



GT 03 – Desafios do cumprimento da função social da propriedade e dos princípios da política urbana frente à (des)mercantilização da cidade

ZEIS EM SOBRAL-CE: AVANÇOS E DESAFIOS FRENTE ÀS DISPUTAS PELO SOLO URBANO

Luana Rodrigues da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se consolidaram, nas últimas décadas, como um importante instrumento para a garantia e promoção do direito social à moradia digna à população de baixa renda. Em cidades médias, onde os padrões de expansão urbana não fogem aos das grandes metrópoles e refletem a segregação socioespacial característica do processo de formação das cidades brasileiras, as ZEIS podem configurar uma importante estratégia para a aplicação do princípio da função social da propriedade, especialmente diante da intensificação das pressões imobiliárias e da mercantilização do solo urbano nesses territórios.

Em tal contexto, o presente estudo busca investigar o histórico de implementação das ZEIS em Sobral-CE, cidade média localizada no semiárido nordestino, a partir de um estudo comparativo das legislações de zoneamento urbano promulgadas pós Estatuto da Cidade. Com o objetivo de avaliar como o instrumento foi incorporado ao planejamento urbano local e em que medida contribuiu para o estabelecimento de uma reserva fundiária destinada à habitação de interesse social, a pesquisa adota como recorte temporal três marcos político-institucionais: o Plano Diretor Participativo de 2008, a revisão do Zoneamento Urbano, realizada em 2018, e a Revisão do Plano Diretor de Sobral, concluída ao final de 2023. Para tanto, a metodologia utilizada incluiu a análise documental e cartográfica a partir de diferentes normativas, planos diretores e plantas de zoneamento, além de revisão bibliográfica por meio de livros, artigos e dissertações.

¹ Arquiteta Urbanista, Pós Graduada em Gestão Ambiental Pública pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Email: luanarodriguesdt@gmail.com



2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O município de Sobral está localizado na porção norte do estado do Ceará, a cerca de 231 km da capital, Fortaleza, e se destaca como um dos mais influentes da região. Contando com pouco mais de 200 mil habitantes, de acordo com dados recentes do Censo IBGE², pelo menos 88% da população sobralense é urbana, estando a maior parte deste contingente populacional concentrada na Sede Urbana do município.

O modelo democrático de planejamento urbano e gestão das cidades, inaugurado com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (EC 2001), refletiu a instituição de um novo paradigma para a política urbana brasileira. Nesse sentido, ainda que Sobral possuísse dois planos diretores formulados - o Plano Diretor de 1967 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 2000, o primeiro instrumento de planejamento a englobar a dimensão da participação social foi instituído somente sete anos após a sanção do EC, em 2008.

O Plano Diretor Participativo de Sobral (PDP 2008) propôs avanços no âmbito do ordenamento territorial do município, incluindo a definição de zonas especiais - a análise histórica demonstra que a introdução do conceito de Zonas Especiais de Interesse Social no município ocorreu formalmente a partir de então. Entretanto, o plano não dispunha de uma revisão da planta do zoneamento urbano vigente, que datava de 2000, delegando a regulamentação dos instrumentos propostos a normativas futuras, que seriam elaboradas a posteriori. Assim, ainda que o PDP conceituasse as ZEIS como porções do território prioritárias para o recebimento de ações de urbanização, regularização fundiária e habitação, a ausência de uma demarcação espacial representou uma fragilidade ao instrumento. O plano limitou-se a indicar, objetivamente, apenas os conjuntos habitacionais populares de iniciativa pública, construídos ou em processo de conclusão, como ZEIS. A regulamentação prevista, condicionada à elaboração de novos dispositivos normativos, por fim não se efetivou.

Em contraste com a ausência de regulamentação para os instrumentos de justiça territorial, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2014 pelo menos três alterações ao texto do PDP foram sancionadas em prol da expansão do perímetro urbano da Sede do município. Isto acarretou em uma significativa expansão dos limites da Sede Urbana, o que, no entanto, não

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022



representava uma tendência de crescimento populacional. Na prática, essa expansão territorial partia de demandas diretas do mercado imobiliário, a fim de incorporar novas áreas para o lançamento de empreendimentos residenciais³.

A revisão do zoneamento urbano de 2000, por sua vez, foi realizada a partir da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), iniciada em 2015 e que pautou-se na possibilidade de redução do perímetro urbano da Sede, já que este não refletia a abrangência da malha urbana então consolidada. Por conseguinte, em 2017, foi aprovada uma alteração ao perímetro, efetuando a redução de aproximadamente 43% da área estabelecida até 2014⁴. Nesse mesmo período, avançavam-se os estudos para a revisão da LPUOS, observando as disposições do PDP de 2008 e a recente alteração do perímetro para o desenvolvimento do Plano de Elaboração do Zoneamento Urbano de Sobral.

No que se refere à delimitação das zonas especiais, a revisão do zoneamento determinou a demarcação de áreas sem fazer sobreposição às demais zonas, garantindo a demarcação de territórios prioritários para a regularização fundiária e urbana de interesse social. O incremento de áreas foi considerável, especialmente se comparado à parcela quantificável disposta no PDP 2008: a LPUOS, aprovada em 2018 mediante a Lei Complementar nº 60, trouxe a demarcação de dezenove porções territoriais reconhecidas como ZEIS, englobando assentamentos precários de ocupação espontânea, conjuntos habitacionais de iniciativa pública e até mesmo porções de bairros populares, incluindo áreas de expansão no entorno dos núcleos consolidados.

Destaca-se, ainda, a designação de classificação automática de áreas doadas ao Fundo de Terras Municipal como ZEIS, independentemente da zona urbana em que as terras se situassem. Essa medida pode ser compreendida como uma ferramenta estratégica na instituição de uma reserva fundiária dedicada à provisão habitacional. No Zoneamento Urbano de 2018, o somatório das áreas demarcadas como ZEIS chega a cerca de 8% do território da Sede Urbana, abrangendo, aproximadamente, 419 hectares.

Completando-se o prazo decenal de vigência do Plano Diretor Participativo de 2008, também em 2018 deram-se os primeiros esforços para a sua revisão, oficialmente iniciada ao final de 2019 e estendida até 2023, devido à intercorrência da pandemia de COVID-19.

³ ALVES, W. G. **Das experiências geográficas sobre o Planejamento Urbano à leitura dos Planos Diretores da cidade de Sobral-Ce**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Vale do Acaraú, Sobral, 2022, p.167.

⁴ *ibid.*, p.171.



No âmbito da revisão do Plano Diretor de Sobral, considerou-se que a delimitação proposta para as ZEIS em 2018 possuía algumas lacunas e incongruências, além de não realizar a classificação das tipologias habitacionais presentes no território. Diante disso, indicou-se o ajuste de alguns perímetros e a classificação das ZEIS em três tipologias principais: ZEIS 1 - Ocupação, referente às ocupações espontâneas e adensadas, as ZEIS 2 - Conjuntos Consolidados, compreendendo os conjuntos habitacionais populares, e as ZEIS 3 - ZEIS de Vazios, compostas por áreas vazias ou subutilizadas com destinação à produção de HIS e/ou equipamentos comunitários.

Por meio da classificação e espacialização das tipologias, ao menos 30 áreas foram indicadas como ZEIS de Vazio, contabilizando 96 hectares pulverizados no território da Sede Urbana. Ao todo, houve um incremento real de cerca de 18% de áreas em relação ao zoneamento urbano de 2018, considerando aquelas destinadas a garantir a permanência e urbanização das zonas ocupadas e aquelas destinadas à reserva de novas terras para a construção de habitação popular.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado possibilitou uma análise da aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social em Sobral-CE, evidenciando aspectos evolutivos no âmbito normativo e avanços políticos na promoção do direito à moradia, considerando o período compreendido entre 2008 e 2023. Em observância aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, a incorporação das ZEIS à legislação urbana do município avançou, com efeito, em uma política de reserva de terras públicas para a provisão habitacional. Contudo, a efetividade pretendida ao instrumento confronta desafios de ordem institucional, política e social próprios da realidade atual do município.

Os núcleos que compõem as ZEIS devem ser regularizados por meio da elaboração e implementação de Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), segundo as definições da recente revisão do Plano Diretor, com vistas à instituição de normativas especiais e à definição de estratégias de desenvolvimento local. Esse processo está condicionado à revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), responsável por dispor dos prazos para a regulamentação das ZEIS e por nortear a construção dos PIRFs. Em Sobral, o último PLHIS data de 2012, já bastante defasado para a situação habitacional corrente. Ademais, a regulamentação efetiva do instrumento requer mobilização e engajamento popular, além de vontade política.



A gestão integrada e participativa dos núcleos, por meio de conselhos gestores, também é prescrita no novo plano diretor. Ainda assim, reconhece-se que ausência de maiores articulações políticas e coletivas podem representar desafios à real efetivação das ZEIS no território, interpondo-se, por fim, como entrave ao cumprimento da função social da propriedade no município, sobretudo nas áreas ocupadas pela população mais pobre.

REFERÊNCIAS

ALVES, W. G. **Das experiências geográficas sobre o Planejamento Urbano à leitura dos Planos Diretores da cidade de Sobral-Ce.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Vale do Acaraú, Sobral, CE. 2022.

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2025. 488 p.

Brasil. [Estatuto da Cidade (2001)]. **Estatuto da Cidade.** 3 ed. Brasília, DF, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 28, de 15 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Sobral e dá outras providências. Sobral, Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://seuma.sobral.ce.gov.br/images/leis/plano-diretor-2008-compressed.pdf>. Acesso em 24 mar. 2025.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 60, de 18 de julho de 2018.** Altera o Título II da Lei Complementar nº 006, de 01 de fevereiro de 2000, e dá outras providências. Sobral, Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <https://www.camarasobral.ce.gov.br/arquivos/1545/LeiComplementar602018.pdf>. Acesso em 24 mar. 2025.

SOBRAL. **Lei Complementar nº 92, de 17 de novembro de 2023.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Sobral, e dá outras providências. Sobral, Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www.camarasobral.ce.gov.br/arquivos/440/LeiComplementar922023.pdf>. Acesso em 24 mar. 2025.