

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

*Introdução crítica ao Direito Urbanístico*



**Universidade de Brasília**

**Reitora** : Márcia Abrahão Moura  
**Vice-Reitor** : Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora** : Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial** : Germana Henriques Pereira  
Fernando César Lima Leite  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Carlos José Souza de Alvarenga  
Estevão Chaves de Rezende Martins  
Flávia Millena Biroli Tokarski  
Izabela Costa Brochado  
Jorge Madeira Nogueira  
Maria Lidia Bueno Fernandes  
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos  
Verônica Moreira Amado

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

## *Introdução crítica ao Direito Urbanístico*

### **Organizadoras e organizadores**

José Geraldo de Sousa Junior  
Nelson Saule Junior  
Adriana Nogueira Vieira Lima  
Henrique Botelho Frota  
Karoline Ferreira Martins  
Lígia Maria S. Melo de Casimiro  
Marcelo Eibs Cafrune  
Marcelo Leão  
Mariana Levy Piza Fontes  
Rodrigo Faria G. Iacovini  
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



**UnB**

**Coordenadora de produção editorial** : Equipe editorial  
: Luciana Lins Camello Galvão  
**Revisão** : Jeane Antonio Pedrozo  
**Projeto gráfico e capa** : Cláudia Dias  
**Ilustrações** : Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,  
CEP 70302-907, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3035-4200  
Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação  
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem  
a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

I61            Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /  
                  organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior  
                  ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.  
                  495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.  
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito  
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.  
CDU 34:711(81)

---

Impresso no Brasil

# Sumário

## PARTE I

### O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

**Apresentação** ————— 16

**Nota ao prefácio** ————— 22

**Prefácio: Introdução ao Direito** ————— 24

*Roberto Lyra Filho*

**Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab** ——— 30

*Boaventura de Sousa Santos*

**CAPÍTULO 1** ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

*José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa*

**CAPÍTULO 2** ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

*Eduardo Xavier Lemos*

**CAPÍTULO 3** ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

*Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen*

**CAPÍTULO 4** ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

*Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa*

**CAPÍTULO 5** ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

*Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf*

**CAPÍTULO 6** ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

*Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e*

*Maria José Andrade de Souza*

<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>108</b>
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
<b>CAPÍTULO 8</b>	<b>116</b>
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>123</b>
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
<b>CAPÍTULO 10</b>	<b>130</b>
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
<b>CAPÍTULO 11</b>	<b>136</b>
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
<b>CAPÍTULO 12</b>	<b>144</b>
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
<b>CAPÍTULO 13</b>	<b>153</b>
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

## PARTE II

### O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

#### **CAPÍTULO 14** 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

*Henrique Botelho Frota*

#### **CAPÍTULO 15** 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

*Lígia Maria Silva Melo de Casimiro*

#### **CAPÍTULO 16** 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

*Daniel Gaio*

#### **CAPÍTULO 17** 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

*Rafael Soares Gonçalves*

## PARTE III

### ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

#### **CAPÍTULO 18** 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

*Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior*

#### **CAPÍTULO 19** 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

*Lauro Gurgel de Brito*

#### **CAPÍTULO 20** 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

*Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte*

#### **CAPÍTULO 21** 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

*Álison Rafael de Sousa Lopes*

#### **CAPÍTULO 22** 223

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

*Vanessa Pugliese*

## **CAPÍTULO 23** 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

*Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen*

## **CAPÍTULO 24** 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

*Leonardo Fiusa Wanderley*

## **CAPÍTULO 25** 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

*Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior*

## **CAPÍTULO 26** 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

*Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa*

## **CAPÍTULO 27** 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

*Maiara Auck*

## **CAPÍTULO 28** 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

*Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro,*

*Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza*

## **CAPÍTULO 29** 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

*Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller*

**CAPÍTULO 30** 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

*Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi*

**CAPÍTULO 31** 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

*Tadeu Luciano Siqueira Andrade*

**CAPÍTULO 32** 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

*Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e*

*Maura Sabrina Alves do Carmo*

**CAPÍTULO 33** 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

*Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e*

*Thaianna de Souza Valverde*

**CAPÍTULO 34** 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

*Priscila Paz Godoy*

**CAPÍTULO 35** 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

*João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges*

**CAPÍTULO 36** 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

*Francisco das Chagas Santos do Nascimento*

**CAPÍTULO 37** 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

*Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira*

## PARTE IV

### O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

#### **CAPÍTULO 38** **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

*Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira*

#### **CAPÍTULO 39** **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

*Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira*

#### **CAPÍTULO 40** **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

*Mariana Levy Piza Fontes*

#### **CAPÍTULO 41** **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

*Raúl Márquez Porras*

#### **CAPÍTULO 42** **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

*Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima*

#### **CAPÍTULO 43** **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

*Patricia de Menezes Cardoso*

#### **CAPÍTULO 44** **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

*Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides*

#### **CAPÍTULO 45** **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

*Nair Heloisa Bicalho de Sousa*

**CAPÍTULO 46** \_\_\_\_\_ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

*Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca*

**CAPÍTULO 47** \_\_\_\_\_ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

*Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo*

**CAPÍTULO 48** \_\_\_\_\_ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

*Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia*

**CAPÍTULO 49** \_\_\_\_\_ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

*Paulo Somlanyi Romeiro*

**CAPÍTULO 50** \_\_\_\_\_ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

*Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e*

*Fórum Nacional de Reforma Urbana*

**PARTE V**

RETRATOS DA PRODUÇÃO  
SOCIAL DO DIREITO  
URBANÍSTICO

**O Direito Urbanístico achado na rua** \_\_\_\_\_ 453

**Sobre os autores, as autoras, os  
organizadores e as organizadoras** \_\_\_\_\_ 483



# Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)<sup>1</sup> é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

---

<sup>1</sup> Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

## Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)<sup>1</sup> representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

---

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



## PARTE III

Estratégias de atuação para  
concretização do Direito  
Urbanístico no Brasil

## Capítulo 20

# Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

---

Marcela Monteiro dos Santos  
Lucas Gognac Lessa  
Thais Oliveira Ponte

---

## 1. Introdução

Durante a segunda metade do século XX, as cidades brasileiras passaram por um intenso processo de crescimento devido à migração campo-cidade. A ineficiência do planejamento urbano no cumprimento da função social da cidade levou ao acirramento das disputas territoriais, comprometendo o direito à moradia digna e à cidade, principalmente da população mais pobre. Nesse cenário, a autoconstrução tem sido a alternativa possível para a maioria dessa população; e sem investimento público ou suporte técnico, ela acaba gerando habitações e espaços urbanos precários.

Porém, há algumas décadas, organizações, como movimentos sociais, ONGs, associações profissionais e entidades acadêmicas, têm olhado para esses locais como lugares de potência, e que, quando associados o conhecimento técnico com a organização e o trabalho popular, tem-se produzido experiências que contribuem para uma cidade mais democrática.

A união desses agentes deu origem ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que, durante as décadas de 1980 e 1990, constituiu um forte campo de disputa por um planejamento urbano socialmente mais justo. A atuação desse movimento levou a conquistas de importantes legislações, principalmente nas últimas décadas, como o reconhecimento constitucional do direito à moradia, em 2000, e o Estatuto da Cidade, em 2001. Destaca-se, ainda, a promulgação da Lei Federal de Assistência Técnica (Lei nº 11.888/2008), que garante a famílias com renda de até 3 salários mínimos, o direito à assistência técnica pública e gratuita.

Contudo, apesar da intensa mobilização, ainda há dificuldade de implementação de importantes avanços obtidos na legislação. Um exemplo disso é o processo de implementação da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza, que, desde sua discussão para inserção no plano diretor até o momento atual, ainda requer uma intensa mobilização e pressão por parte da sociedade civil para que esse instrumento venha a ser efetivado.

Ao longo desses anos, diferentes grupos organizaram-se em defesa das ZEIS, atualmente a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), articulação entre movimentos, comunidades e assessorias, tem tido atuação protagonista no processo de regulamentação das ZEIS na cidade. Assim, o presente artigo, trata desse processo em Fortaleza, destacando a atuação conjunta entre moradores e técnicos e o diálogo com o poder público para efetivar a legislação urbana, tendo como objetivo trazer à discussão os desafios e as potencialidades desse instrumento. Como metodologia, têm-se a revisão bibliográfica sobre o assunto e a experiência prática da Taramela,<sup>1</sup> uma associação de arquitetos e urbanistas que também compõem a FLMD.

## 2. Assessoria técnica na regulamentação das ZEIS em Fortaleza

Fortaleza é o quinto maior município brasileiro em população e apresenta grandes disparidades sociais, que se rebatem espacialmente em diversas formas de ocupar e usar o território. Dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social, de 2012, apontam a existência de 843 assentamentos precários e um déficit habitacional de mais de 100 mil unidades. Por ser um destino turístico, ela recebe muitos investimentos que acentuam suas disputas territoriais nas quais, muitas vezes, os interesses privados são priorizados em detrimento dos coletivos.

Neste contexto de crescente números de assentamentos precários nas cidades, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) insere as ZEIS como um instrumento a ser incorporado aos planos diretores municipais das cidades brasileiras e que possa garantir a regularização fundiária e urbanística em áreas de assentamentos precários e possibilitar o acesso de populações de baixa renda à posse formal de suas casas, à melhoria das condições de moradia, bem como à participação popular. Assim, em várias cidades, ela é um instrumento bastante defendido pelos movimentos sociais urbanos (ROLNIK, 2001).

Na cidade de Fortaleza, o caminho para incorporação das ZEIS como direito foi marcado pela disputa, de um lado, os agentes detentores de terras e o mercado imobiliário e, do outro, os grupos sociais excluídos. No início do século XXI, a capital alencarina estava sob a vigência do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (PDDU), que não atendia aos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade e, portanto, deveria ser revisado. O processo de revisão desse plano diretor iniciou-se em setembro de 2002, quando a capital tinha à frente de sua gestão o prefeito Juraci Magalhães, do PMDB (MACHADO, 2011).

---

<sup>1</sup> A Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Urbanismo é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) de Fortaleza, regularizada em 2018, que, com base na Lei de Assistência Técnica (nº 11.888/2008), busca atuar junto a movimentos sociais e comunidade organizadas na garantia do direito à moradia e à cidade.

Nesse período, é importante destacar a emergência do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab),<sup>2</sup> que começou a se articular em 2002 e se posicionou de forma crítica contra a revisão do PDDU. O Nuhab questionava a metodologia de revisão, principalmente, no que diz respeito à participação popular, ao seu caráter tecnocrático e ao seu conteúdo. O Nuhab conseguiu apoio junto ao Ministério Público Federal e toda essa pressão acabou desencadeando em uma ação civil pública com o objetivo de barrar o processo, em 2004 (MACHADO, 2011).

Nesse caso, a ação dos movimentos sociais foi bem-sucedida e o projeto de lei com a proposta do novo plano diretor foi retirado da Câmara. No ano seguinte, em janeiro de 2006, já na gestão de Luizianne Lins (PT), o processo de revisão recomeçou com a formação de uma equipe gestora e a realização de assembleias, bem como leituras comunitárias, em diversas áreas da cidade, na tentativa de se fazer um processo participativo.

[...] as ZEIS foram adotadas como tema específico das atividades de capacitação promovidas pelo coletivo de ONGs e movimentos sociais de modo a qualificar e aglutinar os representantes de comunidades, apoiados no reconhecimento de áreas que expusessem as contradições presentes na cidade, onde o desenvolvimento e a degradação socioambiental disputavam territórios. (FREITAS; PEQUENO, 2012, p. 491).

Nas audiências públicas e assembleias, foram apresentadas pelas lideranças comunitárias propostas de delimitação de ZEIS seguindo um procedimento comum para várias lideranças, de modo a garantir a unidade das propostas apresentadas. Nas audiências públicas, muitas discussões foram travadas entre grupos com diferentes posições em relação à demarcação das ZEIS.

Ao final das atividades de revisão do PDDU, foram incorporadas ao Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor), de 2009, três tipos de ZEIS, a saber: as ZEIS do tipo 1 (45 poligonais), que delimitam áreas de favela, as ZEIS do tipo 2 (56 poligonais), que delimitam conjuntos habitacionais precários e, por fim, as ZEIS do tipo 3 (34 poligonais), que delimitam vazios urbanos – terrenos vazios ou subutilizados – em áreas que têm infraestrutura e que devem ser destinadas prioritariamente à construção de habitação de interesse social.

Entendendo o conflito como parte essencial na construção do direito, é importante destacar que a luta histórica dos movimentos sociais e das assessorias técnicas, vai de encontro à construção de um direito cujo objetivo político-filosófico fundamental seja capaz de mobilizar para a luta as forças sociais cujos interesses materiais opõem-se à lógica capitalista de produção da cidade.

Contudo, devido à falta de prioridade por parte do poder público, bem como à descontinuidade política, o instrumento inserido em 2009 no PDPFor se mantém inoperante para a maioria dos territórios de ZEIS. Ao longo do tempo, esta inoperância desmobilizou algumas lideranças pela descrença na continuidade do processo (MARQUES; SANTOS; PONTE, 2018).

Em seguida, desenha-se um novo contexto na cidade, com a chegada das obras da Copa do Mundo de 2014 e com a eleição do prefeito Roberto Cláudio (PDT), em 2012, que traz uma gestão urbana

<sup>2</sup> O Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) foi uma rede de articulação composta por movimentos populares, organizações não governamentais e universidades.

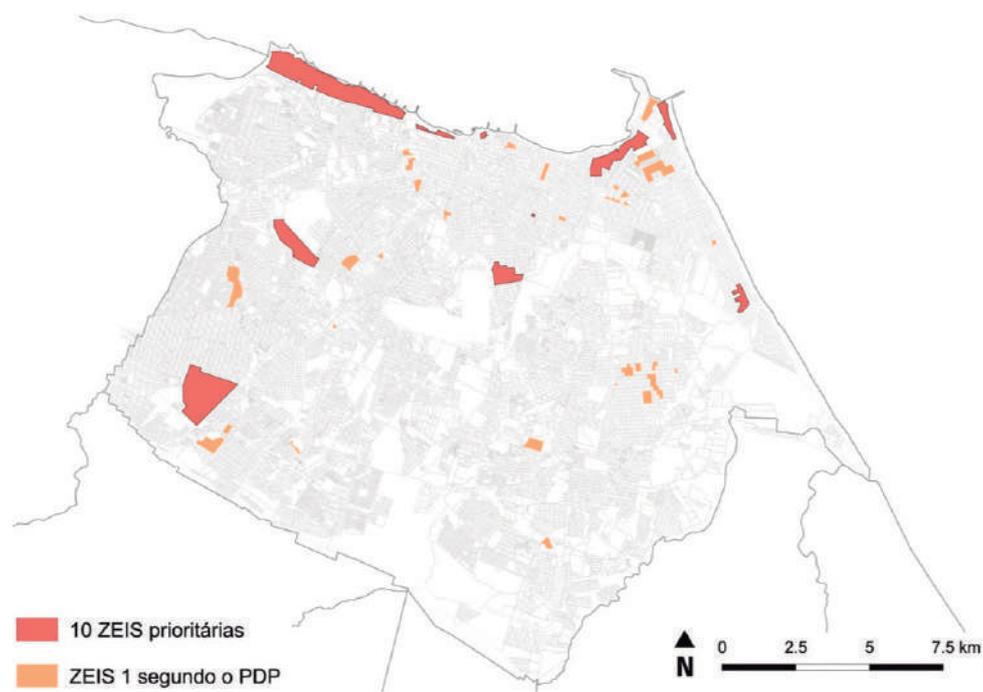
da cidade baseada em instrumentos de parceria público-privada, que acirram as disputas territoriais e aumentam o número de ameaças e remoções às comunidades (PINHEIRO, 2018).

A partir disso, as ZEIS (re)aparecem como um instrumento de resistência pela permanência de comunidades ameaçadas, provocando a formação de um novo grupo em sua defesa, a Frente de Luta por Moradia Digna (FLDM), articulação que reúne comunidades, movimentos, ONGs e assessorias e que tem, até hoje, como um de suas principais pautas a regulamentação das ZEIS em Fortaleza.

Entre o constante conflito da falta de priorização da gestão municipal com as ZEIS e a pressão das comunidades – por meio de notas públicas e manifestações – foram realizadas duas importantes etapas. A primeira delas, entre 2013 e 2015, com a formação do Comitê Técnico Intersetorial das Zonas Especiais de Interesse Social, que teve como resultado um diagnóstico das áreas demarcadas como ZEIS dos tipos 1, 2 e 3; e a segunda etapa, entre 2016 e 2018, com a constituição da Comissão das ZEIS, responsável pela elaboração coletiva de documentos e propostas de leis necessárias para a regulamentação, composta pelo poder público, representantes da sociedade civil e moradores de 10 ZEIS, selecionadas como prioritárias para regulamentação (Mapa 1).

As comunidades escolhidas têm perfis morfológicos diversos, desde uma área com cerca de 50 casas, até outras com mais de 5 mil moradores. Estão localizadas em terras com situações fundiárias diferentes, públicas e privadas. Algumas ZEIS estão em áreas de interesse do mercado imobiliário, mais especificamente, as seis que estão localizadas na orla. Todavia, guardam em comum o perfil socioeconômico de seus moradores.

**Mapa 1:** Mapa das 10 ZEIS prioritárias em relação às 45 ZEIS de ocupação delimitadas pelo PDP



Fonte: Plano Diretor de Fortaleza (PDP-For, 2009). Elaboração dos autores.

Durante o período de funcionamento do Comitê e da Comissão das ZEIS, destaca-se o trabalho e a persistência das comunidades e o apoio das assessorias. Nesse processo, alguns desafios podem ser apontados, como a incompatibilidade de horários para as reuniões, a linguagem demasiada técnica e a falta de recursos para transporte e alimentação. Ainda assim, as comunidades conseguiam discutir questões controversas apresentadas, muitas vezes, em um vocabulário técnico e específico.

No início de 2018, encerrada a Comissão das ZEIS, foram entregues as minutas de leis e os documentos necessários para dar início à regulamentação. Contudo, o primeiro decreto, relativo à eleição dos Conselhos Gestores, só foi publicado pela prefeitura em maio de 2018 e com modificações significativas na composição dos conselhos; destacando-se a retirada de uma vaga para universidade e uma vaga para movimento popular e o acréscimo de 1 vaga para a câmara de vereadores.

Apesar da insatisfação popular frente às alterações dos documentos que haviam sido produzidos de forma plural e deliberativa na Comissão das ZEIS, os movimentos optaram por seguir no processo, temendo outra estagnação do mesmo. A partir da FLDM, os representantes de oito ZEIS, das 10 prioritárias, que compõem a articulação, se juntam às assessorias para dar início a um processo de mobilização comunitária em torno do instrumento e das eleições para Conselho Gestor.

O trabalho das assessorias envolveu ações de produção de material gráfico com informações sobre o processo e críticas às medidas públicas autoritárias, mobilizações e capacitações com as ações de reuniões de quarteirão promovidas pelas comunidades. Sendo as ZEIS do Mucuripe, Lagamar e Pici assessoradas diretamente pela Taramela. As eleições aconteceram entre agosto e setembro do mesmo ano e, em outubro, os Conselhos Gestores<sup>3</sup> eleitos em cada uma das dez ZEIS foram empossados.

Atualmente, os Conselhos Gestores iniciam o acompanhamento da elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), desenvolvidos por universidades locais que foram contratadas pela prefeitura com apoio financeiro do governo do estado. As atividades conjuntas das assessorias e comunidades se mantêm ativas, tendo outras demandas e atuações, mas compreendendo que as ações de mútuo aprendizado são a eficácia dessa união na garantia do direito à cidade e à moradia digna.

### 3. Considerações finais

Após analisar o processo histórico da inserção do instrumento das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza, conclui-se que a apropriação das comunidades da legislação urbana foi fundamental para sua regulamentação. Entretanto, o diálogo entre as comunidades e a prefeitura é bastante difícil. A complexidade do processo, seus trâmites burocráticos e a linguagem extremamente técnica utilizada nas reuniões afastam e dificultam a participação comunitária.

<sup>3</sup> A eleição dos Conselhos Gestores de caráter consultivo e deliberativo foi colocada no PDPFor de 2009 como uma obrigatoriedade para o processo de regulamentação das ZEIS. Os conselhos devem ser constituídos de forma plural por representantes do poder público, por moradores das ZEIS e por representantes da sociedade civil. Têm como objetivo intermediar e capacitar os representantes das zonas para a participação em todas as etapas dos Planos Integrados de Regularização Fundiária.

Assim, nesse contexto de dificuldades das comunidades acompanharem o debate no espaço institucional, junto à prefeitura, e de se mobilizarem no processo interno, a assessoria técnica se faz essencial. Por um lado, auxilia na facilitação de informações, demasiadas técnicas, para uma linguagem mais acessível às comunidades, colaborando na compreensão e na apropriação do tema pelas populações das ZEIS; por outro, tem contribuído para defender as pautas das comunidades dentro dos espaços institucionais de disputa, buscando exprimir os desejos e as lutas das comunidades através do conhecimento técnico.

As assessorias possibilitam a troca de conhecimentos e a junção do saber técnico com os saberes populares, visando fortalecer a luta concreta por um direito, efetivamente democrático e coletivo, à cidade. Portanto, a viabilidade da atuação das assessorias depende da mobilização das comunidades e da facilitação da linguagem utilizada. Essas constituem intermediações importantes entre as duas partes: de um lado, o conhecimento técnico acerca da regulação do espaço urbano e, de outro, a mobilização popular enquanto produção social.

O trabalho continua e, apesar do aparente avanço na regulamentação das ZEIS em Fortaleza, ainda é preciso garantir que os planos que estão sendo desenhados sejam implementados. Para isso, é importante destacar uma agenda de disputas: é necessário que as ZEIS de vazio também sejam regulamentadas, a fim de viabilizar terrenos para as obras de infraestrutura e habitação necessárias, e que o Fórum das ZEIS, que reúne os conselhos e o poder público, seja formado e tenha caráter deliberativo, podendo agir sobre a garantia de investimento para a execução dos PIRFs.

## Referências

FREITAS, Clarissa Figueiredo; PEQUENO, Renato. *Desafios para implementação das zonas especiais de interesse social em Fortaleza*. Caderno Metrop, São Paulo, v. 14, n. 28, jul./dez. 2012. p. 485-505.

MACHADO, Eduardo Gomes. *Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MARQUES, Gabriela; SANTOS, Marcela; PONTE, Thais. Regulamentação das ZEIS em Fortaleza: assessoria técnica e mobilização popular. *In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Anais...* Salvador: FAUFBA, 2018. v. 7. p. 11.370-11.394.

PINHEIRO, Valéria. Um panorama das resistências ao Estado-Capital em Fortaleza. *In: PEQUENO, L. R. B.; ROLNIK, R.; MORADO, D.; SANTORO, P. F.; FREITAS, D. M.; RENA, N. (org.). Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. p. 1-360.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. v. 1. 274 p.