

# **A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO CAMINHO PARA UMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA TRANSFORMADORA: O CASO DE FORTALEZA**

Luísa Fernandes Vieira da Ponte, Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas

## **RESUMO**

O direito à moradia é um direito constitucional no Brasil. Para que seja cumprido de forma plena, o Estatuto da Cidade prevê ferramentas de gestão democrática, sendo uma delas a regularização fundiária. Têm-se observado, entretanto, que as políticas urbanas de Fortaleza apresentam certa seletividade no que é considerado passível de regularização, perdendo seu potencial transformador. Isso acontece quando se prioriza iniciativas de flexibilização das normativas que atendem às demandas de grandes grupos econômicos - contrariando o entendimento da função social da propriedade urbana. Este trabalho procura analisar iniciativas de regularização fundiária em Fortaleza e em que medida seu potencial de transformação depende da participação popular.

## **ABSTRACT**

The right to housing is a constitutional right in Brazil. In order for it to be fully complied with, the Estatuto da Cidade provides tools for democratic public administration, one of which is land regularization. However, in the urban policies of Fortaleza, a certain selectivity has been observed in what is considered subject to regularization, losing its transformative potential. This happens when initiatives to make regulations more flexible in response to demands of large economic groups are prioritized- contradicting the understanding of the social function of urban property. This work seeks to analyze land regularization initiatives in the city, and to what extent their transformative potential relies on popular participation.

## INTRODUÇÃO

A informalidade no uso do solo, seja ela no âmbito arquitetônico, urbanístico ou jurídico, é uma importante característica das cidades brasileiras. Trata-se de um fenômeno em expansão no mundo inteiro, que predomina em diversos cenários. Informalidade não se restringe a assentamentos urbanos de população de baixa renda, fazendo-se presente também em bairros de classe média e alta, como aponta a crescente literatura sobre o tema (Roy 2005; Rolnik 1999; Rocco e Ballegooijen 2019; Fernandes, 2011). Ela seria, na verdade, um processo estrutural de construção das cidades, no qual aquilo que aos olhos da lei é descrito como exceção, acaba virando regra. Diante disso, se referir a assentamentos urbanos precários como “assentamentos informais” torna-se uma apreensão incompleta, reverberando a ideia de estigmatização desses espaços (Rocco e Ballegooijen 2019; Fernandes, 2011). Infelizmente as políticas de regularização fundiária crescentemente adotadas na América Latina ainda partem do pressuposto da informalidade urbana como resultado da pobreza.

No sentido de dialogar com este corpo de conhecimento, este trabalho debruça-se sobre as políticas de regularização fundiária em Fortaleza, buscando identificar sua capacidade de inclusão socioespacial. Argumenta-se que a potencialidade transformadora das iniciativas de regularização está condicionada a uma relação de complementaridade entre as políticas institucionais de participação popular e as práticas insurgentes dos moradores interessados, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade socioespacial, conferindo visibilidade às suas demandas. Entende-se que uma abordagem participativa conferiria maior aproximação entre a cidade real e a cidade legal, na perspectiva de atender à justiça social e à diminuição de desigualdades socioespaciais. Interessa aqui investigar de que forma os instrumentos urbanísticos para fins de regularização fundiária previstos pelo Estado podem cumprir papéis transformadores e inclusivos em contextos com alto grau de informalidade urbana.

A discussão será realizada a partir de resultados obtidos por meio do acompanhamento de disputas em torno da implementação de instrumentos urbanísticos de regularização fundiária e regulamentação de uso e ocupação do solo na cidade de Fortaleza, como a construção da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), além da representação da Universidade na Comissão Permanente

de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) entre 2013-2015 e 2017-2019. Soma-se a isso as práticas de assessoria técnica, ligadas à extensão universitária.

Estas práticas de assessoria aos movimentos de moradia ocorreram em 1) dois espaços de articulação popular em Fortaleza: a Frente de Luta por Moradia Digna e o Campo Popular o Plano Diretor, nos quais foi realizada observação participante; 2) junto ao território do Grande Bom Jardim, incluindo a participação das autoras na equipe que elaborou o Plano Integrado de Regularização Fundiária da Zona Especial de Interesse Social<sup>1</sup> do Bom Jardim (PIRF da ZEIS Bom Jardim)<sup>2</sup>; e 3) por fim no território Beco da Galinha, por meio do acompanhamento e auxílio à comunidade nas ações de resistência à remoção forçada.

Complementarmente, além de pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas com: um morador da comunidade do Beco da Galinha; com uma moradora do Grande Bom Jardim atuante nas organizações comunitárias da Nova Canudos; uma arquiteta que soma experiências em processos de regularização fundiária na cidade, inclusive na Nova Canudos; uma advogada popular que trabalha com demandas de regularização fundiária em resposta a pedidos de reintegração de posse no Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA); e um advogado, ex-assessor (2013-2019) do núcleo de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), órgão municipal responsável por implementar a política de regularização fundiária para fins de habitação de interesse social.

Para discutir o potencial transformador das iniciativas de regularização fundiária em Fortaleza, o artigo se divide em quatro partes. A primeira refere-se a uma discussão teórica, na qual se revisará e discutirá a literatura referente às potencialidades e limitações da participação popular perante os desafios das políticas de regularização fundiária. Esta discussão contextualiza os casos e define conceitos utilizados. A segunda parte trata das situações empíricas sobre a cidade de Fortaleza, nas quais se apresentam os resultados da pesquisa sobre as políticas de

---

<sup>1</sup> As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um instrumento urbanístico previsto pelo Estatuto da Cidade, que visa demarcar áreas no território urbano destinadas, principalmente, à regulação fundiária e urbanística e à provisão de habitações de interesse social (HIS). Para essas zonas, os parâmetros urbanísticos são repactuados por meio de Plano específico.

<sup>2</sup> Os produtos finais do PIRF da ZEIS Bom Jardim estão disponíveis em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.

regularização fundiária da cidade, aprofundando-se no caso do Beco da Galinha. Em seguida, a terceira parte apresenta o caso da comunidade de Nova Canudos, no território do Grande Bom Jardim, que demonstrou o potencial de transformação social advindo de políticas de regularização fundiária. A quarta e última parte constitui as considerações finais deste trabalho. Utilizamos os resultados da pesquisa conduzida para refletir sobre os modos como o potencial dos processos de regularização fundiária se alarga quando iniciativas de participação e mobilização popular são empreendidas.

## **CONTEXTUALIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS**

O Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal 10.257/2001, regulamenta os artigos 182 e 183<sup>3</sup> da Constituição Federal de 1988, referentes à política urbana. É considerado um importante passo no sentido da gestão democrática das cidades brasileiras. Isso se dá principalmente pelo estabelecimento de princípios democráticos básicos, como o planejamento participativo e a função social da propriedade, e dos instrumentos que legitimam e legalizam os assentamentos informais, conhecidos como regularização fundiária. A regularização fundiária ocorre no âmbito jurídico, conferindo a posse da propriedade por meio de instrumentos como Usucapião e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), permitindo a flexibilização de parâmetros de parcelamento do solo e lidando com o estabelecimento de novos parâmetros edilícios, estes últimos por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O Estatuto descreve a participação no contexto do planejamento urbano como uma prerrogativa da população em processos como a “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”<sup>4</sup>. De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pós Estatuto da Cidade, os municípios devem adotar Conselhos de Desenvolvimento Urbano, Audiências

---

<sup>3</sup> Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre a política urbana brasileira.

<sup>4</sup> O artigo 2 do Estatuto da Cidade estabelece que: “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

Públicas, Estudos de Impacto de Vizinhança além de participar do Sistema Nacional de Conferências das Cidades visando a democracia direta (Souza 2002). Ademais, todos os outros instrumentos de desenvolvimento urbano nele previstos também dependem de controle social, sendo necessário garantir-se “a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”<sup>5</sup>.

É certo que o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que se apoia na participação e no ideário do controle social tem sido desmontado formalmente desde o governo Michel Temer (MDB), a partir de 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff (PT). Entretanto, mesmo anteriormente a este marco rumo ao autoritarismo político brasileiro, o requerimento legal da participação popular parece não ter sido suficiente para a promoção de um debate público amplo sobre os rumos das cidades. Se por um lado, pode-se argumentar que isso se deve aos sinais de deterioração da gestão democrática urbana a nível nacional, com a saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades ainda em 2005, num nível teórico, por outro lado, alguns autores brasileiros já apontam limites e paradoxos da participação no âmbito das políticas urbanas mesmo em contextos políticos democráticos (i.e Kapp e Baltazar 2012; Bassul 2010; Bois e Milagres 2021).

Os instrumentos de participação e democratização das decisões sobre a cidade foram originalmente uma pauta dos setores progressistas da sociedade brasileira, porém aos poucos os setores conservadores passaram de uma atitude crítica à sua defesa e até mesmo à promoção de iniciativas de participação popular. Bois e Milagres (2021 apud Dagnino 2004) identificam uma espécie de confluência perversa entre os interesses dos "setores ligados ao projeto democrático" e aqueles "ligados ao projeto neoliberal", no sentido de que ambos reivindicam a diminuição da centralidade do Estado no processo decisório. O estudo pioneiro de Bassul (2010) corrobora com esta tese ao revelar a mudança de atitude de setores ligados ao capital imobiliário brasileiro durante a tramitação da proposta de lei do Estatuto da Cidade no período pós-Constituição. Baseado em seu trabalho de análise do conteúdo das emendas parlamentares ao projeto de lei do EC durante a tramitação do projeto, ele identifica essa mudança de atitude dos setores conservadores, destacando casos em

---

<sup>5</sup> O artigo 4 do Estatuto da Cidade estabelece que: “para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

que estes mesmos setores clamam pela obrigatoriedade da participação. Este é o caso de uma proposta do Secovi-SP em 1999 que sugere a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil” (Bassul 2010:84).

No mesmo sentido, Kapp e Baltazar (2012) apontam, por meio de seu estudo de caso em Belo Horizonte, como a participação institucional pode se afastar da autonomia cidadã. Elas demonstram que a participação é usada para legitimar uma agenda pré-estabelecida, ao invés de fornecer ferramentas de decisão para os moradores, de modo que eles possam estabelecer e modificar regras. Elas defendem a prática de uma participação autônoma, mais próxima ao ideal do direito à cidade conforme conceituado por Lefebvre, ao invés da participação instrumentalizada adotada de forma recorrente nas cidades brasileiras.

A inserção da lógica neoliberal no planejamento das cidades brasileiras, resultante da reestruturação da produção capitalista que vem ocorrendo desde o fim do século XX, tem enfraquecido a esfera pública, dificultando a implementação do ideário da política urbana democrática (Maricato 2007; Arantes 2006) e deteriorando o potencial de inclusão nos espaços institucionais de participação e decisão coletiva. No sentido de diferenciar a participação “colonizadora” daquela com maior potencial de transformação social, Vainer (2009) chama atenção para a questão da visibilização do conflito. Segundo ele, o reconhecimento dos conflitos urbanos na esfera pública é uma importante ferramenta para revelar as desigualdades existentes e para abrir frentes de mudança na gestão política. O consenso, trabalhado pelo planejamento estratégico institucional, pressupõe uma cidade homogênea, havendo aceitação da cidade como sujeito simples (Vainer 2009).

Os perigos deste movimento de incorporação seletiva das pautas dos grupos excluídos pelo debate público urbano também têm sido registrados na literatura internacional. Apoiando-se em estudos de casos na África do Sul, Miraftab (2004) documenta ocasiões em que, diante das limitações dos espaços de diálogo criados pela institucionalidade, que denomina de espaços convidados (“*invited spaces*”), atores vulneráveis criam organizações extra-governamentais e/ou movimentos de base para discutir e desenvolver suas próprias formas de pensar a cidade em espaços inventados (“*invented spaces*”).

Assim, estudos urbanos críticos têm apontado que a participação em planejamento urbano pode ser usada para dominar e homogeneizar as pautas. O

debate público, dessa forma, só tem potencial de transformação se considerar reivindicações de grupos vulneráveis na construção de políticas públicas. Aqui, a transformação é entendida como um caminho comprometido com a inclusão e a justiça socioespacial. Porém, na realidade das cidades brasileiras, as demandas da população que ocupa o território de maneira informal não costumam ser consideradas no debate político institucional hegemônico. Num contexto de ampla informalidade urbana, como fomentar a participação popular transformadora, se a voz de grupos vulneráveis é frequentemente deslegitimada devido, entre outros fatores, ao seu status de irregularidade fundiária?

O atual contexto de estigmatização dos moradores em assentamentos informais precários resultam de um modelo de urbanização que se desenvolveu a partir de meados do século XX, acompanhado da perda de capacidade de *enforcement*<sup>6</sup> da legislação e do reduzido controle urbano exercido pelo Estado (Cardoso 2003; Moretti e Amore 2019). A industrialização tardia brasileira, aliada à inserção numa lógica capitalista pós-guerra, direcionou a atenção e os recursos do Poder Público para investimentos na promoção do desenvolvimento econômico, o que trouxe limites ao investimento no campo social. Na conjuntura recente de ascensão do ideário neoliberal, o "Estado Protetor" se torna ainda mais limitado, portanto incapaz de acompanhar o processo de modernização do ambiente construído (Arantes 2006). Os mínimos sociais estabelecidos pelo Estado de bem-estar social se tornam não-universais no contexto brasileiro, ao passo que são providos a uma parcela restrita da população, em geral aos grupos de maior poder econômico, intensificando, por exemplo, disparidades de acesso ao mercado formal de terras e às infraestruturas urbanas (Cardoso 2003; Rolnik 1999).

A noção dualista entre formalidade e informalidade tem sido questionada pela literatura, que tenta entendê-los como dois conceitos interdependentes e relacionados. Neste sentido, cabe distinguir informalidade e ilegalidade. Enquanto a informalidade pode ser conceituada como atividades que não aderem às regras institucionais e por isso não possuem proteção social do Estado, a ilegalidade é uma atividade que expressamente contradiz as normas sociais e civis vigentes (Smolka e Mullahy 2007). Assim, autores como Rocco e Ballegooijen (2019) e Mukhija e Loukaitou-Sideris (2014) defendem que o conceito de informalidade possui um caráter

---

<sup>6</sup> Capacidade de aplicação das leis.

paradoxal, podendo agir de forma exploradora ou transformadora, a depender dos atores sociais que a praticam. Além disso, como constatado anteriormente, é equivocado relacionar a informalidade somente à pobreza, uma vez que é constatada em um largo espectro de realidades socioespaciais informais (Roy 2005; Fernandes 2011; Freitas 2017). Importa, assim, reconhecer um pluralismo jurídico pré-existente operando sobre os territórios informais, que diz respeito, por exemplo, à origem de sua formação, aos sistemas de posse vigentes, à consolidação das ocupações, aos pactos de compra, venda e aluguel da terra e às normas jurídicas vigentes, como o parcelamento oficial do solo (Fernandes 2011; Sousa Junior 2019). A sobreposição desses e outros fatores revelam cenários complexos, que caracterizam a informalidade de forma muito mais abrangente que o binômio legalidade-ilegalidade.

A legitimidade, ou o potencial de transformação social da urbanização informal, se dá nos casos em que se urbaniza sem considerar os parâmetros legais num cenário de falta de opções, não se caracterizando como infração premeditada da lei, ou que vise algum tipo de vantagem pessoal advinda da burla da lei (Cardoso 2007). Frequentemente ela se deve ao desconhecimento das normativas, que se alia à falta de alternativas frente à incapacidade institucional do Poder Público de controle urbano (Cardoso 2003). Nesses casos, o status de informalidade acarreta a ausência de proteção social do Estado, o que produz diversos outros problemas: ambientais, sociais, políticos, de acesso a serviços públicos etc, provenientes, principalmente, da estigmatização e entendimento desses moradores enquanto não-cidadãos (Freitas 2019; Fernandes 2011). Por outro lado, bairros que concentram população de renda média e alta em zonas centrais, não apresentam anuência completa às normas de uso e ocupação do solo vigente.

Fernandes (2011) argumenta que, ao invés de contrapor legitimidade e legalidade, deve-se focar na construção de uma ordem jurídica inclusiva, que respeite os processos de informalidade - algo já abordado indiretamente pela Constituição de 1988 quando trata como fundamental o direito à moradia. Nesse sentido, Fernandes (2011) defende que não regularizar assentamentos informais não é politicamente sustentável. Por outro lado, o autor alerta para o fato de que a regularização indiscriminada das situações irregulares destituída dos princípios da função social da propriedade pode acabar por reforçar segregação e situações de exclusão capazes de alimentar o ciclo vicioso da ilegalidade, ao invés de combatê-lo. Além disso, o autor sugere pensar na regularização da terra de forma integrada, reconhecendo sua

ligação com outros processos, como o de melhorias habitacionais e de requalificação do meio urbano. Ao entender essas relações como indissociáveis do meio urbano, há maior potencial de inclusão urbana e melhoria na qualidade de vida dos moradores, na busca de cumprir o princípio do uso democrático dos instrumentos de planejamento urbano previsto pelo Estatuto. Também é relevante, nesse sentido, considerar as especificidades locais de cada assentamento.

Percebe-se assim que a regularização de assentamentos informais e a participação social no processo decisório da política urbana são complementares. Na realidade prática da condução da gestão urbana, entretanto, estes são frequentemente dissociados. Contribuindo para o debate sobre o potencial transformador do planejamento urbano, a abordagem aqui pretendida analisa o caso de Fortaleza com um foco na relação entre estes dois pilares da gestão urbana democrática no Brasil: participação e regularização.

## **FORTALEZA: PLANEJAMENTO E ESPAÇOS DE DISPUTA**

O planejamento urbano na cidade de Fortaleza é regido por um conjunto de leis. As mais influentes incluem o Plano Diretor Participativo (PDPFor) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), cuja elaboração é encabeçada pelos diferentes órgãos municipais. O PDPFor, datado do ano de 2009, é representativo da nova geração de planos diretores aprovados pós EC. Esta nova geração busca deixar de lado o tecnocratismo e se aprofundar em questões propostas pelo Estatuto, como a participação popular, a função social da propriedade e o debate sobre a legitimidade dos assentamentos informais precários (Freitas 2019; Machado 2014; Pequeno e Freitas 2012). O novo paradigma de planejamento fez com que instrumentos jurídicos que visavam a inclusão urbana de grupos vulneráveis fossem incorporados ao PDPFor 2009, resultado de avanços na direção de um processo decisório participativo (Machado 2014). Apesar disso, a implementação destes foi bastante aquém do esperado pelos movimentos sociais que participaram da sua construção. Para além da demora em sua implementação, observa-se, no período posterior, diversas alterações em sua proposta original.

As iniciativas institucionais de regularização fundiária visando a segurança de posse são conduzidas pela Habitafor (ver imagem 01), órgão municipal de Habitação,

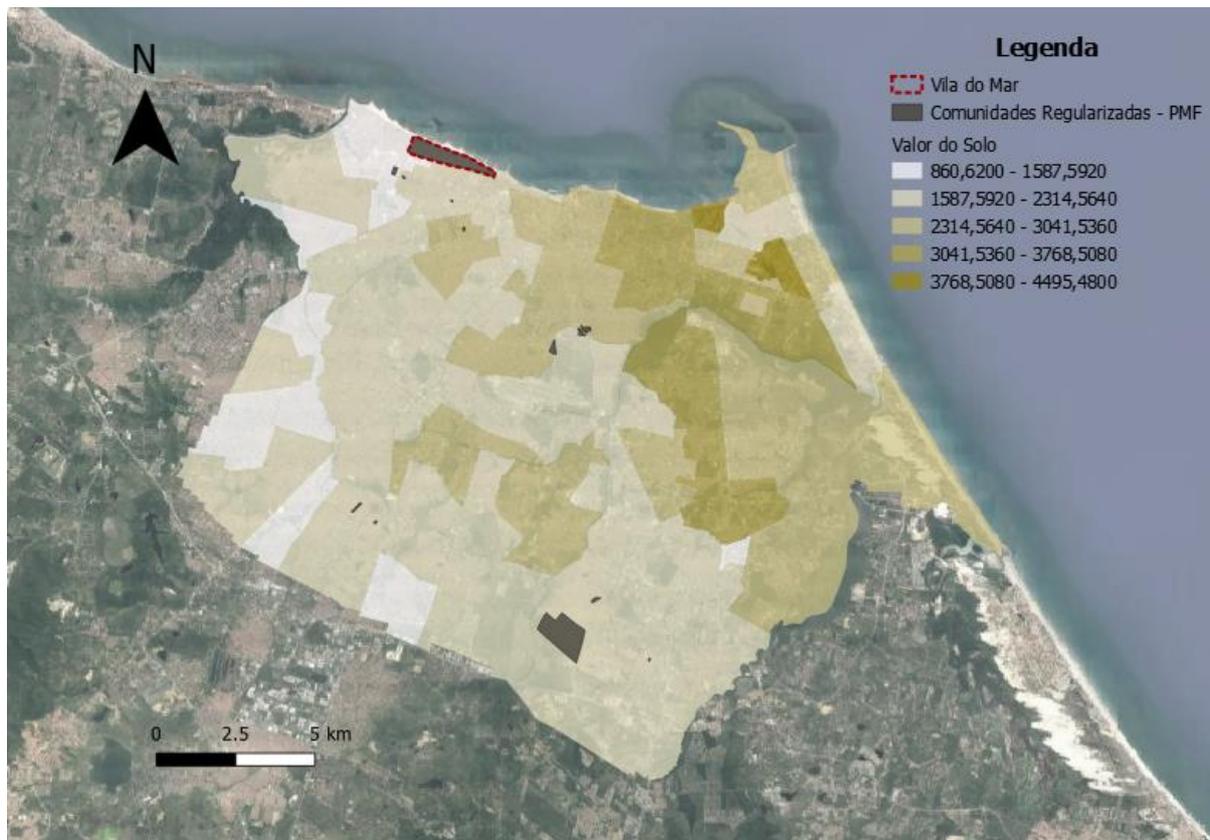
e apresentam uma série de limitações, em especial por atuarem apenas no âmbito jurídico, da legalização da propriedade. Geralmente, são emitidos títulos individuais de propriedade, desconectados da necessidade de qualificação urbanística do território. Entrevistas com dois advogados que atuam com a implementação desta política atestam estas limitações. Enquanto o entrevistado que atuou núcleo de regularização fundiária da Habitafor assegura que esta é uma conquista dos moradores das ocupações da cidade, a outra entrevistada, a advogada popular que atua junto ao Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) da Assembleia Legislativa do Ceará na defesa dos moradores que sofrem processos de despejos, reconhece a insuficiência e a lentidão dos processos de regularização fundiária conduzidos pelas duas últimas gestões administrativas.

A própria estrutura de atuação do órgão municipal já apresenta algumas limitações. A Habitafor é um setor pequeno, que trabalha em muitos casos com profissionais terceirizados. Isso leva à fragmentação dos processos e à dificuldade de controle dos procedimentos de forma coesa, como parte de um todo. A pouca transparência também se torna um problema por dificultar maior aderência da população aos processos, revelando distanciamento da política pública com a função social na gestão deste instrumento. Além disso, outro agravante é a falta de comunicação entre os órgãos municipais que trabalham com questões tangenciais, como a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

Além disso, identificou-se, nos depoimentos dos advogados entrevistados e da arquiteta, que já atuou em diversos processos de regularização fundiária na cidade, que há dificuldade de se aplicar uma legislação pensada para a cidade formal em territórios que não se desenvolvem seguindo as mesmas lógicas. Isso não significa, entretanto, que a solução se dê por regras demasiadamente flexíveis, o que poderia resultar numa regularização de situações precárias.

As iniciativas de regularização que têm sido realizadas pelo Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) nas duas últimas gestões (ver imagem 01), tem enfoque na resolução de questões de insegurança de posse por meio da titulação individual. Reforça a propriedade privada como modelo e empobrece suas políticas de direito à

moradia, ao se limitar a apenas uma das dimensões<sup>7</sup> do processo de regularização fundiário pleno.



**Imagem 01:** Iniciativas de regularização fundiária conduzidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Habitafor, no período de 2013 a 2020. **Fonte:** Elaborado pelas autoras a partir de Habitafor, 2021.

A exemplo disto, destaca-se o processo de regularização fundiária ligado ao projeto do Vila do Mar, na orla de Fortaleza, que concentra a maior parte dos 7 mil imóveis regularizados pela Prefeitura nos últimos 8 anos. Analisando a planta dos lotes a serem regularizados (Imagem 02) é possível constatar que o uso deste instrumento está muito mais atrelado à resolução dos conflitos fundiários causados pela intervenção urbana do que ao comprometimento com a melhoria da qualidade de vida dos moradores. Como é mostrado na imagem 02, os moradores continuam

<sup>7</sup> As 7 dimensões do direito à moradia adequada foram estabelecidas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), por meio do Comentário Geral nº 4, que desenvolve o conteúdo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do qual o Brasil é signatário. São elas: segurança de posse, habitabilidade, acesso a serviços e infraestrutura, localização adequada, custo acessível, acessibilidade e adequação cultural.



pelos técnicos representantes do setor público como uma burocracia a ser vencida. Estes instrumentos são, na verdade, etapas necessárias para a construção de um planejamento que entregue qualidade do meio ambiente urbano.

Ademais, instrumentos de flexibilização de parâmetros urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas<sup>8</sup> (OUCs)<sup>9</sup> e a Outorga Onerosa de Direito de Construir e Alteração de Uso<sup>10</sup>, têm sido amplamente utilizados como modo de planejar a cidade, enquanto, na verdade, são originalmente pensadas para configurarem intervenções pontuais no território. Tais práticas, que deveriam ser a exceção e não a regra, ocorrem com maior frequência em benefício de grupos econômicos privilegiados, como é possível observar a partir de sua incidência espacial na cidade. Esses instrumentos são pensados com o intuito de contribuir com a melhor distribuição de infraestrutura urbana pelo território, por meio de Parcerias Público Privadas, mas têm sido implementados em áreas de renda mais alta, usualmente já bem servidas de infraestrutura urbana segundo o que é levantado pelo IBGE e pela própria Prefeitura. No caso destes espaços, geralmente os promotores imobiliários têm poder de escolha quanto à situação de informalidade, e atuam sob pretexto de ser um meio para se chegar a fins de desenvolvimento econômico e urbano. Essas informalidades específicas, quando não pactuadas com o Estado, são, pelo menos, tratadas com maior permissividade.

Outra prática de flexibilização da normativa urbana adotada pelo PDPFor 2009 é o instrumento da ZEIS. Sua inclusão foi uma conquista importante para seus

---

<sup>8</sup> A ata da 98ª reunião da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), realizada no dia 29/05/2018, registra a aprovação do relatório das novas OUCs em Fortaleza. No relatório mostrado em reunião, que apresentou o estudo para o desenvolvimento das Operações, está descrito que “o valor da terra, a dinâmica imobiliária, e os padrões de renda apontam onde os negócios podem ser viáveis”, no sentido de que a iniciativa privada não pode ser prejudicada ao investir em territórios pouco providos de infraestrutura urbana, nos quais haveria pouco retorno financeiro e um alto “risco de negócio”. Ambos documentos estão disponíveis em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/513-98-reuniao-da-cppd>.

<sup>9</sup> Os artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade definem o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, que consistem em um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Elas deverão ser implementadas mediante Lei municipal específica. BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>10</sup> Os artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade definem o instrumento da Outorga Onerosa de Direito de Construir e Alteração do Uso, que consiste na demarcação de “áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, ou nas quais será permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

moradores, fruto de sua luta e mobilização em torno dessa pauta (Machado 2014; Pequeno e Freitas 2012). Entretanto, muito pouco foi feito desde a aprovação do Plano até 2019. Nesta data se iniciou o processo de execução dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), para 10 territórios definidos como ZEIS, considerados prioritários. A demora de uma década entre sua criação e um primeiro passo significativo para sua implementação contrasta com a celeridade da implementação dos instrumentos que se apoiam em parceria com o setor privado. Além disso, esse primeiro passo deve ser atribuído à ação dos movimentos de moradia que construíram um cenário de pressão popular e jurídica de grande incidência política (Freitas 2015; Brasil 2016), num processo que poderia ser classificado por Miraftab (2012) como um "*invited space of dialogue*". Parte desse processo pode ser consultada na ata de Audiência Pública convocada pelo Ministério Público do Estado do Ceará no dia 17 de outubro de 2018<sup>11</sup>.

Para além da leniência na sua regulamentação, houveram casos de negligência, em que o próprio Poder Público foi omissivo em relação à proteção dessas Zonas, abrindo espaço para que o mercado imobiliário, e até obras públicas, ameaçassem a integridade dos territórios, permitindo que tenham sido efetivadas remoções de casas dentro dessas poligonais protegidas.

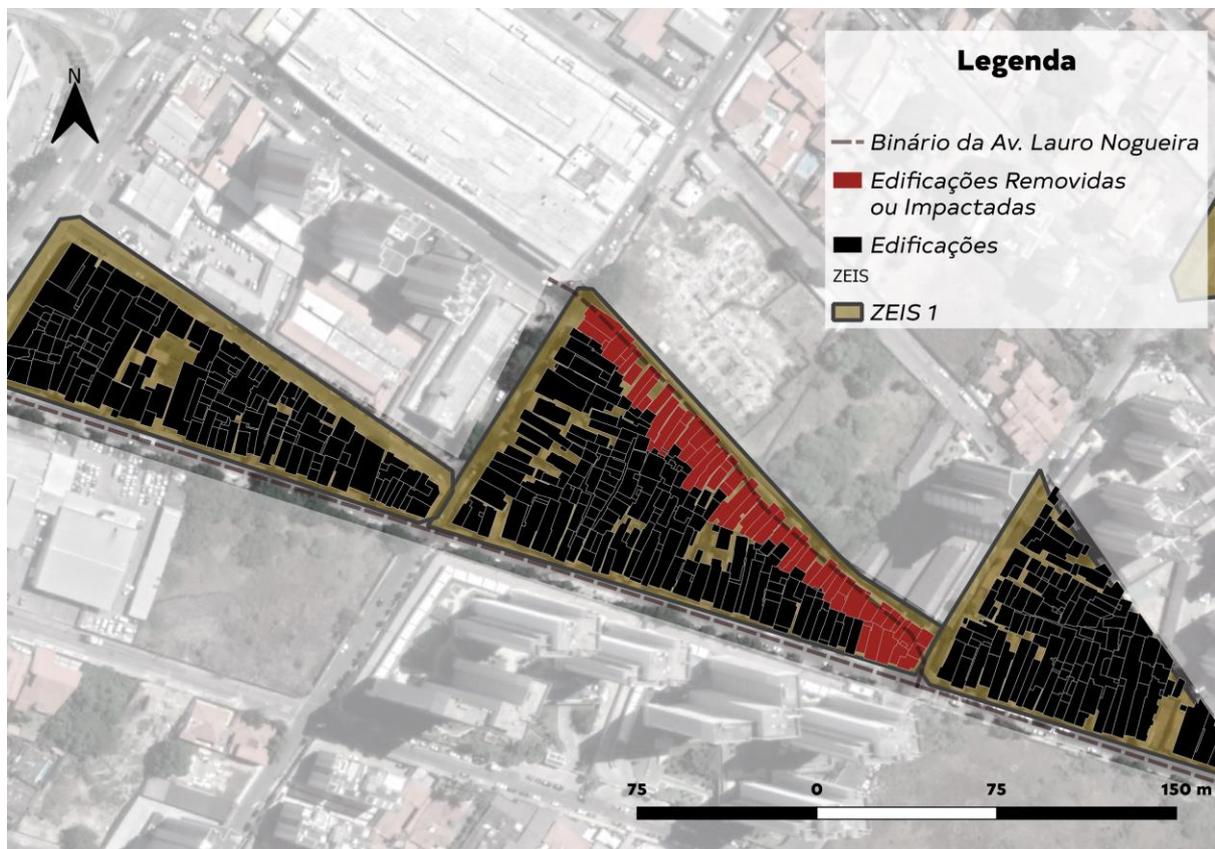
Isso ocorreu, por exemplo, no Beco da Galinha, integrante da Comunidade Verdes Mares, no bairro do Papicu, zona nobre da cidade. A comunidade, demarcada como ZEIS pelo PDPFor 2009, sofreu remoção de cerca de 90 casas para a abertura de uma via pública, componente do Binário da Avenida Santos Dumont e da Rua Desembargador Lauro Nogueira. Ao se sentirem lesados com uma oferta de indenização irrisória, insuficiente para comprarem outra habitação no mesmo bairro, os moradores procuraram a Defensoria Pública do Estado do Ceará. Conforme depoimento do morador entrevistado, foi apenas durante o processo de defesa contra a remoção iminente sem justa compensação que as famílias descobriram que moravam em uma ZEIS. Somaram-se ao movimento de resistência grupos de assessoria técnica popular em arquitetura e urbanismo. Fazendo uso de um trabalho final de graduação previamente elaborado para o bairro (Breder 2016), o grupo desenvolveu uma contraproposta ao projeto viário da Prefeitura, que, junto com a

---

<sup>11</sup> Na ata, encaminha-se marcar reuniões e oficial os órgãos municipais responsáveis e a Câmara dos Vereadores para dar início ao processo dos PIRFs.

participação de pesquisadores do Departamento de Engenharia de Transportes da UFC nas audiências públicas sobre o projeto, contribuíram para o estabelecimento de indenizações justas e compatíveis ao valor real das casas.

A Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), em resposta à Defensoria (Ofício 1903148/OF de 14 de março de 2019), afirmou a remoção como a única opção viável para concretizar o projeto, argumentando inclusive que o Beco da Galinha não se encontraria dentro da poligonal da ZEIS da Verdes Mares, não estando “protegido”. Como pode ser verificado na Imagem 03, elaborada a partir de dados da própria Prefeitura, entretanto, as habitações removidas se encontram dentro da poligonal. Vale ressaltar que, mesmo se, de fato, as casas não fossem contempladas pela ZEIS, a decisão do Poder Público não estaria justificada do ponto de vista da proteção ao direito constitucional à moradia.



**Imagem 03:** Casas do Beco da Galinha removidas e impactadas com a obra do Binário. **Fonte:** PMF (2009); PMF (2010); PMF (2018). Elaborado pelas autoras.

Além disso, os moradores relataram que agentes municipais chegaram a oferecer valores de indenizações bastante discrepantes para casas similares. Segundo eles, esta era uma estratégia deliberada dos agentes públicos para

desmobilizar a luta comunitária pela permanência no bairro. A remoção não pôde ser evitada. Entretanto, a negociação entre a comunidade e as assessorias e a Prefeitura resultou em um aumento do valor das indenizações, que, em diversos casos, chegou a ser próximo ao valor real da terra.

Situações como essa, que chegam a ir na contramão do reconhecimento do direito à cidade no qual o PDPFor se baseia, ilustram a persistência de um olhar criminalizador sobre os territórios informais de baixa renda. Sua condição de irregularidade urbanística e jurídica, aliadas ao padrão urbanístico precário, fazem com que estes territórios sejam considerados terra disponíveis para as obras e investimentos da cidade planejada<sup>12</sup>.

Dado esse contexto de violação de direitos, e de negligência das demandas espaciais dos grupos urbanos vulneráveis por parte de órgãos municipais responsáveis pela gestão cotidiana de produção do espaço urbano, algumas articulações populares foram se organizando na cidade, a fim de incidir politicamente e ter voz nos processos de tomada de decisão, a exemplo dos moradores do Beco da Galinha que, no final das contas, conseguiram mitigar suas perdas. Desse modo, em 2014, a partir da articulação entre organizações comunitárias, entidades, movimentos populares e assessorias técnicas, nasceu a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD). Seu principal intuito, desde então, tem sido o de unir forças na luta pelo direito à cidade e à moradia em Fortaleza.

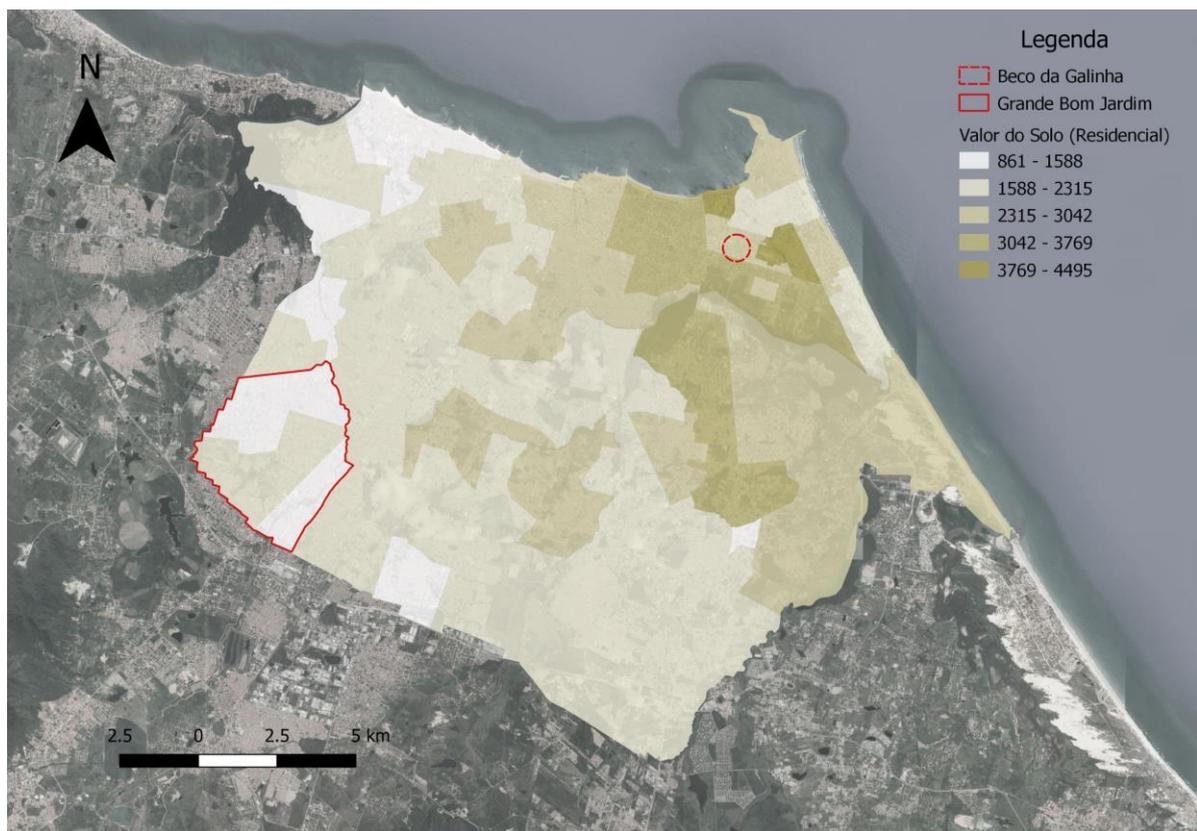
Ao longo dos anos, as ações empreendidas pela Frente de Luta produziram algumas conquistas para esses grupos historicamente negligenciados. Muitas delas estão ligadas aos direitos de moradores de assentamentos populares informais e à constante demanda por participação popular nos processos oficiais de tomada de decisão, viabilizando debate público sobre os caminhos a serem tomados no planejamento da cidade. Os espaços institucionais de participação perdem força quando deixam de reconhecer conflitos existentes na cidade e as recomendações gerais do EC são deixadas de lado pela gestão municipal, tornando-se necessária uma constante disputa por parte dos movimentos populares.

---

<sup>12</sup> Aqui entende-se “planejada” como pensada pelo planejamento urbano oficial, ligado ao Poder Público, apesar de compreender-se que há outras formas de planejamento fora do âmbito estatal.

## A PERIFERIA DE FORTALEZA: GRANDE BOM JARDIM E A NOVA CANUDOS

O Grande Bom Jardim (GBJ) é um território localizado na área periférica de Fortaleza, na zona sudoeste da cidade, compreendido por 5 bairros dentro dos quais existem diversas ocupações e comunidades. Historicamente, esta região tem recebido pouca atenção e investimentos por parte do Poder Público, apresentando precariedades infraestruturais, habitacionais e urbanas, sendo esta uma das áreas da cidade com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Fortaleza, segundo o IBGE (2010).



**Imagem 04:** O valor do solo residencial na cidade de Fortaleza: posicionamento do Beco da Galinha e do Grande Bom Jardim. **Fonte:** SEINF/PMF (2015). Elaborado pelas autoras.

A informalidade urbana está presente em boa parte do território do Grande Bom Jardim. Apesar de não haver um cenário de tensões constantes referentes às disputas de terra e ameaça de remoção por questões especulativas, como acontece em assentamentos populares mais centrais na cidade de Fortaleza, como no Beco da Galinha (ver Imagem 04), o status de informalidade dos assentamentos traz consequências negativas para os moradores. Para além da questão da insegurança de posse, é comum que haja dificuldade de acesso a serviços públicos, como

atendimento em postos de saúde ou implementação de infraestrutura urbana. Essas situações criam um cenário de ausências que também é frequentemente justificado pela incapacidade institucional e financeira do Estado, consolidando a marginalização destes territórios (Freitas 2019). Isso ocorre mesmo no território da ZEIS, já demarcado pelo Plano Diretor para futura regularização. Diante desse cenário de exclusão urbana, produzida muitas vezes pela própria prática assimétrica do planejamento, os moradores do GBJ se organizam em entidades, formando movimentos e coletivos para mitigar os efeitos das políticas excludentes no território.

Tais organizações comunitárias têm desenvolvido estratégias para assegurar direitos urbanos aos moradores. Alguns exemplos são o Plano Popular da ZEIS Bom Jardim (Freitas et al 2019) - usado, inclusive, como referência no PIRF - e a Campanha “Saneamento Já!”. Ambos são encabeçados por lideranças locais, e contam com assessoria de grupos da Universidade Federal do Ceará, como o Programa de Educação Tutorial em Arquitetura e Urbanismo (ArqPET), pautando reivindicações de curto, médio e longo prazo. Os moradores do GBJ também exercem expressiva participação nos espaços populares de discussão sobre a cidade, como a Frente de Luta por Moradia Digna, acima citada.

A comunidade Nova Canudos, localizada na ZEIS do Bom Jardim, é um dos principais expoentes da mobilização social e luta urbana no território. Segundo relatado pela entrevistada, participante de uma destas organizações comunitárias atuantes na região, a ausência histórica das políticas de assistência social na Nova Canudos provocou um contexto de organização popular em torno das pautas prioritárias dos moradores, como a ausência de banheiros nas habitações e de um sistema de saneamento ambiental na comunidade. Já em 2005, houve organização popular em torno da inclusão das demandas da comunidade no Orçamento Participativo (OP) do primeiro mandato da prefeita Luizianne Lins (PT). Em 2008, os moradores contaram com o apoio da ONG Cearah Periferia<sup>13</sup> para dar início a um processo de regularização fundiária para a comunidade.

Assim, cientes de seus direitos à segurança de posse, os moradores participaram ativamente do debate público em torno da elaboração do PDPFor 2009, tendo como um dos objetivos a delimitação da comunidade como ZEIS. Os moradores

---

<sup>13</sup> O Cearah Periferia é uma ONG, fundada em 1991, que apoia e assessoria movimentos populares urbanos de Fortaleza.

compreendiam o potencial deste instrumento que, além da já almejada regularização fundiária, poderia promover outros investimentos públicos que, em sua visão, seriam ainda mais prioritários. A versão final do PDPFor conta com a inclusão não só da Nova Canudos, mas de uma poligonal que inclui o entorno imediato da comunidade (ZEIS Bom Jardim). A contínua participação dos moradores pela implementação da ZEIS fez com que a ZEIS do Bom Jardim se tornasse uma das 10 ZEIS prioritárias da cidade de Fortaleza.

A demarcação das ZEIS e, mais recentemente, a elaboração dos PIRFs das 10 ZEIS prioritárias de Fortaleza foi uma das poucas iniciativas públicas significativas no sentido da democratização do instrumento da regularização fundiária na cidade. A experiência dos moradores da Nova Canudos revela que o processo de regulamentação da ZEIS só ocorreu devido à reivindicação política dos moradores, no sentido de superar algumas das diversas barreiras institucionais existentes para a sua implementação definitiva.

Assim, o processo de construção do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Bom Jardim, realizado em 2019, soma-se a uma série de iniciativas pré-existentes no território, que já pensavam urbanização, moradia, espaços públicos etc, e que, também, já possuíam uma organização comunitária consolidada. A regularização fundiária na ZEIS é um dos principais objetivos do PIRF. Entretanto, na utopia da ZEIS, a regularização é encarada não como um objetivo final, pois a segurança de posse tem que estar sempre aliada às questões da qualidade da moradia e do espaço urbano. Enxergando a regularização fundiária, as melhorias habitacionais e a qualificação urbana como processos indissociáveis, elas se potencializam e se tornam transformadoras, colocando em prática a inclusão urbana e trazendo melhorias duradouras na qualidade de vida dos moradores.

O processo de elaboração do PIRF possuiu várias etapas, começando com um diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário da área, passando pela proposta de Normatização Especial, o Plano de Regularização Fundiária, o Plano Urbanístico, o Plano de Geração de Trabalho e Renda e o Plano de Participação e Desenvolvimento Social. Se iniciou em 2019 por meio de uma parceria entre o Iplanfor (Instituto de Planejamento de Fortaleza) e as Universidades

de Fortaleza<sup>14</sup> - no caso do Bom Jardim, a Universidade Federal do Ceará. Em cada uma de suas etapas, contou com oficinas, nas quais, dentro das limitações de tempo e recurso do contexto de contratação do Plano, os moradores puderam participar e opinar, tomando decisões em conjunto com a equipe, havendo complementação das visões técnica e comunitária. Os produtos, assim, se apoiando também nos materiais já elaborados pela comunidade sobre o território, ganharam riqueza e profundidade por meio do debate, do conflito de ideias e da visibilização das reivindicações populares. Em suma, o processo realizado, acompanhado de participação popular, buscou dar certa autonomia aos moradores.

Mesmo depois de finalizado o processo de elaboração do PIRF, mais uma iniciativa para a regularização fundiária da comunidade da Nova Canudos foi conduzida, desta vez, pelas arquitetas da equipe do PIRF em parceria com as lideranças locais. Quando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/CE) lançou edital, em 2020, para propostas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, as técnicas elaboraram uma proposta, que foi contemplada, visando a regularização fundiária do assentamento. Apesar do próprio PIRF já garantir esse direito para a ZEIS, os processos institucionais podem ser lentos e burocráticos, e se viu no edital uma saída para a efetivação da segurança de posse da comunidade que já trazia essa reivindicação como pauta de suas lutas.

Em entrevista com uma das idealizadoras da proposta, foi possível apreender uma visão mais aproximada do processo de regularização, suas potencialidades e desafios, especificamente no território do Bom Jardim. Ela acumula outras experiências com regularização fundiária na cidade, e destaca, nesse sentido, a importância da participação dos moradores da comunidade para a viabilidade do processo - do ponto de vista logístico, mas também da necessidade da disseminação do entendimento em torno do que está sendo realizado.

---

<sup>14</sup> Três Universidades da cidade de Fortaleza foram contratadas pelo Iplanfor para elaborar os PIRFs de 9 das 10 ZEIS eleitas prioritárias, com exceção da ZEIS Dionísio Torres, que ficou a cargo do próprio Instituto. São elas: Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Universidade de Fortaleza (Unifor).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação urbana brasileira é considerada uma das mais progressistas do mundo, sendo o Estatuto da Cidade um de seus maiores símbolos. Há, entretanto, pouca capacidade por parte do Poder Público de implementação dos seus princípios e determinações legais, que vão no sentido da gestão democrática das cidades. As políticas públicas implementadas, na contramão da lei, vêm sendo vetores de um planejamento urbano que tende a reforçar desigualdades socioespaciais, especialmente quando ligadas a valores neoliberais. A participação popular, um dos pilares do EC, vem sendo menosprezada, quando não completamente negligenciada, nos processos de tomada de decisão da política urbana de Fortaleza. Esse contexto nos deixa cada vez mais distantes da autonomia cidadã (Souza 2002), e da possibilidade de decisão coletiva sobre os processos, políticas e recursos públicos - tornando a cidade que está sendo debatida, ao contrário da cidade real, em um sujeito simples e sem complexidade, como define Vainer (2009).

O rebatimento disso na pauta da informalidade urbana, realidade prevalecente nas metrópoles brasileiras, resulta, em muitos casos, num distanciamento entre as políticas de regularização fundiária e o necessário diálogo com os moradores e usuários da cidade real. Estes, ao se depararem com as limitações institucionais no que tange aos processos participativos oficiais (os *invited spaces*, como define Mirafteb (2004)), passam a constituir seus próprios espaços inventados de produção da cidade, atuando concomitantemente por meio da ação direta e da luta institucional (Bois e Milagres, 2021). Assim, a cidade esquecida também vai sendo planejada, agora por esses agentes, e a regularização, como tantas outras pautas urbanas, passa a ser pensada por quem vive e conhece a cidade informal. Não é grande contrassenso dizer que a gestão pública teria muito a ganhar legitimando esses espaços e se colocando em lugar de escuta.

A análise comparativa dos estudos das duas comunidades apresentadas - Beco da Galinha e Nova Canudos - nos permite algumas apreensões importantes. No Beco da Galinha, os moradores construíram um espaço inventado, contando com o apoio de agentes como a Defensoria Pública e assessorias técnicas populares, já que o processo decisório oficial sobre a qualificação do ambiente urbano não os incluiu. Isso também acontece na Nova Canudos, que há anos já se organiza em torno de políticas públicas sem depender da (in)ação do Estado. Aqui, porém, a ação

organizada já está estabelecida de forma mais consolidada, por meio da constante atuação dos moradores no âmbito das lutas urbanas.

Além disso, ao diferenciar os processos de mobilização de cada uma das duas comunidades, o potencial da participação (seja ela oferecida ou conquistada) nas políticas de regularização fundiária se evidencia. Por um lado, a pesquisa deixou claro os limites da participação institucionalizada até o momento em Fortaleza, onde a abertura do Poder Público municipal para a regularização e flexibilização da normativa urbanística é muito mais célere no âmbito da regularização fundiária de interesse do setor produtivo, se comparada à regularização e urbanização dos assentamentos precários de baixa renda, que enfrenta muito mais barreiras institucionais. Por outro lado, as duas comunidades tiveram que se mobilizar para ter seus interesses pautados pela ação pública. Os moradores da comunidade da Nova Canudos têm um consistente histórico de luta por pautas urbanas, e sistematicamente se organizam no sentido de dar visibilidade às suas demandas, passando, inclusive, por processos de formação política. Com suas práticas, já conseguiram reverter o fechamento de um posto de saúde localizado na comunidade, que estava previsto para acontecer devido ao processo de sucateamento que vinha enfrentando. Também se tornaram ZEIS prioritária e deram alguns passos importantes no sentido da regularização fundiária plena, ou transformadora. No caso do Beco da Galinha, não havia organização política consolidada dos moradores em torno da ZEIS, e a mobilização aconteceu de maneira pontual, uma reação frente à ameaça de remoção forçada - mas ainda assim foi possível mitigar as perdas do processo de reassentamento.

Em ambos os casos a participação e mobilização política apresentam ganhos para os cidadãos em situação de vulnerabilidade - mesmo que em diferentes escalas. Se compararmos os projetos de regularização tocados pelas lideranças da Nova Canudos com as iniciativas tradicionais de regularização fundiária conduzidas pela Prefeitura, como é o caso do Vila do Mar (Imagem 02), é evidente o maior potencial transformador da política pública da ZEIS, especialmente pela inclusão da dimensão urbanística no projeto. O processo participativo, seja ele dentro ou fora da institucionalidade, é um caminho potente para que a aplicação de instrumentos urbanos atendam aos princípios da justiça socioespacial. Ao ampliar as discussões e incorporar o conflito como parte importante da construção de políticas públicas, se avança no sentido de planejar atendendo às demandas da cidade real, em contraponto àquelas idealizadas pelos planos urbanísticos tecnocráticos.

Por fim, é importante destacar que a situação estudada ilustra, também, a importância de se pensar em uma nova ordem jurídica, que funcione segundo a lógica vigente da informalidade urbana. É necessário viabilizar processos de regularização que possam garantir um controle de qualidade do ambiente urbano, de forma a combater - e não reproduzir - desigualdades, conforme aponta Fernandes (2011). A qualidade da norma e seu potencial de transformação são viabilizados quando ela é pensada de maneira integrada, elaborando políticas públicas a partir das demandas existentes, e abrindo os processos decisórios ao debate e à participação efetiva dos moradores - seus principais sujeitos.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arantes, Pedro Fiori. 2006. "O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades." *Pós - Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP* 0, no. 20 (dezembro): 60-75. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i20p60-75>.

Bassul, José Roberto. 2010. "Estatuto Da Cidade: A Construção de Uma Lei." In *O Estatuto Da Cidade: Comentado*, editado por Celso Santos Carvalho e Anaclaudia Rossbach. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch5.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf).

Bois, Clara, e Lúcia Milagres. 2021. "Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto." *Cadernos Metrópole* 23, no. 51: 697–716. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5111>.

Brasil, Amíria Bezerra. 2016. "A Ineficácia da ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza." Tese de Doutorado (Área de Concentração: Habitat) - FAUUSP, Universidade de São Paulo.

Brasil. 2001. "Estatuto da Cidade". Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e das outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.

Breder, Vitor. 2016. "Entre Muros e Janelas: uma tentativa de Resposta à Gentrificação para a Comunidade Verdes Mares." Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará.

Cardoso, Adauto Lucio. 2003. "Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses." *Cadernos Metrópole*, no. 10: 9-25.

Cardoso, Ana Cláudia. 2007. *O Espaço Alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém*. Belém, Pará: Editora Universitária UFPA.

Kapp, Silke e Ana Paula Baltazar. 2012. "The Paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy." *Bulletin of Latin American Research* 31, no. 2: 160-73. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00660.x>.

Fernandes, Edésio. 2011. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Land Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf).

Fortaleza. 2009. Lei Municipal Complementar no 62, de 02 de fevereiro de 2009. "Plano Diretor Participativo." Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.

Fortaleza. 2017. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. "Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo."

Freitas, Clarissa F. Sampaio, Rogerio da Costa Araújo, Mariana Quezado Costa Lima, Emília Stefany de Souza Silva, Naggila Taissa Silva Frota, e Michaela Farias Alves. 2019. *Plano Popular Da Zeis Bom Jardim*. 1a ed. Fortaleza, Ceará, Brasil: Imprensa Universitária - UFC. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>.

Freitas, Clarissa F. Sampaio. 2015. "Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil." *Progressive Planning: The Magazine of Planners Network*, no. 204: 11–15. [http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/PPM\\_Sum2015\\_Freitas.pdf](http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/PPM_Sum2015_Freitas.pdf).

Freitas, Clarissa F. Sampaio. 2019. "Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil." *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action* 23, no. 3: 285–305. <https://doi.org/10.1080/13604813.2019.1648030>.

Freitas, Clarissa F. Sampaio. 2017. "Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir?" *Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo*, no. 19. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n19.2017.02>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE). "Censo Brasileiro de 2010." Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Machado, Eduardo. 2014. "Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008)". *Reflexión Política* 16, no. 31: 16. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/1977>.

Maricato, Ermínia. 2007. "Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo". In *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*, 51-76. Rio de Janeiro, RJ: Revan.

Miraftab, Faranak. 2004. "Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics." *Wagadu* 1, 1-7.

Miraftab, Faranak. 2012. "Planning and Citizenship." In *The Oxford Handbook of Urban Planning*, 1180–1204. <https://urban.illinois.edu/images/miraftabPDFs/Miraftab-OHP-final.pdf>.

Moretti, Ricardo de Souza, e Caio Santo Amore. 2019. "Direito à Legalidade e Retomada Do Controle Público Sobre a Produção Da Cidade." Acadêmico. *BR CIDADES* (blog). [https://aa59985d-8abd-4c0b-b836-ee66741e80a4.filesusr.com/ugd/9fc67a\\_7871395f5e52422494391723e5c98133.pdf](https://aa59985d-8abd-4c0b-b836-ee66741e80a4.filesusr.com/ugd/9fc67a_7871395f5e52422494391723e5c98133.pdf).

Mukhija, Vinit e Anastasia Loukaitou-Sideris (Orgs.). 2014. *The Informal American City: Beyond taco trucks and day labor*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Oliveira, Fabrício Leal de, Fernanda Sánchez, Giselle Tanaka, Poliana Monteiro, e Regina Bienenstein (Eds.). 2016. *Planejamento e Conflitos Urbanos: Experiências de Luta*. Coleção Etern. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

Pequeno, Renato, e Clarissa F. Sampaio Freitas. 2012. "Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza." *Cadernos Metrópole* 14, no. 28: 485–505. <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14819>.

Rocco, Roberto, e Jan van Ballegooijen. 2019. "The Political Meaning of Informal Urbanization." In *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*, 01–10. Abingdon, Inglaterra: Routledge: Taylor & Francis Group.

Rolnik, Raquel. 1999. "Para Além Da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936)." In *Metrópole e Globalização: Conhecendo a Cidade de São Paulo*. São Paulo, SP: Cedesp.

Roy, Ananya. 2005. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning." *Journal of the American Planning Association* 71, no. 2: 147–58. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.

Smolka, Martim Oscar, e Laura Mullahy (Eds.). 2007. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Sousa Júnior, José Geraldo de. 2019. *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*. Vol. 9. Brasília: Editora UNB. <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>.

Souza, Marcelo Lopes de. 2002. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica Ao Planejamento e à Gestão Urbanos: Uma Introdução Crítica Ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Vainer, Carlos. 2009. "Pátria, Empresa e Mercadoria: a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, 5a ed., 75-103. Petrópolis, RJ: Vozes.

Vainer, Carlos. 2007. Palestra do Prof. Titular Carlos Vainer no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007.