suas antigas moradias (BRASIL, 2016).

O outro dispositivo francês, ZAC, também foi bastante utilizado nas intervenções urbanas francesas e ganhou destaque na Política da Cidade durante a década de 70, sendo definido como

[...] espécies de intervenções do Estado sobre a propriedade fundiária, a partir das quais o Poder Público define novos usos e promove a construção e urbanização de áreas urbanas degradadas segundo novas diretrizes, vendendo-as em seguida para promover sua requalificação (FERREIRA, 2003, p.05).

De forma análoga ao PNRU, esse mecanismo prima pelo *mix* social e funcional em suas áreas de intervenção obtido através de edifícios mistos, moradias destinadas a diferentes grupos sociais e construção de equipamentos complementares aos existentes na região. A iniciativa e os métodos utilizados partem do poder público e a gestão fundiária fica sob a responsabilidade de uma empresa pública ou autarquia. O processo é todo acompanhado e legitimado por consultas

7 A ZAC, na verdade, teria uma proposta que integraria os discursos das Operações Urbanas Consorciadas (OUC's) e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ambos instrumentos urbanísticos brasileiros, uma vez que prevê a provisão tanto de habitação de mercado (como prioriza a OUC), quanto de habitação social (como prioriza a ZEIS) (BRASIL, 2016).

8 A Política da Cidade consiste na principal política urbana em vigor na França (desde a década de 70) e tem como mote a diversidade social (BRASIL, 2016, p.82). Ela equivaleria a política urbana federal brasileira promovida pelo MNRU e consolidada na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Cidade (2001).

9 A titulação da posse não era um problema a ser resolvido na França uma vez que a provisão habitacional era assegurada ou pelo poder público ou pelo mercado, por vias regulares. A ilegalidade da posse aparecerá principalmente nas ocupações dos imigrantes não legalizados, porém estes estão à margem das políticas habitacionais francesas (BRASIL, 2016).

públicas, além de amplamente divulgado, consolidando o caráter participativo da ação. Novamente de maneira similar ao PNRU, o retorno dos investimentos realizados se sucede ao final do projeto com a venda e repasse das unidades para instituições privadas (BRASIL, 2016).

Pelo exposto, a ZAC e o PNRU são mecanismos semelhantes e complementares, onde o primeiro agiria sob espaços subutilizados e abandonados – em sua maioria antigas zonas industriais – e o segundo sob ocupações residenciais consolidadas degradadas – fruto da construção pelo Estado de grandes conjuntos periféricos segregados e monoclassistas durante as décadas de 50 e 60. Ambos possuem princípios de requalificação desses espaços e sua reinserção à malha urbana da cidade. Para o alcance da qualidade urbana pretendida, baseiam-se em importantes medidas em comum: o Estado limita a quantidade máxima de unidades por empreendimentos; parcerias público-privadas são realizadas para viabilizar economicamente os grandes projetos; diversas formas de financiamento são consideradas (aluguel, aquisição própria, etc) no intuito de diversificar os públicos-alvo atendidos; antigos espaços abandonados dão lugar as novas intervenções permitindo uma melhoria na localização das unidades¹⁰; o planejamento habitacional é pensado junto com o planejamento urbano e a transparência do projeto acontece ao longo de todo o processo (BRASIL, 2016).

Assim, em mais de 4 décadas atuando de forma contínua e consistente, a política habitacional francesa vem obtendo significativas melhorias na qualidade física e ambiental de seus antigos conjuntos degradados, ampliando o perfil dos grupos atendidos e melhorando a inserção das novas unidades. Isso só foi possível através do aperfeiçoamento do arcabouço de seus instrumentos urbanísticos e programas coordenados por um Estado detentor das condições de produção do espaço e que preza pelo interesse coletivo, conhecido no meio acadêmico como Estado do Bem-Estar Social. O Estado do Bem-Estar Social é caracterizado por um Estado intervencionista com a responsabilidade de fornecer condições mínimas de produção e reprodução da população ao “promover o bem-estar social e mediar os interesses do capital face ao bem público urbano” (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p.04). No entanto, há de se pontuar que mesmo em tal modelo de Estado existem limitações no alcance da democratização do espaço urbano. A desigualdade social própria do capitalismo permanece e os agentes com alto poder aquisitivo ainda compram as melhores localizações. A principal diferença do Estado de Bem-Estar Social residiria, em algum efeito, na amenização da segregação socioespacial e no fornecimento das condições mínimas de uma sobrevivência digna para as camadas de mais baixa renda.

A experiência francesa, ainda que possua um contexto sociopolítico bastante distinto, mostrou que mudanças são exequíveis com um bom aparato instrumental e legal amparados por programas urbanos e um Estado forte que intermeie os conflitos sociais e forneça limites as ações dos agentes privados. Tal potencialidade de transformação a partir das condições impostas atravessaria o oceano e influenciaria técnicos, dirigentes, acadêmicos e lideranças comunitárias no

10 Paris, assim como outras capitais europeias, possuem uma escassez de terrenos vazios dentro da malha urbana consolidada. Para contornar este problema, o Estado se utiliza do remanejamento da terra e da requalificação de espaços degradados para aplicar suas intervenções (BRASIL, 2016).

Brasil dos anos 80 que acreditavam ser capazes de se realizar procedimento semelhante em seu país.

1.2.2. A ZEIS na trajetória da Reforma Urbana

A ideia da Reforma Urbana no Brasil data da década de 60, quando foi formulada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em parceria a técnicos de diversas áreas e instituições estatais, com destaque para o Instituto de Aposentadorias e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE). Nesse período, o governo de João Goulart discutia acerca das Reformas de Base que consistiam numa agenda geral para o país visando uma transformação estrutural, percebida como medida essencial para lidar com os problemas urbanos, já bastante acentuados em decorrência das migrações campo-cidade e da histórica prática de *urbanização desigual* (MARICATO, 1997 apud FERREIRA, 2010) realizada em todo o território nacional. A estratégia era intervir de forma integrada em setores variados, tendo como prioridade os seguintes campos: educacional, fiscal, eleitoral, bancária, agrária e urbana, sendo a última uma das grandes novidades na época. A Reforma Urbana era definida como

o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias (SERRAN, 1976, p.56 apud AMORE, 2013, p.26, grifos do autor).

Seu conceito, assim como outras questões pertinentes à sua concretização, foram tratados pela primeira vez no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), ocorrido em 1963, evento reconhecido pelo meio acadêmico como “marco zero” do tema. Muitos dos princípios, pautas e propostas lá mencionados até hoje permanecem centrais em seu discurso: a habitação como direito fundamental, o limite do direito de propriedade e do uso do solo, a desapropriação por interesse social e o recurso do plano para orientar as intervenções públicas e a participação popular (AMORE, 2013).

O segundo grande momento da luta pela Reforma Urbana viria somente vinte anos depois, na década de 80, quando o país passava por uma gradativa reabertura política após uma longa fase ditatorial. A ocasião solicitava uma agenda que orientasse os novos ditames da política urbana federal e contrapusesse seu passado. Assim, técnicos, acadêmicos, movimentos sociais e ONG's se reuniram, resgataram e aprofundaram a bandeira da Reforma Urbana com a divulgação, em 1983, do PL 775. O projeto de lei trabalhava sob três eixos principais – “a participação, a regularização fundiária e o controle sobre a propriedade” (AMORE, 2013, p.37) – e trazia de novidade um arcabouço instrumental para munir o poder público de meios de intervir no espaço urbano e viabilizar a implementação dos preceitos defendidos no documento. Esse aparato até hoje se faz presente na legislação federal brasileira. Todavia, sua proposta socializante causou grande alvoroço em alguns setores mais conservadores da sociedade civil, como os setores imobiliários, a construção civil, os proprietários fundiários e os empresários de loteamentos. Dessa forma, a PL nunca saiu do

papel (BRASIL, 2016).

Um novo esforço surge logo depois em 1985 com a criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU era definido como “uma importante base de articulação de movimentos e especialistas, que cumpria também um papel de formação” (AMORE, 2013, p.36) e construiu seu discurso retomando os três pilares fundamentais: a função social da propriedade, a regularização de assentamentos e a gestão democrática da cidade (BRASIL, 2016).

Com o pensamento consolidado e contando com o apoio de algumas grandes instituições e entidades profissionais, como a Igreja Católica¹¹ e novamente o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (BRASIL, 2016), o MNRU foi para a luta tanto nas ruas quanto nos espaços jurídicos até conquistar aquilo que seriam seus principais produtos: os artigos da política urbana da Constituição Federal de 1988 (182 e 183); sua regulamentação, treze anos depois, com o Estatuto da Cidade em 2001, com destaque para a ZEIS; e os Planos Diretores Participativos. A luta pela democratização das cidades, iniciada há décadas, começava assim a dar seus primeiros frutos.

A ZEIS surge embrionariamente nessa época, antes do Estatuto da Cidade, a partir de experiências marginais e pontuais em alguns municípios, destacando-se entre eles os casos pioneiros: Recife/PE, com a novidade da ZEIS (1983) e posteriormente da PREZEIS (lei que prevê sua regulamentação, de 1987); e Diadema/SP, com a inovação das AEIS de áreas desocupadas (1994). Ambas iniciativas partiram de pressões dos movimentos sociais articuladas a governos locais emergentes de ideais progressistas, representantes do PT, contagiados pela nova conjuntura política que se apresentava mais favorável as causas populares. Os primeiros ensaios, formulados sob a base de tentativa e erro, foram utilizados para aprimoramento da ferramenta e, em alguns casos, chegaram a apresentar bons resultados quantitativos e parcialmente qualitativos¹². O instrumento foi aos poucos amadurecendo e uma metodologia de emprego foi ganhando forma, levando outras cidades a aderirem a ZEIS e servindo como fonte para a construção do conceito do instrumento no âmbito federal. De fato, a ZEIS que aparece listada no Estatuto da Cidade e descrita em maiores detalhes nos materiais oficiais lançados *à posteriori* usaram como principais referências os casos de Recife e Diadema e a ideia dos instrumentos urbanísticos europeus, principalmente daqueles provenientes do contexto francês.

Dentro do conteúdo da Reforma Urbana a ZEIS abarcaria seus principais princípios, colocando-a assim ainda nos primeiros anos em posição de destaque nos discursos técnicos. Pela sua proposta a ZEIS reconheceria a diversidade de ocupações existentes, legitimando outras formas

11 O papel da Igreja Católica no período é destacado em Amore (2013) e Brasil (2016). A principal contribuição teria se dado com o documento *Ação Pastoral e Solo Urbano*, lançado em 1982, no qual tratava – entre outras questões – sobre a importância de se cumprir a função social da propriedade.

12 Em Recife, de 1983 a 1993 o instrumento não alavancou significativamente. Contudo, o período possibilitou um importante refinamento e estruturação da gestão de uma ferramenta que até então não possuía precedentes em qualquer política urbana municipal brasileira (NOBRE, 2004). Já em Diadema, de 1993 a 1997 55% das AEIS de áreas desocupadas haviam sido adquiridas pelo município ou por movimentos de moradia e, entre 1994 e 2000, mais de 8 mil novas unidades haviam sido lançadas nestas poligonais (ROLNIK; SANTORO, 2013, p.11). Outros estudos, como Tsukumo (2002), também reforçam esse início bem-sucedido em Diadema, inclusive contando com exemplares de satisfatória qualidade arquitetônica e urbanística promovidas pela administração municipal, mas que com o passar dos anos foi se estagnando.

de viver e de morar através da inclusão da cidade ilegal à cidade legal, a partir da compreensão de que “os meios legais [e o mercado imobiliário formal] excluem a comunidade de baixa renda ao não oferecerem oportunidades residenciais viáveis financeiramente” (MATOS, 2014, p.41). Condenaria a ociosidade de imóveis e edificações sob especulação – suscitadores de prejuízos socioespaciais e econômicos para a coletividade – e os redirecionaria para fins sociais. Abriria espaços de discussão onde os diferentes interesses e conflitos poderiam ser manifestados até se acordar, entre as partes envolvidas, as principais decisões que deveriam sair dali e serem aplicadas na cidade. Numa perspectiva futura também sinalizava para uma possibilidade de transformação da lógica de segregação e periferização da população de baixa renda ao redistribuir os investimentos públicos e buscar o equilíbrio dos ônus e bônus da produção do espaço urbano ao longo do território.

Não é por acaso que suas inúmeras possibilidades de aplicação levarão nos primeiros anos do século XXI a um otimismo generalizado por parte de diversos autores (FERREIRA; MOTISUKE, 2007).

Para Souza (2002), as ZEIS são importante instrumento para promover a “inversão de prioridades”, passando-se a investir na parte da cidade que nunca havia sido reconhecida pelo planejamento tecnocrático. Rolnik (2001) reconhece as ZEIS como o instrumento síntese das diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, pois enfrentam os três problemas-chave da questão urbana brasileira: (1) o *combate à especulação imobiliária*, impedindo-se o remembramento de lotes e consolidando-se áreas de ocupação sob pressões do setor imobiliário formal; a *promoção da regularização fundiária* graças à flexibilização dos índices urbanísticos; a adoção de práticas de *gestão democrática e participativa* mediante a formação de conselhos locais que atuam nas diferentes fases de sua implementação (SANTOS, 2015, p. 92-93, grifos do autor).

Essas e outras expectativas atribuídas ao instrumento são sistematizadas por Amore (2013).

- Seria o **“mais popular” dos instrumentos** [...].
- Determinaria, ao menos indiretamente, **“o lugar dos pobres na cidade”** [...].
- Como **instrumento de zoneamento** – mesmo se tratando de um Zoneamento Especial – teria caráter **“autoaplicável”**.
- Permitiria a **associação com outros instrumentos antiespeculativos** previstos no Estatuto da Cidade [...].
- Contribuiria para o **barateamento do preço da terra** [...].
- Teria o potencial de fazer cumprir a **função social da propriedade** [...].
- Permitiria superar uma antiga e problemática ausência de **relação entre a política urbana e a política habitacional** [...].
- A demarcação de ZEIS em regiões urbanizadas e, principalmente, em regiões centrais, permitiria **reverter processos de periferização** [...];
- Teria o potencial do estabelecimento da **relação direta entre instrumento urbanístico e intervenção física** [...];
- Permitiria realizar em nível local e em relação de interesses imediatos – portanto mais facilmente apropriados pelos moradores – a **participação popular nos processos decisórios** [...] (AMORE, 2013, p.07-09, grifos do autor).

Em suma, pode-se dizer que o instrumento preveria “realizar a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada, a convivência entre classes, [e] a participação nos processos decisórios sobre a intervenção na cidade” (AMORE, 2013, p.06).

Algumas dessas expectativas foram de fato logradas em municípios brasileiros, conforme observaram Rolnik e Santoro (2013): **(a)** a ampliação do banco de terras do poder público para produção de HIS; **(b)** o reconhecimento do direito à moradia e redução das remoções forçadas; **(c)** a ampliação de terras a ser ofertado no mercado; **(d)** a obtenção de escala de produção nos casos em que o instrumento foi combinado com políticas habitacionais de financiamento à demanda, com destaque para o PMCMV¹³. Contudo a maioria delas ou não foram concretizadas, ou o foram apenas parcialmente, ou com o passar dos anos sofreram deturpações, não equivalendo qualitativamente ao engajamento em prol de sua implementação depositado pelos diversos atores sociais nas diferentes esferas governamentais. A prática de sua aplicação ou mesmo sua evolução dentro do aparato jurídico municipal tem apontado para distorções e limitações no alcance de seus objetivos, sejam aqueles declarados ou implícitos.

1.3. POR QUE NÃO É? OS PRINCIPAIS ENTRAVES DEPARADOS NAS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

São diversas as limitações atribuídas a ZEIS, podendo ser de natureza técnica ou política e sofrerem variações entre um e outro município. Algumas das de ordem técnica, embora não seja o foco dessa dissertação, merecem aqui ser mencionadas por revelarem falhas na legislação que comprometem a eficácia do instrumento mesmo se partisse de condições político-econômicas favoráveis. Tais falhas vão desde “buracos” no conteúdo do texto legal a premissas que contém paradoxos em seu cerne. A seguir propõe-se uma sistematização dos principais problemas desse tipo, sendo alguns apontados diretamente pela bibliografia e outros desenvolvidos a partir de uma reflexão crítica da autora apoiada em bibliografias diversas.

1.3.1. Falhas técnicas e contradições conceituais

Nem o Estatuto, nem os manuais e cartilhas lançados *à posteriori* explicitam como deve ser o tratamento do instrumento pós-implementação, principalmente para a modalidade de ZEIS de Regularização. Em nível federal, a questão fica em aberto: ser ZEIS seria uma condição temporária ou permanente?

13 As expectativas logradas elencadas acima foram retiradas da trajetória do instrumento nos seguintes municípios, respectivamente: **(a)** Diadema/SP e Santo André/SP (DENALDI, 2013), **(b)** Salvador/BA e favela do Jardim Edith/SP, **(c)** Taboão da Serra/SP e **(d)** São Paulo/SP. Para mais detalhes, consultar: ROLNIK, R.; SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas**: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Quito, ECU: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana, 2013.

Se temporária, poderia gradualmente retornar a sua condição de favela uma vez que a precariedade se faz presente em vários âmbitos, sendo o habitacional e o urbano somente dois dos componentes da fragilidade social total. Outra possibilidade seria o assentamento passar por um processo de gentrificação, pois sua regularização urbanística e inserção legal à cidade o inseriria no mercado (coordenada pelo mercado imobiliário formal), substituindo paulatinamente o perfil dos grupos sociais que ali moram (MAUTNER, 1999).

Se admitir sua permanência como ZEIS, entretanto, o poder público teria que investir numa constante manutenção dos equipamentos públicos e do padrão de urbanização, além de monitorar a qualidade da oferta habitacional para cada um dos assentamentos assim enquadrados (AMORE, 2013). Isso necessitaria da mobilização de um significativo volume de recursos humanos e financeiros ao longo de sucessivas gestões, algo pouco viável para a maioria dos municípios brasileiros. Destarte, a condição de “excepcionalidade” desses espaços também implicaria em dependência perene do poder público, dando margem para clientelismos e trocas de favores.

A flexibilização dos índices é outra questão mal resolvida em sua essência. Se por um lado facilita a regularização de unidades construídas à margem da lei, diminuindo as remoções e reconhecendo outras tipologias domiciliares; por outro lado também possibilita a institucionalização dos “‘mínimos’ de bem estar produzidos pela *espoliação urbana*¹⁴, legitimando esses parâmetros” (LAGO, 2005 apud FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p.13). A forma de morar da população marginalizada é em grande parte decorrente da exclusão socioeconômica a que é submetida, tendo que encontrar alternativas habitacionais – às vezes improvisada – para sua sobrevivência, nem sempre satisfatórias no tocante ao conforto e salubridade ambiental. Portanto, partir desses parâmetros especiais para assegurar direitos constitucionais pode acarretar num grande custo à cidade e seus moradores, consolidando “subcidades” para “subcidadãos”. O instrumento ao criar dois padrões de cidades formais permitiria a integração mas não a inclusão da parcela mais pobre no espaço urbano, gerando ambientes estigmatizados, guetos deslocados de seu entorno onde impera a lógica do mercado (AMORE, 2013).

Outro ponto a ser destacado é que a ocupação espontânea e o mercado imobiliário informal ainda são as principais opções de acesso ao solo urbano para a população de mais baixa renda. A ZEIS como zoneamento excepcional e de intervenção prioritária, mesmo abarcando todos os seus tipos, torna-se insuficiente para atender a cada demanda emergente com elevado grau de vulnerabilidade social. Partindo da lógica dos “vasos comunicantes” da provisão habitacional abordado por Maricato (2009), o descaso do mercado imobiliário formal e a inexpressividade estatal no atendimento a tal público-alvo implicariam na ampliação da informalidade. Logo, enquanto o padrão de funcionamento da engrenagem de produção e apropriação do espaço urbano não mudar, a reprodução da informalidade não cessará e novas ZEIS serão constantemente solicitadas, num eterno processo de “enxugar gelo”.

14 Kowarick (2000, p.22) define *espoliação urbana* como “a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta”.

Ainda que se reconheça que existam muitas dificuldades de ordem técnica, conforme se tentou elencar, para diversos autores (AMORE, 2013; BRASIL, 2016; FERREIRA; MOTISUKE, 2007) são as de ordem política que revelam os maiores desafios e que provocam as maiores distorções, fragilizando sua aplicação. Assim, deter-se-á na apresentação e reflexão dos principais entraves políticos em torno do instrumento apontados pela academia. É importante ressaltar que aqui se trabalhará com os problemas mais recorrentes relacionados a ZEIS. Entretanto, eles não se aplicam necessariamente a todos os municípios, nem a todas as gestões. Ademais, existem diferenças profundas entre gestões de esquerda – como a petista – e outras no Brasil, ou mesmo dentro de um único partido, que não devem ser descartadas.

1.3.2. Entraves no meio jurídico e administrativo

A ZEIS não é autoaplicável, tal qual a maioria dos instrumentos constados no Estatuto da Cidade. Conforme a Lei nº 10.257/2001, cabe aos municípios regulamentá-los via plano diretor. Todavia, embora muitas prefeituras prevejam a ZEIS em seus planos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), poucos são aquelas que trazem sua regulamentação nesse mesmo documento (DENALDI, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007), postergando a tarefa para uma outra lei específica ou decreto. Em casos mais graves, sequer remetem a uma futura legislação ou delimita espacialmente o instrumento. O prazo para seu cumprimento, quando expresso na legislação municipal, é também frequentemente desobedecido pelos gestores e a ausência de sanções contribui para esse ser relegado (BRASIL, 2016). O próprio “tempo de implementação dos instrumentos previsto pelo Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2016, p.244) é questionado por Brasil (2016) e Ferreira e Motisuke (2007) por desconsiderar o período de uma gestão ou não corresponder à urgência de atendimento demandada pelas comunidades gravadas como ZEIS. Esse constante adiamento burocratiza o processo e prejudica tais famílias.

Dessa maneira, a “incorporação” do instrumento se dá principalmente no texto legal dos planos diretores mas não tanto na prática, tornando-se mais discurso do que realidade (AMORE, 2013). Em outras palavras, o instrumento muitas vezes se apresenta como secundário na política habitacional municipal (FERREIRA; MOTISUKE, 2007), não se configurando como um elo entre as políticas habitacional e urbana, como originalmente se previa ser; nem tampouco convergindo as ações e os recursos públicos aplicados no campo de interesse social, que continuam a ocorrer através de intervenções pontuais em resposta a demandas emergenciais, deslocadas do planejamento municipal. Isso foi agravado pós-PMCMV (a partir de 2009) pois, embora o programa tenha declarado em diversos momentos sua intenção de dialogar com a ZEIS¹⁵, a não compactuação

15 Relembrando que a Lei nº 11.977/2009, responsável por implementar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), era a mesma que trazia o conceito da ZEIS em nível federal (no entanto, com as modificações realizadas pela Medida Provisória nº 759/2016 isso já não é mais válido). Essa ideia de conectar o instrumento ao programa é também reforçada em cartilhas e publicações oficiais lançadas *à posteriori* pelo Ministério das Cidades, como: *Como*

dos municípios com tal proposta fez com que os significativos recursos federais injetados na nova política habitacional fossem redirecionados para a construção de unidades fora dos limites da ZEIS, geralmente em áreas mais periféricas.

A exigência de várias etapas consecutivas articuladas por meio de uma “complexa engenharia de gestão” também contribuiria para estender em demasia sua execução (AMORE, 2013, p.124), aumentando as chances de não consolidação do instrumento em decorrência da descontinuidade das políticas públicas e da mudança dos quadros técnicos – quando terceirizados – entre uma gestão e outra (FERREIRA; MOTISUKE, 2007). Portanto, reinicializar-se-ia sua execução antes mesmo de conseguir finalizá-la.

1.3.3. Distorções em sua aplicação

Embora hajam muitos problemas de caráter conceitual e administrativo, conforme se apresentou, pela revisão bibliográfica sobre o tema se verifica que as maiores fragilidades envolvendo a ZEIS aparecerão no momento da sua aplicação. Ou seja, na passagem da lei à realidade. É nesse instante que muitos dos conflitos brotam e que a classe dominante consegue flexibilizar o instrumento, utilizando a própria legislação como artifício para torná-lo mais interessante para si – o que apontaria que a simples presença legal da ferramenta incomodaria esta classe. Os exemplos aqui são amplos e bastante diversos entre os municípios. A proposta da pesquisa não é sistematizar cada um desses casos mas sim apresentar os tipos de deturpações mais recorrentes.

O primeiro ponto a destacar seria a falta de padrão na definição de alguns conceitos – o que se considera HIS, o que se admite como vazio ou subutilizado, etc – e no estabelecimento dos índices. Dependendo do que for adotado, o resultado poderá ser mais ou menos satisfatório quanto a inclusão da população marginalizada e ao combate a especulação imobiliária (AMORE, 2013). Esse problema é mais recorrente e preocupante no tipo vazio, segundo diversos autores, pois na do tipo reavaliação geralmente se parte da realidade física de cada assentamento.

A “liberdade” de intervenção propiciada pelas áreas vacantes gravadas como ZEIS pode acabar por viabilizar a “aprovação de projetos que não seriam aprovados na cidade” (ROLNIK; SANTORO, 2013). É comum a consolidação de situações de precariedade urbana sob a alegação de adensamento da área para otimizar a ocupação do terreno, mais trazendo rentabilidade para o empreendedor do que qualidade de vida para os futuros moradores (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007; TSUKUMO, 2002). Quando isso não acontece – ou seja, assegura-se parâmetros construtivos e urbanísticos de qualidade – acabam atendendo a faixas sociais superiores a partir da ampliação do conceito de HIS (BORRELLI, 2015; TSUKUMO, 2002). Nesse aspecto, diferencia-se do contexto francês apresentado onde se limita a quantidade de unidades produzidas

produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade (2010).

justamente para evitar a repetição do elevado adensamento populacional que ocorria nos antigos conjuntos habitacionais daquele país.

A definição do que se admite como subutilizado ou não utilizado e quais seriam as características que um terreno precisaria ter para poder ser assim enquadrado também aparece como de suma importância para o combate a especulação imobiliária. Dependendo dos critérios adotados, estacionamentos e edifícios abandonados em áreas centrais – onde há uma grande oferta de infraestrutura urbana (FERREIRA; MOTISUKE, 2007) – e terrenos de grandes latifundiários podem escapar de serem coagidos a cumprir uma função social, além de se perder uma ótima oportunidade de obter terra bem localizada para futuras provisões de HIS.

Outro ponto é a previsão do *mix* de usos e grupos sociais em um mesmo projeto de ZEIS. A priorização da produção para HIS, como se propõe a ZEIS, não implica em sua exclusividade. Já foi explicado que no momento da regulamentação do instrumento se deve definir a porcentagem a ser destinada para o uso popular e a porcentagem a ser destinada para os demais usos. Entretanto, não é incomum o aparecimento de polígonos completamente ou majoritariamente preenchidos por equipamentos urbanos ou, pior ainda, por empreendimentos de luxo, desvirtuando seu sentido original (AMORE, 2013; BORRELLI, 2015). O que surge inicialmente como tática para suprir possíveis deficiências em infraestrutura urbana e evitar a *guetificação*, torna-se uma forma de elevar a rentabilidade do empreendimento ou mesmo suprimir a oferta de HIS. Por outro lado, é justamente a possibilidade de atender a outros usos e faixas de renda o que muitas vezes atrai o interesse do promotor privado, cujo papel é ainda essencial para viabilizar financeiramente a operação, semelhante ao que ocorreria no contexto francês. Todavia, há de se ressaltar que isso não é um consenso na academia, pois autores como Caldas (2009 apud BORRELLI, 2015) já afirma que tal *mix* mais afasta o interesse da iniciativa privada do que o atrai, ainda preferindo construir produtos separados voltados para diferentes públicos-alvo e em localizações distintas.

O uso de decretos e projetos de leis aprovados pós-plano diretor também são frequentes nos municípios brasileiros e tem ajudado na fragilização da ZEIS. O principal alvo vem sendo a modalidade de vazio, provavelmente por poder interferir em fortes interesses fundiários, mas não se limita a ela. Casos como a extensão de privilégios – por meio da flexibilização dos índices – para empreendimentos HIS fora de ZEIS ou o recurso da contrapartida – seja financeira, seja através da concessão de outros terrenos – a proprietários de terras em ZEIS que não querem construir HIS em seus domínios (BORRELLI, 2015) têm debilitado ainda mais a ferramenta que perde seus poucos atrativos e sua capacidade imperativa de lei. Muitos empreendedores que quiseram usufruir dos benefícios propiciados pelos investimentos massivos do PMCMV recorreram a tais medidas complementares para elevar seus ganhos e não necessitarem do intermédio do instrumento. Ademais, a qualidade de “zona especial de intervenção prioritária” tem sido irrelevada nas intervenções municipais que continuaram a promover urbanização de núcleos de favelas fora de ZEIS de Regularização e construção de conjuntos habitacionais fora de ZEIS de Vazio (BORRELLI, 2015; NOBRE, 2004), intensificada nas situações em que o instrumento sequer foi regulamentado.

Por fim, embora o instrumento preveja que a ação deva ocorrer nos três eixos integrados – urbanístico, jurídico e social –, e por isso mesmo atraiu a atenção de entusiastas da Reforma Urbana desde a década de 80, na maioria das vezes isso não ocorre. A dimensão social é a mais prejudicada das três, vindo em segundo lugar a urbanística, por demandar uma maior mobilização de investimentos e dedicação por um tempo prolongado. Contudo, a dimensão jurídica também tem suas dificuldades na hora de regularizar situações físicas complexas que ultrapassam o esquema básico da casa dentro de um lote. Assim, são comuns os casos de ZEIS parcialmente regulamentadas que acaba consolidando assentamentos de qualidade questionável ou não conseguindo assegurar todos os direitos constitucionais que se deveria, não diferindo muito do que já era praticado por algumas prefeituras nas décadas anteriores (AMORE, 2013; ROLNIK; SANTORO, 2013).

A maioria desses entraves – excepcionalizado o último – são enquadrados por Amore (2013) como mecanismos de “autossabotagem”, inseridos no texto legal visando “podar” a aplicação da ZEIS.

1.3.4. Entraves no processo participativo

A desvirtuação da participação popular, ou do que essa deveria ser, é outro fator que tem comprometido o alcance da ZEIS. Não somente dela, mas de todos os instrumentos urbanísticos que em seu conceito intentam intervir nos privilégios das classes dominantes. Ao levar a disputa inerente envolvida na produção e apropriação do espaço urbano (HARVEY, 1982) para um ambiente fechado “com pauta definida e hora marcada” (AMORE, 2013, p.254), compromete-se a natureza da participação. A militância outrora independente, levada por uma utopia social e de confronto político direto vai progressivamente adquirindo um vocabulário técnico, embasando seus argumentos numa racionalidade lógica – obtida através de um processo de capacitação instrumental – e negociando mudanças compatíveis a governabilidade de cada gestão. Essa transfiguração gradual, melhor relatada por Maricato (2011 apud AMORE, 2013), institucionaliza a luta de classes e esvazia os demais espaços de luta.

Algumas características comuns desses espaços são apontadas por Amore (2013) a partir da observação do Conselho Gestor de Heliópolis/SP, como as

[...] cooptações, fortalecimento de determinadas lideranças em detrimento de outras, acordos com o tráfico e com o crime organizado, apoios esporádicos, esvaziamentos dos espaços de negociação, falta de critérios claros e uniformes para a urbanização (AMORE, 2013, p.242).

Há ainda casos mais extremos em que os Conselhos foram omitidos, permitindo a aprovação de empreendimentos sem estarem acordados pelos moradores da ZEIS (GATTI, 2015 apud BORRELLI, 2015). Ou casos em que as tomadas de decisão finais foram realizadas nos “bastidores”, com a presença de poucos atores sociais e uma predominância de membros da

prefeitura ou ligados ao mercado imobiliário, sendo os espaços participativos apenas “elementos de fachada” visando o cumprimento de uma exigência legal.

Entretanto, tudo isso não é tão perceptível para a maioria dos envolvidos. O uso de uma “série de mecanismos oficiais de controle” (AMORE, 2013, p.43) contribui para camuflar o processo, tanto para pessoas leigas quanto para técnicos. Em gestões patrimonialistas elitistas, a “exibição para a população de planos já prontos, lindamente apresentados, tecnicamente complexos, em ‘audiências públicas’ em que muito se deixa falar, mas pouco se escuta” (VILLAÇA, 2005 apud FERREIRA, 2010, p.14) manipula e controla o caráter participativo, tornando tais espaços mais consultivos – ou mesmo informativos – do que deliberativos. A “cegueira” dos defensores do instrumento chega ao ponto de transformar a disputa pelo direito à cidade em uma disputa pela implementação da ZEIS (AMORE, 2013), substituindo-se o fim pelo meio e perdendo-se o foco do objetivo inicial desses recintos.

Segundo Maricato (2011 apud AMORE, 2013) o problema não estaria na falta ou escassez de instâncias participativas, as quais teríamos em abundância, mas sim na qualidade delas. Logo, seria necessário rever a estrutura e o conteúdo desses espaços, a quantidade e representatividade dos membros que os compõe, além da previsão de outras modalidades de disputa social para torná-los lugares efetivamente participativos e adequados aos propósitos da ZEIS.

1.3.5. Entraves na questão fundiária

A eficácia do instrumento depende diretamente do equilíbrio de forças políticas entre os agentes produtores do espaço urbano. O “pacto social” exigido pelo plano diretor geralmente não representa de fato um acordo conjunto e igualmente consentido entre todos os atores envolvidos (AMORE, 2013). A resistência de setores do mercado imobiliário e de proprietários de terra quanto a proposta transformadora do instrumento pode comprometer sua eficácia (FERREIRA; MOTISUKE, 2007) ou mesmo inviabilizar sua aplicação, como o fizeram em momentos anteriores com projetos de lei (PL 775/1983) e outras medidas socializantes vinculadas a temática da Reforma Urbana.

A burocratização, as distorções na aplicação do instrumento e a desvirtuação da participação popular, aspectos pontuados anteriormente, são reflexos dessa disputa desigual. Outras consequências são citadas por alguns autores a partir da observação da evolução do instrumento em diferentes contextos municipais: supressão e redefinição de perímetros de ZEIS por parte de empreendedores e vereadores (AMORE, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007); delimitação de ZEIS em áreas com solo contaminado, ambientalmente frágeis ou com representação gráfica confusa, inviabilizando sua regulamentação (BORRELLI, 2015); etc. Até a ideia do “congelamento” temporário da área gravada como ZEIS parece mais palatável para o empreendedor do que aceitar a ideia de produzir unidades de interesse social (AMORE, 2013), preferindo apostar na possibilidade

de contornar sua condição numa futura gestão.

Embora o cumprimento da função social da propriedade seja uma exigência federal desde 1988, assim determinada pela Constituição, ainda há nas prefeituras um desconforto generalizado em impôr tal lei, numa sensação de “confisco” (AMORE, 2013, p.246) ou mesmo de estar “comprando briga” com os donos das terras. Sem a imposição da lei e sem sanções pela permanência da ociosidade dos terrenos, os proprietários conseguem manter seus privilégios (MALVESE, 2015 apud BORRELLI, 2015) e a ZEIS não chega a se configurar como uma “ameaça”. As comunidades e o poder público ficam “à mercê” de negociações com o dono da terra para avançar na aplicação do instrumento. A permanência da compra direta do terreno particular pelo justo valor do mercado – onerando o processo para o poder público – e o recurso da desapropriação para ocupantes irregulares de terrenos, práticas observadas em algumas prefeituras (AMORE, 2013), revela a inversão de valores na hora de tratar da questão fundiária.

Complementando a constatação acima, o instrumento aponta não conseguir controlar a valorização imobiliária como se previa inicialmente. Segundo Borrelli (2015), esse controle é relativo e dependeria da localização de cada ZEIS. A partir do contexto de São Paulo a autora identifica que nas ZEIS centrais se conseguiria frear a valorização mais do que nas ZEIS periféricas, onde ocorreria dinâmica oposta. Em compensação, no mesmo município as ZEIS centrais também teriam se mostrado mais estagnadas do que as periféricas (HIRATA; SAMORA, 2013 apud BORRELLI, 2015) que, por sua vez, tem atuado na ampliação de novas direções de crescimento e estendido as fronteiras de investimento para o mercado formal. Entretanto, a experiência mais recente de São Paulo (2013 – 2016) mostrou que havendo uma predisposição do poder público é possível sim fazer o controle da valorização imobiliária em terras dentro de ZEIS.

A paralisia do instrumento acompanhado do surgimento de novos vazios urbanos, esse último fruto de processos especulativos que parasitam na dilatação da malha urbana, tem levado a um aumento na concentração e improdutividade da terra em pleno século XXI. Apoiando-se nos dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e na fala do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Maricato, Ferreira e Leitão afirmam que

Se em 2003, 112 mil proprietários detinham 215 milhões de hectares de terra, em 2010 eram 130 mil proprietários concentrando 318 milhões de hectares. Além disso, no mesmo período, o registro de áreas improdutivas cresceu mais do que o das áreas produtivas (MARICATO; FERREIRA; LEITÃO, mimeografado, p.04).

Diante do exposto, verifica-se que o instrumento é frágil, facilmente maleável aos interesses das classes dominantes que, por vezes, se reapropriam ou adéquam os perímetros e textos legais segundo sua conveniência (AMORE, 2013). Assim, a ZEIS pode ter se tornado um “instrumento fetiche” (AMORE, 2013), pois a quantidade de condicionantes que necessitam ser favoráveis para sua plena aplicação torna-o inócuo e irrelevante no alcance do direito à moradia atrelado ao direito à cidade. Ou seja, o fato de ser ZEIS não garantiria a obtenção de todos os direitos constitucionais previstos e abarcados no discurso do instrumento.

1.3.6. O patrimonialismo e a fragilização da ZEIS

As distorções e limitações do instrumento embora variem entre os municípios apresentam padrões em comum que, na sua essência, são provocadas pela natureza patrimonialista de nosso Estado, presente há décadas na sociedade brasileira e ainda não completamente superada. O patrimonialismo pode ser explicado, em breves palavras, como a imiscuição entre o público e o privado retratado através da instrumentalização do Estado e consolidada historicamente. Trata-se do uso do aparato público para beneficiar ou manter os privilégios de um ou poucos grupos sociais em detrimento da coletividade. Geralmente esses grupos possuem elevado poder aquisitivo que se reflete em poder político e influencia diretamente as tomadas de decisão dos órgãos administrativos (FERREIRA, 2005; 2010; MARICATO; FERREIRA; LEITÃO, mimeografado). No Brasil, o poder – tanto econômico quanto político – será representado pela propriedade da terra, seja rural ou urbana, tornando-a um verdadeiro engodo para a democratização dos acessos e usos nas cidades (MARICATO, 1999; MARICATO; FERREIRA; LEITÃO, mimeografado).

Assim, a natureza patrimonialista do Estado e da sociedade brasileira criam obstáculos que fragilizam a ZEIS. Não obstante haja uma mobilização de recursos humanos e financeiros apoiada por calhamaços de documentos com peso jurídico, a ZEIS – como instrumento jurídico-urbanístico isolado – se apresenta débil e impotente para ultrapassar barreiras maiores de cunho fundiário e político. Nem mesmo a existência de exemplos parcialmente bem-sucedidos de sua aplicação em alguns municípios brasileiros, como Santo André, Diadema, Taboão da Serra¹⁶ e mais recentemente São Paulo, implicaria na possibilidade remota de expandir esse desempenho para todo o país e prolongá-lo por um longo período de tempo¹⁷. Vale lembrar a estratégia usada pela classe dominante para se manter no poder, assim retratada nas palavras de Costa (1988)

Estas elites, para se manterem no poder, fazem concessões aos outros setores da sociedade. Assim, evitam tensões sociais e manifestações de violência por parte da população mais explorada. Cedem algumas pressões e criam também instrumentos que “prometem” a solução dos problemas mais graves. Iludem por mais algum tempo esta população, dando a impressão do Estado distributiva (COSTA, 1988, p.51).

Todavia, apesar dos entraves generalizados apontados e das questões políticas inerentes à conformação da sociedade brasileira, o alcance do instrumento ainda dependerá fortemente das gestões, da diferença de poderes políticos e dos contextos sociopolíticos em que esse é aplicado. Diadema e Taboão da Serra, por exemplo, são municípios de porte médio, com população inferior a um milhão de habitantes e não possuem um mercado imobiliário consolidado como o presente em algumas capitais brasileiras, sendo mais fáceis de se contornar conflitos que possam

16 Alguns estudos (NOBRE, 2004; TSUKUMO, 2002) apontam que as experiências de Diadema e Taboão da Serra foram bem-sucedidas nos primeiros anos, mas que com o passar do tempo foram sendo distanciadas de seus objetivos iniciais ou mesmo reapropriadas pelo mercado imobiliário local.

17 Segundo Ferreira, “é quase impossível conceber políticas urbanas socialmente transformadoras em menos de 8 ou 10 anos” (FERREIRA, 2010, p.06).

eventualmente surgirem. Santo André já apresenta um histórico de práticas de regularização de favelas, o que facilitou a incorporação do instrumento. São Paulo, por sua vez, teve com a gestão de Fernando Haddad (2013 – 2016) a disponibilização de 1.260.084,69m² para habitação social, rendendo a previsão da construção de 11.554 unidades habitacionais em 83 empreendimentos, somente possível pelo diálogo da política habitacional com a política urbana tendo a ZEIS como mediadora. A duplicação de áreas demarcadas como ZEIS aliada a destinação de 30% dos recursos do Fundurb (Fundo de Desenvolvimento Urbano) para a desapropriação de terrenos, obtidos através de pagamentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, viabilizou logisticamente a operação (SÃO PAULO, 2016). Portanto, há sempre a necessidade de se relativizar as fragilidades atribuídas ao instrumento. A ZEIS será muito influenciada pelos condicionantes presentes de cada lugar, variáveis segundo o momento analisado.

Reconhecendo a importância do recorte espacial e temporal para entender como a ZEIS se insere na cidade e como os conflitos e interesses emergem num dado momento é que se redirecionará o olhar do geral para o específico no intuito de visualizar tais dinâmicas. E Fortaleza, mais do que ser um mero estudo de caso, revela com clareza o processo que se pretende observar: a transfiguração e esvaziamento gradual do instrumento a partir de intervenções administrativas pontuais e reincidentes, embebidas por interesses de ordem promíscua público-privada, que vão comprometendo-o e ameaçando-o de exaurir-se completamente.

CAP 02

ZEIS em Fortaleza:

o processo de inclusão da ZEIS na legislação municipal de Fortaleza

O desempenho da ZEIS como instrumento de democratização da cidade dependerá principalmente de fatores municipais. Embora possa se identificar impasses frequentes e em comum a vários municípios que o incorporaram em seus planos, como se tentou apresentar no capítulo anterior, são os condicionantes específicos de cada localidade que imputarão seus alcances e limites reais. Tais condicionantes, por vezes, possuem raízes sociopolíticas historicamente legitimadas e que reincidirão em diferentes períodos e sob diversas aparências. Esses elementos, muitas vezes relacionados às dinâmicas da sociedade patrimonialista, influem em demasia nas possibilidades de aplicação de qualquer mecanismo que se proponha a ser socializante, como os instrumentos do Estatuto da Cidade e em especial a ZEIS.

Este capítulo analisará o “problema” que a ZEIS se propõe a enfrentar e o conturbado e prolongado processo de inclusão do instrumento na legislação municipal fortalezense. O capítulo está dividido em três partes. O primeiro trata do processo de urbanização de Fortaleza a partir de duas abordagens: a consolidação de seu mercado de terras e sua constituição como polo econômico do estado, com foco na formação da segregação socioespacial e dos vazios urbanos da cidade. O segundo discorre acerca da primeira aparição do instrumento num plano diretor e sua ausência no polêmico anteprojeto de lei seguinte. Por fim, o terceiro aborda o processo de inclusão da ZEIS no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), revelando desde os esforços das comunidades em conseguir inserir o instrumento em conformidade a seus interesses aos conflitos gerados no caminho com os outros setores da sociedade, principalmente do ramo imobiliário e com alguns políticos mais conservadores.

2.1 O “PROBLEMA”¹⁸: UM PANORAMA SOBRE A FORMAÇÃO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E DOS VAZIOS URBANOS EM FORTALEZA

A ZEIS consiste num tipo de zoneamento especial que tem como propósito essencial intervir sobre os assentamentos informais e os vazios urbanos visando sua regularização e integração a malha intraurbana da cidade, tendo como meta final a democratização da cidade. Ou seja, seus principais alvos são os assentamentos informais e os vazios urbanos, como reforçam os documentos oficiais e os tipos básicos do instrumento, sendo ambos resultados de uma produção excludente e desigual do espaço urbano centrada na propriedade privada da terra. Logo, torna-se fundamental entender o processo de constituição desses espaços, a lógica por trás de sua concepção e os diferentes interesses envolvidos – o “problema” que a ZEIS se propõe a atuar – para refletir sobre a capacidade do instrumento como promotor de novas dinâmicas. Vale ressaltar

18 A palavra “problema” foi utilizada entre aspas no intuito de relativizar o seu uso no entendimento de que a segregação socioespacial e os vazios urbanos só se apresentam como problema para os não detentores das condições de reprodução capitalista. Para a classe de alta renda, setores imobiliários, construção civil, proprietários fundiários, empresários de loteamentos e demais interessados e beneficiados por tais processos, eles não seriam problemas.

que o propósito desse tópico não é exaurir o estudo sobre a formação urbana da capital cearense, abarcando todas as suas nuances, mas somente apresentar um panorama histórico no intuito de compreender de que contexto partirá a ZEIS e quais os desafios essa terá que considerar ainda em seus primórdios.

A formação da segregação socioespacial e dos vazios urbanos de Fortaleza – estruturantes na produção do espaço urbano deste território (SANTOS, 2015) – está atrelada a dois processos base que aconteceram contemporaneamente: a expansão e consolidação de seu mercado de terras e sua configuração como polo econômico do estado do Ceará, acarretando sua urbanização¹⁹. O primeiro será comandado pelas práticas de grandes imobiliárias locais que determinarão os critérios de ordenamento e sentidos de crescimento da cidade mais adequados a otimização de seus lucros (MOREIRA, 2004; RUFINO, 2012; SANTOS, 2015). O segundo será conduzido por três centralidades (Jacarecanga/Francisco Sá, Parangaba e Mucuripe) que se destacarão no setor secundário e serão responsáveis por atrair significativos contingentes populacionais que se instalarão, de maneira precária, em seus arredores (COSTA JR., 2010; MATTOS, 2014; RUFINO, 2012). Ambos terão o devido respaldo do Estado, que será cúmplice e fomentador das condições de produção e apropriação diferenciada do espaço urbano.

2.1.1. A formação urbana da cidade de Fortaleza pelo mercado de terras

Fortaleza surge no século XIX como uma pequena cidade circundada por terrenos rurais. Na época abarcava pouco mais do que seu atual centro histórico, onde residia a classe dominante, com a população marginalizada ocupando os terrenos urbanos restantes nas franjas da cidade (BRASIL, 2016; MOREIRA, 2004). Esse cenário começará a mudar a partir dos anos 30, mas principalmente entre os anos 50 e 70²⁰. Os acontecimentos descritos a seguir se deterão nesse período por causa de sua importância na conformação atual da cidade e porque muito dos processos ali realizados, devido a sua eficácia, terão sua continuidade e aprimoramento nos anos subsequentes por meio de outros atores.

Os primeiros grupos a apostarem no mercado de terras virão de famílias ricas que já possuíam grande expressividade na economia cearense, em áreas do setor secundário tradicional, e posteriormente (a partir da década de 80) também em áreas do terciário moderno e do turismo.

19 Na verdade em Fortaleza o processo de urbanização se sucedeu anteriormente ao processo de industrialização. Enquanto o primeiro já se manifestará fortemente desde meados do século XX, o segundo só ganhará posição de destaque a partir da década de 70 com a operacionalização da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Entretanto, como ambos os processos (expansão do mercado de terras e configuração da capital cearense como polo econômico) ocorreram principalmente ao longo do século XX e foram importantes promotores de urbanização, respondendo em demasia pela atual configuração espacial da cidade, enquadrou-se eles aqui como contemporâneos.

20 Segundo Moreira (2004) e Santos (2015), a década de 50 foi quando mais se aprovaram loteamentos em Fortaleza e, conforme Rufino (2012), a década de 70 foi o período de maior intensidade de urbanização da cidade.

Por isso, as primeiras imobiliárias cearenses serão majoritariamente oligárquicas, patriarcais e com raízes ainda rurais, relacionando-se com os demais agentes da produção do espaço da mesma maneira que já o faziam em outras atividades: através de “concessão de prebendas, clientelismo e troca de favores de toda ordem” (MOREIRA, 2004, p.48). O envolvimento das elites econômicas no setor imobiliário ocorreria sob duas formas: **(a)** de maneira direta, sendo coproprietário de várias empresas de ramos distintos (com a imobiliária sendo uma delas) ou com a extensão parcial de seus negócios se relacionando a atividade fundiária; **(b)** de maneira indireta, investindo seus lucros do comércio e da indústria na propriedade da terra como uma fonte segura de investimento (RUFINO, 2012). Ou seja, tratavam-se de empresários que buscando diversificar suas linhas de atuação e garantir uma reserva de valor passam a investir parte de seus recursos no mercado de terras e depois no circuito imobiliário. A modalidade se apresentava como uma boa opção de investimento devido a não desvalorização que a terra passa ao longo dos anos, diferentemente de outros bens capitalistas. Ademais, as condições locais favoráveis de investimento, somada as secas intermitentes que assolam o interior do estado e levam a migrarem significativos contingentes populacionais, forneceram em diferentes períodos um ambiente propício para a acumulação e reprodução do capital por meio do setor imobiliário na cidade²¹.

Uma das pioneiras a se destacar nesse mercado foi a Imobiliária José Gentil S/A, responsável por criar um método de ação que influenciará a prática de outras empresas posteriores a ela. Sob a liderança de João Gentil, neto do fundador José Gentil, a Imobiliária seguia um comportamento padrão retratado na seguinte sequência de passos: (1) aquisição de glebas agrícolas; (2) transformação em terras urbanas sob lei específica; (3) fragmentação em pequenos lotes e intervenções mínimas que viabilizassem seu comércio; (4) venda das unidades. Nos loteamentos voltados às camadas superiores a comercialização era em menor escala, de alta rentabilidade e concentrada próxima as áreas centrais, nos vetores leste e sudeste. O Estado direcionava seus recursos e programas de financiamento para os espaços mais nobres em resposta às pressões políticas das classes abastadas, elevando o preço dos demais lotes vizinhos. Nos loteamentos voltados às camadas populares a comercialização era em maior escala, de alta rentabilidade e distante dos centros urbanos, nos vetores oeste e sudoeste. Nesses espaços o Estado era propositalmente omissivo, o que permitia a consolidação de zonas desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos básicos, elevando também a lucratividade da Imobiliária. Quanto à população de baixíssima renda, só lhe restava os lotes provenientes de subparcelamentos ou aqueles afastados das vias principais dos loteamentos populares. Ou seja, em situações mais precárias do que os já precários lotes postos à venda, aumentando consideravelmente o quadro de *espoliação urbana* dessa população e a riqueza coletada dessa condição (MOREIRA, 2004).

As medidas tomadas pela Imobiliária José Gentil S/A foram estratégicas para a intensificação

21 Outros fatores (locais e nacionais) influenciarão para o alavancamento do setor imobiliário a depender do período analisado: os altos investimentos promovidos pelo governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek juntamente a crise do setor agropecuário na década de 50, o neoliberalismo econômico da década de 90, etc (COSTA, 1988; MOREIRA, 2004; RUFINO, 2012).

dos lucros, começando pela conversão da gleba rural em terra urbana. A condição urbana, por si só, já asseguraria um significativo ganho nas vendas pois possibilitaria pela lei um maior poder de construção (BRASIL, 2016) e preveria uma série de benefícios estatais (ao menos em teoria), impossibilitados se permanecesse como rural. A simplicidade de se realizar essa conversão também atraía o interesse da empresa uma vez que bastava lançar uma via de acesso principal e parcelar a terra para ela já receber a nova classificação e seu proprietário poder usufruir das regalias.

Outro artifício estava no próprio ato de se parcelar a gleba adquirida. A comercialização de lotes permite a multiplicação da terra e, conseqüentemente, de unidades a serem vendidas. Ademais, “a forma dos edifícios provém dos loteamentos e da compra de terra fragmentada em retângulos de pequenas dimensões” (LEFEBVRE, 1999, p.163). Ao estabelecer um padrão de loteamento em uma direção e outro totalmente distinto na direção oposta, facilitou-se aliar a concentração dos investimentos públicos aos tipos de edificações passíveis de serem construídas em cada caso, gerando preços diferenciados para públicos-alvo igualmente diferentes, segundo a qualidade do meio urbano ofertado e a capacidade de pagamento dos compradores. “Nessa disputa pela terra urbana, disporá dos melhores espaços, das melhores condições de vida e de maiores possibilidades de expansão empresarial, os que puderem pagar mais pelo tributo fundiário urbano” (COSTA, 1988, p.45-46), levando a uma ocupação desigual do espaço urbano.

Diante do exposto, percebe-se que a distinção no tratamento do espaço só era possível devido a ação conjugada entre o agente privado e o Estado. Se por um lado o empresário agia segundo interesses próprios visando ampliar sua demanda e otimizar sua oferta, por outro lado era o poder público quem gerava as localizações²² que conformaria a balança do sistema de vendas no mercado de terras. O casamento entre ambos é assim descrito por Brasil (2016)

Os investimentos públicos seguiam as áreas de valorização das cidades; quando não, os investimentos privados os previam, através de informações privilegiadas, e terminavam seguindo o mesmo direcionamento. Havia, portanto, um casamento entre investimentos públicos e privados (BRASIL, 2016, p.43-44).

A ação do Estado é, portanto, “decisiva na valorização imobiliária e no reforço da diferenciação socioespacial da metrópole” (RUFINO, 2012, p.118), podendo acontecer sob dois viés principais: **(a)** através da construção de equipamentos e instalação de infraestrutura; **(b)** através da correlação dos indicadores de ocupação definidos no zoneamento urbano. Enquanto o primeiro é determinante para direcionar “o crescimento da cidade e valoriza[r] as propriedades fundiárias das áreas urbanas” nas proximidades (COSTA, 1988, p.45), o segundo representa “um dos principais critérios para definição do tipo de produto imobiliário (forma e *marketing*) a ser ofertado pelo circuito imobiliário formal e, por conseguinte, os ganhos da incorporação, da construção

22 A localização corresponderia ao grau de acessibilidade de um determinado local comparado ao todo da cidade, fonte de disputa entre os diferentes grupos sociais. Para entender melhor sobre o conceito e os conflitos gerados em torno de sua apropriação diferenciada, recomenda-se as seguintes leituras: VILLAÇA, F. **A terra como capital (ou a terra-localização)**. In: Villaça, F. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo, SP: Studio Nobel, 2012.; VILLAÇA, F. O território e a dominação social. **Revista Margem Esquerda**. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, n° 24, 2015.

e da comercialização” (SANTOS, 2015, p.86). O Estado ainda “pode participar diretamente na produção, como também pode financiar e contratar a construção” (MARICATO, 2009, p.42), mas geralmente o faz alinhado a lógica mercadológica instalada, acentuando as disparidades.

Inclusive, o desempenho hegemônico da Imobiliária José Gentil S/A na década de 50 só foi possível devido ao cargo ocupado por João Gentil como secretário de Obras Públicas do município, concedendo-lhe informações privilegiadas e poder de decisão na escolha das áreas para receberem os investimentos públicos (MOREIRA, 2004). Essa “parceria” público-privada ficou conhecida no circuito imobiliário e seu sucesso financeiro assegurou sua permanência ao longo dos anos e sua assimilação por outras empresas²³, sendo ainda hoje realizada.

O parcelamento do solo também não ocorria somente por vias legais. A ausência de uma legislação rígida que normatizasse a atividade²⁴ permitiu que loteamentos fossem realizados e aprovados fora do perímetro urbano (ou seja, dentro de glebas rurais), “desconectadas do sistema viário e das redes de infraestrutura, deixando enormes vazios urbanos com fins especulativos” (SANTOS, 2015, p.76). Isso provocou um enorme ônus tanto para o Estado quanto para os cidadãos, pois tornava-se necessário posteriormente estender a malha urbana até esses loteamentos para regularizar sua situação e fornecer a infraestrutura e os serviços básicos para seus moradores. Todavia, o procedimento nem sempre era feito adequadamente. Muitos dos parcelamentos clandestinos ou não eram contemplados ou, quando o foram, foi pelo viés do assistencialismo ou clientelismo. Devido à sua precariedade e a possibilidade não concreta de receber atendimento posterior pelo poder público, esses lotes eram destinados principalmente à população de baixa renda.

Mesmo havendo uma diversidade de modalidades, considerando o formal e o informal, o parcelamento do solo voltado às camadas populares era insuficiente para atender as inúmeras e frequentes famílias que migravam do interior para a capital a procura de melhores oportunidades de vida. A alternativa encontrada para essa parcela da população era a ocupação ilegal de terrenos e edificações ociosas e áreas de proteção ambiental, conformando as favelas. Embora o processo seja comum nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 1999), em Fortaleza ele suscitará como particularidade “a existência de favelas em praticamente todas as áreas da cidade” (SILVA, 2009 apud RUFINO, 2012, p.113).

23 Algumas das grandes empresas do ramo que adotaram táticas equivalentes no período: Waldir Diogo, Patrolino Ribeiro, Manoel Sátiro, Empresa de Terrenos Ltda (segunda maior loteadora da década de 50), etc (SANTOS, 2015).

24 A atividade de lotear era flexível e regulada somente na esfera local até a década de 70 (a Lei do Loteamento a nível federal, Lei 6.766, só seria promulgada em 1979), facilitando relações pouco convencionais da instituição pública municipal por parte dos grandes proprietários de terras e o protagonismo da iniciativa privada no aumento territorial fortalezense durante a maior parte do século XX (SANTOS, 2015). Mesmo após a aprovação da Lei 6.766/79, outro problema surge com a determinação de padrões de lotes não compatíveis a realidade de muitas cidades brasileiras, como em Fortaleza, fortalecendo a relação de legal x ilegal e a exclusão de direitos proveniente dessa classificação. “A lei, por ter uma abrangência nacional, não atentou para as especificidades dos municípios, não considerando a realidade existente quando de sua aprovação; ela padronizou a regulamentação do parcelamento do solo, desconsiderando, portanto, grande parte do que estava sendo produzido nas cidades. A lei estabeleceu um tamanho mínimo para os lotes urbanos, que é muito maior do que o que já existia nas favelas e loteamentos irregulares do país. Dessa forma, a lei fortaleceu a ilegalidade urbana de grande parte dos lotes das cidades brasileiras” (BRASIL, 2016, p.62).

Os loteamentos aprovados nesse período eram em sua maioria dispersos e fragmentados ao longo do território fortalezense como parte de uma estratégia de assegurar o monopólio no mercado de terras e “ratificar as relações de dominação imposta pelo poder advindo da propriedade da terra no Brasil” (MOREIRA, 2004, p.87). Assim, em poucas décadas a cidade foi praticamente toda parcelada (SANTOS, 2015), mas nem por isso toda comercializada. Vários proprietários preferiram reter alguns lotes à espera de condições propícias para acionar seu ativo real (PEREIRA, 2012). A consequência foi que, em plena década de 1960, Fortaleza tinha mais de “500 mil habitantes, [mas] apresentava uma área loteada para abrigar uma população de 2 milhões de pessoas”²⁵ (CASTRO, 1977 apud COSTA, 1988, p.86). Dessa maneira não é exagero afirmar que os vazios urbanos, produtos da especulação imobiliária, tornaram-se estruturais na conformação do território da cidade, também aparecendo em praticamente todas as áreas da cidade.

O resultado da sobreposição dessas dinâmicas até o final da década de 60 foi a extinção da antiga área rural pertencente a vários proprietários e o surgimento de uma nova malha urbana espalhada e oligopolizada, intercalada por terrenos de proteção ambiental, lotes não edificadas e favelas. Segundo Brasil (2016) e Santos (2015), os processos também influíram na ampliação do tecido urbano, na valorização diferenciada do solo urbano e na conformação dos primeiros contornos da segregação socioespacial da cidade.

Mapas 01 e 02: Loteamentos aprovados por décadas (à esquerda) e principais famílias proprietárias dos loteamentos aprovados em Fortaleza de 1930 a 2000 (à direita).

Fonte: Brasil (2016), p.64 (à esquerda) e Santos (2015), p.133 (à direita).

²⁵ Castro partiu de um adensamento na ordem de 150 hab/ha para formular tal declaração (COSTA, 1988).

Nos anos subsequentes, a lógica do mercado de terras e do circuito imobiliário serão continuadas e aprimoradas através da ação de elites locais provenientes de uma burguesia industrial e urbana em ascensão, aparecendo novos nomes como a dos empresários Beto Studart, Tasso Jereissati, Edson Queiroz, M. Dias Branco e família Otoch.

O final da década de 80 foi marcado por reconfigurações no cenário político municipal e estadual, fruto da substituição gradual de governos gerido por coronéis para governos gerido por empresários. Representantes políticos de famílias ricas de coronéis que tinham sido outrora corresponsáveis pela expansão da malha urbana da cidade aos poucos iam dando lugar a jovens empresários coligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)²⁶. Os *governos das mudanças*, como ficaram conhecidos as gestões que se sucederam com esse perfil, tinham em seu discurso matriz o combate as antigas práticas coronelistas e a defesa aos princípios do Estado neoliberal que se instalava no país (COSTA JR., 2010), além de buscar a austeridade financeira e fiscal (RUFINO, 2012). Assim, as famílias ricas vinculadas ao campo fundiário deixavam de agir indiretamente nas decisões administrativas – por meio dos “bastidores”, cargos públicos menores ou posições de influência – e passavam a assumir os principais postos do Poder Executivo e mandatos no Poder Legislativo, representando para Brasil (2016) um rompimento com o antigo poder instituído, embora de teor divergente ao ideário petista. Instalava-se um “Estado como forte indutor de desenvolvimento econômico” (RUFINO, 2012, p.92), formado a partir da superposição de papéis sociais.

2.1.2. A formação urbana da cidade de Fortaleza pela atividade industrial

Na questão econômica, Fortaleza também nasce como uma cidade de pequena expressividade. Embora já surja como capital do Ceará, as relações sociais de produção se concentravam no campo e em outras cidades no interior do estado, como Aracati, Icó, Camocim, Acaraú e Quixeramobim (COSTA, 1988). Na época, a existência de Fortaleza decorria de sua posição geográfica estratégica, sendo utilizada para fins bélicos e defensivos. Seu papel mudaria com o surgimento da cultura do algodão (final do século XIX ao início do século XX), quando a capital ofuscaria as demais cidades e passaria a ocupar a liderança no centro mercantil do estado. Contudo, o primeiro grande ciclo de desenvolvimento econômico findaria em 1940²⁷ e até a década de 70 Fortaleza se sustentará sob uma atividade secundária tradicional, dependente, tecnologicamente pouco avançada e apropriada

26 Coronéis que dominaram a política cearense durante o regime militar: Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra. Empresários que dominaram a política cearense nos *governos das mudanças*: Tasso Jereissati (PSDB), Ciro Gomes (e posteriormente toda a família Ferreira Gomes) (PSDB) e Juracy Vieira de Magalhães (PMDB).

27 Segundo Rufino (2012, p.88), os principais motivos que levaram ao cessamento do primeiro grande ciclo de desenvolvimento na cidade foi: “a carência de infraestruturas, a falta de investimentos para a renovação do maquinário, e a condição de isolamento, subordinação e atraso em que se encontrava as economias cearenses e nordestina no cenário nacional e internacional”.

majoritariamente por uma elite local (RUFINO, 2012), concentrada em três centralidades: Jacarecanga/Francisco Sá, Parangaba e Mucuripe.

Estas áreas se caracterizavam por serem “próximas a grandes eixos rodoferroviários, como a linha férrea, a estrada do Urubu (atual av. Francisco Sá) e a CE-021; ou perto de encostas litorâneas propícias para o atracamento de navios, como a zona portuária do Mucuripe” (PEQUENO, 2009 apud MATTOS, 2014, p.71), facilitando a chegada da matéria-prima e o escoamento das mercadorias para os municípios vizinhos e outros estados. A escolha dos locais decorria ainda de outros fatores. No caso do polo da Jacarecanga/Francisco Sá, as razões para a implantação do setor secundário ali são sistematizadas por Mattos (2014)

- (a) encontrava-se a um pouco mais de 1km de distância do bairro Centro, concentrador de muitos serviços complementares ao segmento;
- (b) situava-se no extremo sudoeste da cidade, evitando que os ventos alísios levassem a fumaça e o ruído das fábricas para o bairro Jacarecanga (na época, a área nobre de Fortaleza);
- (c) tinha na via férrea e na estrada do Urubu, como era conhecida inicialmente a av. Francisco Sá, eixos estruturantes para rápido escoamento das mercadorias;
- (d) os terrenos ali presentes eram grandes e de baixo custo;
- (e) havia uma farta mão-de-obra barata residente nos arredores (MATTOS, 2014, p.86).

Além dessas, outras motivações são apontadas por Lima (1971)

A aquisição de indústria falida, cuja instalação foi parcialmente aproveitada; a proximidade da residência do empresário ou de seu escritório e o desejo de valorizar terreno já de propriedade da família do empresário são algumas das motivações notificadas entre os empresários da zona da av. Francisco Sá (LIMA, 1971, p.59).

Na Parangaba, ademais dos motivos indicados nos itens (b), (d) e (e) que também se aplicam para este lugar, a existência da linha férrea conectando a Parangaba ao Mucuripe fortalecia o binômio porto-ferrovia, complementando a atividade portuária.

No Mucuripe, a relocação do antigo porto localizado no bairro Centro para este bairro, no extremo leste, foi feita com a finalidade de transferir sua instalação para uma região com maior capacidade espacial para comportar a modernização dos processos industriais (RUFINO, 2012).

Os três polos foram responsáveis por atrair uma parcela da população abundante e desqualificada que provinham do campo e que não conseguia permanecer nas áreas valorizadas devido ao alto valor do solo urbano, identificando nesses núcleos oportunidades empregatícias e possibilidades de instalação da sua moradia. As manufaturas, por sua vez, forneciam habitações e serviços básicos em suas cercanias já pensando em captar tal demanda flutuante. O resultado desse processo combinado foi o surgimento das primeiras vilas operárias (CALABI, 2012 apud MATTOS, 2014, p.31).

Essa dinâmica ocasionada por estímulos econômicos acabou tendo um rebatimento espacial bastante nocivo ao contribuir na apropriação desigual do espaço e na lógica da segregação socioespacial, já praticada estrategicamente pelo mercado e pelo Estado conforme se abordou no subtópico anterior. Não por acaso a localização dos núcleos industriais coincidem com muitos dos loteamentos populares lançados pelo mercado e com os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, facilitando a união perversa do útil ao agradável para os que ditam as regras e direções de ocupação da cidade.

Com o crescimento da cidade e a expansão do setor imobiliário

[...] o uso industrial passou a causar conflitos com os demais usos produtivos. Em contraponto, o Estado foi oferecendo facilidades de circulação [BR-116, CE-021 e CE-085], melhorias na infraestrutura e incentivos fiscais para a reestruturação física das manufaturas em outros municípios vizinhos [Maracanaú, Pacatuba, Horizonte, Pacajús e a região limítrofe entre Caucaia e São Gonçalo do Amarante], dentro da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) (PEQUENO, 2009 apud MATTOS, 2014, p.71-72).

Assim, de 1970 a 1990 o governo dos coronéis no estado do Ceará, com o auxílio da Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE)²⁸, publicaram uma série de medidas para gradualmente transferir as sedes das companhias às novas localidades, deixando de rastros vazios industriais em áreas bem servidas e com saneamento básico, permeados por assentamentos precários – já consolidados – que ficaram desamparados.

Portanto se tem de um lado vazios industriais produtos de um esvaziamento da atividade fabril e vazios urbanos produtos da especulação imobiliária, e de outro lado favelas e loteamentos populares precários, desassistidos e densamente ocupados, ambos convivendo dentro de um cenário gerado propositalmente para ser paradoxal.

Constata-se como resultado do conjunto desses processos a soberania do econômico sob o espaço, ocasionando o que Lefebvre (1999) visualizou como uma massa disfórmica, degradante e repleta de contradições, com a sua sucessiva expansão territorial e reprodução promovida pelas camadas ideológicas, políticas e sociais. A cidade é dessa maneira “produzida em função de

28 Rufino (2012, p.89) define a SUDENE como uma instituição responsável por “coordenar uma política compensatória de investimentos baseada nos incentivos fiscais para as indústrias localizadas no Nordeste”.

interesses políticos e econômicos e não em função das necessidades reais da população” (COSTA, 1988, p.55). Em um Estado Patrimonialista onde os interesses de grupos particulares prevalecem sob os interesses da coletividade, revelando um desequilíbrio de poderes políticos que influirão diretamente – e proporcionalmente – nas tomadas de decisão, compromete-se o caráter público das ações estatais e o alcance de medidas que se propõem a uma releitura mais justa da produção do espaço urbano, como as Zonas Especiais de Interesse Social.

2.2. PRIMEIRO CONTATO: A ZEIS NO PDDU/1992

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), datado de 1992, foi o primeiro plano diretor concebido no município de Fortaleza pós-Constituição Federal de 1988, dentro da nova conjuntura política instalada pelos *governos das mudanças*, na gestão de Juracy Vieira de Magalhães (PMDB). Os princípios e temáticas abordados no plano traziam conteúdos progressistas compatíveis com a agenda urbana instalada pela Carta, destacando-se entre eles a previsão de instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade e de instrumentos urbanísticos e jurídicos para operacionalização da política urbana. Contudo, tais instrumentos – que não eram autoaplicáveis – não saíram do documento, tendo sequer sido implementados ou regulamentados ao longo dos 10 anos de vigência do PDDU (BRASIL, 2016). A exceção à regra foi o instrumento de controle social da política urbana, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), criada para auxiliar e assessorar o Chefe do Poder Executivo na gestão do planejamento da cidade (FORTALEZA, 1995 apud BRASIL, 2016). Essa comissão, entretanto, não possui caráter participativo e tem desempenhado dentro da política urbana – desde sua fundação até os dias atuais – um papel bastante imperativo, questionável e frequentemente negativo no tocante ao avanço dos instrumentos do Estatuto da Cidade, principalmente da ZEIS de Vazio (BRASIL, 2016).

A primeira aparição da ZEIS ocorre no PDDU – ou seja, antes da imposição de se incorporar os instrumentos urbanísticos aos planos diretores municipais com a Lei 10.257/2001 – de maneira exclusivamente textual, nos artigos 73º a 76º, recebendo a denominação de *áreas de assentamentos espontâneos*. Nessa versão, a descrição dos *loteamentos em terrenos não utilizados ou subutilizados*, que corresponderia a ZEIS de Vazio, está inserida e integrada a descrição das *áreas de assentamentos espontâneos*, que se assemelhariam a ZEIS de Regularização. As *áreas de assentamentos espontâneos* são definidas como “terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, identificados e classificados pelo Poder Público, para uma ação de urbanização ou regularização jurídica da posse da terra” (Inciso I, Art. 73, PDDU/1992). Na lei é especificado o conteúdo do plano de urbanização (detalhado em sete pautas) e os assentamentos que não poderão ser alvo de regularização urbanística ou fundiária. Também se destaca no texto legal a importância de se pensar em “programas e projetos de desenvolvimento de atividades geradoras de renda, concomitantes ao plano de urbanização”

(Art. 76, PDDU/1992), além de prever a participação popular em todas as etapas.

No tocante aos *loteamentos em terrenos não utilizados ou subutilizados*, a lei os classifica como “loteamentos em terrenos não utilizados ou subutilizados, em relação aos quais houver interesse público na promoção de assentamentos populacionais de baixa renda” (Inciso II, Art. 73, PDDU/1992). Em tais terrenos a prefeitura deveria promover, entre outras coisas

VI – formas de participação da iniciativa privada, em especial dos proprietários de terrenos, dos promotores imobiliários e das associações e cooperativas de moradores na viabilização do empreendimento;

VII – fixação de preços e formas de financiamento, transferência ou aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas (Inciso VI e VII, Art. 74, PDDU/1992).

Assim, constata-se uma abordagem bastante progressista para a época, já abarcando questões presentes no discurso da Reforma Urbana e que reaparecerão nos objetivos primordiais da ZEIS (BRASIL, 2001), como: tratamento integrado dos três eixos (urbanístico, jurídico e social), gestão democrática junto aos moradores dos assentamentos, mecanismos para o envolvimento da iniciativa privada no atendimento habitacional a essa demanda, etc. Todavia, o conteúdo superficial e impreciso do instrumento, além da não disposição de um rebatimento físico-territorial, dificultaria sua aplicação (PEQUENO; FREITAS, 2012), tornando-se naquele instante mais intenção do que possibilidade de ação.

Segundo o relato do Entrevistado 04²⁹, não existia um mapeamento do instrumento nesse plano porque, na interpretação da prefeitura da época, este deveria funcionar como uma ferramenta *de bolso*. Ou seja, seria aplicado com parcimônia no momento em que o poder público precisasse. Quando fosse necessário, o interesse seria decretado, a desapropriação – seguida de pagamento ao proprietário – seria realizada e o terreno seria utilizado para fins de interesse social.

2.2.1. Plano sem ZEIS: o anteprojeto de lei PDDUA

Em 2002, dez anos após a elaboração do PDDU, o plano diretor precisou ser revisto. Na nova versão o plano recebeu o nome de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e foi realizado pela ASTEF/UFC³⁰ sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF). O plano fazia parte do LEGFOR (Legislação Urbanística de Fortaleza), um projeto maior composto por oito produtos e que atualizaria toda a legislação urbana do município (BRASIL, 2016), e deveria obrigatoriamente constar com os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade – já em vigor nesse período – e seus preceitos

29 Antigo técnico da HABITA FOR [2005 – 2013] em entrevista à autora, em junho de 2016.

30 A ASTEF (Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin) é uma entidade jurídica de direito privado, vinculada ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará. Fonte: <http://www.astef.ufc.br/>

defendidos. Todavia, o PDDUA acabou repetindo muito do texto e da abordagem dos instrumentos de seu plano precursor, não incorporando os novos valores exigidos, principalmente no tocante ao cumprimento da função social da propriedade, ao direito à cidade e a participação popular (BRASIL, 2016).

As *Áreas de Interesse Social* (nova nomenclatura que equivaleria, grosso modo, a ZEIS de Regularização), por exemplo, novamente não foram delimitadas geograficamente e sua regulamentação foi postergada para planos urbanísticos. Inclusive, foi uma das poucas zonas especiais que não foram especializadas nem tiveram seus índices urbanísticos e normas construtivas especificados previamente, além de não possuir um conceito próprio (o conceito trazido pelo PDDUA incorpora num mesmo texto as de interesse social e outras doze *áreas especiais*) (PDDUA, 2004 apud MACHADO, 2010). Nesse quesito o instrumentou foi ainda mais esvaziado se comparado ao PDDU/1992.

Como agravante, numa passagem seguinte o plano diretor flexibiliza a demarcação das áreas especiais ao permitir alterações em seus limites segundo os interesses do poder público, sem necessitar, para tanto, de aprovação prévia da comunidade.

[Os] perímetros das áreas especiais poderão ser alterados por lei, mediante proposta de um dos poderes municipais, com os pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, com posterior apreciação da CPPD e do COMAM, em função da: I. Degradação das condições naturais do ambiente; II. Poluição em suas várias manifestações; III. Saturação das densidades de usos; IV. Sobrecarga na infraestrutura (Art. 56, PDDUA/FOR, 2004 apud MACHADO, 2010, p. 267).

No que concerne a produção dos novos conjuntos habitacionais, não havia uma predefinição de suas localizações e dos parâmetros construtivos (não existia no PDDUA a ZEIS de Vazio nem outro instrumento que cumprisse papel semelhante), devendo esses serem decididos *a posteriori* a partir de critérios próprios da prefeitura, não explicitados quais no corpo do documento; e analisado exclusivamente por ela, sem abertura a participação popular nas decisões (BRASIL, 2016). Firmava-se com essas medidas uma relação imperativa “de cima para baixo”, revelando falta de prioridade no tocante ao interesse social (BRASIL, 2016) e ainda um não pleno reconhecimento do conteúdo progressista da nova agenda urbana federal.

Art. 96. Parágrafo Único – O Chefe do Poder Executivo definirá os critérios para enquadramento como Conjunto Habitacional de Interesse Social, quando se tratar de empreendimentos da iniciativa privada ou de comunidades através de suas entidades representativas.

Art. 97. O pedido de aprovação dos projetos de construção de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverá ser precedido de solicitação de Análise de Orientação Prévia – AOP, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF, devendo o pedido de aprovação definitiva ser encaminhado somente depois de obter o parecer favorável.

Art. 98. Após a Análise de Orientação Prévia, os projetos para construção dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social deverão ser submetidos à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano – SEMAM, sendo permitida a sua aprovação somente em bloco, compreendendo o parcelamento do solo, edificações e infraestrutura (PDDUA/

Agregando a tais controvérsias, diversas irregularidades foram observadas antes, durante o seu desenvolvimento e após o documento ser finalizado e enviado à câmara para votação, além de alegações terem sido feitas a equipe técnica responsável por essa trabalhar em cima de um diagnóstico desatualizado, sem análises aprofundadas que legitimassem suas propostas (BRASIL, 2016).

Em represália e objetivando anular os “atos referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração de anteprojeto da Legislação Urbanística de Fortaleza – LEGFOR, especialmente, do anteprojeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA/FOR” (BRASIL, 2004, p.02, grifos do autor), o Ministério Público Federal (MPF) junto a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), contando com o apoio da rede NUHAB³¹, da academia e de algumas entidades profissionais, lançaram em 2004 uma Ação Civil Pública contra o município de Fortaleza, a ASTEF e a Universidade Federal do Ceará (UFC). O documento solicitava primordialmente

- a) ser determinada a imediata **suspensão dos efeitos do contrato feito entre o Município de Fortaleza, a ASTEF e a UFC**, para elaboração do projeto LEGFOR;
- b) ser determinada a **suspensão do processo de elaboração da lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Fortaleza**, e demais legislações específicas deste decorrente, intimando-se desta decisão a Câmara dos Vereadores para efetivo cumprimento;
- c) ser determinada a **suspensão de eventual pagamento remanescente à ASTEF ou à UFC** a título de remuneração do contrato;
- d) ser determinado ao **Município de Fortaleza o reinício dos trabalhos de revisão do PDDUA/FOR no prazo de 90 (noventa dias), prorrogáveis por igual período a critério desse juízo;**
- e) quando da determinação do reinício dos trabalhos, no pedido acima, **para o caso de o Município de Fortaleza realizar nova contratação de equipe técnica, que esta somente se dê mediante licitação prévia;**
- f) seja determinado o **enfrentamento de todos os pontos de sua competência urbanístico-ambiental** e seja **garantida a participação popular** (com acesso a toda a documentação pertinente e desde que devidamente convocados com ampla publicidade), **em todas as fases do procedimento** de revisão da legislação urbanística, em especial do PDDUA/FOR, **de acordo com os princípios e diretrizes do Termo de Referência do Ministério das Cidades sobre a elaboração de Planos Diretores, conforme o Estatuto da Cidade;**
- g) ser determinada **multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)** no descumprimento das determinações acima (BRASIL, 2004, p.37-38, grifos do autor).

31 A rede NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente) filiada ao FNUR, é composta por 12 organizações e movimentos sociais de Fortaleza, sendo eles: Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF); Movimento dos Conjuntos Habitacionais (MCH); Caritas Arquidiocesana de Fortaleza; Movimento dos Conselhos Populares (MCP); CEARAH Periferia; Centro Socorro Abreu; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar; Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU/UFC); Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC/UFC); Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU/UNIFOR); Oficina do Futuro e Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS) (BRASIL, 2016, p.159). Segundo Brasil (2016), apoiada em entrevistas concedidas a autora, a rede NUHAB teve um papel fundamental na suspensão do PDDUA e sua posterior repaginação no PDPFor.

A justificativa do requerimento se embasava em várias irregularidades, sendo as principais delas: **(a)** os critérios de contratação da ASTEF, contratada sem o provimento de concurso público sob alegação de *notório saber* – não comprovado – da referida associação; **(b)** o processo não transparente e não democrático de desenvolvimento do plano, limitado a pontuais reuniões abertas de caráter informativo, sendo a maior parte do processo bastante fechada e restrita a membros da ASTEF e alguns da prefeitura; **(c)** o conteúdo final do PDDUA enviado para votação na câmara, não abarcando satisfatoriamente instrumentos e temas centrais do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2004).

A vitória no atendimento ao pedido jurídico em 2004, inédita no Brasil e somente possível devido a intensa pressão e articulação popular (BRASIL, 2016), retroalimentou a importância do plano diretor como principal instrumento do planejamento urbano municipal e a visão de mecanismo potencializador para se alcançar a democratização da cidade. A empolgação do momento contagiara os movimentos que direcionarão suas energias no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), iniciado somente em 2006, e apostarão na figura política da nova prefeita recém-eleita Luizianne Lins, do PT (2005-2008).

2.3. SEGUNDO CONTATO: O PROCESSO DE INCLUSÃO DA ZEIS NO PDPFOR/2009

Em 2005 é eleita a nova prefeita da cidade, Luizianne Lins (PT), rompendo com os 14 anos de hegemonia do PMDB na prefeitura. A vitória de Luizianne foi simbólica uma vez que a candidata conseguiu derrotar grandes nomes que concorriam naquelas eleições, como o de Inácio Arruda do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o de Moroni Torgan do Partido da Frente Liberal (PFL), mesmo sem o apoio de grandes empresas e figuras políticas a nível estadual e nacional (nem de seu próprio partido) (COSTA JR, 2010). Sua postura independente e combativa e seu Programa de Governo sustentado no discurso da participação popular darão uma faceta nova ao processo de revisão do plano diretor, passando a receber a alcunha de Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) no intuito de reafirmar esse novo caráter do plano. De fato, a participação popular foi uma característica marcante e constante ao longo de todo o processo, embora sua qualidade seja questionada por alguns dos atores envolvidos (BRASIL, 2016). Contudo, a iniciativa não partiu da prefeitura mas sim da ONG CEARAH Periferia e do Movimento dos Conselhos Populares (MCP), em parceria com o Observatório das Metrópoles, a rede NUHAB e a UFC que se preocuparam em realizar capacitações e elaborar materiais complementares àqueles desenvolvidos pela prefeitura.

O desenvolvimento do PDPFor seguiu uma sequência de 6 etapas por um período total de 3 anos (2006 a 2009), assim sistematizado por Brasil (2016): **(a)** capacitações; **(b)** leitura da realidade; **(c)** audiências públicas; **(d)** fórum do Plano Diretor Participativo – A cidade que queremos; **(e)** Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (instância máxima do processo participativo); **(f)** votação na câmara municipal de Fortaleza. A elaboração do novo plano

ficou sob a responsabilidade do Instituto Pólis, empresa contratada novamente por *notório saber*.

Segundo Sousa (2011), os três agentes principais que participaram do processo de elaboração do PDPFor foram: o poder público, os empresários (sob a figura principal do Sindicato da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON-CE) e o campo popular (onde se insere os movimentos sociais, a academia, as ONG's e demais institutos profissionais).

Desde o começo, a diversidade de segmentos participantes e de reivindicações levou a formação de alianças e parcerias entre eles, confirmado no próprio discurso de parte dos entrevistados³². Havia um lado formado por técnicos responsáveis pelo desenvolvimento do PDDUA, pertencentes a SEINF e a Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM); por membros da prefeitura anterior, que passaram a ocupar cargos de confiança dentro do novo governo; além de participações eventuais da Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza (SETFOR). Eles se aproximavam dos interesses do SINDUSCON-CE e das pautas presentes no antigo plano diretor. O outro lado era formado por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) e da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR)³³, secretarias responsáveis pela coordenação do novo plano diretor. Estes, por sua vez, aproximavam-se das ideias do campo popular e defendiam a incorporação – e ampliação – de novas propostas ao plano (SOUSA, 2011).

A fragmentação de interesses, inclusive dentro da própria prefeitura, resultou num processo conturbado do início ao fim, principalmente em decorrência das discussões geradas em torno do macrozoneamento e da ZEIS. Entretanto, mesmo sob algumas discordâncias e resistências, o documento final do PDPFor foi aprovado no Congresso do Plano Diretor em 2007 e enviado à câmara para ser apreciado somente um ano depois, em 2008 (COSTA JR., 2010). Na câmara o debate continuou por mais um ano, finalizando em dezembro de 2008 de forma consensual entre os vereadores. Segundo a matéria do jornal Diário do Nordeste: “a tão aguardada votação do Projeto de Lei que cria o novo Plano Diretor de Fortaleza foi tão tranquila que assustou” (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008).

Buscando compreender as polêmicas geradas pela ZEIS e como os distintos agentes se posicionavam em relação as propostas territoriais e textuais do instrumento, nos deteremos em seu processo de inclusão no PDPFor. Para tanto nos apoiaremos nas entrevistas realizadas em conjunto a revisão bibliográfica sobre o tema.

32 Essa visão é compartilhada por todos os entrevistados, com a exceção do Entrevistado 02. Para ele não havia essa segmentação de interesses. O que se divergia era apenas o processo metodológico de algumas questões.

33 A HABITAFOR surgiu como uma Fundação em 2003, mas atualmente ela representa uma secretaria e passou a se chamar Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza.

2.3.1. A ZEIS no processo de revisão do PDPFor

A ZEIS é retomada durante o desenvolvimento do PDPFor, dessa vez já com sua nomenclatura oficial. A princípio houve um processo de capacitação das lideranças de comunidades, introduzindo-se o conceito do instrumento, experiências de sua aplicação em outros municípios, potencialidades e limitações de sua adoção no contexto de Fortaleza, etc. Depois, já na etapa das audiências públicas territorializadas, partiu-se para o levantamento de campo e a demarcação dos polígonos onde as lideranças e a rede NUHAB, com o auxílio de estudantes da UFC, identificaram as ocupações informais e os vazios presentes em suas proximidades³⁴. Em seguida os dados foram compilados, tratados e georreferenciados pelos estudantes, finalizando-se com a discussão das propostas entre os envolvidos e seu encaminhamento para o Congresso (PEQUENO; FREITAS, 2012). Houve, portanto, um grande esforço por parte dos movimentos sociais, com o apoio da academia e de instituições sem fins lucrativos, para a delimitação da ZEIS em espaços centrais e valorizados da cidade que atendessem as suas demandas.

Segundo Brasil (2016), os critérios considerados para a delimitação da ZEIS de Ocupação foram

- 1. Áreas sujeitas à especulação imobiliária:** Áreas sujeitas à valorização imobiliária, decorrentes de projetos e realização de iniciativa do poder público ou do capital privado. Para maior esclarecimento do conceito, temos os seguintes exemplos que diferem os projetos de capital privado e de iniciativa do poder público:
 - Projetos de capital privado: Shoppings; Condomínios fechados; Polos geradores de emprego; Polos de potencial turístico.
 - Projetos de iniciativa do poder público: Vias de integração; Investimento em equipamentos (turísticos, culturais, por exemplo...); Planos estratégicos de desenvolvimento da cidade.
- 2. Carência de infraestrutura:** É a carência ou o difícil acesso aos equipamentos básicos necessários a uma boa qualidade de vida. São eles: serviços de eletricidade, transportes urbanos, saneamento, comunicações.
- 3. Tempo de ocupação:** Comunidades consolidadas são aquelas que estão em tempo suficiente para serem reconhecidas a sua existência pelo restante da cidade, cujos moradores estão certos de sua permanência no local.
- 4. Organização comunitária:** Organização, articulação e mobilização dos membros da comunidade no sentido de se buscar melhorias na qualidade de vida de todos. Uma associação de moradores é um forte indício de que há coesão entre os moradores da área, porém não é um elemento determinante dessa coesão.
- 5. Áreas homogêneas (tipologia das ocupações):** Ao se delimitar as áreas das ZEIS, é necessário abranger tipologias de construção homogêneas. Deve-se evitar quando possível a inclusão sob a área de influência de uma determinada ZEIS de áreas com construções com padrões díspares.
- 6. Vazios urbanos:** Dentro da área de influência de uma ZEIS, devem ser incluídos os vazios urbanos que futuramente poderão vir a abrigar equipamentos públicos básicos.
- 7. Densidade populacional versus infraestrutura:** É importante atentar para a relação entre a densidade demográfica em uma área determinada e a existência de infraestrutura básica que atenda a essas populações (BRASIL, 2016, p.184-185, grifos do autor).

34 O processo foi coordenado pela ONG CEARAH Periferia em parceria com o Observatório das Metrópoles e o Núcleo de Habitação (NUHAB), contando com os recursos da OXFAM/Comunidade Européia (PEQUENO; FREITAS, 2012).

Para a ZEIS de Vazio, os critérios considerados foram:

- a) proximidade a ZEIS de Ocupação;
- b) presença de infraestrutura;
- c) abundância de vazios urbanos (ENTREVISTADO 04).

Além dos critérios acima, também teria sido realizado um estudo sobre o déficit habitacional e de quantos vazios eram necessários para atendê-lo. Todavia, a inexistência na época de um levantamento dos vazios urbanos (o primeiro mapa dessa natureza seria lançado somente em 2013, no caderno do PLHIS e levantado pela equipe da HABITAFOR) teria contribuído para a reduzida quantidade de vazios demarcados como ZEIS.

As primeiras etapas foram relativamente tranquilas pois envolviam questões técnicas e informativas, como capacitações e realizações de diagnósticos (leitura da realidade), além de ser centrado principalmente no campo popular. Entretanto no Congresso (última etapa antes da votação na câmara), quando se externalizou as propostas e o mapeamento da ZEIS, começaram a surgir os primeiros conflitos entre os segmentos da sociedade civil, principalmente entre o campo popular e o SINDUSCON-CE.

O primeiro conflito ocorreu em relação a previsão do mapeamento da ZEIS já no conteúdo do PDPFor, principalmente da ZEIS de Vazio. Conforme depoimento do SINDUSCON-CE, “a delimitação territorial desse instrumento já no plano provavelmente ocasionaria invasões urbanas, inclusive impedindo a sua efetivação” (MACHADO, 2010, p.393). Dessa maneira sugeriam que “cada ZEIS 3 – de vazios urbanos – fosse criada através de lei específica” (MACHADO, 2010, p.392).

Fazia coro a não demarcação prévia da ZEIS também uma parte da prefeitura. De acordo com o Entrevistado 04, tratava-se justamente da parte composta pelos antigos técnicos do quadro fixo responsáveis pela elaboração do PDDUA e alguns até do PDDU/1992. Eles ainda teriam a compreensão do instrumento como ZEIS *de bolso*, como fora concebido no plano anterior. Ademais, o ressentimento pela retirada do PDDUA da câmara e reinício das atividades de revisão do plano diretor teria contribuído para seus posicionamentos fortemente contrários às novas propostas.

Apesar das contestações, a pressão colocada pelo campo popular conseguiu que os mapas fossem mantidos.

Um segundo conflito foi em relação a participação do SINDUSCON-CE no processo de espacialização da ZEIS e ao tempo destinado para sua análise, sendo este último argumento utilizado inclusive como justificativa – dentre outros fatores – para a solicitação da fragmentação do Congresso em duas etapas, postergando a data da plenária final em um mês. Segundo o Entrevistado 02³⁵, o desenho da ZEIS foi apresentado “de supetão” pela prefeitura, já nas vésperas do dia da votação e sem discussão nem consulta prévia do sindicato. Assim, a associação teria pedido mais tempo para analisar a minuta e os mapas com o esmero desejado, o que foi acatado pela equipe coordenadora a contragosto dos movimentos.

35 Diretor de Habitação Popular do SINDUSCON-CE, diretor-chefe da CRDUARTE Engenharia e representante do SINDUSCON-CE no Conselho Municipal de Habitação Popular em entrevista à autora, em junho de 2016.

Um terceiro conflito teria se dado no tocante a qualidade e clareza do mapeamento da ZEIS. Na compreensão do Entrevistado 02

[...] foi uma planta muito – aqui entre nós – meia-boca, porque não veio com georreferenciamento, não veio com identificação, não tinha nem sequer identificação das ruas... Deixou muito realmente a desejar. Uma coisa muito longe de ser o que Fortaleza realmente está precisando, com clareza, com transparência (ENTREVISTADO 02).

Essa alegação, contudo, é contestada em outras entrevistas e leituras (PEQUENO; FREITAS, 2012) que afirmaram que o levantamento foi bastante preciso e detalhado, identificando-se terreno por terreno *in loco*.

Se por um lado algumas conquistas no polo popular foram obtidas e reafirmadas na etapa do Congresso, derrotas parciais viriam na etapa seguinte das audiências públicas (MACHADO, 2010). Isso ocorria porque a orientação política do poder público não era monolítica. Embora uma parte do executivo municipal apoiasse as posições dos movimentos (excepcionando-se os técnicos da SEINF e da SEMAM), o legislativo municipal se apresentava mais ligado aos interesses dos grupos da construção civil. A mudança de orientação política provocada pelo ingresso da nova gestão se limitou sobretudo ao poder executivo, uma vez que o legislativo ainda era predominantemente simpatizante ao prefeito anterior (inclusive, composto por membros de seu partido) (COSTA JR., 2010). Ademais, Machado (2010) e o Entrevistado 04 colocam que o espaço da câmara não era tão democrático quanto o espaço do Congresso, com os debates se apresentando mais acanhados, de natureza meramente consultiva e ordenados segundo uma estrutura rígida física e metodológica de participação. As decisões finais, por sua vez, eram deliberadas em reuniões fechadas e composta por integrantes exclusivamente da Comissão Legislativa do Plano Diretor (MACHADO, 2010). Assim, “as AP’s [audiências públicas] se revelaram momentos importantes de reconquista pelo SINDSCON-CE, com mudanças em relação à proposta aprovada no Congresso do PDPFor, efetivando alterações no texto que incorporaram algumas demandas ou reivindicações essenciais” (MACHADO, 2010, p.403).

Numa tentativa de negociação e defesa do instrumento a qualquer custo, os movimentos “abririam mão” nessa fase de várias outras pautas dentro do plano para assegurarem suas conquistas no âmbito da ZEIS (BRASIL, 2016). Se por um lado os movimentos populares declaravam que não renunciariam de nada no tocante a ZEIS (MACHADO, 2010), por outro lado o SINDUSCON-CE também deixaria claro que não abdicaria do potencial de produção imobiliária e dos índices construtivos do novo zoneamento, conseguindo a aprovação do aumento de índices básicos e máximos em algumas zonas urbanas da cidade. Rufino (2012) constata que as zonas que sofreram mudanças foram justamente as de maior valorização imobiliária e estratégicas para o mercado, situadas nos eixos leste e sudeste. A autora ainda acrescenta que o mercado estava passando por um contexto favorável de expansão da produção imobiliária e elevação dos preços dos imóveis, possibilitado pelas novas condições de financiamento obtidas com o maior embricamento do setor com o capital financeiro: “[durante a primeira década do século XXI] o preço médio do m²

dos imóveis lançados no mercado foi triplicado, e, entre 2006 e 2010, o volume financeiro das vendas dos imóveis novos foi ampliado em quase cinco vezes” (RUFINO, 2012, p.23). Diante de um cenário tão favorável para a produção imobiliária, a ZEIS aparecia como uma ameaça para os negócios (DIÁRIO DO NORDESTE, 2007), principalmente nas áreas de maior interesse do mercado, o que levaria a criação de condições para a sua efetivação. É o caso das ZEIS de Vazios dos bairros Praia do Futuro e Papicu que, segundo o PDPFor, só poderão ser regulamentadas via Operação Urbana Consorciada (OUC). Essa questão será melhor abordada no capítulo seguinte.

Mapa 04: Zonas com índices alterados na câmara municipal e ZEIS de Vazios que só poderão ser regulamentadas via OUC

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Rufino (2012) e PDPFor (2009).

Assim, o ganho conseguido com a espacialização da ZEIS e a inclusão de outros instrumentos de democratização à cidade no PDPFor seriam podados pelo estímulo a valorização imobiliária a partir da intensificação do potencial construtivo em determinadas áreas, às vezes nas mesmas localizações ou proximidades. Além disso, outras questões urbanas também teriam ficado desassistidas, não atendendo ao conteúdo progressista da nova agenda urbana.

O Entrevistado 01³⁶ afirma que a complexidade e o rebuscamento técnico envolvido na

36 Antiga liderança do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) em entrevista à autora, em maio de 2016.

linguagem dos índices construtivos, presentes no zoneamento urbano, contribuíram para uma não participação mais enfática dos movimentos nesse âmbito, restringindo-se a um embate essencialmente entre os corpos técnicos. Em compensação os movimentos teriam empregado um esforço para a conquista de seus interesses em outros campos da cidade, porém não teriam obtido o mesmo êxito da ZEIS.

[...] algumas coisas que eram mais gerais da cidade que a gente queria integrar [com a ZEIS], não deu certo. Tipo assim... Dá a ZEIS para nós, mas o resto a gente tinha muita dificuldade de conseguir, né? Essas coisas mais gerais da cidade, tipo sistema viário. Várias outras coisas que a gente queria... (ENTREVISTADO 01)

Brasil (2016) adiciona que a limitação de tempo para discutir o conteúdo do plano diretor, inserindo uma diversidade de temas e questões novas até então desconhecidas para o campo popular, teria dificultado a ampliação da luta, levando a esse “filtro” e preferenciamento pela ZEIS.

Os conflitos relatados anteriormente, no entanto, são aqueles que aconteceram nos espaços participativos, expostos publicamente. Todavia, a discussão continuava nos bastidores. De acordo com alguns autores e entrevistados, durante os intervalos entre as etapas do processo havia descontinuidade entre as medidas acordadas. Entre o Congresso (2007) e as audiências públicas na câmara (2008) se passou um ano, e entre a finalização das audiências públicas (novembro de 2008) e a votação final da câmara (dezembro de 2008) se passou 1 mês. Segundo o Entrevistado 04, nessas lacunas temporais o documento “sumia”, sem ninguém saber de seu paradeiro, reaparecendo na etapa seguinte já com alguma modificação realizada mas sem se identificar o responsável, embora ele e os movimentos (COSTA JR., 2010) houvessem suspeitas de quem poderia ter sido. Assim, o “texto aprovado por todas as partes na ocasião do Congresso da Cidade [...] não foi integralmente enviado à Câmara” (SOUSA, 2011, p.188-189) e o documento pactuado nas audiências públicas não corresponderia àquele publicado no Diário Oficial do Município (MACHADO, 2010).

Os principais retrocessos sofridos pela ZEIS teriam surgido nesses intermédios. Conforme Costa Jr. (2010), as principais reclamações dos movimentos em relação as adulterações não discutidas nos espaços participativos foram

[...] a criação de ZEIS para a construção de habitações populares, nas proximidades de hotéis da Praia de Iracema e na Praia do Futuro, que ficou condicionada a futuras regras específicas; ao prazo mínimo para a transformação de uma comunidade em ZEIS que, segundo o texto sancionado, era de 5 anos contados até a publicação do Plano Diretor. Além disso, protestaram na Câmara contra a exclusão da região do Lagamar das áreas que se transformariam em ZEIS (COSTA JR., 2010, p.119).

Essas e outras adulterações, inclusive no mapeamento das ZEIS, também aparecem em Sousa (2011) e na fala do Entrevistado 04

A criação do Conselho de Planejamento Urbano da Cidade, acordada entre todos os agentes do Congresso da Cidade, não foi enviada à Câmara pela Prefeitura, conforme o combinado (SOUSA, 2011, p.188). No texto aprovado pelo plano, sua criação foi postergada para uma lei específica.

Os mapas foram para a câmara, mas os mapas que foram para a câmara foram diferentes dos mapas que saíram do debate. [...].

Agora os mapas foram redesenhados por uma negociação interna. [...]. Isso é uma bomba porque os mapas foram debatidos e debatidos reiteradamente e se apresentou um mapa final que foi aprovado pelo núcleo gestor, fingindo que foi no Congresso – o que não era –, em que se modificavam os mapas (ENTREVISTADO 04).

O que foi aprovado, que ninguém sabe o que foi, deve ter começado a ser alinhavado lá para 2008. Então, foi assinado um cheque em branco e esse cheque foi preenchido e publicado no dia 09 de fevereiro [de 2009], data do Diário Oficial. [...]. Foi quando entrou a história do 5%. Inicialmente 5% a cada 12 meses, depois virou 5% a cada 9 meses de abate da ZEIS tipo 3. Foi quando entrou que tinha que ser Operação Urbana Consorciada [OUC] na Praia do Futuro. Nada disso tinha [antes]. Nada disso foi debatido com a comunidade. Nada disso foi debatido na câmara (ENTREVISTADO 04).

Portanto, as referidas adulterações teriam sido produtos de negociações internas – envolvendo determinadas figuras do campo popular, dos empresários, da prefeitura e de algumas entidades –, e não frutos acordados nos espaços participativos. Isso explicaria o porquê do “aceite”, por parte dos movimentos, de fragilidades e perdas na ZEIS que eles tanto zelaram ao longo de todo o processo e a votação consensual, rápida e tranquila das propostas em plenário na câmara.

[...] houveram algumas negociações dentro [nos prédios] da prefeitura que envolveram o SINDUSCON-CE, o movimento social organizado e gente da OAB. Eles debateram questões relacionadas aos artigos do que estava na câmara. [...]. Foi entre a finalização do debate [das audiências públicas] e a votação em si. Então, provavelmente ali foi o texto formatado e se houve alguma modificação de mapa (ENTREVISTADO 04).

Apesar de presentes, não se ouvia a voz de representantes do movimento social e tão pouco dos empresários durante a votação. [...]. Os acordos e consensos em torno das emendas aos 324 artigos do Plano foram selados praticamente nos bastidores, com muitas reuniões envolvendo as partes. A reportagem apurou que a rapidez com que o projeto foi aprovado [em 20min, segundo a própria reportagem] – sem discussões no plenário e nem apresentação de pontos de vistas contrários – surpreendeu até os assessores parlamentares e os funcionários mais antigos da Casa, diante de um projeto que já ultrapassou os limites técnicos e sofreu interferências do ponto de vista político, social e econômico (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008).

As fragilidades que foram aprovadas na redação final, no tocante a ZEIS de Vazio, serão melhores tratadas no capítulo seguinte destinado exclusivamente ao estudo dessa modalidade.

2.3.2. Outros conflitos que apareceram durante o processo

Além dos conflitos envolvidos diretamente na discussão da ZEIS, outros foram apontados nas entrevistas e leituras consultadas que merecem aqui ser mencionados por influírem no processo de revisão do plano diretor como um todo.

Cooptação do campo popular e clientelismo: Estas práticas essencialmente patrimonialistas e que já apareciam nas experiências de outros municípios brasileiros também

relevariam suas facetas em Fortaleza. Devido à vulnerabilidade social dos principais movimentos protagonistas do campo popular – como o MCP –, compostos em sua maioria por desempregados e estudantes; e corroborado pelo fato da nova gestão petista ingressar seu governo pautada num discurso mais aberto e próximo aos anseios das comunidades, a cooptação de membros dos movimentos e ONG's para dentro dos órgãos da prefeitura (COSTA JR., 2010) ocorreria de maneira quase que fluida, numa compreensão por parte de alguns atores de ambos os lados de que os movimentos seriam como uma extensão daquela gestão. A alcunha de “movimento da Luizianne” atribuída ao MCP pelos outros movimentos sociais (COSTA JR., 2010), a execução de algumas discussões internas do MCP em comitês eleitorais do PT (SOUSA, 2011), o engajamento de pessoas nos movimentos visando cargos políticos no interior do governo (COSTA JR., 2010), ou casos como a da Olinda Marques que migrou da antiga presidência da ONG CEARAH Periferia para a presidência da HABITAFOR (sendo atualmente secretária-executiva da Secretaria de Habitação) (ENTREVISTADO 04), refletem a confusão política que havia entre o campo popular e o poder público nos primeiros anos da gestão petista. Isso comprometeria ainda nos primórdios a independência política dos movimentos e ONG's, ocasionaria divisões internas e discordâncias entre os movimentos sociais e provocaria a perda de militantes – tanto veteranos quanto novatos – para o corpo administrativo municipal, esvaziando estes grupos e intensificando o atrito dos remanescentes com a gestão.

Além da cooptação, o clientelismo como recurso de aliança política também se faria presente. A nova prefeita eleita ao se deparar com um cenário desfavorável de base política, tanto no legislativo como em parte do executivo, inicia gradualmente a formação de acordos políticos com membros de partidos conservadores e neoliberais para viabilizar sua governança. Assim, ainda no início de sua primeira gestão a prefeita indicaria lideranças tradicionais para assumir cargos de confiança, notoriamente nas secretarias executivas regionais (SOUSA, 2011), e pessoas vinculadas à gestão de Juraci Magalhães para assumirem cargos comissionados e de escalões inferiores, como no comando de escolas e postos de saúde (COSTA JR., 2010). A medida prejudicaria a aprovação de reivindicações do campo popular nas variadas etapas e escalas participativas.

Composição majoritária do poder público no Congresso: A conformação dos membros que participariam do Congresso do Plano Diretor não foi paritária. Segundo Brasil (2016), a maioria pertencia à prefeitura e quem conseguisse o seu apoio seria favorecido na plenária final. Como o executivo municipal não era monolítico e negociações internas foram constantes durante o processo, conforme já foi dito, as eventuais perdas tidas nessa etapa só foram possíveis porque o poder público teria se posicionado nelas a favor dos interesses do SINDUSCON-CE.

Terceirização da elaboração do PDPFor sem o provimento de concurso público: Outra questão que gerou controvérsias foi a contratação do Instituto Pólis por *notório saber*. Embora a assessoria possuísse experiências antecessoras na realização de planos diretores brasileiros e conhecesse os ditames da nova agenda urbana, a terceirização da tarefa novamente sem o provimento de um concurso público gerou alguns problemas. Conforme Pequeno e Freitas (2012), a delegação da política urbana para uma instituição exógena a prefeitura teria dificultado a implementação

de várias ferramentas – como a ZEIS – nas etapas seguintes. Isso porque não teria ocorrido um processo de capacitação favorável do corpo técnico da administração pública, restringindo-se a alguns poucos cargos comissionados; nem a pactuação plena daquela gestão ao conteúdo do novo plano. O Entrevistado 04 acrescenta que a primeira versão do documento era bastante fraca e cheia de falhas, o que teria contribuído para os antigos desenvolvedores do PDDUA ojerizarem o processo e se posicionarem nas diversas instâncias participativas fortemente contrários as novas propostas.

2.3.3. A periferização da ZEIS de Vazio

A ZEIS de Vazio foi a mais polêmica e que gerou maior discussão nos espaços participativos do processo de revisão do plano diretor, conforme declarado por Brasil (2016) e reforçado na fala do Entrevistado 04. “Elas entram em conflito diretamente com a propriedade privada da terra”, além de serem áreas vazias “com potencial para construção pelo mercado imobiliário, em geral terrenos de especulação imobiliária” (BRASIL, 2016, p.185). Assim sofrerão retrocessos ainda em 2006, quando foi apresentada durante a realização do Congresso sua primeira proposta de espacialização.

Essa versão ficou à disposição da sociedade por quase três anos o que prejudicou o instrumento, uma vez que instigou uma corrida para a aprovação de empreendimentos imobiliários voltados às classes superiores e renegociação de seus limites. Cientes de quais áreas estariam sujeitas as restrições impostas pela ZEIS, os proprietários de imóveis tiveram tempo suficiente para licitarem projetos em seus terrenos, como foi o caso dos empreendimentos Helbor Trend no bairro Papicu e do Green Life no bairro Dionísio Torres; e os técnicos mais retrógrados da prefeitura de apresentarem argumentos que justificassem naquele instante a mudança do mapeamento.

A postura acarretou em parcial perda de vazios do instrumento, compensada pela delimitação de novos polígonos. O resultado foi um ganho irrisório de 2,5% de área total (passando de 20 polígonos em 2006, com uma área de 642ha; para 34 polígonos em 2009, com uma área de 657ha) com o acréscimo de polígonos em regiões periféricas, onde o preço do m² é inferior. Ou seja, houve um pequeno aumento quantitativo acompanhado de uma significativa diminuição qualitativa (CAVALCANTE et al, 2012).

Três fragmentos suprimidos merecem uma particular atenção devido as suas localizações e dimensões: **(a)** a ZEIS de Vazio do bairro Centro, **(b)** a dos bairros Papicu/Cocó e **(c)** a do bairro Castelão (próximo ao bairro Cajazeiras, indicado no Mapa 05).

Mapa 05: Proposta inicial da ZEIS de Vazio enviada para o Congresso (2006) e versão aprovada no PDPFor/2009.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Cavalcante et al (2012).

A ideia de se demarcar ZEIS no Centro decorria da existência de uma grande quantidade de edifícios subutilizados e não utilizados – fruto do esvaziamento ocupacional que o bairro passou ao longo dos anos – numa região bem abastecida de serviços, equipamentos e infraestrutura. Segundo o Entrevistado 04, o argumento oficial utilizado pela SEPLA para sua retirada era a previsão de outros planos para o bairro, não compatíveis com a proposta da ferramenta. De fato estava sendo desenvolvido na época, em paralelo as atividades de revisão do PDPFor, o Plano Habitacional para Reabilitação de Área Central de Fortaleza (PHRACF), componente do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Ministério das Cidades. O plano, inclusive, trazia um levantamento detalhado dos imóveis vazios e subutilizados daquela região. Entretanto, tal plano não se efetivou e a ZEIS foi suprimida do PDPFor (BRASIL, 2016)³⁷.

A ZEIS do bairro Castelão também foi retirada na versão final do PDPFor. Embora seja mais periférica do que as outras duas, ela possui a particularidade de se encontrar ao lado do antigo Estádio de futebol Plácido Aderaldo Castelo, atual Arena Castelão, numa região permeada por assentamentos precários e vazios urbanos. Esse fato tornou-se um problema para a sobrevivência do polígono ainda em 2007, quando o país foi anunciado como sede da Copa do Mundo de Futebol

³⁷ Não há imagens para ilustrar as transformações nas ZEIS do Centro por não se conhecer seus limites exatos e por não ter acontecido mudanças significativas no espaço físico dessa região.

da FIFA de 2014³⁸; e principalmente após 2009, quando houve a divulgação oficial das 12 cidades que sediariam o evento. Segundo depoimento do presidente do SINDUSCON-CE na época, “as expectativas foram de valorização imobiliária na área ao redor do estádio” (BRASIL, 2016, p.190). A necessidade de ampliação do estádio e criação de equipamentos de suporte para receber o evento esportivo também teria contribuído na retirada do referido perímetro, levando anos depois a ser construído em seu lugar o Centro Olímpico do Nordeste mas permanecendo vazio o terreno vizinho.

Figura 01: Detalhe das áreas de ZEIS suprimidas e as novas edificações ali construídas, no bairro Castelo.
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2007 (à esquerda) e 2016 (à direita).

A ZEIS do bairro Papicu/Cocó é outra que merece menção. Diferente das anteriores citadas, apenas parte de seu perímetro foi suprimido, majoritariamente aquele situado no bairro Cocó. Em números seria uma diminuição maior do que 60% da área total inicialmente proposta, correspondendo a aproximadamente 592.145m². Brasil (2016) constatou que o bairro Cocó tem sido “um dos que mais tem recebido investimentos do mercado imobiliário ultimamente, a partir da substituição de casas e terrenos vazios pela construção de apartamentos para as classes média e média alta” (BRASIL, 2016, p.187). Rufino (2012) também percebe uma intensificação da valorização imobiliária na região através da ação conjugada do Estado com as incorporadoras, principalmente a partir da primeira década do século XXI. Esse fato pode ter influenciado na perda parcial do território da ZEIS justamente no trecho localizado nesse bairro.

Alguns dos terrenos vagos ali situados receberam edificações de naturezas diversas logo após deixarem de ser ZEIS. É o caso da construção das torres empresariais Duets Office, da loja Etna, de um pequeno shopping center e uma grande linha de supermercado num terreno de aproximadamente 54.600m², situado no bairro Cocó; e da construção do Sam’s Club, ao lado de

38 O anúncio do Brasil como país sede da Copa de 2014, em 2007, foi o suficiente para gerar uma disputa interna no intuito de decidir quais cidades abrigariam as partidas do Mundial, estando Fortaleza já inscrita na ocasião como candidata (UOL, 2016).

um terminal de ônibus e ocupando uma área de aproximadamente 32.518m², no bairro Papicu. Segundo relato do Entrevistado 04, na época o quadro fixo da SEINF teria afirmado que o terreno estava resguardado para uma possível futura ampliação do terminal, não podendo assim ser enquadrado como ZEIS de Vazio. Porém, o Sam's Club foi logo depois ali erguido, revelando que, na verdade, haviam outros interesses envolvidos. O entrevistado ainda acrescenta que a mudança no polígono da ZEIS também não teria sido plenamente acordada entre os envolvidos uma vez que a retirada do trecho situado no bairro Cocó, em destaque na Figura 02, foi realizada no intervalo entre o Congresso e a câmara (na lacuna temporal em que os documentos sumiam e reapareciam com alguma alteração). A retirada da ZEIS do Centro também teria acontecido nesse momento.

Figura 02: Detalhe das áreas de ZEIS suprimidas e as novas edificações ali construídas, no bairro Cocó.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2007 (à esquerda) e 2016 (à direita).

Figura 03: Detalhe das áreas de ZEIS suprimidas e as novas edificações ali construídas, no bairro Papicu.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2007 (à esquerda) e 2016 (à direita).

Justificativas de não possibilidade de demarcação de uma terra como ZEIS de Vazio procedida, após aprovação do PDPFor, pela construção de empreendimentos de outra natureza foi um recurso utilizado mais de uma vez pelo poder público. Um caso que merece aqui menção, embora não tenha chegado a aparecer no primeiro mapeamento do instrumento, é o do morro de Santa Terezinha, com área de 116.000m², localizado no bairro Cais do Porto (próximo ao porto do Mucuripe), pertencente originalmente ao grupo Edson Queiroz e vazio há mais de 40 anos (O POVO, 2015). Conforme o Entrevistado 01 o MCP, em conjunto com as lideranças do Morro da Vitória, teria solicitado que a área fosse convertida em ZEIS, mas a prefeitura na época teria alegado que a área era de interesse ambiental e portanto não poderia ser classificada como de interesse social. De fato, o morro foi delimitado como Zona de Interesse Ambiental (ZIA) da Praia do Futuro no PDPFor/2009 que, segundo o texto do plano, seria imprópria à ocupação. No entanto, em 2012 o terreno foi comprado pela prefeitura que propôs ali ser construído um conjunto habitacional do MCMV para a comunidade do Serviluz, em resposta a um embate que estava ocorrendo entre essa e a referida comunidade em outro local da cidade. A proposta não somente não foi acatada pelos moradores do Serviluz, como a postura foi mal recebida pelos antigos solicitantes daquela terra. Em sinal de protesto 537³⁹ famílias do Morro da Vitória ocuparam a área, conformando a comunidade Alto da Paz e ali permanecendo por mais de um ano. Todavia, em fevereiro de 2014 a ocupação foi violentamente despejada, num incidente que ganhou repercussão na grande mídia e foi condenada pela Defensoria Pública no período. Atualmente as unidades ainda não foram construídas e o terreno se encontra vazio (O POVO, 2014; 2015).

Figura 04: Detalhe do terreno ocupado pela comunidade Alto da Paz (à esquerda) e após sua remoção (à direita).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth, 2014 (à esquerda) e 2016 (à direita).

Por mais cheio de controvérsias que tenha sido o processo de elaboração do PDPFor de

39 Esse número apresenta controvérsias, variando bastante a depender da fonte consultada. Em nota de repúdio à ação lançada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) teriam sido 376 famílias. Pelo jornal O POVO, foram 350 famílias. A Associação de Moradores do Alto da Paz já afirma que 537 famílias moravam no local e a Prefeitura de Fortaleza contabilizou 328 famílias. Optou-se nesse estudo por adotar a informação fornecida pela Associação.

2006 a 2009, houve conquistas concretas no conteúdo e na metodologia empregada. O novo plano incorporou os princípios do MNRU e a amplitude dos instrumentos do Estatuto da Cidade de uma forma muito mais detalhada e satisfatória do que o haviam feito os planos (PDDU) e anteprojetos de lei (PDDUA) antecessores. No tocante a ZEIS o progresso é perceptível, com a inclusão do mapeamento do instrumento segundo os anseios do campo popular. Contudo, também é verdade que “essa conquista foi todavia limitada pela correlação de forças políticas locais, fortemente ligadas as pressões do setor imobiliário” (SANTOS, 2015, p.102) que influíram nas tomadas de decisão do poder público nas diferentes etapas e entre elas. Entretanto, os piores retrocessos viriam no próprio texto do instrumento, conforme aprovado em 2009, nas legislações e alterações físicas realizadas posteriormente.

CAP 03

A especificidade da ZEIS de Vazio em Fortaleza

Depois de um processo intenso de embate entre os segmentos sociais durante a revisão do plano diretor de Fortaleza, iniciado em 2002 e se estendendo por 7 anos, aprovou-se em 02 de fevereiro de 2009 a Lei Complementar nº 0062/2009 responsável por instituir o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. O lançamento oficial do documento representava simbolicamente um novo capítulo da política urbana municipal, carregando em seu texto legal as ferramentas e os princípios da nova agenda urbana, além dos desejos dos movimentos sociais. O discurso e a trajetória da prefeita petista também contribuiu para tal interpretação naquela época.

Porém, com o passar dos anos foi se revelando que conquistar o direito na lei era insuficiente para assegurar sua aplicação e, por isso, os conflitos na busca pela concretização dos direitos básicos constitucionais seriam muitos maiores na segunda década do século XXI. Dois motivos principais corroboraram para isso: (a) o aquecimento do mercado imobiliário e do turismo possibilitados pelas novas formas de financiamento e pelo anúncio da realização de grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014, já explicitados no capítulo anterior; (b) por causa de um maior imbricamento entre o governo e os empresários a partir da segunda gestão de Luizianne Lins, provocando uma gradual metamorfose política (SOUSA, 2011) no perfil da administração pública⁴⁰.

Se o legislativo já se simpatizava aos interesses dos grupos da construção civil, o executivo que até então manifestava uma orientação política distinta passará a agir em consonância a esses, substituindo progressivamente sua antiga “proposta de governo popular” por um “projeto hegemônico burguês” (SOUSA, 2011, p.159) que irá prejudicar as conquistas alcançadas no PDPFor/2009. O novo projeto de governo dará margem para uma série de alterações e fragilizações no plano diretor, principalmente no tocante a ZEIS, que ocorrerão tanto no âmbito jurídico como através de violações à própria lei com intervenções irregulares dentro dos limites do zoneamento especial.

É sobre esse novo cenário político, quando se iniciará um processo de desconstrução da ZEIS, que esse capítulo se debruçará. Como os entraves aqui abordados serão diversos, embora essencialmente de natureza política, será focada na modalidade da ZEIS de Vazio para a obtenção de uma análise mais aprofundada.

O estudo se divide em 4 partes. A primeira apresentará o instrumento tal qual esse consta na Lei nº 062/2009, destacando do conteúdo os trechos aprovados que fragilizariam a efetivação da ZEIS de Vazio. Na segunda se fará uma análise do mapeamento da ZEIS de Vazio, refletindo criticamente os critérios utilizados para sua delimitação e se, mesmo somente no papel, a ferramenta teria chegado a interferir na política habitacional e na produção e valorização imobiliária. A terceira se deterá nas alterações pós-PDPFor, tanto jurídicas quanto físicas, também levantando algumas

40 Na verdade, a metamorfose do executivo municipal ocorreria ainda no final da primeira década do século XXI. O discurso que levou a vitória da prefeita Luizianne Lins no 1º turno e legitimou seu governo perante os segmentos sociais foi sendo aos poucos esquecido e flexibilizado em troca de governabilidade, uma possível reeleição e continuidade política. Alianças com os jovens empresários representantes do neoliberalismo, como a família Ferreira Gomes (COSTA JR., 2010), e recebimento de grandes doações de construtoras para financiamento de sua campanha política de 2008 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008) apontavam para essa paulatina descaracterização da natureza de sua governança.

reflexões autorais ou apoiadas em outras leituras. Por fim, a quarta e última parte atualiza a situação do instrumento dentro da política urbana da cidade, trazendo algumas questões sobre os (novos) desafios para a sua implementação.

3.1. O INSTRUMENTO NA LEI 0062/2009

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), aprovado em 2009, discorre sobre as ZEIS na Seção II do Capítulo IV, destinado as Zonas Especiais. De modo genérico, o instrumento é definido como

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 (Art. 123, Lei 0062/2009).

O PDPFor/2009 prevê três tipos de ZEIS: **(a)** ZEIS 1 – ZEIS de Ocupação, compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada; **(b)** ZEIS 2 – ZEIS de Conjunto, compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais; **(c)** ZEIS 3 – ZEIS de Vazio, compostas por áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados (FORTALEZA, 2009). Ao todo foram delimitados 45 ZEIS 1, 56 ZEIS 2 e 34 ZEIS 3 ocupando uma área total de 18,988km², aproximadamente 6% do território fortalezense (FORTALEZA, 2015b).

No tocante a ZEIS 3, objeto de estudo da dissertação, a lei discorre como sendo seus objetivos

I – ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda; II – combater o déficit habitacional do Município; III – induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social (Art. 134, Lei 0062/2009).

O instrumento, conforme disposto no PDPFor/2009, não é autoaplicável, necessitando da criação *à posteriori* de um Plano de Intervenção para a regulamentação de cada ZEIS. Esse plano traria índices urbanísticos e edifícios específicos responsáveis por ordenar o uso e a ocupação do solo, além de projetos com os devidos orçamentos descritos. A lei não determina um prazo máximo para a realização desses planos, porém enfatiza que a gestão deverá priorizar a normatização dos instrumentos enquadrados como *zoneamento especial*.

Embora dentro de ZEIS 3, o Plano de Intervenção só pode atuar nos seguintes espaços: **(a)** solo urbano não edificado de área igual ou superior a 400m² e índice de aproveitamento igual a zero; **(b)** imóveis subutilizados de área igual ou superior a 400m² e com índice de aproveitamento inferior ao mínimo exigido pela zona (ou com mais de 60% de sua área construída sem uso há mais de 5 anos); **(c)** e imóveis não utilizados cuja área construída esteja sem utilidade há mais de 5 anos (Art. 209, Lei 0062/2009). Estão igualmente descartadas as áreas de logradouros públicos e de imóveis edificados com índice de aproveitamento igual ou superior ao índice estabelecido para a zona, segundo a Lei Complementar 0079/2010 responsável por alterar o Art. 138 do PDPFor.

Nos solos urbanos não edificados de domínio particular, a prefeitura oferece como contrapartida a possibilidade da transferência do potencial construtivo para os proprietários que acatarem construir conjuntos habitacionais. Nos imóveis subutilizados ou não utilizados, poderia se optar ou pela construção dos conjuntos ou pela adoção de projetos visando à requalificação urbanística e à dinamização econômica e social (PDPFor, 2009). Verifica-se, portanto, que as prioridades são suprir a demanda habitacional, preferencialmente a parcela ocupada pela população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos), e resguardar um banco de terra para intervenções de interesse público, não estando listado nos objetivos do instrumento o combate à especulação fundiária ou mesmo o cumprimento da função social da propriedade. Tal fato é reforçado no parágrafo 1º do Art. 312 ao se exigir a necessidade de identificação, via Decreto Municipal, das áreas “que se submeterão a aplicação do caput, passando as demais áreas remanescentes a se submeterem as normas urbanísticas das zonas em que estão inseridas” (§1º, Art. 312, Lei 0062/2009).

Para persuadir os proprietários a aderirem as determinações impostas na viabilização da ZEIS 3, o PDPFor/2009 prevê ainda seu diálogo com outros instrumentos do Estatuto, sendo eles

I – parcelamento, edificação e utilização compulsórios [PEUC];
II – IPTU progressivo no Tempo;
III – desapropriação para fins de reforma urbana;
IV – consórcio imobiliário;
V – direito de preempção;
VI – direito de superfície;
VII – operações urbanas consorciadas;

- VIII – transferência do direito de construir;
- IX – abandono;
- X – plano de intervenção (Art. 135, Lei 0062/2009).

Os instrumentos V e VI estão também previstos no diálogo entre as ZEIS 1 e 2, enquanto que os demais são específicos para a ZEIS 3. Apesar de estarem listados 10 instrumentos no plano, com os três primeiros inclusive presentes na Constituição Federal de 1988 e sendo frequentemente apontados em publicações científicas como ferramentas importantes para a efetivação da ZEIS, a prefeitura insiste em priorizar a interlocução da ZEIS com a OUC, conforme pode ser constatado em vários documentos (Seção VIII, Art. 243, Lei 0062/2009; Capítulo 09 de FORTALEZA/2015b, etc) e discursos oficiais. As parcerias público-privadas, pelo seu histórico de aplicação em Fortaleza e noutros municípios brasileiros, são percebidas por muitos técnicos e pesquisadores da academia como prejudiciais para os objetivos da ZEIS, atendendo preferencialmente a interesses mercadológicos (FORTALEZA, 2015b)⁴¹. A tentativa de comunicação entre as duas ferramentas, além das alternativas ofertadas pela prefeitura para incentivar o envolvimento da iniciativa privada, indicaria uma possível subordinação das decisões públicas perante os interesses privados. A impressão que se conforma é que o alcance de medidas voltadas ao coletivo dependeria do consentimento e da participação voluntária do campo empresarial. Essa sujeição do público ao privado será ainda mais perceptível em determinados trechos do plano.

3.1.1. Especificidades que fragilizam o instrumento

O embate político em torno da ZEIS no processo de elaboração do PDPFor/2009 foi intenso, ocasionando numa série de retrocessos nos intermédios das etapas participativas com a inclusão de artigos e pormenores que fragilizam o instrumento. Uma dessas alterações, provavelmente a de maior controvérsia, trata-se do Art. 312, principalmente os parágrafos 2º e 3º. O artigo estabelece que

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.

§ 1º – Ato do Poder Executivo Municipal delimitará as áreas específicas das ZEIS 3 [...] que se submeterão a aplicação do caput, passando as demais áreas remanescentes a se submeterem as normas urbanísticas das zonas em que estão inseridas, observado o art. 136 desta Lei.

§ 2º – Em não sendo instituídas as normas indicadas no § 1º, no prazo de 6 (seis) meses da publicação da presente Lei Complementar, passarão, progressivamente,

41 Em nota ao público lançada em 22 de outubro de 2015 pelo LEHAB/UFC, e incorporada posteriormente ao Relatório das ZEIS (FORTALEZA, 2015b), o laboratório afirma que a OUC “nunca acarretou benefícios sociais concretos, mas que sempre favoreceu exclusivamente o setor privado, bem como que, em Fortaleza, o instrumento nunca foi usado para ZEIS e que as OUC previstas também não consideram as ZEIS, mesmo quando vizinhas a elas” (FORTALEZA, 2015b, p.180).

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.

§ 4º – A limitação imposta pelo § 2º será considerada no momento da liberação do alvará de construção, e obedecerá a ordem cronológica (Art. 312, Lei 0062/2009, grifos nossos).

Os parágrafos em destaque trazem um artifício de “autossabotagem” (AMORE, 2013) ao instrumento. Ao determinarem uma progressiva perda de área para cada ano em que a ZEIS 3 não for regulamentada, penaliza-se o instrumento e a luta por trás deste e se abstém de responsabilidade o poder público. A capacidade de pressionar e avançar em sua regulamentação é transferida para as comunidades que, sob pressão, passam a ter que encarar uma contagem regressiva para diminuir os prejuízos no esfacelamento da ZEIS 3. A justificativa apontada no discurso oficial é de evitar o congelamento dos terrenos, mas a passagem do texto legal só revela vestígios dos conflitos de interesses que permanecem constantes.

Outro trecho que fragiliza o instrumento é o Art. 309 do PDPFor/2009, no qual determina que

Art. 309 – As áreas contempladas na ZEIS 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pizón e Papicu, serão objeto de Operação Urbana Consorciada, não se aplicando a elas os parágrafos do art. 312 (Art. 309, Lei 0062/2009).

As ZEIS citadas no Art. 309 estão situadas na zona leste de Fortaleza, próxima a seu centro histórico e comercial, numa região valorizada pelo mercado imobiliário. Trata-se da mesma região em que os índices construtivos foram alterados durante a elaboração do PDPFor/2009, por pressão do SINDUSCON-CE (rever Mapa 04). Conforme já foi explicado, a imposição da OUC dentro de áreas de ZEIS cria uma situação conflituosa, podendo vir a perverter a ZEIS ou mesmo prejudicar sua eficiência. Assim, embora as ZEIS descritas no Art. 309 estejam isentas do cumprimento das obrigações do Art. 312, outro obstáculo se impõe.

3.2. ANÁLISE DO MAPEAMENTO DA ZEIS DE VAZIO EM FORTALEZA

Apesar de existirem perdas no texto legal da ZEIS de Vazio, a grande vitória do campo popular foi a inclusão do mapeamento do instrumento segundo suas necessidades e anseios na legislação urbana da cidade. E mesmo que algumas poligonais tenham sido suprimidas da proposta enviada originalmente ao Congresso, a maioria foi aprovada. Assim, torna-se fundamental analisar criticamente o instrumento no tocante aos critérios utilizados para a sua delimitação e a sua (não) interferência nas dinâmicas vigentes na cidade, principalmente no tocante a política habitacional de interesse social e a produção e valorização imobiliária, matérias relacionadas aos objetivos

primordiais do instrumento segundo declarado pelo guia do Estatuto da Cidade (2001).

A análise será efetuada para toda a cidade, mas por vezes se citará um ou outro caso específico para qualificar as reflexões que se propõe aqui levantar. Para essas situações será utilizado a nomenclatura convencionada pela prefeitura, presente no Relatório das ZEIS (2015) e sistematizada nesse trabalho no Mapa 07. Optou-se pelo referido mapa já incorporar a supressão da poligonal da ZEIS de Cajazeiras resultante da PL 0101/2011, a ser melhor tratada no tópico seguinte.

3.2.1. Critérios utilizados para a sua delimitação

Na questão da proximidade a ZEIS de Ocupação (ZEIS 1):

A ZEIS 3 está bem distribuída ao longo do território de Fortaleza, fazendo-se presente em praticamente todas as regionais com a exceção das regionais Centro e III. Isso ocorre porque um dos critérios para a sua espacialização foi estar próxima a ZEIS de Ocupação, complementando essa em eventuais processos de urbanização que necessitem de reassentamentos. Como há favelas e vazios urbanos em praticamente todas as áreas da cidade, fruto dos processos e padrões desiguais de parcelamento e ocupação do solo já abordados no Capítulo 02, a ZEIS 1, e consequentemente a ZEIS 3, estará espalhada por Fortaleza.

No entanto, observa-se que suas proporções são bem aquém dos universos as quais representam e seus arranjos não se dão de forma homogênea ao longo do território (BRASIL, 2016). Dos 843 assentamentos precários (39,77km²) existentes na cidade (PLHIS, 2013), somente 104 (8,94km²) foram classificados como ZEIS 1 (FORTALEZA, 2015b) e dos 2074 vazios urbanos (39,72km²) existentes na cidade, somente 111 (1,42km²) restariam dentro de ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016). Ou seja, trata-se de 22,48% dos assentamentos precários qualificados como ZEIS 1 e 3,59% dos vazios urbanos como ZEIS 3. Pelos dados expressos, a ZEIS 3 seria insuficiente para complementar a ZEIS 1 e ainda suprir o déficit habitacional local de 74.607 unidades (PLHIS, 2013), propósitos a ela atrelados. Vale ressaltar que com a exceção da inclusão da ZEIS Lagamar (ZEIS 1) pela PL 0076/2010 e a supressão da ZEIS de Cajazeiras (ZEIS 3) pela PL 0101/2011 esse quantitativo não foi atualizado, mesmo com a proliferação de novos assentamentos precários e a perda de vazios urbanos pelo Art. 312 da Lei 0062/2009.

Mapa 08: Comparação entre a ZEIS 1 e a ZEIS 3

Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); limite das regionais (PDPFor, 2009); ZEIS 1 e 3 (IPLANFOR, 2016).

Na questão da oferta de infraestrutura:

Outro critério considerado para a espacialização da ZEIS de Vazio foi a presença de infraestrutura na região, principalmente em relação ao saneamento básico. Segundo o censo de 2010 lançado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴², o abastecimento de água e a coleta de lixo são realizadas em praticamente todo o território de Fortaleza. A diferença ficaria no esgotamento sanitário, mal distribuído na cidade (Mapa 09). E aqui reside uma peculiaridade da capital cearense comparada a outras capitais brasileiras: embora as classes mais abastadas se concentrem na região leste e sudeste, o esgotamento se concentrará nas regiões centro e oeste.

As áreas servidas pela rede de esgoto correspondem majoritariamente as áreas históricas (de antiga ocupação, na zona central) e aos polos industriais, que necessitavam do saneamento completo para a plena realização de suas atividades. Para as demais regiões, a alternativa era utilizar fossa sumidouro e estações de tratamento de esgoto (ETE) para compensar a deficiência nesse serviço. Apesar de se visualizar no Mapa 09 polígonos fora da rede de esgoto, a maioria foi traçado buscando atender a tal condição o que resultou numa boa inserção dentro da malha urbana. Essa qualidade na espacialização do instrumento fará com que ele dispute espaços de interesse do mercado imobiliário, dificultando sua aplicação.

Mapa 09: ZEIS 3 e o esgotamento sanitário

Fonte: ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); esgotamento sanitário (IBGE, 2010).

42 Optou-se nessa dissertação por trabalhar com os dados mais atuais, por isso foi considerado o censo de 2010 do IBGE. Ademais, no tocante ao saneamento básico o novo censo em relação ao anterior não variou muito, o que não distorcerá o resultado da análise em nível municipal.

Na questão dos vazios urbanos:

A ZEIS de Vazio considerou para a demarcação de seus polígonos a presença de domicílios não-edificados, lotes sub e não utilizados que tivessem proximidade a ZEIS de Ocupação e contassem com infraestrutura. Essas premissas, notoriamente a última, deixaram de contemplar muitos terrenos há décadas mantido vazios por latifundiários, uma vez que estariam em áreas periurbanas ou desprovidas de saneamento básico. Segundo o Entrevistado 04, embora os envolvidos no mapeamento da ZEIS estivessem cientes da existência dessas grandes terras ociosas, “pela presunção da coisa pública, você não pode fazer uma legislação para uma pessoa só”. Ademais, a ZEIS de Vazio não foi concebida em Fortaleza como mecanismo de combate à especulação imobiliária.

Ao definir critérios rígidos de atendimento o instrumento permitiu que grandes áreas valorizadas da cidade não fossem enquadradas como ZEIS, pois não atenderiam aos requisitos mínimos para receber tal classificação. É o caso do Village Colosso [01] (o maior vazio urbano que a cidade já conviveu – e ainda convive – desde a década de 80) (SANTOS, 2015), os diversos e pequenos vazios situados entre a Av. Washington Soares e a Av. Rogaciano Leite [02] e ao longo da Praia do Futuro [03], a Cidade Fortal [04], a Cidade Ecológica, entre outros (Figura 05). Dessa maneira, a maioria dos taxados acabaram sendo pequenos proprietários, detentores de lotes vacantes em locais com satisfatória infraestrutura.

Mapa 10: ZEIS 3 e vazios urbanos mapeados pelo IPLANFOR (2016)

Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); vazios urbanos (IPLANFOR, 2016).

Figura 05: Vazios urbanos não enquadrados como ZEIS

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth (2016).

Então, esse pessoal [os grandes proprietários] está especulando numa área onde não tem infraestrutura. Porque o especulador de onde tem infraestrutura – o especulador da Aldeota, do Meireles, do Bairro de Fátima – são os pequenos. Eles não tem grandes glebas (ENTREVISTADO 04).

Em casos em que terrenos de grandes proprietários foram enquadrados como ZEIS, como na ZEIS da Praia do Futuro [03] pertencente em sua maioria a Imobiliária M. Dias Branco, a resposta desses grupos foi a intensificação da repressão para a proteção de suas fontes de riqueza. Grupos familiares como M. Dias Branco e Otoch – outro que possui terrenos na referida região – não medem esforços para expulsar violentamente qualquer tentativa de ocupação de suas terras, mesmo naquelas ociosas há décadas. A intenção de proteger seus domínios é perceptível quando se observa no aplicativo Google Earth que muitos dos lotes que ali eram abertos antes de 2009 passaram, após o lançamento oficial do plano diretor e consequentemente da ZEIS, a ficarem murados.

Os entrevistados 01 e 03⁴³, ambos engajados em movimentos que atuam na área litorânea, principalmente no trecho da Praia do Futuro, relataram algumas das experiências de opressão que presenciaram.

O proprietário [grupo Otoch] colocou muita gente aqui armada, capangas dele armados. Atiravam na gente. Chegavam altas horas da noite atirando nas pessoas daqui de dentro (ENTREVISTADO 03).

O M. Dias Branco é o maior proprietário ali [na Praia do Futuro]. Inclusive, tem um grupo de segurança clandestino dele que atua bem forte, né? Milícia, se quiser chamar assim. Atua bem forte. Basta botar o pé que os caras aparecem (ENTREVISTADO 01).

43 Liderança do Raízes da Praia e antigo membro do Movimento dos Conselhos Populares em entrevista à autora, em junho de 2016.

No relatório do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS, 2013), elaborado pela HABITAFOR, identificou-se um total de 69.995 domicílios vagos e 1.864 vazios urbanos na cidade, com o último ocupando uma área estimada de 22.507.675m² de terreno não abarcado pela ZEIS. Dessa quantidade 704 vazios (38%), com uma área aproximada de 4.662.154m², foram classificados pelo estudo como vazios do tipo 1, considerados os mais aptos para provisão habitacional e para serem convertidos em ZEIS 3⁴⁴. De acordo com o documento, somente os vazios urbanos do tipo 1 já seriam capazes de atender a totalidade do déficit habitacional municipal, e se considerasse todos os vazios mapeados seria possível ampliar esse atendimento para quase sete vezes o valor do déficit⁴⁵.

Mapa 11: ZEIS 3 e vazios urbanos mapeados e classificados pelo PLHIS (2013)

Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); vazios urbanos (PLHIS, 2013).

44 O PLHIS (2013, p.126) utilizou os seguintes parâmetros para determinar o grau de aptidão da terra para implantação de HIS:

áreas de alta aptidão (recomendadas para conversão em ZEIS 3): sem restrições;

áreas de média aptidão: (a) terrenos localizados em áreas sem infraestrutura de esgotamento sanitário, (b) terrenos localizados em bairros com alto valor da terra e (c) terrenos localizados em áreas carentes de equipamentos;

áreas de baixa aptidão: (a) terrenos localizados concomitantemente em área com alto valor da terra e com baixo antedimento a equipamentos comunitários e (b) terrenos localizados concomitantemente em áreas desprovidas e sem previsão de infraestrutura de esgotamento sanitário e com baixo atendimento a equipamentos comunitários;

áreas inaptas: (a) proibidas legalmente/áreas de preservação e (b) áreas com sistemas geoambiental frágeis e medianamente frágeis.

45 Tais valores correspondem a uma tipologia padrão vertical de oito uh's por bloco e adotando como área da unidade a média encontrada no cálculo de quatro empreendimentos desenvolvidos pela HABITAFOR (PLHIS, 2013).

Há portanto um cenário dual. Enquanto poucos foram os vazios enquadrados como ZEIS, com esse número decrescendo a cada ano, muitos permanecem sem receber tal classificação, continuando devolutas e gerando problemas sócio-econômico-ambientais para a cidade (MATTOS, 2014). E nos casos em que grandes proprietários foram taxados, a lei não se efetivou e a repressão continuou, em algumas situações até mesmo se intensificou, para que tais áreas continuassem ociosas.

3.2.2. Apreciação da (não) interferência nas dinâmicas da cidade

Na questão da política habitacional de interesse social:

Um dos objetivos da ZEIS de Vazio, declarado no PDPFor, era de que esta pudesse atender ao déficit habitacional registrado no município. No entanto, até o lançamento deste trabalho o instrumento não foi regulamentado e a produção vem acontecendo em outras áreas, geralmente situadas nas franjas da cidade ou mesmo fora dela, nos municípios limítrofes. Com o lançamento do MCMV em 2009 essa situação se agravou, esvaziando ainda mais a ferramenta e fragmentando os focos de luta dos movimentos, afirmações reforçadas na fala dos entrevistados.

Devido ao grau de vulnerabilidade social, alimentado pelo *marketing* do “sonho da casa própria”⁴⁶, alguns núcleos saíam dos movimentos após serem contemplados pelo MCMV (Entrevistado 01). Assim, a atuação dos movimentos passa a ocorrer de forma fraccionada, diluindo a energia colocada na regulamentação da ZEIS.

Muitos dos empreendimentos do programa federal também foram construídos em vazios urbanos que não haviam sido transformados em ZEIS porque, dentre outros fatores, não possuíam a infraestrutura mínima necessária, o que possibilitou a abertura de novas fronteiras de investimento e valorizou terrenos de grandes proprietários. A postura revela uma reincidência das práticas patrimonialistas que marcaram a urbanização da cidade a partir da década de 50, com o poder público orientando suas ações por demandas específicas do setor imobiliário em detrimento da legislação e política urbana vigente.

A provisão habitacional atual caminha num sentido contrário as propostas originais do instrumento em sua defesa de: pulverizar a produção de HIS, integrando-a a malha intraurbana da cidade; complementar a ZEIS 1 para que os reassentamentos previstos sejam realizados nas redondezas; prever o *mix* de usos. Os novos conjuntos estão sendo produzidos em terrenos precários, distantes, monofuncionais, monoclassistas e com a previsão de muitas unidades, apresentando novamente uma postura que remete as antigas práticas de criação de grandes conjuntos habitacionais

46 Nos resultados da pesquisa desenvolvida pelo LEHAB/UFC, *Desafios do direito à cidade em Fortaleza: remoções, resistências e as condições de inserção urbana dos grandes conjuntos voltados para reassentamentos* (MCTI/CNPq/Nº 14/2014), divulgou-se que 98,16% dos moradores entrevistados do Conjunto Cidade Jardim se declararam satisfeitos com seu apartamento atual, apesar dos diversos problemas e dificuldades apontados pelos próprios entrevistados, principalmente por se tratar da casa própria.

nas franjas da cidade, característico da década de 70.

Um caso emblemático é o do recente Conjunto Cidade Jardim, localizado no bairro José Walter (no extremo sul da cidade) e ainda em execução. Distanto de 11km do centro da cidade, o conjunto prevê 1.768 casas, 1.908 unidades em prédios de dois pavimentos e 7.152 unidades em prédios de maior gabarito abarcando uma área total de 600ha, segundo informado no site do escritório da TGA Brasil responsável pelo empreendimento. A construção dos dois primeiros blocos entregues foi feita pelas empresas Fujita e Direcional com os recursos da Caixa Econômica e do Banco do Brasil, sendo implementados respectivamente pelo Estado do Ceará e pela Prefeitura de Fortaleza (LEHAB/UFC, 2015). Se finalizado o projeto, a nova população do bairro será maior do que diversos municípios cearenses, o que provocará um grande impacto nas dinâmicas da região.

Mapa 12: ZEIS 3 e empreendimentos lançados pelo MCMV (2009 - 2013)

Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); empreendimentos MCMV (CEF/MCIDADES, 2013 e LEHAB/PET/UFC, 2013).

A exceção desse cenário é o Vila do Mar, construído dentro de uma ZEIS de Vazio na zona oeste da cidade, conforme pode se verificar no Mapa 12. O projeto original se chamava Projeto Costa Oeste e foi iniciado em 1996 no governo estadual de Tasso Jereissati, tendo na época como

objetivo a construção de uma avenida paisagística na orla. Em 2003, o projeto passou para as mãos de Lúcio Alcântara; e em 2011, durante a gestão municipal de Luizianne Lins, o programa foi apropriado pela prefeitura. A encargo do município o programa teve seu conteúdo ampliado, passando a incluir além da requalificação do litoral oeste a realização de melhorias habitacionais e urbanísticas, a produção de conjuntos habitacionais, o desenvolvimento de projetos sociais e a qualificação profissional da população residente na área. Para efetuar esse megaprojeto, envolveu-se no processo as três esferas políticas e se recorreu aos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em menor proporção, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Governo do Estado do Ceará. Em 2012 o megaprojeto parou e só foi retomado em 2014, já na gestão de Roberto Cláudio e passando a se utilizar dos recursos do MCMV. Dessa forma, percebe-se que a obra não tem relação com a aplicação do instrumento, datando de antes de sua incorporação ao plano diretor. Sua instalação ali decorreria principalmente de fatores alheios.

Figura 06: Conjunto Vila do Mar em Fortaleza

Fonte:
<http://blogs.diariodonordeste.com>.

Na questão do controle da valorização imobiliária:

Outro objetivo da ZEIS de Vazio, segundo declarado em algumas publicações oficiais federais⁴⁷, era propôr um zoneamento urbano destinado à população de baixa renda, prevendo padrões máximos de ocupação do solo que afastassem o interesse das classes abastadas e regulando o mercado de terras urbanas para aumentar o poder de negociação das prefeituras junto aos proprietários. Assim, mesmo não regulamentado, pela proposta do instrumento se conseguiria conter o aumento do preço da terra dentro do sistema de vendas. Logo era de se esperar que a ZEIS, principalmente em sua modalidade de Vazio, reteria o valor do m² dentro de seus limites e “congelaria” temporariamente as terras até que a ferramenta fosse efetivamente aplicada.

Buscando avaliar se essas previsões vem se concretizando ou não desde a aprovação do

47 BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

PDPFor (2009) até os dias atuais (2016) se trabalhou com os dados do Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) fornecidos pela SEFIN. Para facilitar a análise comparativa entre os anos, separou-se os valores em territorial (terrenos comercializados, representados no Mapa 13) e predial (edificações comercializadas, representados no Mapa 14) e se fez a correção monetária a partir do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) tomando como referência a data de maio de 2016.

Pelos Mapas 13 e 14 se observa que a ZEIS 3, de fato, foi demarcada em regiões valorizadas da cidade por causa dos critérios utilizados para a sua delimitação. A constatação levou a ordenar e tabelar os valores e transações realizados dentro e fora de cada ZEIS 3 (considerando um *buffer* de 500m) durante o referido intervalo, podendo ser consultado nos Apêndices A, B e C. As tabelas revelam que embora tenha ocorrido um certo refreamento da produção e dos preços dentro da maioria dos polígonos se comparado a seu entorno imediato, a ZEIS 3 foi insuficiente para cessar a atividade imobiliária e desvalorizar significativamente as terras em seu interior. Não se constatou também diferenças notórias entre as ZEIS 3 centrais e as ZEIS 3 periféricas, diferente do que Borrelli (2015) observou no caso paulistano. Algumas interpretações podem ser levantadas para explicar esse resultado: a não regulamentação da ZEIS e de outros instrumentos essenciais para o barateamento da terra – como a tríade PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública – teria contribuído para a não desvalorização; e por causa do Art. 312 do PDPFor (o que trata da progressiva liberação de terrenos em ZEIS 3), o instrumento não teria inibido satisfatoriamente a atividade imobiliária.

Segundo o Entrevistado 05⁴⁸, a desvalorização para o mercado imobiliário seria mais perceptível nos arredores da ZEIS de Ocupação. Não pelo fato dali ser ZEIS, mas por haver um assentamento precário consolidado que geraria insegurança e remeteria a questões de roubo, tráfico, etc.

Só o fato dela [a ocupação informal] já existir do jeito que ela está ali, para o mercado imobiliário, ela já traz uma desvalorização. [...]. Eu não sei se a gente pode dar uma nomenclatura de favela, mas só a construção desordenada e – queira ou não queira – o nível social que tem, vamos colocar de uma maneira dessa, acaba levando a uma insegurança (ENTREVISTADO 05).

Assim, a ZEIS de Vazio teria se manifestado mais como uma ameaça aos interesses do mercado durante o processo de revisão do PDPFor, quando seu conceito era novidade, o contexto de expansão da produção era favorável e os agentes da construção civil temeriam seus efeitos; do que após sua aprovação, quando o conteúdo do plano aprovado em conjunto com as atitudes da prefeitura demonstravam que não havia um real interesse da gestão daquela ferramenta sair do papel. Algumas dessas atitudes promovidas pelo poder público municipal, que incluem desde alterações jurídicas a intervenções físicas descoladas dos propósitos da ZEIS, foram sistematizadas e apresentadas a seguir.

48 Superintendente da Lopes Imobiliária e corretor de imóveis desde 2001 em entrevista à autora, em janeiro de 2017.

Mapa 13: ZEIS 3 e o valor por m² (R\$/m²) das transações territoriais ocorridas de 2009 a 2016.

Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); valores do m² (SEFIN, 2016).

Mapa 14: ZEIS 3 e o valor por m² (R\$/m²) das transações prediais ocorridas de 2009 a 2016.
 Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); valores do m² (SEFIN, 2016).

3.3. ALTERAÇÕES DA ZEIS DE VAZIO PÓS-PDPFOR/2009

3.3.1. Alterações jurídicas

Durante o trâmite do instrumento dentro da câmara, houve uma série de embates políticos que acabaram permitindo a aprovação da ZEIS no PDPFor com limitações. Contudo os conflitos não findaram em 2009, ocorrendo após esse ano uma sequência de modificações, tanto no texto da Lei 0062/2009 (através de Leis Complementares, licenciamentos prévios e pareceres) quanto fora dele (através de intervenções físicas pontuais), que vão de encontro aos propósitos do instrumento. A seguir sistematizou-se todas as propostas de alteração promovidas pela gestão municipal no que dizem respeito a ZEIS de Vazio.

Em 30 de dezembro de 2011, a Lei Complementar nº 0101 em seu Art. 10 determinou que

Art. 10 – Fica alterado o Mapa 05 – ZEIS da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, excluindo-se da área de ZEIS 3 – Vazio, a área compreendida entre a Avenida Dep. Paulino Rocha, Rua Cel. Zacarias J. de França, Rua João Xavier e BR 116, voltando esta área a fazer parte do zoneamento correspondente na Macrozona de Ocupação Urbana, Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2) (Art. 10, LC 0101/2011).

A referida área corresponde a ZEIS 3 do bairro Cajazeiras, numa região bem localizada da cidade (próxima ao estádio Castelão e lindeira a BR 116) e perto da antiga ZEIS do bairro Castelão (presente no mapeamento de 2006). No local, possuidor de vários vazios urbanos, foi construída a nova sede da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e da SEINF, entre outras construções não aprovadas pela SEUMA (Figura 07). Vale destacar que a instalação da SEUMA/SEINF antecedeu a LC 0101/2011 e foi realizada na época sem alvará de construção, sucedendo-se pela tal LC visando regularizar a medida. Entretanto, mesmo com a perda parcial de terras, o perímetro ainda continha muitos vazios que poderiam ter sido aproveitados para a oferta de HIS, totalizados numa área de 135.583m² segundo o Relatório das ZEIS (FORTALEZA, 2015b). Portanto, a ação acabou por abdicar de um pedaço estratégico da cidade, levando a questionar se a significativa valorização pela qual a área passou – principalmente após o anúncio, em 2009, das cidades que sediariam a Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 2014 – teriam influenciado nessa tomada de decisão.

Figura 07: Nova sede da SEUMA/SEINF dentro da antiga ZEIS 3 Cajazeiras

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Google Earth (2016), modificado pela autora.

Na mesma LC, o artigo seguinte expressa que “a progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada 8 (oito) meses, a partir da primeira liberação” (Art. 11, LC 0101/2011). Assim, a progressividade da liberação de terrenos em ZEIS de Vazio que já ocorria a cada 12 meses, segundo o Art. 312 da Lei 0062/2009, passa a partir da LC 0101/2011 a ocorrer a cada 8 meses, aumentando a pressão para a regulamentação do instrumento e lesionando ainda mais as comunidades.

Em agosto de 2014 o prazo de 5 anos estabelecido pelo Art. 312 da Lei 0062/2009 teria acabado, deixando em aberto a situação da ZEIS de Vazio a partir daquele momento. Diante dessa lacuna a SEUMA, em maio de 2015, envia uma solicitação à Procuradoria Geral do Município (PGM), gerando contestações imediatas por parte dos defensores do instrumento. O pedido emitido sugeria que

[...], diante da inexistência de disposições inúteis na lei, manifestamo-nos pela possibilidade de construção na totalidade das áreas inseridas em ZEIS 3, segundo os parâmetros da macrozona em que estiverem situadas, desde que decorridos 05 (cinco) anos da publicação da Lei Complementar Municipal nº 0062/2009 e que não haja sido editado o plano de intervenção a que alude o art. 133, § 1º, do mesmo diploma geral (FORTALEZA, 2015a, p.09).

A SEUMA, portanto, recomendaria a inoperância da ZEIS 3, tornando-a inócua como instrumento promotor de HIS que restringe o uso e a forma de ocupação dentro de seu perímetro, não prevendo contudo sua retirada do PDPFor/2009. O argumento levantado pelo órgão é de que

[...] não é razoável admitir que as áreas da 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 (FORTALEZA, 2015a, p.09)

A alegação vai ao encontro da lógica de atuação do poder público, assumindo posturas que eximem sua responsabilidade e terceirizam o problema, fazendo as comunidades pagarem o preço. A proposta foi aceita e formalizada num parecer pela PGM. Porém, a repercussão ruim da medida, gerando contestações dentro do Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP), acabou “engavetando” temporariamente o parecer.

Outra modificação no âmbito jurídico, essa mais recente e que vem gerando bastante discussão dentro do meio técnico e acadêmico, estaria relacionada a revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS), iniciada tardiamente⁴⁹ em abril de 2015 pela SEUMA através de um processo de questionável participação popular. Assim como ocorria na antiga LUOS, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 001/2016 prevê zoneamentos especiais no território municipal, sendo eles: Zona Especial Institucional; Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico e Cultural (ZEPH), Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEA), Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O debate giraria em torno de algumas questões mais gerais, referente a metodologia e ao processo participativo, e algumas mais específicas, que para o presente estudo se deterá nos casos das ZEDUS e das *Áreas de Reassentamento Popular*.

Nos aspectos gerais se questionava o método e os critérios utilizados para embasar as tomadas de decisão da gestão municipal. O PLC prevê novos conteúdos e polígonos de instrumentos (vide o caso da ZEDUS) num documento que deveria somente regulamentar o disposto no PDPFor/2009, ferindo o plano diretor. Também não haveria um diagnóstico técnico, nem um processo satisfatório de participação popular que justificassem e legitimassem as medidas contidas na lei.

Nos aspectos específicos, o novo mapa das zonas especiais indicaria um possível conflito entre a ZEDUS e a ZEIS em decorrência da intercepção dos novos perímetros da primeira pelos antigos perímetros da segunda, conforme se pode constatar pelo Mapa 15. Tal cruzamento promoveria a intensificação de atividades sociais e econômicas (Art. 149, Lei nº 0062/2009) e a possibilidade de um maior adensamento construtivo (os parâmetros edílios previstos para a ZEDUS superaria os de muitas zonas especiais e zonas de ocupação urbana por onde essa atravessa), promovendo uma valorização em locais destinados a promoção de HIS. Esta medida elevaria o preço da terra e dificultaria ainda mais a aquisição pela prefeitura dos terrenos particulares e a permanência das comunidades em ZEIS.

49 Segundo o PDPFor (Art. 305, Lei 0062/2009), o poder executivo disporia de até 2 anos para encaminhar à Câmara Municipal uma nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo que correspondesse ao plano diretor em vigência.

Mapa 15: Sobreposição da ZEDUS com a ZEIS a partir do que prevê o Projeto de Lei da LUOS (2015).
 Fonte: limite dos bairros (SEUMA, 2016); ZEIS 3 (IPLANFOR, 2016); ZEDUS (SEUMA, 2016/P.L.LUOS).

Outra polêmica estaria na previsão e instituição das *Áreas de Reassentamento Popular*, instrumento antigo (e em desuso) da política urbana municipal. Segundo a LUOS, tais áreas consistiriam nos “terrenos para os quais houver interesse do Poder Público municipal, estadual ou federal, na promoção de loteamentos para assentamentos da população de baixa renda” (Art. 214, PLC nº 001/2016). Uma vez definidas, essas áreas “podem ser declaradas pelo Poder Público municipal como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), por ocasião dos projetos de urbanização ou reassentamento popular” (Art. 215, do PLC nº 001/2016). Ao contrário da ZEIS, embora sem representação territorial prévia as *Áreas de Reassentamento Popular* já dispunham de parâmetros urbanos de ocupação pelo documento (Art. 217, do PLC nº 001/2016).

Ou seja, com as *Áreas de Reassentamento Popular* seriam criadas novas ZEIS 3 com critérios para a sua delimitação opacos e restritos ao poder público, não exatamente concordantes àqueles adotados no processo de revisão do PDPFor/2009, esvaziando as atuais que permanecem sem aplicação e flexibilizando as condições para a criação de novas. Ademais, o resgate a um instrumento defasado iria de encontro à legislação urbana vigente e remeteria em seu discurso as antigas práticas de remoção ou reassentamentos populares (Proposta de Emenda a PLC nº 001/2016).

Afinal, que critérios a prefeitura se utilizou para demarcar 20 novas ZEDUS e nenhuma nova ZEIS, mesmo ciente de que ainda há diversas favelas e vazios urbanos não contemplados? Como a prefeitura mantém o reconhecimento da ZEDUS como zoneamento especial, de caráter

excepcional, se o mesmo passaria a ocupar 12% (39,66 km²) do território da cidade pelo novo mapeamento proposto? Por que se proporia uma acentuação das atividades socioeconômicas e um adensamento construtivo em zonas destinadas a conter a expansão e a ocupação urbana, segundo o plano diretor vigente? Qual o propósito de se criar uma nova classificação com objetivos semelhantes à da ZEIS 3, porém sem contar com os critérios rígidos e mapeamentos detalhados previamente acordados numa gestão democrática? Esses e outros questionamentos são frequentemente levantados pela sociedade civil e permanecem sem resposta.

3.3.2. Intervenções físicas

Em conformidade ao Art. 312 da Lei 0062/2009, modificado posteriormente pelo Art. 11 da LC 0101/2011, construções foram aprovadas pela SEUMA de 2009 a agosto de 2014, quando o prazo de 5 anos teria findado. O Relatório das ZEIS (FORTALEZA, 2015b) identificou que tais empreendimentos preencheram 4% (66.168m²) da área total de vazios urbanos acima de 400m² existentes inicialmente dentro de ZEIS 3. Considerando que se poderia ter construído até 35%, a perda de áreas teria sido aquém do previsto pela Lei. Todavia, o mesmo relatório também identificou empreendimentos construídos irregularmente durante o período, executadas sem autorização municipal, correspondendo a 10% (184.287m²) da área total de vazios urbanos acima de 400m² existentes inicialmente dentro de ZEIS 3. Inclusive, algumas ZEIS 3 perderam completamente os poucos vazios de que ainda possuíam, como as ZEIS dos bairros Montese e Parangaba, na região sudoeste de Fortaleza (Figura 08 e 09). Dessa maneira, a redução de vazios ao todo seria de 14% (250.455m²).

Figura 08: ZEIS 3 Montese.

Fonte: Fortaleza (2015).

LEGENDA

- ZEIS 3
- terrenos vazios em 2009
- construções identificadas pelo Comitê das ZEIS entre 2009 e 2014

Figura 09: ZEIS 3 Parangaba C.

Fonte: Fortaleza (2015).

LEGENDA

- ZEIS 3
- terrenos vazios em 2009
- construções identificadas pelo Comitê das ZEIS entre 2009 e 2014

Das edificações aprovadas pela SEUMA a maioria foi para particulares, com a exceção de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) na ZEIS 3 Cristo Redentor e da própria SEUMA na ZEIS 3 Cajazeiras. O critério de aprovação dos projetos foi por ordem de chegada até esgotar os 5% dos terrenos passíveis de serem liberados a cada 8 meses. No tocante aos efeitos da progressividade, o relatório (FORTALEZA, 2015b) constatou que a Regional II (zona leste) do município foi a mais afetada, perdendo 38% de seus vazios iniciais. Em contraponto, a Regional VI (zona sudeste) foi a menos afetada, revelando que há “uma clara relação entre o valor da terra e a redução da oferta de terra urbanizada em ZEIS 3” (FORTALEZA, 2015b, p. 145).

Em novembro de 2015 houve mais uma medida que afetou diretamente a ZEIS de Vazio. A CPPD aprovou previamente um licenciamento ambiental para a construção de uma usina móvel de asfalto na ZEIS 3 Álvaro Weyne, zona oeste de Fortaleza. A usina, que deve ocupar uma área acima de 25.000m², será instalada em terreno de propriedade da Superintendência do Patrimônio da União (SPU), onde funcionava a antiga Oficina do Urubu da Ferrovia Transnordestina Logística (Figura 10). A localização é estratégica, próxima ao centro da capital (pouco mais de 3km de distância) e numa região bem servida de serviços e infraestrutura. Ademais, é marcada por moradias populares, favelas e galpões desativados, herança do que um dia foi o 1º setor industrial da cidade. Contudo, nos últimos anos vêm despertando o interesse do setor imobiliário, o que têm provocado uma mudança gradual do perfil social na localidade (MAT'TOS, 2014).

Figura 10: Localização da nova usina móvel de asfalto em ZEIS 3, na antiga Oficina do Urubu.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de LEHAB/UFC (2015a).

O licenciamento foi dado sem a apresentação de projeto e relatório de impactos. Ou seja, não há um estudo que considere os efeitos na instalação da nova usina. Também não houve a oferta de contrapartida da prefeitura pela perda parcial de um terreno de ZEIS após o término da progressiva liberação de áreas em ZEIS 3 (agosto de 2014). Por se tratar de uma região concentradora de um enorme déficit habitacional, que já possui problemas de engarrafamento e que desde a década de 80 vinha passando por um processo de desindustrialização, pode-se prever algumas consequências negativas dessa decisão para seus moradores (LEHAB/UFC, 2015a).

A justificativa oficial declarada seria de que “a construção desta usina móvel se dá em função da incapacidade da usina de asfalto situada nas proximidades do Castelão de atender à demanda constante para tapar buracos” (LEHAB/UFC, 2015a). Todavia, sabendo-se que 2016 é ano de eleição, a medida pode ter relação com fins eleitoreiros, uma vez que há visibilidade no tapeamento de buracos, recapeamento e pavimentação de vias.

Se a gestão municipal alega em muitos discursos oficiais dificuldade em adquirir terra urbana infraestruturada a um preço acessível, em parte porque o instrumento da ZEIS não se encontraria regulamentado, a escolha por despender significativos recursos para a construção de uma usina numa área central da cidade revela a inversão de prioridades nos gastos públicos.

3.4. OS (NOVOS) DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ZEIS

Desde o lançamento do plano diretor em 2009 até os dias atuais, com a exceção de seu

zoneamento urbano e mais recentemente dos instrumentos de mercado⁵⁰, o plano não foi aplicado. Assim, “todos os prazos definidos no PDPFor estão vencidos” (SANTOS, 2015, p.93) e os projetos continuam a ocorrer desvinculados da política de desenvolvimento urbano, como historicamente acontecia na cidade. Perante essa lacuna o planejamento em Fortaleza vem se desenrolando de maneira fraccionada. De um lado se caminha o que Brasil (2016) reconhece como *planejamento urbano tradicional*, prosseguindo com a implementação do plano diretor vigente. De outro lado se desenrola o *planejamento urbano estratégico*, com o intuito de formular documentos contendo princípios gerais e específicos que norteiem as ações futuras da administração municipal.

Do *planejamento urbano tradicional* faz parte a regulamentação dos instrumentos urbanísticos não-regulamentados no PDPFor/2009 e a revisão das legislações complementares ao plano diretor, como a LUOS e o Código da Cidade (antigo Código de Obras e Posturas).

No primeiro, no tocante a ZEIS a responsabilidade foi atribuída ao IPLANFOR e iniciada pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social, instituído pelo prefeito Roberto Cláudio (PSB/PROS/PDT)⁵¹ em 21 de outubro de 2013. Tratava-se de um Comitê paritário composto por membros da prefeitura, representantes de nove comunidades (escolhidas pelo prefeito a partir do reconhecimento de seus históricos de lutas), ONG's e universidades cujo objetivo primordial era “subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomadas de decisão relativamente à regulamentação e à implementação destas zonas especiais no âmbito do território municipal” (FORTALEZA, 2013). O processo caminhou de forma participativa, transparente e de caráter popular. A Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social, criada *à posteriori* visando dar continuidade a regulamentação do instrumento, tem “a finalidade de deliberar sobre a elaboração da proposta de legislação regulamentadora das ZEIS e de planejar medidas voltadas à sua implementação e acompanhamento” (FORTALEZA, 2016), participando ativamente dela muitos dos membros da sociedade civil presentes no antigo Comitê. A Comissão dispõe de 6 meses contado a partir de 14 de junho de 2016, podendo prorrogar por igual período, para lançar seu produto.

No segundo, no tocante a LUOS a responsabilidade foi atribuída a SEUMA e iniciada em abril de 2015. Ao contrário da regulamentação da ZEIS, o processo e o conteúdo da LUOS vem ocorrendo desacompanhado de uma participação popular satisfatória, desprovido de diagnóstico técnico e de estudo de impacto ambiental, sem transparência e desconforme o próprio plano diretor ao qual deveria regulamentar, conforme já se abordou nesse trabalho. O documento também não dialoga com o que está sendo discutido e acordado no IPLANFOR e possui trechos que mais favoreceriam o segmento da construção civil do que o campo popular. As diversas propostas

50 São conhecidos como instrumentos de mercado os “instrumentos que servem para viabilizar a efetivação de transações imobiliárias” (BRASIL, 2016, p.176), geralmente de interesse do setor imobiliário. Alguns exemplos: Operações Urbanas Consorciadas, Parcerias Público-Privadas, Outorga Onerosa do Direito de Construir, etc.

51 PSB: Partido Socialista Brasileiro. PROS: Partido Republicano da Ordem Social. PDT: Partido Democrático Trabalhista.

de emenda ao PLC nº 001/2016 sistematizadas e encaminhadas pela sociedade civil na última audiência pública ocorrida em 2016 reforçam as fortes críticas e polêmicas que a nova LUOS carrega (LEHAB/UFC, 2016). O PLC, que inicialmente estava previsto para ser votado na câmara municipal em dezembro de 2016, atualmente se encontra suspenso e sem data de previsão para a votação, nem garantia de que as alterações solicitadas serão incorporadas a sua redação.

Do *planejamento urbano estratégico* faz parte o *masterplan* Fortaleza 2040 que está sob a coordenação do IPLANFOR e sendo elaborado pelo escritório do arquiteto Fausto Nilo, escolhido por *notório saber*. O documento teria como propósito o de produzir um plano de desenvolvimento para Fortaleza com estratégias a serem tomadas a curto, médio e longo prazo, tendo como horizonte limite o ano de 2040. O plano completo deverá conter seis módulos (a ser desenvolvido um para cada gestão municipal) e atuar nos seguintes eixos: plano mestre urbanístico, plano de mobilidade e plano de desenvolvimento econômico e social. A intenção seria “iluminar” - expressão usada pelos próprios técnicos responsáveis - a política urbana do município nos próximos 24 anos. No entanto, o Fortaleza 2040 é percebido pela academia e em algumas mídias como um *plano de gaveta* (O POVO, 2016) ou mesmo uma possível ameaça ao PDPFor/2009. O caráter vago, o prazo extenso, a superficial participação popular, o receio de ele acabar por substituir o plano diretor e a desconsideração de outros planos e medidas políticas que estão sendo tomadas pela atual gestão alimentam a preocupação dos que se opõem ao Fortaleza 2040.

A ZEIS, assim como outros instrumentos fundamentais para a sua viabilização, está estagnada, embora se tenha iniciado sua regulamentação. Enquanto os de teor democrático se encontram inertes, os instrumentos de mercado já tiveram pela atual gestão seu processo de regulamentação iniciado e finalizado, atendendo a pressões do mercado imobiliário (FREITAS, 2015).

A fragmentação do planejamento urbano, a falta de diálogo e incompatibilidade entre os processos e conteúdos que se desenvolvem de maneira paralela e a percepção de um maior avanço nos instrumentos e leis de particular interesse da construção civil apontam para novos desafios na implementação da ZEIS, mas também para a reincidência de antigos entraves, semelhante ao que ocorreu na gestão petista anterior e que historicamente acontece na política urbana de Fortaleza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os entraves para a efetivação da ZEIS no contexto de Fortaleza

As Zonas Especiais de Interesse Social surgiram inseridas num discurso de Reforma Urbana que vigorava no Brasil na década de 80. As experiências vanguardistas de sua aplicação, corroboradas pela conjuntura político-econômica que se instalava no país, atrairiam diversos atores da sociedade civil, principalmente movimentos e comunidades que viam no instrumento a possibilidade de reconhecimento e garantia de seus direitos fundamentais à cidade e à moradia. No entanto, nos anos subsequentes se observou em vários municípios brasileiros distorções e limitações de seu emprego. As causas são de diversas naturezas, mas as de cunho político tem predominado e se revelado as mais desafiadoras.

Em Fortaleza, cidade construída sob uma lógica segregacionista e excludente centrada na propriedade privada da terra, a parcialidade das decisões públicas perante pressões particulares, notoriamente aquelas provenientes do circuito imobiliário, tem comprometido não apenas a ZEIS mas qualquer mecanismo que possua a intenção de repensar a forma de produção e apropriação do espaço urbano. Embora seja possível constatar alguns progressos na trajetória do instrumento no âmbito jurídico, existiriam ainda muitos entraves que retardariam (ou mesmo inviabilizariam) sua regulamentação segundo seus preceitos defendidos. Ou seja, retomando a hipótese trabalhada, não obstante se tenha avançado no campo técnico e jurídico ainda não existiria em Fortaleza uma correlação de forças no trato político da questão fundiária que permitisse a aplicação da ZEIS na ótica da democratização urbana.

Para uma análise dos desafios e uma melhor compreensão de seu alcance como elemento transformador da realidade urbana local, apresentar-se-á o que se identificou como os principais entraves para a efetivação da ZEIS em Fortaleza e se levantará algumas ponderações gerais sobre o instrumento dentro do atual contexto da cidade.

Entraves no meio jurídico e administrativo

A ZEIS em Fortaleza se encontra estagnada. Portanto, não é possível ainda traçar uma análise quanto aos seus parâmetros urbanísticos e edilícios, somente no que diz respeito a seu texto legal e a burocracia envolvida em sua regulamentação, seja dentro de uma gestão ou intergestões.

O primeiro entrave que a lei proporciona é a **não previsão da regulamentação do instrumento no próprio plano diretor, postergando a medida para uma lei específica**. Essa opção, que também foi adotada em outros municípios brasileiros, estende o processo em demasia e dá margem a burocracias e alterações na normativa. A inexistência de prazos – embora declarado seu caráter de prioridade – e sanções pelo seu não cumprimento, por sua vez, aumenta as chances de o instrumento ser relegado e reforça sua dependência a *vontade política* (VILLAÇA, 2004 apud BRASIL, 2016, p.244) de cada gestão. É apoiado no argumento do quão complexo é sua regulamentação que a prefeitura tem adiado a implementação da ZEIS.

Essa medida gerou como consequência o abandono das políticas públicas em geral. A

sucessiva postergação da regulamentação da ZEIS e demais ferramentas do Estatuto da Cidade estagnou as ações públicas, permitindo a continuidade da execução de obras desvinculadas das políticas públicas (vide a produção do MCMV) e a corroboração da ideia negativa de “congelamento” dos terrenos em ZEIS, prejudicando os proprietários de imóveis situados nesses territórios (vide o pedido lançado pela SEUMA em 2015). Logo, a negligência do Estado não somente teria esvaziado as funções do instrumento, mas prejudicado as comunidades, os proprietários e a cidade como um todo.

Outro entrave estaria nos **diversos mecanismos de autossabotagem** (AMORE, 2013) **incorporados gradualmente à ZEIS**, desde sua inclusão no PDPFor/2009 até pós-aprovação do documento. Dos casos citados ao longo do trabalho os mais notórios seriam: o Art. 312, referente a progressiva liberação de áreas dentro de ZEIS 3; o Art. 309, que obriga a execução de OUC em algumas poligonais de ZEIS 3; a solicitação da SEUMA enviado à PGM em maio de 2015; a previsão de novas ZEDUS e o resgate as *Áreas de Reassentamento Popular* na revisão da LUOS. Esses e outros mecanismos fragilizam a ZEIS no único campo em que esta conseguiu avanços visíveis: o jurídico.

Assim o Estado, através do recurso da lei e demais dispositivos regulatórios, cria formas de viabilizar interesses particulares e limitar antigas medidas tomadas de forma participativa. Como agravante, muitos desses dispositivos provém de hierarquias menores (pareceres, decretos, leis complementares ao plano diretor), não passando por um grau de participação e detalhamento técnico satisfatório para serem fundamentadas. No entanto, embora hierarquicamente inferiores tais medidas continuam tendo peso legal e encontram nos desvios argumentativos – às vezes apoiados em artifícios jurídicos alternativos – embasamento para serem legitimadas.

Já um impasse, por ser de difícil resolução devido ao padrão de funcionamento das instituições estatais brasileiras, é a **grande rotatividade do corpo técnico e a descontinuidade das atividades a cada mudança de gestão**. A mudança de gestão muitas vezes vem acompanhada da reorganização das atividades e técnicos responsáveis, levando a interrupções e reinícios dos afazeres que contribui para a extensão – ou mesmo retrocesso – do processo e seu desgaste no caminho. Não raramente também durante essas migrações demandas, arquivos e informações são perdidos, gerando desinformação e prejudicando ainda mais seu avanço.

Durante o governo de Luizianne Lins (PT), de 2005 a 2012, o Habitafor e a SEPLA ficaram a frente da questão da ZEIS com o instrumento sendo encabeçado por profissionais recém-ingressos e majoritariamente comissionados, conforme declarado pelo Entrevistado 04. No governo seguinte de Roberto Cláudio (PSB/PROS/PDT), de 2013 a 2020, o instrumento ficou sob a responsabilidade do IPLANFOR, com a SEUMA por vezes se posicionando no assunto por trabalhar com o zoneamento urbano, sendo novamente encabeçado por profissionais recém-ingressos e comissionados. A transferência de encargos necessitou de novos treinamentos junto ao corpo técnico. Assim, enquanto o campo popular e empresarial já detinham conhecimento aprofundado da ZEIS pelo seu envolvimento há aproximadamente uma década, este conhecimento era relativamente novo para alguns integrantes da prefeitura. Não é incomum membros do poder

público aparecerem em audiências ou comissões sobre o tema com artigos defasados, mapas desatualizados e insegurança na fala, relevando o despreparo destes. Em pleno outubro de 2016, numa reunião da Comissão da ZEIS da qual a autora esteve presente como ouvinte, a prefeitura ainda apresentava o conteúdo básico do PDPFor/2009, reiterando constantemente as velhas pautas e, conseqüentemente, destinando pouco tempo para o aprofundamento e progresso da discussão.

Entraves no processo participativo

No âmbito político-social, notoriamente nos espaços participativos, um grande impasse que gradualmente se conforma é **a fragmentação dos focos de luta a partir da falta de perspectiva no avanço da ZEIS**. A desconstrução do instrumento desde 2006 até os dias de hoje acabou conformando nos movimentos sociais um descrédito generalizado em relação a legislação urbana da cidade, principalmente no referente a ZEIS, levando a uma divisão interna. De um lado se posicionam os movimentos que permanecem fortes na luta pela implementação do instrumento, mesmo com todas as baixas sofridas. De outro lado se posicionam os movimentos que passaram a investir seus esforços em outras pautas. Neste grupo se enquadra os que se debruçaram no programa MCMV, os ameaçados de remoção que buscam por sua permanência (número aumentado pós-anúncio dos megaeventos), os que realizaram novas ocupações e os que visam a conquista de demandas de interesse exclusivo do assentamento. Esta separação, contudo, não é rígida, havendo a permuta de pessoas e informações em ambos os lados a depender das condições impostas. O fato é que a coesão interna que outrora existiu no campo popular antes de 2009 já se encontra bem mais difusa.

Do grupo que permanece na luta da ZEIS, outro problema surge: **a paulatina transfiguração do discurso da ZEIS**. O instrumento que originalmente carregava o reconhecimento e a defesa da cidade informal, correspondente a parcela da cidade construída à margem da lei, diante das constantes ameaças que surgem de todos os lados passa a se reduzir a um recurso legal de assecuração ao menos da permanência dos atuais assentamentos. A ZEIS, dessa maneira, passa a funcionar essencialmente como apoio jurídico em negociações de conflitos fundiários, diminuindo seu caráter maior de democratização do espaço urbano.

A transfiguração do instrumento também é parcialmente provocada pela **promiscuidade e alianças entre os segmentos sociais e o poder público**. A formação de parcerias entre os segmentos da sociedade civil, atores sociais importantes pertencentes ao mesmo tempo a mais de uma instituição – ou em períodos consecutivos – e a fragmentação interna de interesses são fatores que tendem a distorcer e pulverizar o posicionamento político de cada grupo social. Esses fatores apareceram durante o século XX, com a sobreposição de cargos e parcerias formadas entre as grandes imobiliárias e o poder público; e durante o governo de Luizianne Lins, conforme já se destacou no processo de revisão do PDPFor/2009. Entretanto, é possível observar também

na atual gestão de Roberto Cláudio, como é o caso de um técnico da SEUMA que nos espaços participativos é representado como integrante do CAU.

Porém os conflitos sociais não aparecem em plenitude nos espaços participativos, e talvez este seja o impasse maior no campo da gestão democrática em Fortaleza que comprometeria a efetivação do instrumento. Embora a previsão de espaços participativos seja um elemento constantemente presente tanto na antiga como na atual gestão, **muitas decisões estratégicas ainda são tomadas em recintos fechados, não paritários nem transparentes, seguindo critérios muitas vezes questionáveis e autoritários**. Estes processos geralmente ocorrem de forma paralela as deliberações tomadas no primeiro, contrariando ou mesmo prejudicando as conquistas alcançadas.

Os causos que ilustram isso são diversos e aparecem em vários momentos ao longo da trajetória do instrumento na política urbana de Fortaleza: as alterações realizadas no texto e mapeamento da ZEIS entre o Congresso e as audiências públicas e após a finalização das audiências; as tomadas de decisão parciais de órgãos como a SEUMA, conselhos como o CPPD, o COMAM e o Conselho das Cidades, locais em que os representantes são escolhidos pela prefeitura ou que não tem como propósito a construção de uma política em conjunto com o povo (BRASIL, 2016); dentre outros. Assim, a participação popular acaba funcionando mais como uma ferramenta ideológica para cumprimento de uma obrigação legal do que geradora de fato de uma gestão democrática.

Entraves na questão fundiária

Pelo breve histórico apresentado sobre a formação e consolidação de Fortaleza foi visto que a expansão da malha da cidade não foi acompanhada por uma ocupação equivalente. Em poucas décadas a cidade foi praticamente toda loteada, mesmo restringida a uma demanda efetiva e sem colocar todos os lotes à venda. Embora atualmente a cidade possua quase 2 milhões e meio de habitantes (IBGE, 2010), muitas dessas terras permanecem vazias a espera de condições favoráveis para serem acionadas por seus proprietários, o que leva a várias famílias não terem moradia ou a residirem em assentamentos precários.

O cenário contrastante leva a geração de grandes conflitos em torno da terra, principalmente entre aqueles que a veem como fonte de riqueza (empresários ligados ao setor imobiliário e fundiário) e aqueles que a veem como condição básica para viver (o povo em geral, majoritariamente os que não dispõem de poder aquisitivo suficiente para adquirir um terreno ou uma moradia pelas vias do mercado formal). Esses conflitos brotarão em diversos pontos da cidade, mas devido à parcialidade do poder público geralmente a balança das decisões penderá a favor dos grandes proprietários de terras e do SINDUSCON-CE.

Assim, muitos dos mecanismos de *autossabotagem* à ZEIS descritos anteriormente partem de demandas e pressões provocadas por esses segmentos nos bastidores. O próprio critério de

delimitação da ZEIS protegeu vários dos grandes proprietários em detrimento dos pequenos e médios. E quando a legislação não os favoreceu, o instrumento não conseguiu se efetivar.

Dessa maneira, verifica-se um **desbalanceamento no pacto social em decorrência da desproporção de poderes políticos entre os agentes sociais produtores do espaço urbano**. Apesar dessa característica ser comum a outros municípios brasileiros, em Fortaleza, pelo modo como se constituiu seu mercado de terras e sua estrutura político-social, a desigualdade de poderes será intensificada em torno da questão fundiária e as conquistas populares obtidas nesse âmbito serão constantemente relativizadas. Práticas como o financiamento de empresas a campanhas eleitorais e a composição predominante do Estado por representantes das classes dominantes, algumas características dos governos abordados nesse trabalho, são fatores que corroboram para a defesa dos interesses de uma pequena parcela da população em detrimento do coletivo.

Esse desbalanço fica claro quando se observa, por exemplo, que a classe dos proprietários de terras raramente está presente nos espaços participativos, não acordando assim com os outros agentes da produção do espaço. Como agravante, o campo popular têm grande dificuldade de identificá-los ou mesmo contactá-los para fins de negociação, tendo que dar entrada em cartório ou levar para o campo judiciário a fim de conseguir um possível diálogo (ENTREVISTADO 03). No entanto, os latifundiários interferem significativamente nas leis antes e depois delas serem aprovadas.

O SINDUSCON-CE, por sua vez, já participa dos espaços se posicionando oficialmente favorável a implementação de instrumentos como a ZEIS justamente pela sua proposta de retenção da valorização da terra, o que diminuiria o preço final do empreendimento e aumentaria a demanda por eles atendida (ENTREVISTADO 02). Todavia o que tem se verificado é que é justamente esse segmento, com o apoio de alguns membros mais conservadores da prefeitura, que costuma ir de encontro as posições do campo popular e que vem incorporando limites a atuação da ZEIS. Acrescenta-se a isso o fato de que as terras situadas em ZEIS de Vazio não se desvalorizaram a contento e que a atividade imobiliária continuou atuando majoritariamente nos mesmos espaços historicamente privilegiados de investimento, com a ZEIS não interferindo como previa na dinâmica da produção do espaço. Destarte o mercado imobiliário permaneceu com suas práticas e critérios próprios, quase como se desconsiderasse a existência do instrumento.

Ponderações gerais sobre a ZEIS

Os entraves e impasses apontados caminham num sentido de desconstruir a ZEIS, podendo ou mesmo desfazendo as conquistas alcançadas. Como a ZEIS não consegue atingir a seus objetivos isoladamente, necessitando principalmente dos instrumentos fundiários para barateamento e aquisição da terra pelo poder público, a efetivação dessa dependeria do progresso destes. Reconhecendo essa interdependência e partindo da **compreensão de se pensar os**

instrumentos e a produção do espaço de maneira integrada, os movimentos sociais e acadêmicos que permanecem na luta pela ZEIS vem nos últimos anos ampliando seus espaços de engajamento, passando a se capacitar e se envolver em outras pautas e instrumentos, como a nova LUOS e a OUC. A extensão da participação desses atores também não vem se restringindo ao urbanismo instrumental ou aos espaços institucionais, voltando a ocupar antigos espaços, como as ruas; ou novos, como as redes sociais. Surgem aos poucos outras possibilidades de disputa política.

Ademais, **ainda que a ZEIS não tenha saído do papel em Fortaleza, esta desempenharia uma função importante**. Como lei, ela garante um mínimo de segurança jurídica e serve de base de argumentação para eventuais violações de seu cumprimento. Assentamentos em ZEIS de Ocupação conseguem evitar remoções ou ao menos apresentarem maior poder de barganha para solicitar contrapartidas mais justas nas negociações junto a prefeitura. Terrenos em ZEIS de Vazio localizados em áreas infraestruturadas permanecem em sua maioria “congelados”, apesar do esfacelamento do instrumento com o Art. 312 da Lei 0062/2009. Assim, embora normativamente a ZEIS não cumpra sua perspectiva de inserir a cidade informal à cidade formal, ela minimizaria possíveis impactos.

Outra constatação é que não obstante existam impasses insolúveis e entraves políticos de difícil transposição, **o progresso do instrumento é possível a depender da continuidade de uma gestão mais comprometida as demandas populares e da independente e constante pressão dos movimentos sociais**. Por mais cheio de controvérsias que tenha sido a elaboração do PDPFor de 2006 a 2009, todos os entrevistados na pesquisa que participaram da ocasião se declararam total ou parcialmente satisfeitos com o processo, posição reforçada nas matérias de jornais publicadas no período (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008). E, se comparado ao conteúdo e metodologia empregados nos planos anteriores – PDDU e PDDUA –, conquistas concretas foram obtidas com o PDPFor como: o mapeamento da ZEIS, a criação de uma secretaria exclusiva para tratar da questão habitacional – a HABITAFOR – e a previsão de uma arena pública aonde as posições de cada grupo pudessem ser manifestadas. Para a maioria da população foi também a primeira vez que tiveram a oportunidade de participar em espaços institucionais, aprendendo sobre os seus direitos e os mecanismos políticos formais de aplicação. Essa experiência foi importante na capacitação técnica, no poder de organização e no amadurecimento político dos movimentos sociais, gerando frutos a longo prazo.

No entanto, aqui se faz algumas ressalvas importantes. A gestão portadora de uma orientação e de pautas progressistas deve preferencialmente ser tanto do executivo quanto do legislativo, a política urbana municipal deve ser realizada pelo próprio corpo técnico da administração pública e com membros concursados e a política habitacional de interesse social não deve se limitar a ZEIS. Ainda partindo da experiência do PDPFor se viu que um judiciário mais conservador ou aliado ao setor imobiliário pode por vias legais, através de um espaço menos democrático e de uma estrutura mais rígida como a câmara municipal, restringir ou condicionar muitas das decisões tomadas anteriormente em conjunto pelos envolvidos. A segunda medida reduziria a probabilidade de interrupções ou perda de informações em caso de mudança de gestão. Já a terceira possibilitaria a

continuidade das políticas públicas voltadas ao interesse social e estender o atendimento para áreas não enquadradas como ZEIS. A ZEIS, por se tratar de um zoneamento especial e de intervenção prioritária, não tem o propósito de abarcar a plenitude dos vazios urbanos e assentamentos precários consolidados da cidade, necessitando haver diretrizes, ações e reserva de fundos destinados também a essas parcelas, além da previsão de outros mecanismos de inclusão urbana.

Portanto, a ZEIS pode até não cumprir seus objetivos segundo os preceitos da Reforma Urbana ou como muitos previram durante seu processo de concepção, nem equivaler ao PNRU e a ZAC utilizada no final do século XX na França, mas essa possuiria uma utilidade que não deve ser ignorada. E apesar dos muitos obstáculos – principalmente aqueles atrelados a questão fundiária –, um poder público (executivo e legislativo) mais aberto ao diálogo com a sociedade civil, mais disposto a enfrentar antigos e enraizados direitos adquiridos pela classe dominante, preparado e pactuado com a política urbana vigente, acompanhada da mobilização contínua e autônoma do campo popular, poderia sim avançar no processo de regulamentação do instrumento.

Em síntese, mesmo com tantas variáveis envolvidas para a sua efetivação, tudo se revelaria relativo. Ao contrário de outros estudiosos sobre o tema que chegaram a conclusões mais pessimistas, este trabalho não se propõe a sentenciar a ferramenta ou prever seu destino em Fortaleza, apesar de reconhecer os riscos concretos que esta tem de se exaurir por completo se permanecer no mesmo ritmo de desconstrução que vem apresentando até então. A intenção com a dissertação é somente sistematizar as experiências coletadas, permitindo evitar a repetição de erros, reconhecer as limitações do instrumento dentro de um cenário patrimonialista e fomentar a busca por novas estratégias e caminhos de disputa para uma cidade socioespacialmente mais justa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.785**, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.

_____. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2004, reimpressão.

_____. **Ação Civil Pública 99/2004**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2004.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social**: ZEIS de Vazios Urbanos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **Medida Provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos 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, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 7.061**, de 16 de janeiro de 1992. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município, 1992.

_____. **Lei nº 0062**, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município, 2009.

_____. **Lei Complementar nº 0079**, de 07 de maio de 2010. Modifica a Lei nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza,

CE: Diário Oficial do Município, 2010.

_____. **Lei Complementar nº 0101**, de 30 de dezembro de 2011. Modifica a Lei nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município, 2011.

_____. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). **Proposta Final do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHISFor (comentada e revisada)**. Fortaleza, CE: HABITAFOR, 2013.

_____. **Decreto nº 13.241**, de 21 de outubro de 2013. Institui o Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município, 2013.

_____. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). **Parecer nº 17/2014** – CPG, de maio de 2015. Dispõe sobre a liberação para construção de imóveis nas áreas situadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 3. Fortaleza, CE: SEUMA, 2015a.

_____. Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). **Relatório das ZEIS**. Fortaleza, CE: IPLANFOR, 2015b.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 001/2016**, de 03 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2016.

_____. **Decreto nº 13.827**, de 14 de junho de 2016. Dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Município, 2016.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Habitação. **Habitação: entidades**. São Paulo, SP: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), 2016.

Fontes acadêmicas

AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. São Paulo, SP: USP, 2013. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2013.

BORRELLI, J. F. de S. **O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo. São Paulo, SP: USP, 2015. Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2015.

BRASIL, A. B. **A ineficácia das ZEIS:** um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. São Paulo, SP: USP, 2016. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2016.

COSTA, M. C. L. **Cidade 2000:** expansão urbana e segregação socioespacial em Fortaleza. São Paulo, SP: USP, 1988. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de São Paulo, 1988.

COSTA JR., P. W. O. da. **O estreito fio da navalha:** participação e transformismo na relação do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) com a gestão de Luizianne Lins em Fortaleza (2005 a 2009). Fortaleza, CE: UFC, 2010. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, 2010.

DENALDI, R. **Zonas Especiais de Interesse Social:** balanço da aplicação do instrumento em Santo André (SP). Recife, PE: XV Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2013.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** Brasília, DF: Vª Conferência das Cidades, 2003.

_____. **A cidade para poucos:** breve história da propriedade urbana no Brasil. Bauru, SP: Simpósio Internacional Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização, 2005.

_____. Instrumentos urbanísticos. In: INSTITUTO CULTIVA; ESCOLA DE GOVERNO DE SÃO PAULO (org.). **Dicionário da gestão democrática:** conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2007.

_____. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). **Hegemonia às avessas.** São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2010.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (orgs.). **Planos Diretores municipais:** novos conceitos de planejamento. São Paulo, SP: Annablume, 2007.

FREITAS, C. S. Lutando por planejamento pela primeira vez em Fortaleza. Tradução: Giovanna Duarte Almeida. [S.I.]: **Progressive Planners**, nº 204, 2015.

HARVEY, D. O direito à cidade. [S.I.]: **Piauí**, edição 82, 2013. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: jun 2014.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flávio Villaça. **Espaços & Debates**. [S.I.]: Cortez, nº 06, 1982.

KOWARICK, L. Produção do espaço urbano e lutas sociais. In: **Escritos urbanos**. São Paulo, SP: Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, H. O capital e a propriedade da terra. In: **A Cidade do Capital**. Tradução Maria Helena R. Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro, RJ: DP&A Editora, 1999.

LIMA, L. C. **A indústria na zona da Av. Francisco Sá**. Fortaleza, CE: Instituto de Geociências, 1971.

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Fortaleza, CE: UFC, 2010. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, 2010.

MARICATO, E. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades**. Petrópolis, RJ: Cultura Vozes, vº 93, nº 06, 1999.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, SP: PUCSP, vº 21, 2009. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

MARICATO, E.; FERREIRA, J.; LEITÃO, K. Onde o arcaico ainda dá as cartas: notas sobre a questão fundiária no Brasil no início do século XXI. In: MARICATO, E.; LEITÃO, K.; FERREIRA, J. (orgs.). **O nó da terra**. São Paulo, SP: LabHab-FAUUSP, mimeografado.

MATTOS, F. C. **Redesenhando vazios industriais: proposta geral de requalificação urbanística das ZEIS de Vazios Urbanos da Av. Francisco Sá, em Fortaleza/CE**. Fortaleza, CE: UFC, 2014. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Ceará, 2014.

MATTOS, F.; SUCUPIRA, L.; FROTA, N.; MARINHO, R. **ZEIS em Fortaleza: a insustentabilidade do instrumento diante das pressões exercidas pelo mercado imobiliário**. Porto Alegre, RS: II Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social (CHIS), 2012.

MAUTNER, Y. M. M. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, SP: Edusp/Fupam, 1999.

MOREIRA, F. G. P. **O capital imobiliário e a produção urbana de Fortaleza: estudo de caso para o período de 1950-1970**. Fortaleza, CE: UFC, 2004. Dissertação de mestrado do Programa de

Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, 2004.

NOBRE, T. M. **Habitação e meio ambiente como política urbana:** estudo das Zonas Especiais de Interesse Social em áreas de proteção aos mananciais. São Paulo, SP: USP, 2004. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2004.

PEQUENO, R.; FREITAS, C. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, SP: PUCSP, v.14, 2012. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

PEREIRA, P. C. X. **Do terreno vazio ao domicílio vacante.** Uma mudança na configuração urbana: “cara nova” de uma prática antiga e ainda mal compreendida. [S.I.]: 2012.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas:** trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Quito, ECU: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana, 2013.

RUFINO, M. B. C. **Incorporação da metrópole:** centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. São Paulo, SP: USP, 2012. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS JR., O. A. de; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JR., O. A. de; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2011. Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, E. de O. **Produção do espaço, habitação e circuito imobiliário em Fortaleza/CE:** temporalidades e especialidades no eixo sudeste de valorização da metrópole. Fortaleza, CE: UFC, 2015. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Ceará, 2015.

SOUSA, A. L. **Fortaleza por um fio:** o espaço de transição e o Movimento dos Conselhos Populares. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, SC: UFSC, 2011. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

TSUKUMO, I. T. L. **Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS):** o caso do município de Diadema – SP. São Paulo, SP: USP, 2002. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB). **Nota ao público:** Nova Usina de Asfalto em terreno de ZEIS para habitação social. Fortaleza, CE: LEHAB/UFC, 2015a.

_____. Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB). **Nota ao público:** Análise da Minuta da LUOS. Fortaleza, CE: LEHAB/UFC, 2015b.

_____. Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB). **Desafios do direito à cidade em Fortaleza:** remoções, resistências e as condições de inserção urbana dos grandes conjuntos voltados para reassentamento (MCTI/CNPq N° 14/2014). Fortaleza, CE: LEHAB/UFC, 2015c.

_____. Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) (orgs.). **Proposta de emendas ao Projeto de Lei Complementar nº 001/2016**, de 22 de novembro de 2016. Proponente: Sociedade Civil. Fortaleza, CE: LEHAB/UFC, 2016.

Reportagens e notícias

ALVES, F. Fortaleza 2040 – mais um plano de gaveta? **O POVO**, Fortaleza, 02 maio 2016. Opinião. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opinioao/2016/05/02/noticiasjornalopinioao,3609513/fortaleza-2040-mais-um-plano-de-gaveta.shtml>>. Acesso em: out. 2016.

CANÔNICO, L. Brasil é confirmado como sede da Copa-2014 e já vê briga interna. **UOL**, Suíça, 30 out. 2007. Esporte, Futebol. Disponível em: <<http://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas/2007/10/30/ult59u135209.jhtm>>. Acesso em: set. 2016.

FERNANDES, K. Construtoras bancaram campanha de Luizianne em Fortaleza. **Folha de São Paulo**, Fortaleza, 30 nov. 2008. Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/473392-construtoras-bancaram-campanha-de-luizianne-em-fortaleza.shtml?mobile>>. Acesso em: out. 2016.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Fortaleza 2040**. Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>>. Acesso em: out. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Estatísticas e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte/MG: **FJP**, 2010. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse Preliminar do Censo 2010. Brasília/DF: **IBGE**, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: out. 2016.

OLIVEIRA, S.; COSTA, I. Batalhão de Choque expulsa moradores da comunidade Alto da Paz. **O POVO**, Fortaleza, 20 fev. 2014. Disponível em:

<<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2014/02/20/noticiafortaleza,3209611/batalhao-de-choque-expulsa-moradores-da-comunidade-alto-da-paz.shtml>>. Acesso em: out. 2016.

OLIVEIRA, S. Um ano após despejo de famílias no Alto da Paz, obra não foi iniciada. **O POVO**, Fortaleza, 20 fev. 2015. Cotidiano. Disponível em:

<<http://www.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2015/02/20/noticiasjornalcotidiano,3395333/um-ano-apos-despejo-de-familias-no-alto-da-paz-obra-nao-foi-iniciada.shtml>>.

Acesso em: out. 2016.

Plano aprovado com críticas. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 fev. 2007. Cidade. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/plano-aprovado-com-criticas-1.162300>>. Acesso em: set. 2016.

TGA BRASIL. Disponível em: <<http://tgabrasil.com.br>>. Acesso em: nov. 2016.

VASCONCELOS, P. Plano Diretor é aprovado em primeira votação. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 19 dez. 2008. Cidade.

Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/plano-diretor-e-aprovado-em-primeira-votacao-1.547428>>. Acesso em: jan. 2017.

Lista dos entrevistados

ENTREVISTADO 01: **antiga liderança do Movimento dos Conselhos Populares**. Depoimento [maio. 2016]. Entrevistadora: F. C. Mattos. Fortaleza: 2016. 1 mp3.

ENTREVISTADO 02: **diretor de Habitação Popular do SINDUSCON-CE, diretor-chefe da CRDUARTE Engenharia e representante do SINDUSCON-CE no Conselho Municipal de Habitação**. Depoimento [junho. 2016]. Entrevistadora: F. C. Mattos. Fortaleza: 2016. 1 mp3.

ENTREVISTADO 03: **liderança do Raízes da Praia e antigo membro do Movimento dos Conselhos Populares**. Depoimento [junho. 2016]. Entrevistadora: F. C. Mattos. Fortaleza: 2016. 1 mp3.

ENTREVISTADO 04: **antigo técnico da HABITAFOR (2005 - 2013)**. Depoimento [junho. 2016]. Entrevistadora: F. C. Mattos. Fortaleza: 2016. 1 mp3.

ENTREVISTADO 05: **superintendente da Lopes Imobiliária e corretor de imóveis desde 2001**. Depoimento [janeiro, 2017]. Entrevistadora: F. C. Mattos. Fortaleza: 2017. 1 mp3.

APÊNDICES

Análise dos dados do ITBI por polígono de ZEIS 3 (2009 a 2016)

APÊNDICE A

Quantidade de transações ocorridas em ZEIS 3, de 2009 a 2016

TABELA 01: QUANTIDADE DE TRANSAÇÕES OCORRIDAS EM ZEIS 3, DE 2009 A 2016																																	
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DA ZEIS 3 CONVENCIONADA PELA PREFEITURA	DENTRO DE ZEIS 3																FORA DE ZEIS 3 (buffer 500m)															
		TERRITORIAL								PREDIAL								TERRITORIAL								PREDIAL							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA																0	0	1	0	0	0	0	0	42	49	43	42	25	20	11	2
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	0	0	0	0	0	3	0	0	1	3	0	1	0	0	0	0	2	0	4	1	0	1	0	0	25	27	24	38	43	55	35	6
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA																0	0	1	1	1	0	0	0	86	72	58	40	53	62	53	21
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B	0	0	0	0	1	0	0	0	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	0	1	4	0	0	0	95	80	70	144	294	177	87	30
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	0	1	0	0	3	0	1	0	59	19	17	61	76	133	69	11	0	0	2	0	0	0	0	0	41	67	49	58	21	37	12	11
	ZEIS 3 FLORESTA	0	0	2	0	0	0	0	0	3	5	0	5	0	6	3	0	0	1	4	0	0	1	1	0	26	53	53	50	41	76	16	5
	ZEIS 3 JACARECANGA A	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								6	2	3	5	2	5	2	0	2	0	0	0	3	0	1	0	157	149	145	280	330	189	113	45
	ZEIS 3 JACARECANGA B	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA																1	1	2	0	1	2	1	1	87	79	73	101	58	39	35	20
	ZEIS 3 VILLA ELLERY	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	2	51	8	4	2	3	1	1	2	0	0	9	8	1	0	44	61	30	46	51	42	47	5
II	ZEIS 3 ALDEOTA	2	0	0	2	3	0	0	0	20	18	9	27	68	75	22	3	1	10	4	1	5	6	2	0	285	388	442	212	218	300	210	105
	ZEIS 3 CAIS DO PORTO	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	1	0	0	4	8	5	2	3	8	5	1
	ZEIS 3 PAPICU	0	1	5	9	3	1	0	0	113	94	95	51	53	50	256	77	18	27	20	23	29	7	3	7	655	759	748	621	931	875	589	197
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA	5	0	8	1	3	1	0	0	28	50	61	109	99	53	27	27	4	1	0	3	3	2	1	0	331	349	293	324	227	197	164	89
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	3	6	4	9	6	3	1	0	43	43	44	40	27	32	19	5	21	56	28	24	39	16	14	7	79	77	96	69	66	187	157	33
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II	1	1	1	0	0	2	0	0	13	18	28	10	13	62	30	15	12	38	14	17	17	10	6	1	18	11	22	116	84	174	139	29
III	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL																																
IV	ZEIS 3 BENFICA	1	1	0	1	0	0	0	0	4	2	4	6	6	2	0	0	1	4	1	1	0	6	1	0	214	158	163	150	129	117	202	89
	ZEIS 3 COUTO FERNANDES	0	5	0	1	4	2	0	0	52	22	32	35	25	47	30	25	2	3	8	5	1	1	2	0	146	121	129	100	91	91	54	26
	ZEIS 3 MONTESE	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								7	4	4	13	6	4	3	3	2	2	3	5	0	1	4	0	174	125	133	115	92	90	90	55
	ZEIS 3 PARANGABA A	5	1	2	0	1	0	0	0	18	13	9	11	20	12	8	1	6	2	4	1	3	6	1	0	85	91	78	61	74	96	54	25
	ZEIS 3 PARANGABA B	0	0	0	1	0	0	0	0	13	20	14	20	21	18	21	21	4	2	3	1	6	4	2	0	111	101	82	68	221	177	110	34
	ZEIS 3 PARANGABA C	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA																1	1	0	3	2	1	0	0	62	69	42	35	34	61	40	12
	ZEIS 3 PARANGABA D	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	1	0	0	0	0	0	5	0	4	1	1	0	2	0	77	74	73	56	49	38	37	7
	ZEIS 3 PARANGABA E	0	1	1	0	0	0	0	0	5	12	4	7	12	7	6	2	5	2	0	3	3	1	1	0	69	65	38	48	46	62	66	10
	ZEIS 3 PARANGABA F	10	1	1	2	1	1	4	0	14	17	9	10	12	6	7	2	11	5	2	8	5	4	3	0	93	100	63	74	58	58	81	9
	ZEIS 3 VILA UNIÃO	1	3	0	0	0	0	0	1	37	97	69	32	31	26	15	10	11	2	1	1	0	1	0	0	146	121	97	104	87	67	93	53
V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	5	0	1	0	2	2	0	0	33	38	37	23	23	58	30	7	8	9	12	13	7	3	0	0	55	68	82	74	76	59	50	19
	ZEIS 3 PQ. PRESIDENTE VARGAS	1	0	1	1	22	21	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	7	10	52	21	9	65	11	1	6	5	6	9	26	12	13	2
	ZEIS 3 SIQUEIRA	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	0	1	0	1	1	0	6	30	39	53	44	54	40	4	6	14	27	71	95	76	46	18
VI	ZEIS 3 CAJAZEIRAS [SUPRIMIDA]	47	20	12	16	16	20	10	1	13	26	20	8	12	2	8	1	34	16	24	17	17	11	14	1	179	185	221	190	136	203	135	38
	ZEIS 3 CAMBEBA	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	37	9	6	7	12	71	39	7	68	65	185	426	340	242	125	53
	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ	0	2	1	0	0	0	0	0	9	5	0	4	0	2	1	0	19	11	16	6	5	33	2	0	64	58	29	43	27	37	17	6
	ZEIS 3 PASSARÉ A	4	0	3	0	0	4	0	0	23	36	36	30	28	73	84	21	76	108	80	74	42	33	31	5	177	203	208	213	164	186	211	68
	ZEIS 3 PASSARÉ B	0	2	3	0	0	0	0	0	0	1	132	27	30	61	21	4	30	7	11	5	6	7	5	0	39	50	58	62	139	96	54	23
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	24	15	11	16	16	15	10	0	137	107	121	99	93	80	53	18	60	65	89	55	42	61	32	6	285	300	251	223	659	198	247	141
CENTRO	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL																																
TOTAL	33 ZEIS 3	63	40	44	43	65	55	16	3	639	629	782	635	649	815	712	254	353	410	412	334	301	406	206	39	3852	4017	3895	4075	4852	4201	3263	1249

As transações do ano de 2016 só foram contabilizadas até o dia 30/05/2016.

Na linha TOTAL não foram contabilizados os dados da ZEIS 3 CAJAZEIRAS por esta não existir mais desde a promulgação da LC 0101/2011.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEFIN (2016)

APÊNDICE B

Valor médio (R\$/m²) dentro de ZEIS 3, de 2009 a 2016

TABELA 02: VALOR MÉDIO (R\$/m²) DENTRO DE ZEIS 3, DE 2009 A 2016																	
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DA ZEIS 3 CONVENCIONADA PELA PREFEITURA	DENTRO DE ZEIS 3															
		TERRITORIAL								PREDIAL							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA							
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	0	0	0	0	0	535,16	0	0	898,2	898,4	0	1532,22	0	0	0	0
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA							
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B	0	0	0	0	438,87	0	0	0	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA							
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	0	198,35	0	0	12,9	0	1035	0	1758,58	1838,12	2084,73	2486,69	2847,4	2967,33	3021,25	2427,44
	ZEIS 3 FLORESTA	0	0	288	0	0	0	0	0	1180,76	1696,87	0	1505,44	0	1801,01	2818,86	0
	ZEIS 3 JACARECANGA A	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								947,09	2002,25	2057,2	1969,69	2480,93	1511,8	2056,69	0
	ZEIS 3 JACARECANGA B	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA							
	ZEIS 3 VILLA ELLERY	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	905,6	2234,54	2711,15	3835,47	3615,43	3410,08	3312,68
II	ZEIS 3 ALDEOTA	1099	0	0	2603,04	2772	0	0	0	2658,04	2563,28	2507,09	3897,32	4654,07	5213,4	4794,7	3866,4
	ZEIS 3 CAIS DO PORTO	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	7011,96	0	0	0	0	0
	ZEIS 3 PAPICU	0	560	501,12	1132,54	1176	720	0	0	1739,96	1872,48	2243,11	2567,41	2979,11	4019,58	3831,46	3688,71
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA	941,98	0	1923,54	1561,79	1806	1703,85	0	0	1998,46	2440,56	2815,07	3465,52	3486,98	3655,77	3638	3404,71
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	204,41	258,67	414	666,74	512,7	806,67	747,5	0	827,12	1054,02	1363,79	1550,76	1699,27	1735,96	1946,13	2207,84
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II	172,7	176	108	0	0	408	0	0	2204,81	2107,71	1984,6	2559,89	2772,46	2561,79	2859,28	2981,23
III	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL																
IV	ZEIS 3 BENFICA	628	800,01	0	2055	0	0	0	0	1075,74	2366,34	1861,33	2497,11	2438,66	3779,38	0	0
	ZEIS 3 COUTO FERNANDES	0	209,6	0	346,47	787,47	683,19	0	0	1245,15	1284,96	1751,03	2309,29	2319,27	2801,21	3345,44	2161,09
	ZEIS 3 MONTESE	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								1078,06	1575,74	1304,78	2264,79	2010,54	2253,67	1975,57	1748,69
	ZEIS 3 PARANGABA A	306,76	160	288	0	403,2	0	0	0	1284,09	1567,27	1830,2	2563,59	2155,55	2780,7	2736,54	2695,1
	ZEIS 3 PARANGABA B	0	0	0	342,5	0	0	0	0	1231,97	1556,02	1577,19	1920,72	2334,4	2563,37	2896,34	2646,91
	ZEIS 3 PARANGABA C	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA							
	ZEIS 3 PARANGABA D	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	2303,95	0	0	0	0	0
	ZEIS 3 PARANGABA E	0	320	475,2	0	0	0	0	0	6002,99	1607,2	3546,25	2235,8	2635,41	4401,24	2856,18	2745,98
	ZEIS 3 PARANGABA F	183,98	240	230,4	616,5	756	520,52	529	0	969,35	1232,23	1411,53	1411,97	2270,91	2043,46	2671,13	1497,76
	ZEIS 3 VILA UNIÃO	314	209,44	0	0	0	0	0	728	1386,8	2726,21	2493,03	2576,93	3071,54	3021,2	2920,14	3045,56
V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	115,97	0	146,62	0	176,4	240	0	0	943,67	1160,29	1400,78	1681,45	1641,02	1606,2	1900,77	1713,77
	ZEIS 3 PQ. PRESIDENTE VARGAS	62,8	0	115,2	205,5	131,73	218,31	0	208	0	1916,67	0	0	0	0	0	0
	ZEIS 3 SIQUEIRA	NENHUMA TRANSAÇÃO OCORRIDA								0	0	0	1769,54	0	3521,22	6456,53	0
VI	ZEIS 3 CAJAZEIRAS [SUPRIMIDA]	217,48	268,64	347,4	313,46	438,72	843,24	763,6	509,06	3032,41	2004,9	1855,15	2585,96	2141,26	3001,69	2479,76	1291,75
	ZEIS 3 CAMBEBA	540,22	0	0	0	0	0	0	0	3372,78	0	29067,76	0	0	0	1615,4	1577,75
	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ	0	464,08	576	0	0	0	0	0	1465,95	2409,65	0	3127,05	0	2961,25	3416,34	0
	ZEIS 3 PASSARÉ A	126,48	0	432	0	0	537,27	0	0	1819,63	2263,38	2374,79	3191,51	3178,7	3547,93	3475,06	3451,68
	ZEIS 3 PASSARÉ B	0	209,71	22,88	0	0	0	0	0	0	2964,38	1618,7	2480,67	1920,16	1885,33	2221,16	2474,67
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	299,99	346,68	558,98	565,12	539,52	711,94	580,75	0	1876,2	2463,59	2820,02	3553,24	3371,45	3994,58	3979,14	3203,07
CENTRO	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL																
MÉDIA	33 ZEIS 3	151,4	125,83	184,24	305,91	288,27	214,69	87,64	28,36	1150,47	1347,67	2414,04	1752,42	1639,49	2067,96	2146,73	1540,94

As transações do ano de 2016 só foram contabilizadas até o dia 30/05/2016. Utilizou-se o índice IGP-DI para correção dos valores e a data de maio de 2016 como referência.

Na linha MÉDIA não foram contabilizados os dados da ZEIS 3 CAJAZEIRAS por esta não existir mais desde a promulgação da LC 0101/2011.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEFIN (2016).

APÊNDICE C

Valor médio (R\$/m²) fora de ZEIS 3, de 2009 a 2016

TABELA 03: VALOR MÉDIO (R\$/m²) FORA DE ZEIS 3, DE 2009 A 2016																	
SECRETARIA REGIONAL	NOMENCLATURA DA ZEIS 3 CONVENCIONADA PELA PREFEITURA	FORA DE ZEIS 3 (buffer 500m)															
		TERRITORIAL								PREDIAL							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I	ZEIS 3 ÁLVARO WEYNE	0	0	313,52	0	0	0	0	0	1001,12	1183,48	1642,64	1851,89	2255,51	2574,34	2423,06	1867,45
	ZEIS 3 BARRA DO CEARÁ	134,16	0	152,54	205,5	0	409,09	0	0	1165,02	1259,65	1527,06	2030,28	2096,18	2010,66	2125,55	2182,2
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA A	0	0	270,85	520,6	350	0	0	0	979,43	1389,1	1957,77	1739,17	2349,16	1713,25	2365,24	2073
	ZEIS 3 CARLITO PAMPLONA B	0	0	0	520,6	116,66	0	0	0	911,88	1274,3	1738,79	2723	2748,25	2629,76	2813,91	2398,22
	ZEIS 3 CRISTO REDENTOR	0	0	243,16	0	0	0	0	0	962,54	1207,3	1638,08	1822,95	1855,89	1916,1	2759,96	3030,04
	ZEIS 3 FLORESTA	0	128	183,6	0	0	384	456,2	0	895,66	1178,32	1414,26	1859,36	1959,59	2113,53	2732,21	1635,58
	ZEIS 3 JACARECANGA A	274,75	0	0	0	38,88	0	884,73	0	1428,5	1455,13	1756,45	2741,77	2732,64	2879,07	2871,51	2925,19
	ZEIS 3 JACARECANGA B	157	428,09	1295,99	0	1675,8	1080	920	1830,4	1182,33	1506,93	1563,58	2133,07	2325,6	2409,32	2875,77	3195,2
	ZEIS 3 VILLA ELLERY	157	136	0	0	571,11	1063,03	920	0	918,77	4765,11	1568,65	1904,16	2758,38	2634,09	2104,12	2098,68
II	ZEIS 3 ALDEOTA	1098,97	1291,78	1944,03	4030,14	2798,61	3159,4	3594,67	0	2323,01	2289,46	2781,12	3395,49	3829,66	4007,37	4052,91	4368,31
	ZEIS 3 CAIS DO PORTO	0	172	273,6	0	328,15	480	0	0	1629,39	8502,4	13864,1	1256,34	2099,32	2818,69	2244,3	1788,17
	ZEIS 3 PAPICU	436,92	1088,51	474,78	2482,04	1539,21	2791,79	1084,83	2742,75	1914,53	2172,79	2630,71	3310,99	3765,58	4230,47	4021,09	3605,63
	ZEIS 3 PRAIA DE IRACEMA	706,52	1119,99	0	1916,13	2421,71	1990,37	2760	0	1900,25	2718,23	2712,2	3087,51	3545,93	3699,33	3697,75	3185,39
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO I	254,16	841,01	553,99	626,28	821,11	785,05	1127,3	1157,16	1011,44	1983,93	2525,18	2712,77	2385,24	3934,72	4010	3368,3
	ZEIS 3 PRAIA DO FUTURO II	203,45	1013,12	443,56	678,67	935,29	761,22	668,19	664,12	918,79	1204,59	2326,97	3593,43	3740,45	4421,37	4504,48	4418,12
III	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL																
IV	ZEIS 3 BENFICA	471	522,92	432,01	376,75	0	1375,19	817,18	0	1038,74	1679,24	2014,98	2222,07	2265,86	2685,99	3153,63	2732,15
	ZEIS 3 COUTO FERNANDES	149,28	451,55	337,5	705,9	945	372	833,75	0	1238,09	1430,26	1604,14	2050,41	2294,03	2374,88	2524,12	2354,48
	ZEIS 3 MONTESE	831,81	386,42	468	773,58	0	826,32	775,23	0	1354,21	1691,63	1835,39	2108,25	2496,51	2555,71	2520,11	2420,59
	ZEIS 3 PARANGABA A	228,32	240	319,18	342,5	2283,26	563,15	632,5	0	1148,99	1534,15	1870,97	2281,42	2470,89	2538,48	2383,18	2370,56
	ZEIS 3 PARANGABA B	184,47	199,99	332,56	342,5	446,09	567	650,79	0	1323,32	1660,54	2209,79	2499,34	2734,12	2813,52	2911,47	2601,74
	ZEIS 3 PARANGABA C	188,4	79,99	0	159,83	1711,76	600	0	0	1324,95	1643,46	1761,22	2700,07	2675,39	2219,29	2500,51	2548,92
	ZEIS 3 PARANGABA D	116,18	0	288	209,61	945	0	264,48	0	1137,73	1529,74	1586,81	1984,97	1964,16	2253,2	2610,56	2476,15
	ZEIS 3 PARANGABA E	256,47	199,99	0	182,67	1288,18	600	669,09	0	1594,7	1722,9	2152,03	3321,85	3084,33	2325,5	2979,72	2729,54
	ZEIS 3 PARANGABA F	199,36	219,13	466,43	299,71	986,56	541,78	466,73	0	1409,15	1676,8	1759,52	2898,12	2925,62	2452,99	3028,01	3025,14
	ZEIS 3 VILA UNIÃO	334,23	464,64	273,6	548	0	826,32	0	0	1499,98	1827,29	2066,53	2525,34	2613,07	2676,88	2742,46	2548,7
V	ZEIS 3 NOVO MONDUBIM	96,87	108,26	136,85	218,5	291,16	375,28	0	0	752,03	1236,05	1412,21	1594,06	1943,14	2287,85	2103,83	1588,52
	ZEIS 3 PQ. PRESIDENTE VARGAS	88,56	106,8	129,11	177,27	203,68	393,75	252,68	232,66	764,82	925,73	1105,06	1531,17	2120,65	2152,6	2471,42	2209,64
	ZEIS 3 SIQUEIRA	121,55	148,92	143,68	178,78	204,05	217,01	227,3	217,53	706,5	1456,06	1754,5	1896,68	2227,93	2050,08	2198,74	1917
VI	ZEIS 3 CAJAZEIRAS [SUPRIMIDA]	166,91	206,17	242,3	330,4	609,76	566,63	702,43	520	1836,7	2111,78	2649,16	2881,99	3458,72	4001	3250,51	2920,95
	ZEIS 3 CAMBEBA	241,72	586,03	487,2	626,28	1414,96	1213,26	1038,4	1144	2642,91	2346,09	3219,56	3441,24	3588,24	4090,68	4047,39	3516,01
	ZEIS 3 EDSON QUEIROZ	318,42	450,97	547,22	703,91	743,72	1194,3	876,49	0	1667,98	2404,97	2732,28	2852,13	3294,88	3571,41	3644,7	2760,18
	ZEIS 3 PASSARÉ A	193,34	134,31	160,07	223,89	392,6	578,26	637,6	539,55	1573,28	1823,55	1913,64	2374,73	2771,39	2978,68	2866,46	2579,94
	ZEIS 3 PASSARÉ B	151,19	235,1	278,87	356,2	159,87	570,07	527,85	0	1588,77	1958,48	1837,24	2905,12	2712,76	3228,09	3404,92	2950,01
	ZEIS 3 SAPIRANGA/COITÉ	295,28	352,48	748,98	513,51	1128,56	954,3	547,11	751,11	1754,19	2530,44	2578,63	3239,48	5421,5	3610,1	4859,56	5080,31
CENTRO	NÃO HÁ ZEIS 3 NESTA REGIONAL																
MÉDIA	33 ZEIS 3	239,07	336,54	354,51	543,01	749,73	747,63	655,55	281,19	1323,12	1974,79	2335,21	2442,08	2728,84	2813,88	2986,44	2743,91

As transações do ano de 2016 só foram contabilizadas até o dia 30/05/2016. Utilizou-se o índice IGP-DI para correção dos valores e a data de maio de 2016 como referência.

Na linha MÉDIA não foram contabilizados os dados da ZEIS 3 CAJAZEIRAS por esta não existir mais desde a promulgação da LC 0101/2011.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SEFIN (2016).

Universidade de São Paulo - USP
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo