



IX Congreso **Iberoamericano**  
Montevideo **de Municipalistas**  
Uruguay

**ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL\_ZEIS:  
UMA POLÍTICA DE RESGATE À CIDADANIA .**

Diana Odete Moura Nogueira  
Economista, especialista em Planejamento Urbano e  
Direito Ambiental

FORTALEZA – CEARÁ  
BRASIL

## RESUMO

Trata-se de experiências bem sucedidas de habitação popular no município de Fortaleza, tendo como respaldo o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257 de 10/07/2001 e a Medida Provisória nº 2.220 de 04/09/2001 que constituem um instrumento inovador na política urbana, sobretudo quando se trata das Zonas Especiais Interesse Social.

Considerando a existência de um grande contingente populacional ocupando áreas de assentamentos informais, favelas e áreas de riscos, o município se propõe a definir uma política habitacional voltada para a população de baixa renda incentivando a criação das ZEIS no Plano Diretor Participativo, como forma de assegurar e reconhecer o direito à moradia digna com título de posse contribuindo para uma inclusão social e o resgate de cidadania.

As Zonas de Interesse Social - ZEIS determinam normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação nas áreas ocupadas públicas ou privadas voltadas para a população de baixa renda.

INTRODUÇÃO.....	4
2 ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº 10.257 - UMA ASPIRAÇÃO DA SOCIEDADE.....	5
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - INSTRUMENTO PARA ASSENTAMENTOS INFORMAIS DE BAIXA RENDA .....	<b><u>10</u></b>
4 O PAPEL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NA PROMOÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL.....	12
5. EXPERIÊNCIA EXITOSA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL .....	14
CONCLUSÃO .....	18
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	19

## INTRODUÇÃO

A existência de um grande contingente populacional vivendo em áreas ocupadas em assentamentos informais, favelas e áreas de risco, motivou a criação de políticas públicas de interesse social no sentido de garantir a população um direito à moradia digna, assegurando a posse da terra, resgatando a cidadania e uma melhor qualidade socioambiental.

A criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS tem seu respaldo na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 do Estatuto da Cidade e na medida provisória nº. 2.220 de 04/09/2001, quando se preocupa com a questão social e busca beneficiar os moradores de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais através da legalização do direito de moradia

A Regularização Fundiária é um dos instrumentos considerados importantes que consiste em legalizar áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, O objetivo é garantir a segurança jurídica da posse dos moradores das áreas, por meio do registro de títulos de posse ou de propriedade como também tornar adequadas as condições de habitabilidade nos assentamentos informais através de projetos de urbanização.

Essa política foi muito bem adotada no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e constituiu um avanço e conquista dos movimentos populares quando se trata de transformar o informal em formal, o excluído em incluído, resgatando a essa população o direito de cidadania.

A experiência da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, órgão municipal encarregado de promover política pública de interesse social mostra que é possível implementar esse instrumento e garantir um direito á moradia digna, assegurando a posse da terra a estas populações menos favorecidas.

Neste sentido, o poder público local vem atuando em vários bairros de Fortaleza, favorecendo a inclusão social de varias famílias que estão sendo atendidas por este programa, reduzindo desta forma o déficit habitacional e contribuindo para a inserção dessas pessoas no que concerne ao direito de moradia e o resgate á cidadania.

## 2 ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº 10.257 - UMA ASPIRAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade constitui um dos maiores avanços legislativos realizados nos últimos anos, o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana e tem como fundamento o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantia do direito a cidades sustentáveis.

Tendo como base a Constituição Federal, e os anseios da população, o Estatuto contém uma série de instrumentos legais inovadores voltados para a melhoria da qualidade de vida das cidades, que possibilitem mais a indução do que a normatização das diversas normas de uso do solo e o controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano

Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, referentes à cidade e à urbanização e traz um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanístico que são as formas de uso e ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas; e uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

O § 4º do artigo 182 da Constituição Federal faculta ao Município, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, de parcelamento ou edificação compulsório, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Como o texto Constitucional requer a edição de uma lei federal regulamentando o conteúdo desse dispositivo, o Estatuto da Cidade vem resolver essa questão ao definir com clareza como esses instrumentos devem ser implementados.

O Estatuto da Cidade traz em seus capítulos I e II as Diretrizes Gerais para a política urbana e os Instrumentos Normativos da Política Urbana até então vigente, acrescidas de inovações como a introdução do IPTU progressivo no tempo, mecanismos especiais de desapropriação, reforço do direito usucapião individual e coletivo, direito de superfície e de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, e o estudo do impacto de vizinhança. No capítulo III o estatuto reafirma o Plano Diretor como o principal campo da política urbana, tendo com relevância à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas, enquanto no capítulo IV se propõe a gestão orçamentária participativa das populações e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

No artigo 2º do Capítulo I, do Estatuto da Cidade, estão contidas as

**Diretrizes Gerais** que devem orientar a construção da política urbana, em todas as estâncias do poder público. São elas:

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendidos como o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos sociais;
- Cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- Planejamento do desenvolvimento das cidades com foco na correção dos desequilíbrios causados pela urbanização;
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses da população e às características locais;
- Ordenação e controle do uso do solo;
- Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do município;
- Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município;
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos;
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos;;
- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias;
- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de

empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização e

- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda , que é objeto deste trabalho.

No Capítulo II, intitulado Dos Instrumentos da Política Urbana, mencionam-se os diferentes instrumentos desta lei que se bem aplicados, podem promover uma reforma urbana, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. São eles: Do parcelamento, edificação e utilização compulsória; Do IPTU progressivo no tempo; Da desapropriação com pagamento em títulos; Do usucapião especial de imóvel urbano; Do direito de superfície; Do Direito de preempção; Da outorga onerosa do direito de construir; Das operações urbanas consorciadas; Da transferência do direito de construir; e Do estudo do impacto de vizinhança.

Analisaremos os instrumentos no que diz respeito á sua aplicação para regularização fundiária e execução de programas, projetos habitacionais de interesse social, de acordo com as normas do Estatuto da Cidade:

Da usucapião especial de imóvel urbano:

Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esse direito poderá ser reconhecido de forma individual ou coletivo. A finalidade é a utilização de usucapião coletiva que permitirá à regularização fundiária, promovendo à redução das desigualdades sociais, garantindo desta forma a função social da propriedade.

Do direito de preempção:

O Município terá preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Serão delimitadas, em lei municipal baseada no Plano Diretor, as áreas em que incidirá o direito de preempção.

Esse direito será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

Regularização fundiária;

Execução de programas, projetos habitacionais de interesse social;

Constituição de reserva fundiária;

Ordenamento e direcionamento de expansão urbana;

Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O objetivo é constituir uma reserva fundiária sem a necessidade de usar medidas drásticas como a desapropriação, que costuma acarretar problemas sociais e jurídicos. Na execução desse instrumento, é necessário que o município disponha de recursos públicos para aquisição preferencial de imóveis como também o

conhecimento da dinâmica do mercado imobiliário.

Da transferência do direito de construir:

A lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário do imóvel urbano, privado ou público, a exercer a alienação, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A finalidade é incentivar a preservação do ambiente natural e construído. A transferência do direito de construir em outros locais implica no aumento da densidade, devendo, portanto ser considerada a capacidade da vizinhança absorver o impacto urbanístico decorrente.

O capítulo III, Do Plano Diretor, no artigo 40 diz que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana .

Nos parágrafos seguintes referentes a este artigo afirma que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. O plano deverá englobar o território do Município como um todo, e a lei que a instituir deverá ser revista, pelo menos a cada dez anos.

Como instrumento constitucional da propriedade urbana, o Plano Diretor tem a finalidade de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, promovendo condições de vida dignas com base nos termos constitucionais. Cabe ainda ao Plano Diretor a normatização das funções urbanas e implementação de políticas públicas embasadas nos critérios de sustentabilidade, visando garantir o bem estar dos cidadãos.

O capítulo IV, Da Gestão Democrática da Cidade, visa a garantir a participação popular. A finalidade é a democratização dos processos decisórios e do controle social na elaboração e implementação de planos e projetos, buscando uma interface real com as demandas, pleitos e necessidades dos diversos grupos e estratos sociais coniventes nas cidades.

A improbidade administrativa e o não cumprimento do prazo para promover o aproveitamento do imóvel com base no Plano Diretor caracterizam uma lesão à ordem urbanística, uma vez que o imóvel continua não atendendo às funções sociais da cidade e à função social da propriedade, pelo fato de não estar sendo utilizado para atender uma necessidade de interesse da coletividade como, por exemplo, para fins de habitação de interesse social.



A regularização fundiária, também conhecida como o direito de posse foi um dos principais avanços que tiveram os municípios, assim como a participação popular na Lei do Estatuto da Cidade.

Considerando que a urbanização no Brasil tem sido marcada por uma proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, haja vista que uma grande parcela da população tem tido acesso ao solo urbano e à moradia através de mecanismos informais e ilegais, as consequências sócio-econômica, as urbanísticas e ambientais deste fenômeno têm sido muito grave afetando a cidade e a população urbana como um todo.

A ocupação inadequada e irregular tem sido uma alternativa da população mais pobre, que emigra da zona rural para a cidade, e não dispõe de habitação para morar. Sem opção essas pessoas se instalam em terrenos não loteados ou não ocupados, em loteamentos clandestinos, em áreas de risco, áreas alagadas, áreas de preservação ambiental etc. São assentamentos que se formam espontâneas e informais. Neste contexto a regularização fundiária vem não somente integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade como também dar segurança individual de posse para os ocupantes.

A participação direta dos cidadãos nos processos decisórios, ou seja, em audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto ambiental, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos. Este instrumento de que dispõe os municípios vem tornar efetivo o processo de democratização e fazer valer a tomada de decisão do indivíduo sobre o território em que vive.

A respeito do que foi exposto sobre a Lei do Estatuto da Cidade pode-se afirmar que se caracteriza de uma lei progressista, democrática, que se preocupa com a cidade e seus habitantes, principalmente com a questão social quando busca beneficiar os moradores das favelas, cortiços e invasões, tão comum nas grandes cidades brasileiras, através da legalização do direito de moradia.

O Estatuto da Cidade exercerá sua função plenamente quando atender as demandas urbanas, garantindo, sobretudo à população de baixa renda, acesso aos serviços essenciais, tais como abastecimento d'água, esgotamento sanitário, limpeza pública, drenagem urbana, aos bens e equipamentos urbanos, e, principalmente ao direito de moradia. Quando atingir este patamar poderá se dizer que a população está realizando o seu direito de cidadania, no que concerne ao direito à cidade.

Cabe, portanto, ao Estatuto da Cidade um papel fundamental no processo de reestruturação e requalificação urbana das cidades brasileiras. Sua ação reguladora auxiliará as administrações municipais que contarão com um importante instrumento para intervir na estrutura e dinâmica dos centros urbanos.

### 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - INSTRUMENTO PARA ASSENTAMENTOS HABITACIONAIS DE BAIXA RENDA

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 do Capítulo II, Do título Política Urbana, diz que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo poder público municipal e tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

O artigo nos seus parágrafos afirma que o Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal deverá ser obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes e constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expressão urbana, e que a propriedade cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

Cabe ao município a tarefa de organizar as cidades, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais visando a garantir o bem estar urbano.

O artigo 183 da Constituição Federal prevê usucapião especial contemplando as ocupações e posses como moradia familiar ou individual de área urbana inferior a 250 m<sup>2</sup> como uma das formas necessárias e úteis para a reorganização das cidades.

O Estatuto da Cidade faz referência direta a esses artigos da Constituição Federal e fixa diretrizes para a organização e estrutura das cidades, disponibilizando os instrumentos jurídicos necessários.

O Capítulo I, artigo 2º, do Estatuto da Cidade, define as diretrizes gerais e com relação a Regularização Fundiária afirma no inciso XIV “ A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”

O Capítulo II, seção III, e seção IV, da Lei do Estatuto da Cidade, com título Usucapião Especial de Imóvel Urbano e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, define normas para fins de regularização fundiária, que tem como finalidade reconhecer o direito a moradia as pessoas que estiverem na posse de área urbana particular e promove a regularização de posse da terra nos assentamentos de população de baixa renda já consolidadas. Além disso, reconhece como Concessão de Uso e Especial para fins de moradia da população que está na posse de imóvel público e promove a regularização de posse da terra nos assentamentos de população de baixa renda situadas em áreas públicas.

A questão da regularização fundiária e urbanização foram indicadas como prioritária no Estatuto da Cidade e tal determinação passa a ser imperativa nos governos locais.

A política urbana cujas diretrizes encontram-se na Lei do Estatuto devem ser implementadas pelo Plano Diretor que considerando as peculiaridades da cidade emprega os mecanismos e instrumentos necessários.

A regularização fundiária vem oficializar o reconhecimento ao direito de moradia. Trata-se de buscar espaços urbanos adequados reconhecidos legal e formalmente para abrigar essa população que tem ocupado aglomerados urbanos, loteamentos irregulares e assentamentos informais.

Em decorrência do baixo nível de renda esse contingente populacional sem acesso ao mercado imobiliário teve como opção a ocupação de áreas públicas ou privadas abandonadas, sem infra-estrutura formando favelas.

Para solucionar esse problema um conjunto de políticas urbanísticas e medidas jurídicas, ambientais e sociais foram definidos pelo poder público por razões de interesse social ou específico visando adequar os assentamentos informais aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social de moradia; o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado.

A regularização fundiária de interesse social consiste na política pública para assentamentos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, para aqueles que os direitos reais legalmente constituídos nos termos da Lei Federal 10.257/01 do Estatuto da Cidade e da medida provisória nº2.220/01 ou quando se tratar de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Visando a inserção plena da população na cidade e assegurando o direito de moradia não só pelo reconhecimento formal da posse do terreno, mas também pela implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos que permitam adequar o assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais, é que foi criado o Programa Papel Passado – Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, que tem como objetivo apoiar os estados, municípios, entidades e associações civis sem fins lucrativos, na promoção de regularização sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.

A função do programa é incluir no Orçamento Geral da União recursos para apoiar os programas municipais e estaduais, ações desenvolvidas por ONGs e Defensorias Públicas como também a transferência de imóveis ocupados pertencentes a União para as Prefeituras e Estados, para que seja regularizada a situação de posse dos moradores. Faz parte também das ações do programa a regularização fundiária de imóveis não operacionais pertencentes ao patrimônio da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA).

Com a efetivação das ações desse programa os moradores de assentamentos urbanizados em terras da União recebem o título de propriedade registrado em cartório. Essa política tem como diretriz principal o cumprimento da função sócio-ambiental das terras da União, reconhecendo o direito a moradia das famílias que aí residem.

O Estatuto da Cidade trouxe avanços nas políticas públicas de regularização fundiária, como também uma nova ordem jurídico-urbanística, que permite a implementação de uma política urbana mais justa e segregadora. No entanto, é importante reconhecer que a política de regularização fundiária não é suficiente para prevenir a produção irregular das cidades por mecanismos legais e política pública capazes de atender a demanda por unidades habitacionais compatíveis à população de baixa renda.

#### 4 .O PAPEL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NA PROMOÇÃO DA POLITICA HABITACIONAL

Fortaleza, capital do Estado do Ceará, cidade litorânea, com uma população de 2.473.614 habitantes que corresponde a 31,96% da população total do Estado, é considerada a 4º maior capital do país, em população depois de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. A principal atividade econômica é o comércio e serviços e se caracteriza como importante pólo turístico do Estado.

A cidade apresenta uma alta concentração de renda com grandes diferenças sociais, dividindo seu espaço geográfico e social de forma injusta e desigual. Possui um PIB per capita U\$ 1.994, apesar de 37,41% das famílias viverem abaixo da linha de pobreza<sup>1</sup> Fortaleza foi uma das metrópoles que mais cresceu nos últimos anos em termos de população, o que contribuiu para uma ocupação desordenada do seu solo urbano. Possui 114 bairros e segundo dados da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, a cidade tem hoje 620 favelas e 94 áreas de risco, com famílias morando à beira de rios, riachos, lagoas, encostas de dunas, linhas férreas etc., todas as áreas consideradas impróprias para moradia.

Como está localizada no litoral, a cidade dispõe de 34,2km de praia banhada pelo oceano Atlântico. Nesta área, considerada nobre da cidade, habita a população de alta renda, apesar de sua ocupação ter sido desordenada e sem planejamento, com praias invadidas e privatizadas decorrentes da urbanização.

Com o crescimento da população a partir da década de 1950, Fortaleza começa a se expandir dando origem a novos bairros e surgimento de favelas A cidade não está preparada para receber esse contingente e por isso não dispõe de infra-estruturas sobretudo na periferia urbana, cujas áreas encontram-se

---

<sup>1</sup> Fonte de dados: Jornal O POVO, 02 DE Janeiro de 2002. Fortaleza - Ce

desprovidas de saneamento e equipamentos sociais. Daí surge à ocupação espontânea nos vazios urbanos, em áreas de risco e o aparecimento de favelas em quase todos os bairros da cidade.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi elaborado com a participação dos diversos segmentos da sociedade civil, representantes de entidades de classes, órgãos públicos e privados de forma a contribuir com uma maior legitimidade no processo de aprovação. O processo participativo permitiu que a população decidisse como a cidade deve se organizar e crescer para os próximos dez. anos.

O artigo 2º da Lei deste plano diz em seu enunciado que “o Plano Diretor aplicável à totalidade do território municipal, é o instrumento básico da política urbana do Município e integra o sistema de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei anual do orçamento municipal orientar-se pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas prioritárias nele contidas.”

Um dos objetivos do Plano Diretor segundo inciso V, VIII e IX do artigo 4ª desta Lei é combater a especulação imobiliária; ampliar a oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda; e promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda.

Considerando que Fortaleza dispõe de uma população com mais de dois milhões de habitantes e que apresenta um déficit habitacional relevante, urge a necessidade de se criar políticas e programas habitacionais, que se integre com outras políticas de inclusão social que vise reduzir esse déficit como também a urbanização de favelas com titulação de moradias.

Com base nesta temática é que o artigo 6º da Lei do Plano Diretor define ações estratégicas prioritárias para a política habitacional e de regularização fundiária, dentre eles a elaboração e implementação de um plano de política habitacional e de regularização fundiária para o município de Fortaleza.

Um dos capítulos mais discutidos e inovadores do Plano Diretor Participativo foram a criação das Zonas Especiais que são áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo. São elas: Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; Zonas Especiais Ambientais – ZEA; Zona Especial da Orla – ZEPO; Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Sócio-Econômica – ZEDUS; Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arquitetônico – ZEPH; e Zonas Especiais Institucionais – ZEI.

Merece destaque aqui Zonas de Interesse Social – ZEIS, que são áreas destinadas à promoção da regularização urbanística e fundiária de ocupação na cidade além de promover o desenvolvimento de programas habitacionais de

interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas. Este novo instrumento urbanístico prioriza as necessidades da população de baixa renda e visa promover melhorias nas áreas carentes de infra-estrutura urbana como também aponta mecanismos necessários para aplicar efetivamente os instrumentos que os definem.

O tema tem sido objeto de discussão por parte dos movimentos populares e entidades da sociedade civil organizada que defende a criação das ZEIS como forma de assegurar o direito à moradia a milhares de famílias que vivem em comunidades historicamente ocupadas, como as do Pirambu, Serviluz e Praia do Futuro.

O objetivo é a inserção plena da população na cidade não só pelo reconhecimento formal de posse do terreno, mas também pela implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos que permitam adequar os assentamentos aos padrões urbanísticos e ambientais. Esta política está direcionada para a população de baixa renda que mora em favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais.

Essa política foi bem absorvida e adotada como instrumento no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a qual dedica um capítulo de sua Lei a Zonas Especiais de Interesse Social \_ ZEIS.

## 5.0. EXPERIÊNCIA EXITOSA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

As Zonas Especiais de Interesse Social se definem conforme a Lei do Plano Diretor como “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 sujeito a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo”

Elas se subdividem nas seguintes categorias: Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS 1; Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS 2 e Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS 3.

As Zonas Especiais de Interesse Social 1 são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou privadas, constituídas por população de baixa renda, precárias do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinadas à regularização fundiária urbanística e ambiental.

Constitui objetivo das ZEIS – 1 tornar efetivo o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda; eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas; ampliar a oferta de infra-estrutura urbana e

equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes como também promover o desenvolvimento humano de seus ocupantes.

Para isso são aplicados os seguintes instrumentos: concessão de uso especial para fim de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso; autorização de uso; cessão de posse; plano integrado de regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície; e direito de preempção.

As Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS 2 são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados que estejam parcialmente urbanizadas, ocupadas por população de baixa renda, destinadas a regularização fundiária e urbanística.

Os critérios para o reconhecimento de uma área como ZEIS 2 são ser a ocupação predominantemente de população de baixa renda, ou seja, famílias apresentar renda média não superior a três salários mínimos; estar a ocupação consolidada no mínimo 5 anos; ter uso predominantemente residencial e ser passível de regularização fundiária.

Os objetivos e os Instrumentos aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS 2 são os mesmos citados na ZEIS 1.

Quanto as Zonas Especiais de Interesse Social – 3 se caracterizam por apresentar infra-estrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinados à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

São objetos das ZEIS 3 ampliar a oferta de moradia par população de baixa renda, combater o déficit habitacional do município e induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

Os instrumentos aplicados para estas zonas são: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana; consórcio imobiliário; direito de superfície; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; abandono e plano de intervenção.

Os critérios para demarcação de novas ZEIS 3 são: ser área dotada de infra-estrutura urbana; existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular; não estar localizada em área de risco e estar integralmente localizada na macro zona de ocupação urbana.

A regularização fundiária é definida na Lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza como 'processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e sócio-ambiental, com o objetivo de

legalizar as ocupações de áreas urbanas constituídas em desconformidade com a lei, implicando na segurança jurídica da posse da população ocupante, melhorias no ambiente urbano do assentamento, promoção do desenvolvimento humano e resgate da cidadania.”

Neste sentido o poder público Municipal promoverá a articulação entre os diversos agentes sociais e políticos, direta ou indiretamente envolvidos no processo de regularização, como também poderá firmar convênios com a União e o Estado para fins de regularização das ocupações, inclusive de assentamentos informais de baixa renda.

Para as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2-ZEIS 1 e 2 será elaborado um plano integrado de regularização fundiária, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo os aspectos urbanísticos, socioeconômicos, infra-estrutura, jurídicos, ambientais, mobilidade e acessibilidade urbana.

São diretrizes dos planos integrados de regularização fundiária: a integração dos assentamentos informais a cidade formal; a integração do traçado viário das ZEIS com o sistema viário de seu entorno ;a inclusão social, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis; promoção e desenvolvimento humano e comunitário, com redução das desigualdades de renda, articulação das políticas públicas para a promoção humana e qualidade ambiental dos assentamentos, controle do uso e ocupação do solo, planejamento e a gestão democrática, com efetiva participação da população diretamente beneficiária.

As ZEIS constituem, portanto, um instrumento inovador dentro do planejamento urbano e isso pressupõem uma nova mentalidade por parte do poder público quando reconhece que a produção de baixa renda é também produtora e construtora da cidade. Isso faz valer o princípio da função social da propriedade como também o exercício da cidadania e da própria democracia brasileira.

A política da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza-HABITAFOR, órgão responsável para elaborar e executar a política habitacional do município foi de reconhecer a criação de ZEIS como importante instrumento utilizado para elaboração de diretrizes voltadas para atender as demandas destas camadas sociais.

Com este intuito, preparou um sistema municipal de habitação com a criação de um Conselho Municipal de Habitação Popular que tem sido representativo e atuante, sobretudo, na elaboração do orçamento participativo quando identifica e hierarquiza as demandas por moradia na cidade.

Atualmente a Prefeitura de Fortaleza desenvolve 30.769 ações de Regularização Fundiária, através de investimentos próprios e do Ministério das Cidades. A concessão do direito real de uso de imóveis para aqueles que residiam



em área urbana de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos ininterruptamente, sem oposição e com renda familiar de até três salários mínimos é gratuita desde que não possua outro imóvel urbano ou rural.

Neste sentido foram beneficiadas 5.332 famílias com projetos de casas construídas e melhorias habitacionais, todas com titulação de posse. Estão em obras 12.439 casas e 8.006 melhorias habitacionais para atender 20.445 famílias e em processo de licitação e estudos projetos para atender 343 e 13.960 famílias respectivamente.

**QUADRO RESUMO  
MUNICÍPIO FORTALEZA  
PROJETOS HABITACIONAIS EM ZEIS**

PROJETOS	Nº. RESIDÊNCIAS	Nº. MELHORIAS HABITACIONAIS	Nº FAMILIAS BENEFICIADAS	POPULAÇÃO ATENDIDA
CONCLUÍDAS	2.876	2.456	5.332	26.660
EM OBRAS	12.439	8.006	20.445	102.225
EM LICITAÇÃO	288	55	343	1.715
EM ELABORAÇÃO	4.032	9.928	13.960	69.800

Fonte: Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza-HABITAFOR, 2009

Essas ações implementadas e em processo são resultados das demandas solicitadas pela população nas audiências públicas durante a elaboração do orçamento participativo \_ OP e que a HABITAFOR tem efetivado e continua executando com recursos oriundos do Ministério das Cidades, através do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC.

Esta experiência tem contribuído para reduzir o déficit habitacional como também reconhecer como legal a ocupação do solo urbano e a mudança de cidade informal para real.

Para a efetivação desta política foi feito uma leitura técnica de cada comunidade, e a elaboração de um diagnóstico socioeconômico que justifique a necessidade dessas famílias por moradia. Com este levantamento é possível ter-se um cadastro único, que servirá para conter a especulação imobiliária e despertar no usuário a responsabilidade quanto ao título de posse.

Dentre estas experiências já consolidadas merece destacar o projeto do Conjunto Habitacional Maravilha situada na Vila União e que contemplou a demanda da população que habitava em áreas de risco. São 606 unidades habitacionais estando 318 já construídas com infra-estrutura, urbanização dotada

de equipamentos como quadras de esporte, áreas verdes, creches e centro comunitário.

As famílias beneficiadas acompanham de perto a construção dos conjuntos habitacionais, que oferecem uma moradia mais digna com melhores condições de habitabilidade bem diferente das condições precárias que viviam até então.

A política habitacional de Fortaleza também se estende ao centro da cidade com o plano de Reabilitação do Centro da Cidade, visando gerar um maior impacto de desenvolvimento, uma vez que a área dispõe de infra-estrutura e um número relevante de imóveis vazios e subutilizados.

Com isso, para se obter um bom êxito nestas ações se faz necessário a participação do poder público, parlamentares e movimentos sociais que juntos contribuem para mudar este quadro e reduzir o número de excluídos na sociedade.

## CONCLUSÃO

Não se tem dúvida de que a Política Urbana defendida na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 e a sua regulamentação na Lei N<sup>o</sup>. 10.257 - Estatuto da Cidade tem sido de grande valia e trazido inovações importantes para o município, sobretudo quando se trata de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes.

Neste contexto a elaboração dos Planos Diretores Participativos como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, feitos com a participação da população local, tem sido importante principalmente quando passa a ser parte integrante no planejamento municipal incorporando as diretrizes e prioridades nele contidas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento participativo.

As demandas da população, por sua vez deverão ser ouvidas e atendidas principalmente quando relacionados a com habitação, transportes, saneamento, além daqueles que diz respeito à exclusão social e degradação ambiental.

A regularização fundiária que foi uma das conquistas inovadoras do Estatuto da Cidade, o seu interesse político primordial não é legal, mas social e urbanístico. Isto porque representa uma necessidade manifestada pelos cidadãos de ter um documento oficial que reconheça o seu direito a uma habitação, ou seja, um direito de moradia em determinado local quer seja de propriedade ou posse.

Outra inovação diz respeito à estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza contém como instrumento inovador a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e a possibilidade de desapropriação de imóveis que não cumprem a sua função social.

O município, através de seu órgão executor de política habitacional, tem desempenhado ações com êxitos voltadas para atender a demanda da população, no que se refere a garantir uma moradia digna, assegurando a posse da terra bem como a sua inclusão social e o resgate à cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro : Observatório de Políticas Urbanas ; IPPUR : FASE, 1997.

ALVA, Eduardo N. *Metrópoles ( In) Sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume: Dumara, 1997.

BECKER, Dinizar Fermiano (org.). *Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade ?* 4ª edição. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2002.

BRASIL, *Estatuto da Cidade* : Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília. Câmara dos Deputados Coordenação e Publicação, 2001.

BRASIL, Ministério das Cidades /Caixa Econômica Federal. *Regularização da Terra e Moradia: O que é e como implantar*. Brasília. 3ª edição, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandre. LEMOS, Amália Inês Geraiges (Org.). *Dilemas Urbanos: Novas Abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*; tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro, editora Paz e Terra, 1983.

CEARÁ, Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. *Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará – PROURB*. Fortaleza, 2004.

- DA SILVA, José Bozacchello, Ceará: *Um Novo Olhar Geográfico*, 2ª edição – Fortaleza. Edições Demócrito Rocha, 2007.
- DIAS, Genebaldo Freire, *Pegada Ecológica e Sustentabilidade Humana*. São Paulo, editora Gaia, 2002.
- DIAS, Edna Cardoso. *Manual de Direito Ambiental*. 2ª edição. Belo Horizonte, Editora Mandamentos, 2003.
- FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável*. 2ª edição. São Paulo. Editora Annablume, 2001.
- JUNIOR, Nelson Saule. *Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editora, 2007.
- MORAES, Alexandre (Org.) . *Constituição da República Federativa do Brasil*. 23ª edição. São Paulo : editora Atlas S.A., 2004.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente, Doutrinas- Jurisprudência– Glossário*, 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Revista dos Tribunais., 2º edição, São Paulo: Revistados Tribunais, 1966.
- MORAES, Alexandre (Org.) . *Constituição da República Federativa do Brasil*. 23ª edição. São Paulo : editora Atlas S.A., 2004.
- MUKAI, TOSHIO. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.
- SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo. Editor Melhoramentos, 1995.
- SILVA, José Borzacchiello. *O Estatuto da Cidade e a Reforma Urbana no Brasil*. Revista GEOUSP Nº 10. USP. São Paulo, 2001.

