

Regulação urbana em zonas especiais de interesse social: uma análise comparativa entre ZEIS prioritárias em Fortaleza

Urban regulation in special social interest zones: a comparative analysis of priority ZEIS in Fortaleza

Mariana Costa Lima*, Victoria Barreto**, Monick Moreira***

*Centro Universitário Christus, Ceará, Brasil, marianaqcl@gmail.com

**Centro Universitário Christus, Ceará, Brasil, victoriabarretodb@gmail.com

***Centro Universitário Christus, Ceará, Brasil, monickmoreiram@gmail.com

usjt

arq.urb

número 40 | abr - dez de 2025

Recebido: 20/09/2023

Aceito: 07/07/2025

DOI: [10.37916/arq.urb.vi40.697](https://doi.org/10.37916/arq.urb.vi40.697)



Palavras-chave:

Assentamentos precários.
Regularização Fundiária.
Instrumentos urbanísticos.

Keywords:

Precarious settlements.
Land Regularization.
Urban instruments.

Resumo

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desempenham um papel fundamental na promoção de cidades mais inclusivas, ao reconhecer e regulamentar a diversidade das ocupações urbanas existentes. Embora Fortaleza tenha incorporado esse instrumento em seu Plano Diretor, sua implementação ainda enfrenta desafios, como ocorre em diversos municípios brasileiros. Mesmo no caso das dez ZEIS prioritárias, um dos passos essenciais permanece pendente: a aprovação, pela Câmara Municipal, das normas especiais elaboradas por grupos técnicos de três universidades distintas. Diante desse cenário, este artigo realiza uma análise comparativa dos projetos de lei complementar (PLC) de três ZEIS prioritárias — Pirambu, Mucuripe e Poço da Draga — cada uma representando o trabalho de uma universidade. Para tanto, a pesquisa envolveu revisão de literatura sobre regulação urbana em favelas para definição de parâmetros de avaliação e análise documental dos PLC, com sistematização das informações em tabelas. Os resultados indicam que um avanço significativo do processo em Fortaleza é a formulação de parâmetros específicos para cada ZEIS, respeitando suas particularidades. No entanto, diferenças estruturais e terminológicas nos PLCs podem dificultar o controle urbano futuro, essencial para a implementação eficaz das normas especiais.

Abstract

Special Social Interest Zones (ZEIS) have great potential in promoting more inclusive cities by recognizing and regulating the diversity of existing urban occupations. Although Fortaleza has incorporated this instrument into its Master Plan, its implementation still faces challenges, as in many other Brazilian municipalities. Even for the ten priority ZEIS, one essential step remains pending: the approval, by the City Council, of the special regulations drafted by technical groups from three different universities. In this context, this article conducts a comparative analysis of the complementary bill (PLC) for three priority ZEIS — Pirambu, Mucuripe, and Poço da Draga — each representing the work of one university. The research involved a literature review on urban regulation in informal settlements for the definition of evaluation parameters, and a documentary analysis of the PLCs, with the systematization of information in tables. The results indicate that a significant advancement in Fortaleza's process is the development of specific parameters for each ZEIS, ensuring their distinct characteristics are respected. However, structural and terminological differences in the PLCs may hinder future urban control, which is essential for the effective implementation of special regulations.

Introdução e Contextualização

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) possuem grande potencial na luta por cidades mais inclusivas, ao reconhecer a diversidade das ocupações existentes na cidade. Assim como em diversos municípios no Brasil, apesar de ter adotado as ZEIS em seu Plano Diretor, Fortaleza ainda não completou o passo-a-passo necessário à sua implementação. Esse passo-a-passo consiste, resumidamente em: (1) Demarcação das ZEIS no Plano Diretor; (2) Criação e eleição de um conselho gestor; (3) Realização de um diagnóstico da área; (4) Elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF); (5) Criação de Lei Específica ou Decreto, estabelecendo novos parâmetros urbanísticos, entre outras definições (Fortaleza, 2009).

As ZEIS foram definidas e delimitadas pelo PDPFor (2009), mas esse foi apenas o início da luta pela implementação desse instrumento, cujos desafios são elencados por Pequeno e Freitas (2012). O PDPFor (2009) delimitou 45 ZEIS do tipo 1, 56 ZEIS do tipo 2, e 34 ZEIS do tipo 3, as quais correspondem, respectivamente, às ZEIS de ocupação, de conjuntos e de vazios. As ZEIS 1, mais especificamente, que serão objeto de estudo deste artigo, são definidas pelo PDPFor (2009), como:

Art. 126. As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

O processo, de uma maneira geral, teve alguns avanços nos últimos anos, mas vem sendo conduzido muito lentamente, sobretudo quando comparado aos demais instrumentos, e apenas mediante forte pressão popular. Foi a partir dessa pressão que foi instituída, por exemplo, a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regularização das ZEIS (Fortaleza, 2016), a qual funcionou entre 2016 e 2017. Composta de forma paritária por membros do Poder Público e da Sociedade Civil, a comissão incluiu representantes das nove ZEIS que mais participaram dessa construção, por meio do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social (Fortaleza, 2013). Além dessas nove, mais uma ZEIS que foi incluída posteriormente, devido à sua situação de ameaça de despejo, a ZEIS Dionísio Torres. A comissão teve como resultados, entre outros, uma minuta

de decreto para eleição de conselhos gestores e um termo de referência para elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF). Em 22 de maio de 2018, foi publicado o decreto n. 14.211, que regulamentou a eleição de conselhos gestores para as ZEIS Prioritárias. Em setembro desse mesmo ano, os conselhos foram eleitos.

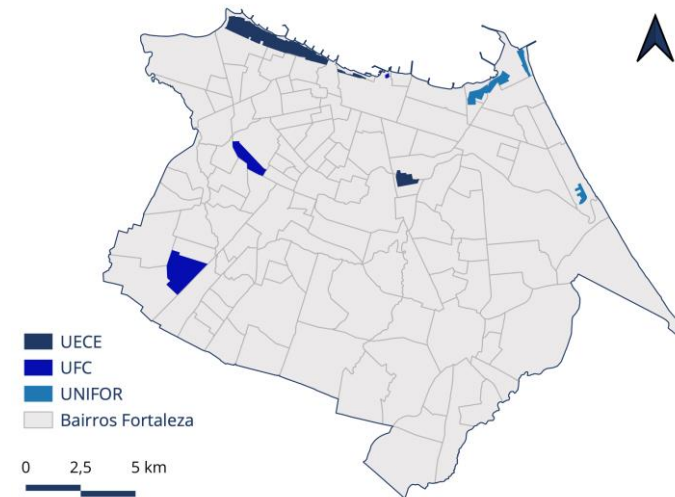


Figura 1. Mapa com a localização das ZEIS Prioritárias de acordo com a Universidade.
Fonte: Autores (2025). Fonte dos dados: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2019).

Em 2018, equipes técnicas de quatro universidades foram contratadas para proceder a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), dividindo entre si as 10 ZEIS prioritárias (Figura 1), a saber:

- ZEIS Poço da Draga, ZEIS Bom Jardim e ZEIS Pici: Universidade Federal do Ceará;
- ZEIS Pirambu, ZEIS Lagamar e ZEIS Arraial Moura Brasil: Universidade Estadual do Ceará;
- ZEIS Mucuripe, ZEIS Serviluz e ZEIS Praia do Futuro IIB (Caça e Pesca): Universidade de Fortaleza;

- ZEIS Dionísio Torres: Instituto Federal do Ceará (depois substituído por corpo técnico da própria prefeitura - Instituto de Planejamento de Fortaleza, atual IPPLAN);

Os PIRF são compostos por: Diagnóstico da Realidade Local; Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo; Plano de Urbanização; Plano de Regularização Fundiária; Plano de Geração de Trabalho e Renda; e Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social. A elaboração dos planos foi finalizada em 2020 (à exceção da ZEIS Dionísio Torres, cujo PIRF foi finalizado em 2021), parte deles aprovados nos conselhos presencialmente e parte de forma remota devido à pandemia de COVID-19. Cabe ressaltar que, mais recentemente, outras duas ZEIS passaram a integrar o rol de ZEIS Prioritárias: ZEIS Cais do Porto e ZEIS Cajazeiras. Dessa vez, em 2023, foi publicado um chamamento público para elaboração dos PIRF dessas ZEIS direcionados à Organizações da Sociedade Civil, mas não houve outros avanços desde então na elaboração dos PIRF (TCE, 2023).

A aprovação da Normatização Especial, para a qual cada PIRF produz uma minuta de lei, consiste em um dos passos mais importantes para regulamentar as ZEIS, já que, por definição, o que diferencia os assentamentos em ZEIS dos demais é o fato de ser um zoneamento especial que traz normas diferentes do macrozoneamento. Em 16 de dezembro de 2020, o então Prefeito enviou Mensagem à Câmara Municipal submetendo os Projetos de Lei Complementar (PLC). Desde então, os movimentos populares cobram a tramitação dos dez PLC referentes às normas especiais. Em setembro de 2022, foram iniciadas as discussões na Câmara Municipal e apenas no final de 2024 a “Comissão Especial de Matérias que Alterem o Plano Diretor” aprovou os dez PLC (CMFOR, 2024a; CMFOR, 2024b). Depois de serem analisadas e aprovadas pela Comissão, as matérias seguem para o plenário, onde os vereadores realizam o último debate antes da decisão final, o que não ocorreu até o término deste trabalho, o que demonstra a atualidade e a relevância do tema.

Diante desse contexto, quais são as potencialidades e os desafios da regulação urbanística nas ZEIS em Fortaleza? Para contribuir para a resposta dessa pergunta, este artigo tem como objetivo analisar de forma comparativa os projetos de lei das ZEIS Prioritárias.

Para tanto, foram escolhidas como objeto deste estudo três ZEIS, sendo uma representante de cada Universidade contratada, a saber: ZEIS Pirambu (Uece), ZEIS

Mucuripe (Unifor) e ZEIS Poço da Draga (UFC). As universidades contratadas iniciaram os trabalhos em momentos diferentes (entre 2018 e 2019) e tiveram cerca de seis meses para finalizar os respectivos planos. Nesse curto espaço de tempo e com equipes com composições bastante distintas, imagina-se que as minutas tenham tido processos de elaboração e resultados diversos, daí a importância de uma análise comparativa. Foi realizada revisão de literatura sobre o tema da regulação urbanística em favelas, para se obter parâmetros de avaliação das normas especiais das ZEIS analisadas. Nessa pesquisa bibliográfica foram consultadas: teses, dissertações, artigos em periódicos e anais de congressos. Em seguida, foi realizada pesquisa documental dos cadernos de Normatização Especial (Unifor, 2019; Uece, 2020; UFC, 2019) e dos PLC das ZEIS escolhidas (Fortaleza, 2020) e sistematização das informações em tabelas comparativas.

Regulação urbanística e controle urbano em assentamentos informais

A conexão entre a informalidade urbanística e o alto nível de exigência dos padrões de regulação urbanística já é bem estabelecida na literatura. Modelos restritivos de parâmetros urbanísticos tendem a provocar um aumento do preço da terra e da propriedade, que impossibilita o acesso ao mercado formal pelos habitantes de menor renda (Biderman; Smolka; Sant’anna, 2008; Rolnik, 2015). Vale destacar que Biderman (2008) deixa claro que o problema não está nem na falta de legislação nem na presença dela, mas no fato de que a regulação urbanística existente estabelece padrões mínimos apenas para aqueles que podem pagar e não levam em conta as diferentes condições de acesso à terra dos diferentes grupos sociais. Como consequência, esse modelo “[...] cuja obediência produziria uma cidade saudável acaba por produzir imensos territórios de eterna ilegalidade, [...] produzindo assim efeitos contrários àqueles que os índices pregam” (Rolnik, 2000, p.9).

Não se pode negar o avanço pós-constitucional no reconhecimento das diversidades das ocupações e conseqüentemente das camadas de informalidade/irregularidade, sobretudo após a criação do Estatuto da Cidade. De fato, instrumentos como o IPTU progressivo, o Usucapião urbano coletivo e as ZEIS, embora enfrentem toda sorte de obstáculos na sua efetivação, representam relevantes conquistas na mudança do discurso de planejamento e na luta por cidades mais incluídas.

Na teoria, o instrumento das ZEIS possibilita a regularização tanto do ponto de vista fundiário, quanto urbanístico, para assentamentos informais precários, entretanto,

[...] em muitos casos, a política para os assentamentos precários resume-se ao “papel da casa”, mantendo a área do assentamento sem qualquer infraestrutura e consolidando precariedades de toda ordem. Em outros casos, quando da urbanização de favelas localizadas em áreas públicas ou mesmo na provisão de novas habitações de interesse social, o poder público não raro dispensa a titulação dos lotes, o que pode gerar diversos problemas futuros por deixar os moradores à mercê da vontade política dos governantes seguintes. Além disso, *iniciativas que unam a regularização jurídica e a urbanização à regularização urbanística são ainda mais raras*. Menos ainda se tem avançado no terreno da regulação urbanística desses assentamentos (Costa Lima, 2017, p. 49, grifo nosso).

Para compreender melhor essas diferentes formas de regularização, recorreremos a Cardoso (2003), o qual, analisando os fenômenos da irregularidade jurídica dentro do processo de urbanização, sugere a existência de diversos tipos de irregularidades, desenvolvidos a partir da literatura existente e dos resultados da sua pesquisa. Existem, assim, uma variedade de situações que sintetizadas podem ser divididas como: os casos em que a irregularidade se refere ao cumprimento das normas urbanísticas substantivas, o que diz respeito à urgência na melhoria do sistema de controle urbanístico; e a irregularidade dos procedimentos, que para além do cumprimento das normas, podem ser vistos como um “problema” social e urbano, como a irregularidade fundiária. Essa variedade de situações revela a complexidade existente na irregularidade, o que produz obstáculos na regularização. Classificar esse termo atesta a diversidade presente dentro da irregularidade e a partir disso, inicia-se um diálogo com questões subsequentes, tais como o papel do poder público e da população, de forma a explorar a importância e os impasses de ambos (Cardoso, 2003).

Existe então uma falha na integração da urbanização com a regularização fundiária/jurídica e urbanística, o que resulta em diversas inseguranças para os moradores das favelas. Dentro das problemáticas dessas regulações, destaca-se a falha e muitas vezes inexistente fiscalização dos agentes que fazem parte do controle do cumprimento dessa regulação (Costa Lima, 2017).

Desafios do controle urbano

Os assentamentos que passaram por processos de urbanização muitas vezes enfrentam a ausência de controle e fiscalização por parte do poder público após a conclusão das obras, como discute Nakamura (2016) em sua pesquisa. Segundo o autor, um dos principais desafios é o estabelecimento de parâmetros para essas áreas. Com frequência, as normas especiais são adaptadas a partir dos moldes da cidade formal, resultando em versões simplificadas e generalizadas que pouco consideram as especificidades dos assentamentos precários. Ou ainda, “[...] falta de conhecimento prévio sobre o conteúdo urbanístico e habitacional das áreas de ocupação, pode levar à simples consolidação da condição precária em que as famílias se encontram” (Pequeno; Freitas, 2012, p. 500).

A primeira questão que surge dessa reflexão é a necessidade de estipular parâmetros compatíveis com a realidade local, de modo a não serem excessivamente rígidos, repetindo os erros do zoneamento tradicional e excludente, nem excessivamente frouxos, precarizando ainda mais a situação existente.

No caso de um assentamento que tenha, por exemplo, a maioria dos lotes com área acima da área mínima estabelecida pelas normas voltadas para assentamentos precários daquela cidade, permite-se e até incentiva-se um futuro desmembramento dos lotes maiores (Costa Lima, 2017, p. 50).

Por outro lado, a definição de normas compatíveis que contemplem cada ocupação gera uma outra problemática que afeta diretamente o controle urbano. Conforme Nakamura (2016, p.9, grifo nosso):

[...] Então é necessário criar parâmetros de uso e ocupação do solo característicos de cada ZEIS. A área x num assentamento vai ser diferente da área da frente y, vai depender de alguns critérios, nós não definimos ainda se serão critérios como é na cidade regular. [...] O que o pessoal de controle urbano da Secretaria de Planejamento Urbano reclama muito é justamente *isso, de cada área ter um parâmetro, pois dificulta muito quem vai fazer a fiscalização*, esse sistema de cada hora olhar um parâmetro diferente, mas na nossa cabeça, não tem como ser diferente, por isso nós ainda temos que alcançar um consenso.

É um desafio, portanto, definir padrões compatíveis com cada ocupação, mas que qualifique esses assentamentos, tendo em vista o direito à moradia digna e não simplesmente à moradia (Denaldi, 2003). Mesmo que haja um diagnóstico

urbanístico da área, ainda há a possibilidade de institucionalizar os padrões mínimos existentes naquele assentamento.

Outra questão que não se pode ignorar é que integrar as favelas à cidade formal sem que isso implique em impor os padrões formais de legislação no território é um grande desafio (Nakamura, 2016). Por outro lado, é impossível simplesmente transladar os métodos e procedimentos da prática com a cidade ‘formal’ para a cidade ‘informal’ já que “no primeiro caso, a legislação foi concebida para tratar de construções ainda por fazer, aplicando parâmetros fixos; no segundo, faz-se o caminho inverso, trabalha-se com construções existentes e com parâmetros variáveis” (Nakamura, 2014, p. 72).

Autorregulação

Além dos desafios acima apontados, não se pode minimizar o conflito inerente entre as novas regras impostas e as normas costumeiramente adotadas pelos moradores, fruto de suas práticas estabelecidas (Magalhães, 2013). As favelas, diferentemente da imagem de “terra sem lei” que se tem delas, não são espaços “[...] anômicos, desregulados, caóticos ou desordenados, quer de uma perspectiva endógena – em função da constituição de formas de autorregulação – quer de uma perspectiva exógena – referente à ação regulamentadora do Estado” (Magalhães, 2013, p. 25). Em dissertação sobre a forma urbana da Rocinha, Farias (2009, p. 89, grifo nosso) complementa que “as ‘fronteiras virtuais’ garantidas pelos consensos locais e pela convivência diária dos moradores podem ser tão ou mais poderosas do que cercas e muros”.

Nisida (2017) fala sobre a autorregulação que existe nas favelas, reforçando a problemática da adaptação de regras formais aplicadas a assentamentos informais. Segundo o autor, os processos de autorregulação são lidos através das práticas cotidianas de autoconstrução para moradias. Essa questão é pontuada relacionando-as com os elementos que são estruturadores dessa autorregulação, como os *princípios*, elementos mais abrangentes e as *regras*, que são os dispositivos de regramento (Nisida, 2017).

O processo de autorregulação é o resultado de uma estrutura excludente, na qual as favelas foram construídas à margem das legislações e invisíveis à cidade formal, portanto, criaram suas próprias regras de uso e ocupação do solo. A partir desse

entendimento, a análise da autorregulação urbana se torna indispensável para a compreensão dos territórios e mostra que apesar de serem assentamentos informais, são áreas que possuem suas próprias regras.

Uma problemática da transposição da legislação formal exemplificada por Nisida (2017) são os parâmetros de ocupação do solo, que são caracterizados por ditar como a edificação deve se comportar dentro do terreno. Esses parâmetros vão no sentido contrário das ocupações informais, visto que muitas vezes, nesses territórios, o lote não antecede a edificação, ou seja, a edificação é que define os limites do terreno, visto que não há parcelamento do solo, como Nisida (2017) detalha quando fala do princípio “*Não tinha lote, tinha barraco*”.

A produção desses assentamentos se dá em uma ordem construtiva inversa, onde primeiro se ocupa, depois se constroem as moradias e, já que o poder público não assiste essas áreas, deixando-as carentes de infraestrutura, os moradores eventualmente pensam nas melhorias e na infraestrutura após as moradias já feitas (Ferrara et al., 2019). Assim, esse parcelamento informal é realizado por meio de uma demarcação em que se constitui a fileira de casas e as vias, mas em uma ocupação, geralmente o caráter de urgência permeia o processo e não é possível demarcar lotes a serem construídos posteriormente. Além disso, ainda que haja áreas demarcadas maiores do que os “barracos” iniciais, gerando quintais e áreas livres, essas possuem, em geral, um tempo de vida curto, porque, segundo o autor, seu objetivo final é servir como uma expansão da moradia, normalmente em caso de aumento familiar (Nisida, 2017).

Fica evidente, portanto, que a organização espacial da favela acontece a partir da necessidade de terra para morar, sendo o *Direito à Moradia*, normalmente, o princípio norteador de decisões dentro dos territórios informais. A partir disso, torna-se possível analisar e compreender fatores característicos desses assentamentos, como a origem do traçado viário. A conformação das vias surge a partir da locação dos barracos, não seguindo um padrão regular, resultando no padrão morfológico visto na maior parte das favelas. No entanto, existem os “pactos informais”, que são regras criadas e seguidas pelos próprios moradores, o que assegura a acessibilidade às moradias. Assim, no regramento do sistema viário, incidem os princípios de *Direito à Moradia* e *Direito de Passagem*. Uma viela/beco de pedestres pode ser estreitada, pela necessidade de aumento da moradia, até o limite que não

comprometa a passagem de uma pessoa. Existem situações em que a passagem de veículos de serviço, como ambulâncias, caminhões de lixo ou de materiais de construção, determinam a manutenção de uma largura mínima para algumas vias (Nisida, 2017).

Por fim, ressaltam-se ainda as regras de uso do solo apontadas pelo pesquisador. Como não poderia deixar de ser, o uso do solo se baseia no princípio da terra para a moradia, havendo uma priorização do uso habitacional acima de qualquer outro. Para além deste, verifica-se a presença de pequenos comércios e serviços junto da residência, tornando-se um meio de renda. Nos estudos realizados pelo autor, apenas em uma comunidade havia uma regulação comunitária para espaços que não fossem moradias ou uso misto, nesse caso delimitações de áreas para usos institucionais, como uma futura creche ou uma associação de moradores.

As ZEIS Prioritárias escolhidas

As ZEIS escolhidas localizam-se respectivamente, na parte oeste, leste e central da orla de Fortaleza e possuem tamanhos bastante diferentes, sobretudo a ZEIS Poço da Draga, muito menor que as outras duas (Figura 2). As três áreas possuem grande relevância histórica na formação do tecido urbano de Fortaleza, estando dentre as primeiras ocupações informais da cidade, em uma época em que a orla era desvalorizada (Aldigueri, 2017). Em 1963, no primeiro levantamento de favelas da Cidade, o qual identificou 12 favelas, já apontava a existência de ocupações nesses três territórios (Fortaleza, 1963).

Antes de comparar as normas especiais, cabe descrever algumas características de cada ZEIS, relativas aos respectivos contextos, tamanhos e formas urbanas, para que seja possível compreender parte das suas particularidades. Para a comparação das formas urbanas (Figura 3), utilizaremos como referência os estudos comparativos com percentuais de área edificada, área loteada e área de domínio público de Toledo, Natividade e Vrcibradic (2014).

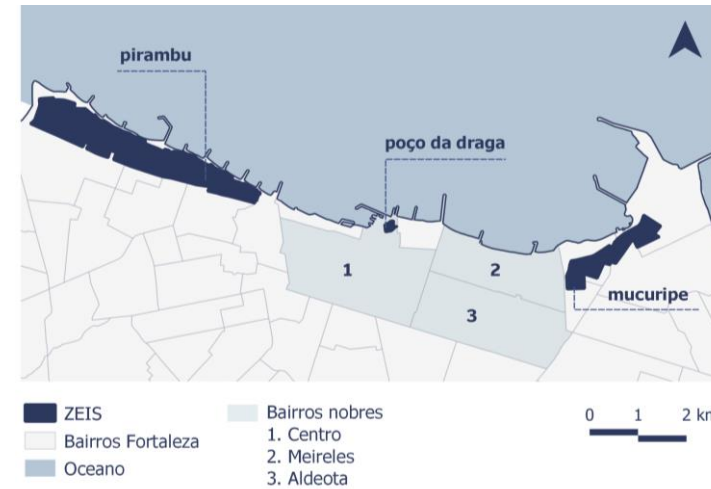


Figura 2. Mapa com a localização das ZEIS escolhidas. Fonte: Autores (2025). Fonte dos dados: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2019).

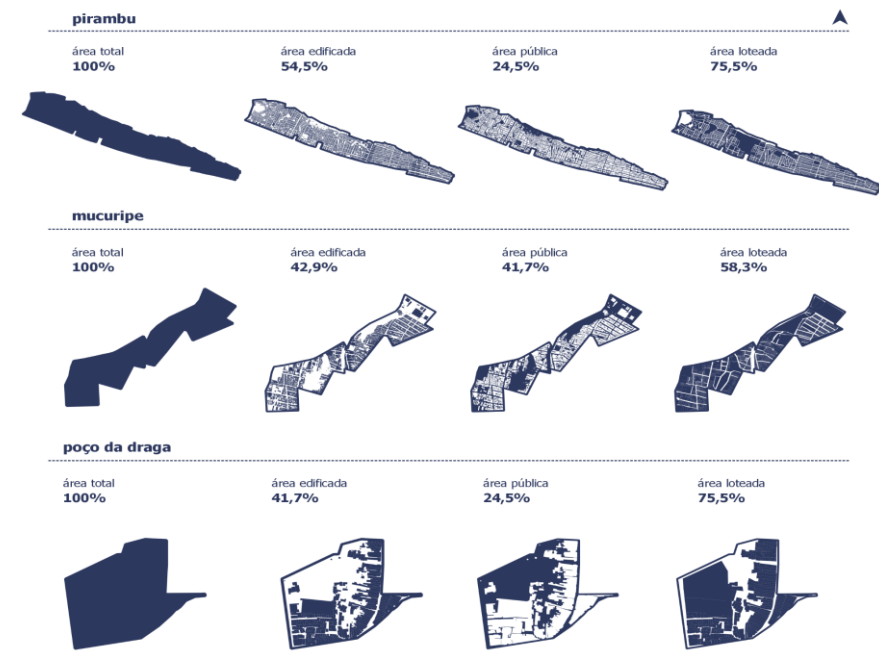


Figura 3. Estudo comparativo da forma urbana das ZEIS escolhidas. Fonte: Autores (2025). Fonte dos dados: Uece (2020); Unifor (2019); UFC (2019).

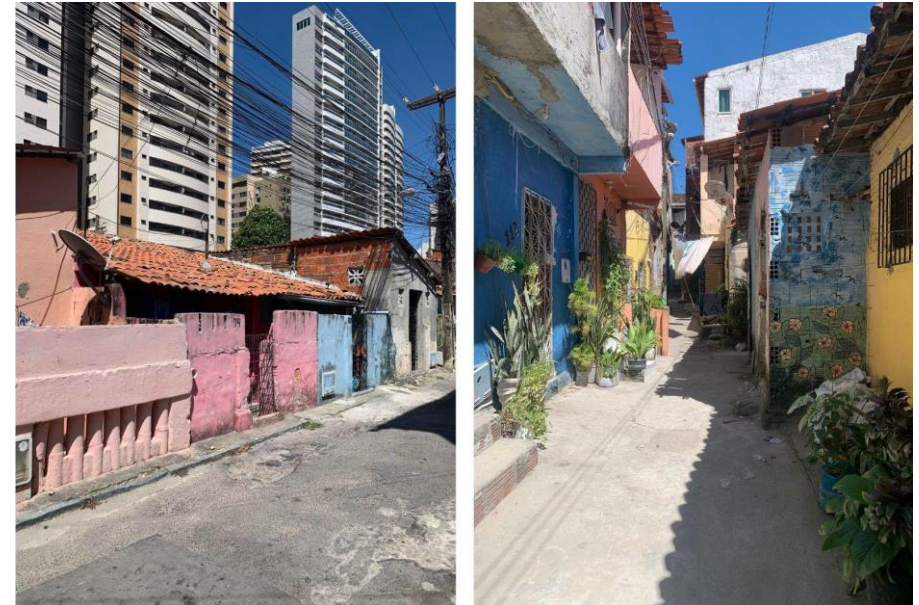
A ZEIS Pirambu localiza-se na porção oeste, no trecho menos valorizado da orla de Fortaleza (Figuras 4a e 4b), em uma região com forte estigma de violência. Embora não esteja nos bairros mais centrais e/ou de maior renda, está no caminho de um dos eixos de expansão da cidade. Atravessa cinco bairros e é a maior ZEIS da cidade, com 282 hectares. Também possui uma alta densidade demográfica, com 376 habitantes/hectare e um alto percentual de ocupação do solo, com mais de 50% ocupado por edificações. Em relação à área total, possui menos de 25% de domínio público, em sua maioria de sistema viário, com apenas 0,5% de praças.



Figuras 4a e 4b. Fotos da ZEIS Pirambu. Fonte: Acervo dos autores (2024).

A ZEIS Mucuripe fica localizada na porção noroeste do território, com 84 hectares e atravessa quatro bairros da cidade de Fortaleza. Das três ZEIS é a menos densa, com 227 habitantes por hectare, talvez porque pouco mais de 50% da área dessa ZEIS não consiste em assentamentos precários, compreendendo grandes terrenos vazios e/ou voltados para uso comercial. Além disso, mais de 40% da área da ZEIS é de domínio público, incluindo um parque e uma estação de VLT. É uma região turística e de alto interesse imobiliário, sobretudo a parte da ZEIS que atravessa o bairro de mesmo nome (Figuras 5a e 5b). O bairro Mucuripe é onde se encontra o

metro quadrado mais caro da cidade (Rodrigues, 2024) e onde está localizado o primeiro e maior edifício da cidade até o momento, com 170 metros de altura, em um contexto atual de aprovação de diversos “super-prédios” nessa região (Teixeira, 2022). As comunidades dessa ZEIS são fruto de contínua resistência, tanto às remoções quanto à gentrificação.



Figuras 5a e 5b. Fotos da ZEIS Mucuripe. Fonte: Acervo dos autores (2022).

A ZEIS Poço da Draga, por sua vez, está dentro dos limites do bairro Centro e é a menor das três ZEIS analisadas, com apenas 3,5 hectares. Compreende apenas um assentamento, de mesmo nome, cuja comunidade centenária resiste às diversas ameaças de remoção ao longo da sua história. Apesar de oficialmente localizado no Centro, a ZEIS está na região da Praia de Iracema, uma área turística. Por ter dimensões reduzidas, os quase 25% de área não loteada referem-se às suas estreitas travessas e à parte vegetada e não ocupada das margens do riacho que a atravessa (Figuras 6a e 6b). Ademais, cerca de 20% da sua área, fora do assentamento, corresponde a terrenos da Indústria Naval.



Figuras 6a e 6b. Fotos da ZEIS Poço da Draga. Fonte: Acervo dos autores (2019).

Estudo comparativo das normas especiais

O estudo a ser realizado tem como ponto de partida a leitura dos PLC de Normatização Especial das ZEIS Pirambu, Poço da Draga e Mucuripe. A comparação entre os PLC será estruturada de acordo com os temas: Uso do Solo; Parcelamento do solo; Ocupação do solo; e Sistema viário. Essa divisão corresponde à estrutura própria dessas minutas e de leis de parcelamento, uso e ocupação do solo em geral. Além disso, a partir dessa estrutura será possível fazer um paralelo com as regras (de uso do solo; de ocupação da terra; e de conformação das vias) estudadas por Nisida (2017) e abordadas no tópico anterior.

Uso do Solo

Quanto ao uso do solo, o PLC da ZEIS Pirambu deixa claro, em seu Art. 9º, que "o uso residencial deverá ser predominante e preferencial em toda a área da ZEIS". As ZEIS Pirambu e Mucuripe permitem uso residencial e misto, bem como outros tipos de uso não-residenciais semelhantes entre as duas ZEIS, havendo uma diferença sobretudo na estruturação dos tipos de uso na lei.

Na ZEIS Pirambu, os usos não-residenciais serão permitidos se desenvolvidos exclusivamente por moradores da ZEIS Pirambu, fazendo-se necessária a comprovação de que sua utilização se destina ao sustento da família, conforme Art. 12. A regularização fundiária, tanto das edificações de uso misto quanto não-residenciais, será possível, a ser avaliada pela Secretaria de Habitação. No Anexo único deste PLC encontra-se uma tabela com as adequações de uso de acordo com os subgrupos e classes, em um modelo semelhante aos quadros da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) vigente em Fortaleza (Fortaleza, 2017).

Na ZEIS Mucuripe, os usos mistos ou não residenciais serão permitidos e passíveis de regularização, desde que sejam compatíveis com o uso residencial, observando-se as condições de ocupação locais, o impacto no entorno e a possibilidade da geração de emprego e renda. O PLC da ZEIS Mucuripe traz todos os usos da LPUOS vigente em Fortaleza (Fortaleza, 2017), mas estabelece quais classes são permitidas na ZEIS, conforme Art. 28.

Na ZEIS Poço da Draga, por sua vez, os usos permitidos são voltados prioritariamente para construção de Habitação de Interesse Social (HIS), para suprir o déficit habitacional da área. Para além do uso residencial, fica permitido o uso misto desde que associado a serviços para geração de trabalho e renda da comunidade, conforme Art. 21. Além disso, equipamentos de educação, cultura, saúde, assistência social, assim como demais equipamentos públicos necessários ao bem-estar da população moradora da ZEIS, caracterizam-se como usos relacionados à Habitação de Interesse Social. Na Figura 7, pode-se observar, de maneira simplificada, um comparativo entre os usos permitidos em cada ZEIS.

USOS DO SOLO E ATIVIDADES		
ZEIS Pirambu	ZEIS Mucuripe	ZEIS Poco da Draça
USO RESIDENCIAL		
Residencial deverá ser predominante e preferencial	Residencial (R)	Residencial deverá ser predominante e preferen-
USO NÃO RESIDENCIAL		USO MISTO
COMERCIAL		
comércio varejista (CV)	comércio varejista (CV)	-
comércio e serviços múltiplos (CSM)	comércio e serviços múltiplos (CSM)	comércio e serviços (CS)
-	inflamável (INF)	-
-	comércio atacadista e depósito (CA)	-
SERVICOS		
prestação de serviços (PS)	prestação de serviços (PS):	prestação de serviços (PS)
serviço de alimentação e lazer (SAL)	serviço de alimentação e lazer (SAL)	serviços de alimentação e lazer (SAL)
serviço pessoal (SP)	serviço pessoal (SP)	serviços pessoais (SP)
serviços de oficinas e especiais (SOE)	serviços de oficinas e especiais (SOE)	serviços de oficinas e especiais (SOE)
serviços bancários e afins (SB)	serviços bancários e afins (SB)	-
hospedagem (H)	hospedagem (H)	-
serviço de educação (SE)	serviço de educação (SE)	serviço de educação (SE)
serviços de saúde (SS)	serviços de saúde (SS)	serviços de saúde (SS)
serviços de utilidade pública (SUP)	serviços de utilidade pública (SUP)	-
INDUSTRIAL		
indústria adequada ao meio urbano (IA)	indústrias adequadas ao meio urbano (IA)	-
-	indústrias incômodas ao meio urbano (II)	-
INSTITUCIONAL		
equipamento para atividade administrativa governa-	equipamento para atividade administrativa governamental	-
equipamento para atividades de defesa e segurança	equipamento para atividades de defesa e segurança (EDS)	-
equipamento para atividades cultural e lazer (ECL)	equipamento para atividades cultural e lazer (ECL)	equipamento para atividades cultural e lazer
equipamento para atividade religiosa (EAR)	equipamento para atividade religiosa (EAR)	-
equipamento para venda de artigos diversificados em	equipamento para venda de artigos diversificados em caráter	-
-	equipamento para atividades de transportes (EAT)	-
URBO-AGRÁRIO		
agropecuária (AGR)	agropecuária (AGR)	-
-	extração de minerais (EM)	-
-	pesca e aquicultura (PA)	-

Figura 7. Quadro Comparativo – Usos do Solo. Fonte: Autores (2025).

Parcelamento e Ocupação do solo

Quanto ao parcelamento e ao reparcelamento, o PLC da ZEIS Pirambu estabelece áreas mínimas e máximas de lote, testada mínima e dimensão máxima da quadra, além de definir a porcentagem de área verde a ser doada para os casos de reparcelamento, desmembramento ou desdobro, em seu Art. 14.

No PLC da ZEIS Mucuripe, são elencadas as diferentes modalidades de parcelamento (loteamento especial em áreas consolidadas; remembramento para realocação) e reparcelamento (reloteamento especial em áreas consolidadas; remembramento especial; desdobro especial). Essas modalidades, conforme Art. 3º, não são aplicáveis para terrenos vazios, mas sim voltadas para a regularização dos quarteirões e lotes existentes, os quais estão estabelecidos no Anexo 2 do PLC. Um diferencial desse PLC é a adoção do termo “remembramento” para distribuição de áreas oriundas de lotes que não atendem às condicionantes mínimas.

Tanto na ZEIS Pirambu quanto na ZEIS Mucuripe, o PLC permite dimensões maiores para lotes em caso de reassentamento em Habitação de Interesse Social, mas não estabelece um máximo.

No PLC do Poço da Draga, a questão do parcelamento aparece de forma bem simplificada, estabelecendo uma área máxima de lote para remembramento, a qual pode ser excedida em até quatro vezes para empreendimentos multifamiliares de Habitação de Interesse Social. O desmembramento deve seguir as dimensões mínimas de lote estabelecidas, conforme Figura 8.

No que se refere à ocupação do solo, os PLC da ZEIS Mucuripe e da ZEIS Pirambu seguem a lógica dos parâmetros do macrozoneamento do PDPFOR, definindo as taxas a serem respeitadas, com diferenciação nas categorias e nos valores (Figura 9). Na ZEIS Pirambu, são regulados os parâmetros Índice de Aproveitamento, Altura máxima da edificação e Dimensões mínimas do lote (testada e área) para edificações existentes. Para futuras edificações, são acrescidas a Taxa de Permeabilidade e a Taxa de Ocupação. Por fim, outros valores são estabelecidos no caso de edificações para fins de reassentamento.

Para a ZEIS Mucuripe, o PLC estabelece como parâmetros: Taxa de Permeabilidade, Taxa de Ocupação, Índice de Aproveitamento, Altura máxima da edificação e

Recuos. Esses parâmetros aplicam-se para as novas edificações, para reformas e ampliações das edificações existentes. As edificações existentes, para fins de regularização, são dispensadas do cumprimento dos parâmetros de ocupação desde que observem os parâmetros mínimos de adequação ao parcelamento do solo, conforme Art. 24. Esse PLC, em seu Art. 34, contempla ainda parâmetros para novos empreendimentos habitacionais multifamiliares de pequeno porte.

*na subzona passível de ocupação

PARÂMETROS DE PARCELAMENTO			
	ZEIS Pirambu	ZEIS Mucuripe	ZEIS Poço da Draga
Lote mínimo	60,00 m ²	30,00 m ² (regularização e desdobro)	35,00 m ² *
Lote máximo	150,00 m ²	60,00 m ² (desdobro em área de reassentamento)	150,00 m ² **
Testada mínima do lote	4,00 m	150,00 m ² (remembramento)	3,50 m*
Testada mínima da quadra	30,00 m	250,00 m ² (regularização)	-
Testada máxima da quadra	200,00 m	250,00 m	-
Área Verde	10%	-	-

Figura 8. Quadro Comparativo – Modalidades de Reparcelamento. Fonte: Autores (2025).

O PLC da ZEIS Poço da Draga é o único que traz um subzoneamento, apesar de ser a ZEIS com menor porte. A ocupação do solo nessa ZEIS é dividida em duas subzonas, a Subzona 1 que é passível de ocupação e a Subzona 2 que não é passível de ocupação por ser uma Zona de Preservação Ambiental. Na subzona 1, são

reguladas, tanto para edificações existentes quanto novas, apenas a área mínima e testada mínima do lote, além da altura da edificação, a qual depende da largura da via em que a edificação se encontra. O PLC deixa claro que, nas novas edificações, são dispensados diversos parâmetros comumente adotados na legislação

(Índice de Aproveitamento; Taxa de ocupação; Taxa de ocupação de subsolo; Recuo; Fração do Lote; Quantidade de vagas de estacionamento), conforme Art. 11. Esse PLC traz as áreas e dimensões mínimas dos compartimentos das novas unidades habitacionais em seu Anexo 4.

PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO - EDIFICAÇÕES EXISTENTES			
	ZEIS Pirambu	ZEIS Mucuripe	ZEIS Poço da Draga
Índice de aproveitamento mínimo	0,5	-	-
Índice de aproveitamento básico	2	-	-
Índice de aproveitamento máximo	2	-	-
Altura máxima da edificação	12,0 m	-	Caso 1. Altura de 8,00 m para vias até 2,50 metros de caixa viária. Caso 2. Altura de 11,00 m para vias superiores a 2,50 metros de caixa viária
Área mínima de lote	25,0 m ²	30,0 m ²	-
Testada mínima de lote	3,0 m	3,0 m	-
OCUPAÇÃO DO SOLO - NOVAS EDIFICAÇÕES			
	ZEIS Pirambu	ZEIS Mucuripe	ZEIS Poço da Draga
PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO			
Índice de aproveitamento mínimo	0,50	-	-
Índice de aproveitamento básico	2,00	3,00	-
Índice de aproveitamento máximo	2,00	-	-
Taxa de permeabilidade	10%	10%	15 %
Taxa de ocupação	80%	80%	-
Recuos	-	1,5 m (fundos)	-
Altura máxima	Caso 1. Altura de 6,00 m para vias com classificação até via local reduzida. Caso 2. Altura de 12,00 m para vias com classificação superiores a via local reduzida.	3 pavimentos	Caso 1. Altura de 8,00 m para vias até 2,50 metros de caixa viária. Caso 2. Altura de 11,00 m para vias superiores a 2,50 metros de caixa viária
PARÂMETROS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS			
Área mínima unid. habitacional (unifamiliar)	-	30,0 m ²	-
Área mínima unid. habitacional (multifamiliar)	-	22,0 m ²	40,0 m ²
Área máxima unid. habitacional (multifamiliar)	-	70,0 m ²	70,0 m ²
Taxa de permeabilidade	-	-	15%

REGRAS PARA REASSENTAMENTO			
Índice de aproveitamento	1,8 (residencial e misto)	-	-
	1,0 (demais usos)	-	-
Taxa de ocupação	80%	-	-
Recuos (frente)	opcional	-	-
Recuos (fundo)	2,00 m	-	-
Recuos (lateral)	opcional, desde que observe condições mínimas de ventilação e iluminação dos ambientes.	-	-
Altura máxima	Caso 1. 2 pavimentos para vias com classificação até via local reduzida.	-	-
	Caso 2. 4 pavimentos para vias com classificação superiores a via local reduzida.	-	-

Figura 9. Quadro Comparativo – Ocupação do Solo. Fonte: Autores (2025).

Sistema Viário

No que diz respeito ao sistema viário, na ZEIS Pirambu, são estabelecidas 6 classificações viárias, com relação direta com a largura da via, a saber (da mais estreita para a mais larga): Via Local Pedonal; Vias compartilhadas; Via tipo 01; Via Local Reduzida; Via Local; e Via Coletora.

Na ZEIS Mucuripe, as vias são classificadas inicialmente em duas categorias, de acordo com a largura da via, via para circulação de pedestres e via local, as quais são divididas em subtipos. A primeira categoria subdivide-se em dois: exclusiva para transporte não-motorizado e compartilhada com veículos motorizados de pequeno porte. Já as vias locais subdividem-se em três: via local especial; via local seção reduzida; e via local seção normal. Haja vista que a 6ª tipologia viária da ZEIS Pirambu surge apenas para reforçar as então implantadas vias coletoras na região, percebe-se uma similaridade significativa nos dimensionamentos adotados, evidenciando a possibilidade de padronização na nomenclatura das tipologias viárias.

Na ZEIS Poço da Draga, por sua vez, foram classificados dois tipos de caixa viária nesse território: "vias com menos de 2,50m" e "vias com mais de 2,50m", considerando a capacidade de implantação de infraestrutura diferenciada ou convencional para o dado dimensionamento. Vê-se na Figura 10 a distribuição comparativa das larguras viárias para cada um dos PLC com as suas respectivas nomenclaturas, quando se aplica.

Ademais, nas ZEIS Pirambu e Poço da Draga, como supracitado, o gabarito máximo das edificações relaciona-se com os dimensionamentos viários, de modo a evitar a sensação de enclausuramento (ver Figura 9). Na ZEIS Mucuripe, essa relação entre gabarito e largura da via não é estabelecida. Por fim, ressalta-se que a presença de mapa em anexo indicando o sistema viário espacializado, somente ocorre no PLC da ZEIS Poço da Draga (em seu Anexo 02) e no PLC da ZEIS Mucuripe (sem seu Anexo 03).

CLASSIFICAÇÃO VIÁRIA E PARÂMETROS			
LARGURA VIÁRIA (m)	ZEIS Pirambu	ZEIS Mucuripe	ZEIS Poço da Draga
até 2,50			Sem denominação
2,50 e acima			Sem denominação
1,20 a 3,00	Local pedonal	Via para circulação de pedestre, tipo "exclusivas para transporte não motorizado"	
3,00 a 5,80	Compartilhada		
3,00 a 6,00		Via para circulação de pedestre, tipo "compartilhada com veículos motorizados de pequeno porte"	
5,80 a 11,00	Tipo 1		
6,00 a 11,00		Via local, tipo "especial"	
11,00 a 14,00	Local reduzida	Via local, tipo "reduzida"	
14,00 a 18,00	Local		
14,00 e acima		Via local, tipo "normal"	
18,00 e acima	Coletora (LPUOS)		

Figura 10. Quadro Comparativo – Sistema Viário. Fonte: Autores (2025).

Considerações finais

Apesar de ter sido um processo lento desde a demarcação das ZEIS no Plano Diretor Participativo em 2009, Fortaleza tem avançado na regulamentação das ZEIS, mais especificamente das 10 prioritárias, que tiveram seus PIRF elaborados. Como parte do PIRF, foram desenvolvidos parâmetros urbanísticos especiais, cuja falta,

como mencionado por Nakamura (2016), se destaca com uma das maiores dificuldades na regulamentação e controle urbano. Apesar desse avanço, os projetos de lei seguem ainda sem ser votados na Câmara Municipal, o principal gargalo na efetivação dessas ZEIS no momento.

Outro ponto positivo no processo em Fortaleza é a elaboração de parâmetros específicos para cada ZEIS, buscando respeitar a diversidade existente em cada ocupação, o que Nakamura (2016) e Costa Lima (2017) consideram de grande relevância. No entanto, conforme mencionado no referencial teórico por Nakamura (2016), essa pluralidade de parâmetros muitas vezes é utilizada pelos órgãos públicos para justificar uma dificuldade na fiscalização.

No caso dos projetos de lei aqui analisados, uma outra camada se sobrepõe à variedade numérica dos parâmetros, que pode impactar em um futuro controle urbano: a falta de padronização da estrutura dos PLC e da nomenclatura utilizada. De acordo com a análise comparativa aqui realizada, pode-se inferir que muitos desses termos poderiam ser padronizados sem prejuízo do que foi decidido pelas respectivas equipes técnicas e conselhos gestores. Um exemplo disso seria a classificação viária especial proposta, com vias com dimensões e características similares e classificadas com uma nomenclatura diferente.

Ainda no que diz respeito ao estabelecimento de parâmetros que considerem a realidade local, pode-se questionar a não existência de um subzoneamento dentro das ZEIS Pirambu e Mucuripe, as quais são respectivamente a maior e a terceira maior ZEIS de ocupação de Fortaleza. A definição de parâmetros iguais em toda sua extensão pode ter gerado incompatibilidades dentro do território, já que ambas atravessam vários bairros da cidade.

Por fim, a partir das considerações de Nisida (2017), pode-se fazer uma interpretação dos projetos de lei analisados a partir da perspectiva da autorregulação existente nas respectivas ZEIS. As regras de uso do solo apontadas pelo autor são vistas na priorização do uso residencial nos PLC analisados, o que é destacado especialmente na ZEIS Pirambu e Poço da Draga, mas com o uso misto também presente, por ser um meio de emprego e renda para os moradores da comunidade. No Pirambu e no Poço da Draga, existem as definições de altura máxima das edificações que acontecem de acordo com o tamanho das vias, caracterizadas por serem estreitas, demonstrando uma preocupação com questões de habitabilidade,

como não barrar a ventilação e iluminação natural nas residências, sem desconstruir o caráter informal da ocupação.

No caso da ZEIS Pirambu e da ZEIS Mucuripe, foram produzidas minutas complexas e detalhadas, além de aplicar regras e subdivisões claramente importadas da legislação da cidade formal, o que pode vir a dificultar a autorregulação dos territórios, conforme visto na fundamentação teórica. O Poço da Draga, por sua vez, possui regras mais simples que poderiam se tornar aplicáveis pelos próprios moradores, seguindo um caminho mais próximo da autorregulação, embora a simplificação possa também impor obstáculos em casos específicos.

É previsível, e até desejável, que as normas especiais para cada ZEIS sejam realmente diferentes, já que se trata, entre outras coisas, do reconhecimento da diversidade das ocupações da cidade. Entretanto, para que as leis aprovadas sejam coerentes entre si, é necessário que essas diferenças estejam no âmbito das especificidades de cada ZEIS e não apontem para caminhos contraditórios, o que não parece ser o caso dos PLC analisados, apesar das diferenças de nomenclatura. É de extrema relevância que as normas considerem o caráter informal e a manutenção da autorregulação existente nos territórios, de forma complementar ao controle urbano oficial. Em um contexto em que novas ZEIS estão entrando no rol de prioridade para terem seus PIRF elaborados, é relevante discutir essa temática de modo que os pontos positivos dos primeiros PLC sejam reforçados e os pontos negativos dessa falta de padronização, por exemplo, possam ser adaptados.

Para pesquisas futuras no tema, pode ser revelador analisar não apenas os projetos de lei, enquanto resultados, mas o processo de elaboração dessas minutas, bem como realizar um paralelo mais detalhado entre os PLC e a morfologia urbana existente das ZEIS analisadas. Ademais, cabe ressaltar a importância de que, quando os PLC forem aprovados, seja criada instância de monitoramento técnico-popular para acompanhar a operacionalização das normas especiais.

Referências

ALDIGUERI, C. R. *Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza*. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BIDERMAN, C.; SMOLKA, M.; SANT'ANNA, A. *Urban Housing Informality: Does Building and Land Use Regulation Matter?*, **Land Lines**, Lincoln Institute of Land Policy, 2008, p. 14-19.

BIDERMAN, C. **Informality in Brazil: Does Urban Land Use and Building Regulation Matter**. Cambridge-MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, p. 9-25, 2003.

CMFOR. **Comissão Especial que altera o Plano Diretor aprova normatização para cinco Zeis da cidade**. Câmara Municipal de Fortaleza, 2024a. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/noticias/comissao-especial-que-altera-o-plano-diretor-aprova-normatizacao-para-cinco-zeis-da-cidade>>. Acesso em: 19 de fev. de 2025.

CMFOR. **Comissão que altera o Plano Diretor aprova normatização de mais cinco Zeis**. Câmara Municipal de Fortaleza. Câmara Municipal de Fortaleza, 2024b. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/noticias/comissao-que-altera-o-plano-diretor-aprova-normatizacao-de-mais-cinco-zeis>>. Acesso em: 19 de fev. de 2025.

COSTA LIMA, M. Q. **Ver a cidade: modelagem da informação para regulação de assentamentos informais**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Fortaleza, 2017.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. 2003. 229 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FARIAS, J. **A forma da inFORMAlidade: uma análise da morfologia urbana da Rocinha**. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – PROURB/FAU/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

FERRARA, L. N; FURIGO, R. F. R; MORETTI, R. S; SAMORA, P. R; Saneamento básico e urbanização de favelas: os desafios para a universalização à luz das especificidades da ocupação dos assentamentos precários. **Dimensões do Intervir**

em Favelas: desafios e perspectivas, p. 111-118, 2019.

FORTALEZA. Lei nº 2128, de 20 de março de 1963. Aprova o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://acervo.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2024.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020**, Fortaleza, 13 mar. 2009.

FORTALEZA. Decreto Municipal 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. **Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 15.146**, Fortaleza, 23 out. 2013. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2023.

FORTALEZA. Decreto Municipal 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. **Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 15.801**, Fortaleza, 01 jul. 2016. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2023.

FORTALEZA. Lei complementar n. 236, de 11 de agosto de 2017. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 16.078**, Fortaleza, 11 ago. 2018. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/350/text?>. Acesso em 11 fev. 2025.

FORTALEZA. Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 0040/2020. Dispõe sobre a instituição e definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS Mucuripe, em conformidade com a Lei Complementar n. 062, de 02 de fevereiro de 2009 (PDPFor), e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materia-legislativa/2020/60403/lc00402020.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2024.

FORTALEZA. Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 0043/2020. Dispõe sobre normas de parcelamento, uso e ocupação do solo da Zona Especial de

Interesse Social - ZEIS Pirambu, em conformidade com a Lei Complementar n. 062, de 02 de fevereiro de 2009 (PDPFor), e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/60406/lc00432020.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2024.

FORTALEZA. Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 0045/2020. Dispõe sobre a instituição e definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS Poço da Draga, em conformidade com a Lei Complementar n. 062, de 02 de fevereiro de 2009 (PDPFor), e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/60408/lc00452020.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2024.

NAKAMURA, M. S. **O controle urbano nas favelas urbanizadas:** o caso da região do ABC. 2014. 263 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa em Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do território, Universidade Federal do Abc, Santo André, 2014.

NAKAMURA, M. S. O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC. In: Seminário URBFAVELAS, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

NISIDA, V. **Desafios da regulação urbanística no território das favelas.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul/dez 2012.

RODRIGUES, L. Áreas nobres de Fortaleza têm preços do metro quadrado acima de R\$ 16 mil; veja bairros mais caros. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 05 mai. 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/areas-nobres-de-fortaleza-tem-precos-do-metro-quadrado-acima-de-r-16-mil-veja-bairros-mais-caros-1.3508232>. Acesso em 18 fev. 2025.

ROLNIK, R. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: Seminário Internacional Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, 2000, Campinas. **Anais...** Campinas: Pontifícia Universidade

Católica de Campinas, 2000. 18 p. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

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

TCE. **Chamamento Público CHP017/23IPLANF/2023**. Processo Administrativo P282342/2023. [Seleção de uma Organização da Sociedade Civil para Celebração de Parceria de Elaboração de Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) para Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): Cais Do Porto e Cajazeiras]. TCE - Portal de Licitações, 2023. Disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/outras_modalidades/detalhes/proc/222056/licit/4350>. Acesso em: 19 de fev. de 2025.

TEIXEIRA, A. Conheça o arranha-céu mais alto de Fortaleza, com quase o dobro da altura do segundo maior. **G1 Ceará**, Fortaleza, 02 jul. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/07/02/conheca-o-arranha-ceu-mais-alto-de-fortaleza-com-quase-o-dobro-da-altura-do-segundo-maior.ghtml>. Acesso em: 18 fev. 2025.

TOLEDO, L. C.; NATIVIDADE, V.; VRCIBRADIC, P. **Repensando as habitações de interesse social**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Finep; Brasília: CNPq, 2014.

UNIVERSIDADE DE FORTALEZA. Caderno de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo da ZEIS Mucuripe. Plano Integrado de Regularização Fundiária. 2019. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/mucuripe>. Acesso em: 01 de fev. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. Normatização especial de uso, ocupação, edificação e parcelamento do solo da ZEIS Pirambu. Plano Integrado de Regularização Fundiária. 2020. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/pirambu>. Acesso em: 01 de fev. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo da ZEIS Poço da Draga. Plano Integrado de Regularização Fundiária. 2019. Disponível em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/poco-da-draga>. Acesso em: 01 de fev. 2023.