



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO**

**GUILHERME BEZERRA BARBOSA**

**ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA-CE: UM  
ESTUDO SOBRE OS PRIMEIROS DEZ ANOS DE VIGÊNCIA DO PDPFOR**

**FORTALEZA - CE**

**2021**

GUILHERME BEZERRA BARBOSA

ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA-CE: UM ESTUDO  
SOBRE OS PRIMEIROS DEZ ANOS DE VIGÊNCIA DO PDPFOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

Coorientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Melo de Casimiro.

FORTALEZA-CE

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

B197a Barbosa, Guilherme Bezerra Barbosa.

Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização do direito à moradia em Fortaleza - CE : um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFor / Guilherme Bezerra Barbosa Barbosa. – 2021.  
265 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

Coorientação: Profa. Dra. Lígia Maria Melo de Casimiro.

1. Direito à moradia. 2. Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009. 3. Direito urbanístico. I. Título.

CDD 340

---

GUILHERME BEZERRA BARBOSA

ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA-CE: UM ESTUDO  
SOBRE OS PRIMEIROS DEZ ANOS DE VIGÊNCIA DO PDPFOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: 12/05/2021.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (coorientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Nelson Saule Júnior  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP)

A todos/as os/as que desejam cidades sem desabrigados. Que esse trabalho possa trazer benefícios de alguma forma.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, por tudo.

À minha orientadora e à minha coorientadora, pelo apoio e pela luz na condução desta pesquisa.

À banca de avaliação desta dissertação, pelas críticas feitas ao trabalho.

À CAPES, pelo auxílio material nestes tempos de ataques contra a ciência, contra a educação pública brasileira e contra o Estado Democrático de Direito.

Ao Centro de Estudos Budistas Bodisatva, pelos ensinamentos.

Aos meus amigos e às minhas amigas, pela força nos momentos difíceis, pelos abraços dados em 2019 e pelos abraços atrasados por 2020 e 2021.

*Pensei que aquela última rima*

*Que embalou o irmão naquela última tarde*

*Num era minha, era da minha cidade*

*Onde os moleque corre o dobro pra viver a  
metade*

**Nego Gallo - No Meu Nome (feat. Don L)**

## RESUMO

A presente pesquisa parte do pressuposto de que o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009, não funcionou como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia previsto tanto na Constituição Federal de 1988, como em tratados internacionais. A partir dessa pressuposição, formulam-se a pergunta de partida e as hipóteses iniciais de pesquisa, as quais, por sua vez, têm como objetivo a descoberta das razões pelas quais o plano diretor de Fortaleza não conseguiu cumprir um de seus objetivos constitucionais: o de assegurar que o município de Fortaleza, por meio de sua política urbana, concretizasse os ideais e diretrizes para o direito à moradia previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Este trabalho é fruto de pesquisa desenvolvida por meio de estudo de caso, com recorte espacial no município de Fortaleza e com recorte temporal determinado pelos dez primeiros anos de vigência do plano diretor de 2009, lapso de tempo máximo determinado pelo Estatuto da Cidade para que os municípios realizem a revisão periódica de seus planos diretores. A pesquisa realizada para a elaboração desta dissertação é teórica e empírica, na medida em que se buscou realizar esforço conceitual para o desenvolvimento de uma análise crítica sobre o direito à moradia, a qual é a base para a interpretação dos dados obtidos junto ao município de Fortaleza e junto ao Governo Federal no que diz respeito à execução da política de habitação de interesse social no município estudado, notadamente quanto à aplicação dos instrumentos de política urbana e de regularização fundiária previstos no plano diretor de Fortaleza e no Estatuto da Cidade. O presente trabalho ainda se desenvolveu por meio de pesquisa participante calcada em uma noção de direito concebida a partir da dialética materialista, com o objetivo de buscar uma avaliação ampla e crítica do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 como instrumento de política urbana de acesso ao direito à moradia, utilizando-se também de aspectos do método hipotético-dedutivo de análise com vistas a extrair lições de um caso específico. Após a exposição dos resultados da pesquisa desenvolvida em cinco capítulos, desenvolvem-se considerações finais com o propósito de contribuir com o debate e com as discussões que permeiam as organizações da sociedade civil que pautam o direito à moradia e o direito à cidade, quanto ao futuro da política urbana de habitação de interesse social em Fortaleza.

**Palavras-chave:** direito à moradia; Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009; direito urbanístico.

## ABSTRACT

This research is built on the assumption that the 2009 Participative Master Plan of Fortaleza did not work as a tool to implement the fundamental right to housing in the city in the way this fundamental right is described by the 1988 Federal Constitution and by international treaties. From that assumption, a starting question is stated and initial hypothesis are formulated, which are related to the inquiry on what are the reasons by which the Master Plan of Fortaleza was not successful in fulfilling one of its constitutional goals: to secure that Fortaleza municipality, through urban policies, could execute the ideals and directives related to the right to housing as required by law. This work is the result of research developed through a case study, sited within the borders of Fortaleza municipality and in the first ten years of validity of the 2009 Participative Master Plan of Fortaleza, which is the maximum time span established by the City Statute for municipalities to review their master plans. The research that resulted in this dissertation is both theoretical and empirical because it brings a critical theoretical analysis on the right to housing, which is the foundation for the interpretation of the data, collected from Fortaleza municipality and from the Federal Government, regarding the application of the urban policy and land regularization legal instruments established by the City Statute and by the master plan of Fortaleza. This work was also made through participatory action research, anchored in a concept of law obtained with the use of the theoretical basis of dialectical materialism aiming for a broad and critical analysis of the 2009 Participative Master Plan of Fortaleza as an instrument of urban policies directed to guarantee access to housing. This research applies as well techniques of hypotetic-deductive methodologies of research with the goal to extract lessons from a specific case study. After five chapters of exposition of the results obtained with this research, final considerations are proposed as additions to the debates and discussions held by civil society organizations that fight for the right to housing and the right to the city, regarding the future of the production of social interest housing in Fortaleza.

**Keywords:** right to housing; 2009 Participative Master Plan o Fortaleza; urban planning law.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo entre a despesa executada total pelo município de Fortaleza e a despesa executada para a função habitação .....	151
Tabela 2 – Quadro resumo da utilização dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no PDPFor entre 2009 e 2019 .....	204

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Art.	Artigo
ASTEF	Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin
BNH	Banco Nacional da Habitação
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CF/88	Constituição Federal de 1988
CHCE	Companhia de Habitação do Ceará
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbanístico
COHAB-CE	Companhia de Habitação – Ceará
ConCidades	Conselho das Cidades
CPARZ	Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
CTICZ	Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS
CTN	Código Tributário Nacional
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DPE-CE	Defensoria Pública do Estado do Ceará
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EC	Emenda Constitucional
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPRU	Emenda Popular pela Reforma Urbana
Etc.	<i>Et cetera</i>
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
HABITAFOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis por Ato inter Vivos

LegFor	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
LOM	Lei Orgânica do Município
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCidades	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
Nº	Número
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OP	Orçamento Participativo
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PM-CE	Política Militar do Estado do Ceará
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PT	Partido dos Trabalhadores
PROURMA	Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente
Reurb	Regularização fundiária urbana nos termos da lei nº 13.465/2017
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal

UH	Unidade Habitacional
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEDUS	Zonas Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZRU	Zona de Requalificação Urbana

## LISTA DE SÍMBOLOS

%	Porcentagem
§	Parágrafo
R\$	Reais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Questões iniciais: problematização e pergunta de partida .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2. Objetivos da pesquisa e opção pela pesquisa-participante .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Objeto de estudo: justificativa, recorte temporal e recorte espacial.....</b>	<b>19</b>
<b>1.4. Hipóteses iniciais levantadas.....</b>	<b>21</b>
<b>1.5 Justificativa para a utilização da metodologia de investigação qualitativa por meio de estudo de caso e para o recorte epistemológico adotado .....</b>	<b>22</b>
<b>1.6 Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica desenvolvidas neste trabalho .....</b>	<b>25</b>
<b>1.7 Breve descrição dos capítulos seguintes.....</b>	<b>29</b>
<b>2 O DIREITO À MORADIA SOB UMA PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA: COMPREENDENDO O OBJETO DE ESTUDO A PARTIR DE UM OLHAR CRÍTICO .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 O caráter de classe das reivindicações voltadas para o acesso à moradia e sua captura pela forma jurídica.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 A universalização da forma mercadoria e a mercantilização do espaço: o indivíduo separado da terra.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 A forma jurídica na sociedade capitalista e a relação entre o sujeito de direito e as coisas .....</b>	<b>43</b>
<b>2.4 A forma do direito subjetivo à moradia na ordem jurídica capitalista e a centralidade da segurança jurídica da posse.....</b>	<b>48</b>
<b>2.5 Os direitos econômicos sociais e culturais e a forma mercadoria: os limites e o conteúdo essencial do direito à moradia.....</b>	<b>54</b>
<b>3 AS CONCEPÇÕES DE DIREITO À MORADIA CONFLITANTES DENTRO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>68</b>
<b>3.1 A moradia como direito fundamental: a margem de disputa política dentro de um mesmo conceito jurídico.....</b>	<b>69</b>
<b>3.2 Direito à moradia, função social da propriedade urbana e função social da cidade: o capítulo da política urbana na CF/88 e a legislação urbanística desenvolvida com influência direta das lutas pela Reforma Urbana.....</b>	<b>79</b>
<b>3.2.1 A conformação do ordenamento jurídico para a concretização de uma concepção ampla de direito à moradia no Brasil a partir da CF/88.....</b>	<b>79</b>

3.2.1 O papel do município na concretização do direito à moradia .....	85
3.2.2 A função social da propriedade urbana e a possibilidade de democratização do espaço por meio do planejamento: o plano diretor e o direito à moradia.....	88
<b>3.3 Direito à moradia e direito à cidade.....</b>	<b>94</b>
3.3.1 Quando as reivindicações populares ultrapassam a forma jurídica: direito à cidade e revolução urbana.....	94
3.3.2 O direito à cidade da teoria à lei federal nº 10.257 de 2001 e a influência desse conceito sobre o direito fundamental à moradia.....	100
<b>3.4 A mudança na política de habitação de interesse social na legislação federal, a partir da lei nº 11.977/2009 e sua relação com as concepções ampla e restrita do direito à moradia.....</b>	<b>106</b>
<b>4 A URBANIZAÇÃO DE FORTALEZA E A QUESTÃO DA MORADIA AO LONGO DO TEMPO: OS ANTECEDENTES, O ACOLHIMENTO DOS IDEAIS DA REFORMA URBANA PELO PDPFOR E A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV .....</b>	<b>115</b>
4.1 A urbanização de Fortaleza e a questão da moradia na cidade que viria a ser regida pelas diretrizes do PDPFor: um breve histórico .....	115
4.2 O contraditório processo de construção do PDPFor: como a disputa pela cidade de Fortaleza se refletiu na lei complementar municipal nº 62/2009 .....	127
4.3 O programa previsto no Estatuto da Cidade e no PDPFor para o direito à moradia: as ações estratégicas da política habitacional e de regularização fundiária .....	135
4.4 A produção de habitação de interesse social em Fortaleza a partir do Programa Minha Casa Minha Vida .....	140
<b>5 A (NÃO) APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA PREVISTOS PELO PDPFOR E PELO ESTATUTO DA CIDADE .....</b>	<b>153</b>
<b>5.1 Os instrumentos de política urbana voltados para o direito à moradia previstos no PDPFor e a sua utilização entre 2009 e 2019 pelo município de Fortaleza sob a perspectiva do direito à moradia.....</b>	<b>154</b>
5.1.1 PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública .....	154
5.1.2 Outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso .....	160
5.1.3 Transferência do direito de construir .....	168
5.1.4 Consórcio imobiliário .....	170
5.1.5 Direito de superfície .....	171
5.1.6 Direito de preempção.....	174
5.1.7 Operações urbanas consorciadas .....	175
5.1.8 Abandono.....	180
5.1.9 Contribuição de melhoria .....	182
<b>5.2 Os instrumentos de regularização fundiária para população de baixa renda previstos</b>	

<b>no PDPFor e a sua utilização entre 2009 e 2019 pelo município de Fortaleza .....</b>	<b>183</b>
5.2.1 Disposições iniciais .....	184
5.2.2 CUEM, CDRU, cessão de posse e autorização de uso .....	186
5.2.3 ZEIS .....	192
5.2.3.1 – A normatização das ZEIS no PDPFor .....	193
5.2.3.2 – O tratamento conferido às ZEIS pelo município de Fortaleza .....	196
5.2.4 Assistência técnica e jurídica gratuita.....	201
<b>6 ANÁLISE DA POLÍTICA DE PRODUÇÃO DE HIS E DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA SOB A PERSPECTIVA DO PROGRAMA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PREVISTO NA CF/88, NO ESTATUTO DA CIDADE E NO PDPFOR: LIÇÕES EXTRAÍDAS A PARTIR DO FIM DE UM CICLO .....</b>	<b>203</b>
<b>6.1 Sobre a (não) utilização dos instrumentos previstos na CF/88, bem como a (não) utilização dos instrumentos apontados como conteúdo mínimo de um plano diretor pelo Estatuto da Cidade e sobre o direito à cidade do capital .....</b>	<b>206</b>
<b>6.2 Sobre os instrumentos que foram efetivamente utilizados para fins de concretização do direito à moradia e sobre o direito à moradia do capital.....</b>	<b>212</b>
<b>6.3 Sobre processos e espaços de utopia, cidadania e planejamento insurgente e sobre o que extrair do fim de um ciclo .....</b>	<b>220</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>232</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>242</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Questões iniciais: problematização e pergunta de partida

A moradia é um direito fundamental no Brasil. Não obstante, Milano (2017) ao pesquisar o comportamento do Judiciário diante de conflitos fundiários e Libório *et al* (2016) ao pesquisarem o Judiciário paulista no que diz respeito à aplicação do direito urbanístico encontraram uma realidade que não condiz com a importância conferida à moradia pelo ordenamento jurídico brasileiro. Milano (2017, p. 14), com efeito, descreve a atuação em conflitos fundiários do Judiciário, com base na análise de centenas de decisões, como cega às realidades que opõem cotidianamente os “[...] invasores, desconhecidos, ignorados, Outros [...]” aos proprietários. A autora ainda pontua que a forma de vida dos não proprietários, o espaço onde ocorrem os conflitos e outras nuances parecem não importar ao Estado-juiz. O Judiciário atua em conflitos fundiários urbanos, portanto, com base em uma repetitiva equação que sempre redunde na proteção ao direito de propriedade, em detrimento de outros direitos, sobretudo o direito à moradia.

Libório *et al* (2016), por sua vez, encontrou uma realidade semelhante, na qual o Judiciário aparece como poder alheio à realidade complexa da cidade. Onde existem diversos indivíduos, com diversas histórias, que ocupam um imóvel subutilizado ou não utilizado para fins de moradia, por pura necessidade ou como tática para forçar o Poder Público a efetivar políticas públicas, o Judiciário, via de regra, enxerga apenas uma simples questão a ser resolvida: no caso, quais das partes possui maior legitimidade no que diz respeito ao direito à posse ou à propriedade sobre o imóvel. Resolvida a questão por meio de uma operação analítica individual, o conflito fundiário também é resolvido de forma simples, por meio de uma remoção ou de um despejo, ambos violentos por natureza.

Nesse contexto, em uma tentativa de justificativa para a atuação do Judiciário, poderia ser afirmado que este poder não é a sede adequada para lidar com questões envolvendo a moradia ou mesmo com questões envolvendo conflitos fundiários, tendo em vista que a formulação e a execução de políticas públicas é precipuamente papel do Poder Público, ou seja dos poderes Executivo e Legislativo. Em Fortaleza, no entanto, o histórico de atuação do poder Executivo no que diz respeito às questões de moradia pode ser descrito, no mínimo, como contraditório.

Se, por um lado, construiu-se no município após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de 2001) uma arquitetura institucional voltada para a concretização do direito à moradia profundamente influenciada pelos ideais do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), por outro lado Fortaleza continua sendo uma

cidade marcada por intensas desigualdades sociais e violências, muitas delas relacionadas à não concretização do direito à moradia e muitas delas reproduzidas pelo próprio Estado.

Nesse sentido, o autor e a orientadora desta pesquisa, em outro trabalho (MARIANO; BARBOSA, 2017) demonstraram que entre 2012 e 2017 o município de Fortaleza executou inúmeros despejos forçados de comunidades surgidas da ocupação de imóveis de propriedade supostamente municipal. A análise de dezenas de relatos de despejos coletados pela Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE-CE) e pelo Escritório Frei Tito de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular revelou que o Executivo municipal durante o recorte temporal da pesquisa anteriormente desenvolvida efetuou despejos forçados de maneira sistemática, tendo como *modus operandi* a ausência de apresentação de ordem judicial ou de procedimento administrativo constitucionalmente adequado, a destruição de bens da população despejada e a utilização de violência contra a população (MARIANO; BARBOSA, 2017, p. 74).

Dessa forma, há uma contradição evidente entre disposições legislativas e constitucionais e a atuação do Estado, sobretudo quando se constata que a própria Lei Orgânica do Município (LOM)<sup>1</sup> de Fortaleza traz procedimento mais adequado para a realização de remoções. De acordo com a legislação municipal, a remoção deve ser tratada como exceção e só deveria ser executada quando o assentamento irregular estivesse em área de risco ou quando a remoção fosse imprescindível para a urbanização do assentamento.

A LOM ainda determina que, em caso de remoção, a comunidade teria de ser reassentada “[...] no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal.” (FORTALEZA, 1990). No caso de remoção necessária para a reurbanização da comunidade, esta só poderia ser executada “[...] mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro”. (FORTALEZA, 1990).

A atuação do município, no que diz respeito a conflitos fundiários, portanto, costuma diferir substancialmente do próprio ordenamento jurídico municipal. A existência

---

<sup>1</sup> “Art. 191º - A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

I - a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

a) em área de risco, tendo, nestes casos, o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro; [...]” (FORTALEZA, 1990).

de contínuos conflitos fundiários e da atuação violenta do Estado na resolução de tais conflitos é, por sua vez, consequência do histórico problema habitacional que ocorre na cidade de Fortaleza. Assim, os conflitos fundiários urbanos na cidade, que são, via de regra, “solucionados” de maneira violenta pelo Estado podem ser também entendidos como consequência da própria falha desse Estado em garantir a concretude dos direitos considerados fundamentais.

Observa-se que os despejos violentos são apenas um dos eventos no ciclo da carência habitacional em Fortaleza. Excluída do mercado imobiliário formal e negligenciada pelo Estado, boa parte da população de Fortaleza se encontra sem alternativas a não ser a ação direta de ocupar a terra para fins de moradia. Diante de um conflito fundiário urbano, o Estado, seja por meio do Judiciário, seja por meio do Executivo, tende a optar pela remoção, como se, resolvida momentaneamente a querela, a questão que levou aqueles indivíduos a ocuparem as terras também houvesse sido resolvida.

O sistemático problema da carência habitacional da cidade de Fortaleza, que acaba sendo imperceptível ao Estado na solução de conflitos fundiários urbanos, está longe de ser desconhecido pelo Poder Público, no entanto. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborado pelo município de Fortaleza apontou a existência de oitocentos e quarenta e três assentamentos precários no município, em 2012. Desses oitocentos e quarenta e três assentamentos, seiscentos e vinte dois foram classificados como favelas, cento e vinte e oito como multirão, quarenta e oito como conjuntos habitacionais, dezesseis como loteamentos irregulares e vinte e nove como cortiços (FORTALEZA, 2015e, p. 110).

De acordo ainda com o município de Fortaleza, em tais assentamentos em condições inadequadas de moradia, viveriam cerca de 269.265 famílias, o que corresponderia a aproximadamente 1.077.059 indivíduos, tendo como referência dados de 2012. Trata-se de parcela substancial da população da cidade. Dessa forma, a demanda por regularização fundiária e por produção de habitação de interesse social em Fortaleza é enorme. Dados da Fundação João Pinheiro para 2019, por sua vez, apontaram um déficit habitacional de 107.230 unidades para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 114), de modo que é possível afirmar que a dificuldade de acesso à moradia por parte da população de Fortaleza é um dos principais problemas no que diz respeito ao desenvolvimento urbano da cidade.

A partir dessa realidade, a seguinte problematização deve ser desenvolvida: se o Estado brasileiro acolheu a moradia como direito fundamental e se o município de Fortaleza

conta com inúmeros instrumentos institucionais e normativos para induzir a concretização do direito à moradia, por que a atuação do município é contraditória no que diz respeito à concretização de tal direito e por que a situação de precariedade de habitação continua a existir para boa parte da população de Fortaleza? O autor desta pesquisa vem estudando essas questões desde o começo da sua graduação em direito pela Universidade Federal do Ceará, com o objetivo não apenas de desenvolver pesquisa na área do direito, mas também de atuar concretamente em prol daqueles cuja necessidade faz da reivindicação pela concretização do direito à moradia algo vital.

## **1.2. Objetivos da pesquisa e opção pela pesquisa-participante**

A pesquisa que deu origem a esta dissertação é, assim, uma continuidade, fruto tanto de atuação como de outras pesquisas anteriormente desenvolvidas. Trata-se, assim, de uma pesquisa-participante, a qual de acordo com Brandão (1999) tem o objetivo de compreender para servir, para intervir. No entanto, este trabalho não almeja necessariamente servir a atores institucionais e a “operadores do direito”, pois não se tem a pretensão de buscar formas mais eficazes para que as instituições estatais possam, por exemplo, aperfeiçoar sua atuação no que diz respeito à concretização do direito à moradia. Avalia-se que a distância entre o direito fundamental à moradia e a realidade da atuação do Estado é menos uma questão de ausência de vontade política ou falta de familiaridade dos agentes públicos com os instrumentos de política urbana e de regularização fundiária e mais uma questão relacionada com os próprios limites do direito, conforme será adiante mais bem desenvolvido.

Como uma continuidade de estudos anteriormente desenvolvidos pelo autor, bem como a partir das valorosas pesquisas produzidas no âmbito da Universidade Federal do Ceará, da Universidade Estadual do Ceará e da Universidade de Fortaleza, a presente pesquisa pretende fornecer subsídios sobretudo para a atuação de organizações da sociedade civil, no que diz respeito à utilização do direito, notadamente da legislação urbanística, como ferramenta de concretização do direito à moradia. Como continuidade de outras pesquisas, pode-se afirmar também que o objetivo desta dissertação é procurar lançar um olhar mais amplo e contextualizador sobre diversos fenômenos relacionados à questão da moradia pesquisados de maneira individualizada em Fortaleza.

Dessa forma, é possível afirmar que a primeira opção metodológica adotada para essa pesquisa foi a escolha por uma pesquisa-participante. Para a presente dissertação, tal opção metodológica tem como consequência imediata o foco na realidade local e, portanto, a utilização de pesquisas desenvolvidas em Fortaleza sobre Fortaleza. Outra consequência de

tal opção metodológica é a utilização de conceitos e de referencial teórico direcionados ao objetivo imediato da pesquisa, de modo que, por exemplo, a construção de um capítulo de discussão exaustiva sobre diversas perspectivas possíveis de serem adotadas para a análise do objeto selecionado se mostrou inconveniente. A opção metodológica de desenvolvimento de uma pesquisa que se propõe a fornecer subsídios para a atuação concreta de organizações da sociedade civil em prol do direito à moradia também tem consequências em relação ao objeto de estudo.

A escolha do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), instituído pela lei complementar municipal n° 62 de 2009 (FORTALEZA, 2009), como objeto de pesquisa é consequência direta da opção pelo desenvolvimento de uma pesquisa-participante. Instituído em 2009, em 2019 o PDPFor completou dez anos, de modo que, por força do art. 40, §3°, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a lei do PDPFor teria de ser revisada necessariamente em 2019. Dessa forma, deflagrado o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza, o autor poderia interceder junto aos debates que resultariam na construção do novo plano diretor apresentando, por exemplo, resultados parciais obtidos com a pesquisa desenvolvida no mestrado.

Isso de fato ocorreu durante todo o ano de 2019. Em 2020, no entanto, a atuação no âmbito do processo de revisão do plano diretor de Fortaleza restou invariavelmente prejudicada, em virtude da pandemia global causada pelo novo coronavírus. Não obstante, quando for possível o retorno do processo de construção do novo plano diretor da cidade, o autor pretende, juntamente com as organizações populares que disputam a elaboração da futura lei, continuar utilizando os resultados desta pesquisa em prol daqueles que lutam pelo direito à moradia em Fortaleza.

Ressalte-se, no entanto, que ao desenvolver pesquisa sobre instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no PDPFor e ao atuar juntamente às articulações da sociedade civil que buscaram e atualmente ainda buscam disputar a revisão do plano diretor de Fortaleza, o autor contribuiu com a democratização desse processo de revisão. Parte da pesquisa desenvolvida pelo autor no mestrado foi publicada em trabalho que abordou a não aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas não ocupadas em Fortaleza (MARIANO; BARBOSA; CARVALHO, 2020). Nessa pesquisa, o autor teve de analisar o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza para extrair dados acerca do comportamento do município em relação às ZEIS.

Ainda nesse processo, o autor, juntamente com outros acadêmicos das universidades de Fortaleza contribuiu com a elaboração de representação ao Ministério

Público do Estado do Ceará, que questionou a ausência de participação popular na revisão do plano diretor de Fortaleza. A representação teve como consequência o recuo do Executivo municipal no que diz respeito à elaboração sem participação popular de um projeto de lei do plano diretor a ser enviado ao Legislativo. Dessa forma, a revisão do plano diretor voltou ao início, dessa vez com a garantia de que as organizações da sociedade civil poderiam incidir de maneira adequada no processo. Assim, ainda que a pandemia tenha afetado de maneira significativa o objetivo da pesquisa para o ano de 2020, ano em que deveriam ser concluídos os trabalhos de elaboração do projeto do novo plano diretor de Fortaleza, é possível afirmar que os esforços desenvolvidos já geraram frutos, uma vez que a construção desta dissertação pode ser de alguma forma inserida no contexto de ações que geraram mudanças significativas no que diz respeito ao processo de revisão do plano diretor de Fortaleza.

### **1.3 Objeto de estudo: justificativa, recorte temporal e recorte espacial**

Se a opção por uma pesquisa participante justifica a eleição do PDPFor como objeto de estudo, em virtude da iminência da sua revisão no âmbito do município de Fortaleza, é possível que sejam elencadas ainda outras três justificativas para tanto: 1) a função atribuída ao plano diretor pela Constituição Federal de 1988 (CF/88); 2) a prevalência do urbano no mundo, no Brasil e, especificamente, em Fortaleza e 3) a pertinência do estudo do PDPFor para se testar as hipóteses de pesquisa formuladas a partir dos estudos e da atuação já desenvolvidos pelo autor.

De acordo com a CF/88, o plano diretor, nos termos do art. 182, *caput* e §1º, “[...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988). A política de desenvolvimento e de expansão urbana, por sua vez, tem como objetivos “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988). A partir dessas disposições, bem como a partir das disposições presentes no Estatuto da Cidade e em outras leis federais construídas entre a promulgação da CF/88 e o final dos anos 2000, tem-se que, em âmbito municipal, o ordenamento jurídico brasileiro, ao tratar do direito urbanístico, elencou o plano diretor como um dos principais instrumentos de concretização de direitos sociais. No âmbito urbano, é possível afirmar sem muitas controvérsias que um dos principais direitos sociais a serem concretizados pelo Poder Público é o direito à moradia.

Com efeito, de acordo com a Carta de Atenas de 1933, as funções da cidade seriam: habitação, trabalho, circulação e recreação (CARMONA, 2015a, p. 88 – 89). Apesar de a concepção demasiado funcionalista da Carta de Atenas, hoje em dia, ser considerada

ultrapassada, não se pode ignorar que a infraestrutura da cidade, de fato, tem que fornecer no mínimo condições para o desenvolvimento das funções expostas nesse documento internacional. Assim, se o plano diretor é o instrumento básico de desenvolvimento da política urbana no Brasil, é certo afirmar que tal instrumento, que pretende orientar o desenvolvimento das cidades, tem como um de seus objetivos principais viabilizar a concretização do direito à moradia.

Por sua vez, também não há muitas controvérsias no que diz respeito à constatação de que o estudo do direito à moradia não pode se distanciar da compreensão do fenômeno urbano. Isso se justifica, no âmbito desta pesquisa, pelo fato de que a imensa maioria da população brasileira, atualmente, vive em cidades. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstrou em 2010, como se pode analisar na sinopse do Censo de tal ano, que dos 190.755.799 de indivíduos residentes no Brasil, 160.925.792 viviam em áreas urbanas, ou seja aproximadamente 84,36% da população (IBGE, 2010). O caso de Fortaleza reforça ainda mais a necessidade do foco no urbano e, conseqüentemente, nas normas estatais que têm por objetivo ordenar a realidade urbana.

Em publicação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), autarquia vinculada ao Executivo municipal, afirmou-se com base em dados levantados por diversas instituições, inclusive pelo município, que Fortaleza é um município “[...] dotado de território pequeno e praticamente despido de zona rural [...]” (FORTALEZA, 2015e, p. 197), além de ser o município com a maior densidade demográfica da região Nordeste. Nesse contexto, o próprio macrozoneamento do PDPFor divide Fortaleza em uma macrozona de ocupação urbana e uma macrozona de proteção ambiental, ou seja não há previsão de uma macrozona de ocupação rural, por exemplo (FORTALEZA, 2009).

De acordo ainda com o IBGE, a União arrecadou em Fortaleza apenas cerca de R\$ 185.040,00 (IBGE, 2017) por meio do Imposto Territorial Rural, de modo que, se não é possível afirmar que 100% do território de Fortaleza se encontra em área urbana, ao menos no que diz respeito a questões tributárias, é sim possível afirmar que a imensa maioria do território do município é urbana. Portanto, a partir dos argumentos e dos dados acima expostos, considera-se justificada a escolha do PDPFor como objeto de estudo, com o objetivo de avaliação de tal instrumento no que diz respeito à sua utilização para a concretização do direito à moradia. Além disso, conforme observa Lefebvre (2008), o urbano, na sociedade capitalista moderna, impõe-se como realidade que transborda as fronteiras da cidade, de modo que o estudo do direito à moradia acaba tendo como

perspectiva central o estudo do desenvolvimento urbano, o que está diretamente relacionado, por sua vez, com o estudo dos instrumentos estatais de planejamento urbanístico.

Nessa perspectiva, busca-se estudar o direito à moradia nos limites do município de Fortaleza, durante os dez primeiros anos de vigência do PDPFor. O recorte temporal (2009 – 2019) se justifica na medida em que o próprio Estatuto da Cidade, conforme exposto, determina que os planos diretores dos municípios devem ser revistos a cada dez anos. Já o recorte espacial se justifica, a partir da escolha do objeto de estudo, pelo fato de que o PDPFor só é aplicável à área do município de Fortaleza. Das matérias tratadas pelo plano diretor de Fortaleza, faz-se um recorte em relação ao objeto, de modo que o foco da pesquisa se concentra na avaliação da utilização desse instrumento para a concretização do direito à moradia. Consequentemente, esta pesquisa precisa abordar a aplicação dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos na CF/88, no Estatuto da Cidade e no PDPFor cuja função principal é a concretização do direito fundamental estudado.

#### **1.4. Hipóteses iniciais levantadas**

A partir do que já foi exposto, portanto, uma das hipóteses de pesquisa a serem testadas já pode ser delineada. O autor, a partir de sua atuação e de pesquisas anteriores, supôs que o PDPFor não funcionou como instrumento de concretização do direito à moradia, nos termos presentes no programa de concretização desse direito estabelecido pelo próprio PDPFor, com fundamento sobretudo no Estatuto da Cidade e na CF/88. Não obstante, ao se definir o objeto de estudo, o objetivo da pesquisa, a pergunta de partida e a primeira hipótese de pesquisa, observou-se que o teste satisfatório de tal hipótese pressupõe uma compreensão crítica e contextualizada do próprio direito.

Assim, não basta apenas levantar dados sobre os instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e no PDPFor, com o objetivo de determinar se estes foram utilizados de maneira satisfatória ou não pelo município de Fortaleza. É preciso entender, antes de tal análise, o próprio processo histórico que transformou o plano diretor do município em instrumento potencial de concretização do direito à moradia e, anteriormente ao estudo desse processo histórico, é preciso entender como o direito à moradia em si mesmo toma forma no seio da sociedade na qual se insere o município de Fortaleza.

Nesse sentido, como pontua Romeiro (2019, p. 263 – 264), é preciso analisar o legado do MNRU desde à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e a legislação urbanística construída após 1988, entendendo que a conformação do direito urbanístico atual

se deu em meio a vitórias e derrotas, sendo a própria adequação das demandas populares ao direito passível de ser interpretada como uma derrota por si só. Maricato (2014, p. 8 – 11), por sua vez, afirma que em meados dos anos 2000, em âmbito nacional, houve o fim do ciclo virtuoso de luta pela Reforma Urbana que gerou diversas vitórias legislativas e institucionais. Além dos retrocessos surgidos com o fim desse ciclo, a autora pontua as limitações de avanços legislativos e institucionais, buscando chamar atenção aos problemas do foco das reivindicações sociais na institucionalidade.

A questão colocada por Romeiro (2019) revolve em torno da constatação de que em sua essência o direito urbanístico busca corrigir a desordem e não a injustiça nas cidades. A verdadeira questão seria extinguir a injustiça urbana. Para isso, no entanto, seria preciso não necessariamente a “ordem” do urbanismo, mas a justiça da democratização do acesso à terra urbana. A partir dessas pesquisas, complementa-se a hipótese anteriormente formulada da seguinte maneira: o PDPFor não funcionou como instrumento de concretização do direito à moradia, da forma como o direito à moradia é concebido pelo ordenamento jurídico brasileiro, mas isso não ocorreu em virtude apenas de questões envolvendo má gestão municipal ou falta de vontade política. Existem também fatores estruturais relacionados com as próprias limitações do direito urbanístico e do direito em si, enquanto ferramenta de concretização de reivindicações sociais, além de existirem fatores sociais, políticos e econômicos conjunturais determinantes para que o direito à moradia na forma como previsto no PDPFor não viesse de fato a ser concretizado.

### **1.5 Justificativa para a utilização da metodologia de investigação qualitativa por meio de estudo de caso e para o recorte epistemológico adotado**

A partir dos objetivos desta pesquisa, das hipóteses acima formuladas, do recorte temporal e do recorte espacial acima delineados, avalia-se que a melhor abordagem para o desenvolvimento deste estudo é a investigação qualitativa dos dados levantados por meio de estudo de caso. O sistema a ser explorado, no estudo de caso, é o município de Fortaleza, no que diz respeito à aplicação do seu plano diretor para fins de concretização do direito à moradia. Quanto ao tipo do estudo de caso que foi desenvolvido, observa-se que este se trata de um estudo de caso intrínseco (CRESWELL, 2014, p. 88), ou seja o foco do estudo é o próprio caso, sem pretensão de generalização das conclusões além do recorte territorial e do recorte temporal, sem prejuízo no que diz respeito à formulação de asserções, ou seja de “[...] conclusões formadas pelo pesquisador a respeito do significado global derivado do(s) caso(s)” (CRESWELL, 2014, p. 88).

Esse tipo de estudo de caso é o que melhor se enquadra na metodologia de

pesquisa adotada. Além disso, é o tipo de estudo de caso mais adequado aos objetivos da presente pesquisa, quais sejam: estabelecer quais são as lições aprendidas com o caso (CRESWELL, 2014, p. 89), mais especificamente quais foram as lições aprendidas com a tentativa de concretização do direito à moradia em Fortaleza, por meio dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária presentes no PDPFor, os quais, por sua vez, são frutos do paradigma jurídico-urbanístico inaugurado com a CF/88 e com o Estatuto da Cidade.

No que diz respeito ao recorte epistemológico para a pesquisa em direito adotado, as hipóteses de pesquisa formuladas invariavelmente apontam para uma análise funcional do direito no contexto da totalidade social. Assim, o direito aparece como uma técnica de organização social (BOBBIO, 2007, p. 205), mas uma técnica de organização específica, situada historicamente. O direito moderno é a forma jurídica da sociedade capitalista (PACHUKANIS, 2017).

Dessa forma, em consonância com as hipóteses levantadas, observa-se que não basta apenas a análise isolada do plano diretor de Fortaleza. A lei em questão precisa ser estudada tendo em vista a totalidade da sociedade, não só do ponto de vista conjuntural, que é determinante para o surgimento da própria lei do plano diretor, mas também do ponto de vista estrutural, que estabelece as próprias regras e limitações características do fenômeno jurídico na sociedade capitalista. A própria concepção de “direito” adotada para esta pesquisa, portanto, exerce influência direta sobre o referencial teórico que será adotado.

Mascaro (2013b, p. 311) afirma que a filosofia do direito contemporânea se divide em três ramos: o juspositivismo, as filosofias do direito não juspositivistas e o marxismo. Embora a presente dissertação se utilize extensamente da análise de normas jurídicas, esta pesquisa busca se distanciar de uma concepção meramente juspositivista, porque o entendimento do fenômeno jurídico sob tal perspectiva se revela restrito a uma visão de “[...] legitimação e de aceitação do direito e das instituições políticas e jurídicas [...]” (MASCARO, 2013b, p. 311). A hipótese de pesquisa formulada pressupõe um questionamento anterior à legitimidade das instituições jurídicas e das instituições estatais. Conclui-se, dessa maneira, que o recorte epistemológico juspositivista seria inadequado para o desenvolvimento deste trabalho, motivo pelo qual se opta pela abordagem da dialética materialista.

Pelas lentes da dialética materialista, o direito deixa de aparecer como parte de um todo abstrato, concebido como um aglomerado de objetos ontologicamente independentes. O direito surge como parte de uma totalidade, que consiste em “[...] um

sistema orgânico de partes ou fenômenos mutuamente condicionantes” (SAAD, 2011, p. 21). Com o objetivo de reconstruir o concreto em pensamento, a análise tem ainda de refletir a estrutura do concreto, de modo que para que a parte seja compreendida, é preciso que se parta do todo.

Marx, ao tratar do direito no prefácio da *Contribuição à Crítica da Economia Política* fornece elementos importantes para a compreensão do seu método, reforçando como o fenômeno jurídico deve ser entendido por meio da dialética materialista. O filósofo alemão pontua que “[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, [...] essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades [...]” (MARX, 2008, p 47). Observa-se, então, a adequação do referencial teórico adotado às hipóteses de pesquisa formuladas, na medida em que se busca verificar também os próprios limites do direito à moradia enquanto instrumento de concretização de reivindicações sociais dentro da sociabilidade capitalista. Procura-se evitar a metafísica que normalmente circunda o direito e por vezes, por exemplo, prejudica o desenvolvimento de análises críticas do direito urbanístico e da existência do próprio direito à moradia em si, no sentido de ser esse conceito jurídico, bem como as instituições estatais moldadas para concretizá-lo, inerentemente limitados em virtude da estrutura da sociedade na qual estão inseridos.

Em virtude do referencial teórico e do recorte epistemológico adotados, naturalmente a exposição da pesquisa também adotou um padrão de argumentação semelhante ao desenvolvido por estudos que se utilizam da literatura marxista como base. Boa parte das categorias centrais utilizadas para o desenvolvimento desta pesquisa são compostas por “[...] oposições convertidas em unidades, [...] que interiorizam uma contradição, a qual, por sua vez, gera outra dualidade [...]” (HARVEY, 2013c, p. 35). Então, o direito aparece não como fenômeno ontologicamente existente, mas como uma oposição convertida em unidade, como uma “forma jurídica”, assim como, por exemplo, qualquer objeto útil ao ser humano aparece para a literatura marxista potencialmente como “forma mercadoria”, no contexto da totalidade da sociedade capitalista.

Assim, o direito moderno é entendido como a forma jurídica da sociedade capitalista, que surge como um reflexo das próprias relações mercantis envolvendo o desenvolvimento da forma mercadoria. Como pontua Naves (2008, p. 53) em seu importante trabalho sobre Pachukanis: “[...] a gênese da forma do direito se encontra na relação de troca; a forma jurídica é o reflexo inevitável da relação dos proprietários de mercadorias entre si; [...]”. Por meio do referencial teórico escolhido a partir das hipóteses de pesquisa formuladas,

considera-se que, ao se analisar o ocorrido no sistema adotado para o desenvolvimento do estudo de caso, delineado por meio dos recortes geográfico e temporal, o fenômeno jurídico tomado como objeto de estudo pode ser melhor compreendido, eis que contextualizado enquanto manifestação da forma jurídica no âmbito da totalidade da sociedade capitalista.

No presente trabalho, desse modo, é possível afirmar que existem três dimensões em diálogo: a dimensão local, representada pelo sistema recortado para o desenvolvimento do estudo de caso, a dimensão geral, que se trata da compreensão da totalidade na qual o sistema estudado se insere e a dimensão nacional, que é englobada pela dimensão geral, mas trata especificamente da compreensão dos aspectos conjunturais no Brasil que influenciam o sistema. Especificamente, portanto, tem-se que o sistema estudado é o município de Fortaleza entre 2009 e 2019 (dimensão local), a conjuntura seriam as condições políticas, econômicas, sociais e jurídicas que permitiram o desenvolvimento da legislação urbanística no Brasil entre 1988 e o final dos anos 2000 (dimensão nacional), a qual, por sua vez, é determinada por uma estrutura específica do modo de produção capitalista (dimensão geral).

É importante pontuar que a opção pela dialética materialista como método de investigação não impede a utilização de elementos do método hipotético-dedutivo. No caso do presente trabalho, embora o sistema recortado seja situado em determinada totalidade, isso não significa que a totalidade determina de maneira rígida as diversas possibilidades que podem ser observadas dentro do sistema. Portanto, não há contradição entre a opção por situar determinado fenômeno da realidade social dentro da moldura da dialética materialista e, ainda assim, identificar um determinado problema, formular conjecturas, deduzir consequências a partir das observações, tentar falsear as hipóteses ou, eventualmente, demonstrar a sua corroboração (GIL, 2008, p. 12), como normalmente se faz quando se adota “puramente” o método hipotético-dedutivo de investigação.

### **1.6 Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica desenvolvidas neste trabalho**

Como o núcleo do sistema a ser estudado gira em torno do fenômeno jurídico contextualizado na totalidade da sociedade capitalista, entende-se que as fontes de pesquisa primárias deveriam ser sobretudo a legislação (em sentido amplo, aqui incluídos também os atos normativos infra e supraleais) e as decisões judiciais. Embora no direito as decisões judiciais sejam rica fonte de pesquisa, no caso do direito à moradia, a partir da abordagem ora proposta, tal fonte de pesquisa tem diversas limitações.

O que ocorre é que o direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da CF/88, embora possua aplicabilidade imediata, nos termos do 5º, §1º, da mesma Constituição, possui muito mais concretude em virtude de sua eficácia irradiante, a qual é, por sua vez, a

capacidade que um direito fundamental possui de modelar o ordenamento jurídico infraconstitucional de acordo com o conteúdo de tal direito (NASCIMENTO, 2016, p. 167). Portanto, são muito mais comuns decisões judiciais que tutelam o direito à moradia por meio da usucapião especial urbana e por meio dos diversos outros instrumentos de política urbana, regularização fundiária e etc. Além disso, não se pretende analisar nessa pesquisa como o direito à moradia enquanto tal aparece em decisões judiciais como fundamento jurídico.

Ressalte-se também que embora existam autores que defendam a justiciabilidade direta do direito à moradia, no sentido de existir a possibilidade de o Judiciário determinar ao Poder Público a obrigação de implementar políticas públicas de Habitação de Interesse Social (HIS), desconhece-se alguma decisão judicial nesse sentido no âmbito de Fortaleza. Com efeito, o direito à moradia como fundamentação jurídica costuma aparecer mais em decisões judiciais em situações de conflitos fundiários, familiares ou relacionadas a débitos decorrentes do financiamento do imóvel. Em tais casos, no entanto, o direito de propriedade costuma prevalecer, como mostram as supracitadas pesquisas de Milano (2017) e Libório *et al* (2016). Em Fortaleza, por exemplo, mesmo em uma situação de ocorrência de sistemáticos despejos violentos executados pelo município, sem procedimento administrativo formal ou ordem judicial, o Judiciário, quando provocado, optou por conferir normatividade apenas ao direito de propriedade (MARIANO; BARBOSA, 2017).

Ademais como a presente pesquisa pretende analisar a utilização do plano diretor municipal como instrumento de concretização do direito à moradia, a análise deve ser direcionada ao Executivo e ao Legislativo municipal e não ao Poder Judiciário. Assim, avalia-se que, das fontes de pesquisa jurídica disponíveis, a mais relevante para a compreensão da concretização do direito à moradia na forma como previsto no plano diretor, do ponto de vista jurídico, é a legislação e, no presente estudo de caso específico, a legislação municipal.

Dessa forma, inicialmente o autor desta pesquisa levantou toda a legislação publicada pelo município de Fortaleza desde a entrada em vigor do PDPFor, separou e analisou todas as leis urbanisticamente relevantes, com o objetivo de identificar normas relacionadas aos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos pelo PDPFor, produzidas pelo município de Fortaleza, durante o recorte temporal deste estudo. O objetivo desse levantamento inicial foi identificar quais instrumentos de política urbana e regularização fundiária foram regularizados e, em alguns casos, quais deles foram efetivamente utilizados pelo município de Fortaleza, pois existem instrumentos que, na ausência de lei específica regulamentadora, sequer podem ser efetivamente aplicados.

Com o intuito de complementar as informações obtidas através do levantamento da legislação municipal, o autor formulou oito pedidos de acesso à informação ao município, solicitando dados sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no plano diretor de Fortaleza<sup>2</sup>. Também foram utilizados dados sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) obtidos por meio de pedido de acesso à informação direcionado ao Ministério do Desenvolvimento Regional do Governo Federal. Indagou-se, em todos os pedidos direcionados ao município, se determinado instrumento de política urbana ou regularização fundiária havia sido utilizado no período de 2009 a 2019 para fins de regularização fundiária de interesse social ou para a produção de habitação de interesse social. Os pedidos de acesso à informação diretamente citados nesta pesquisa receberam os seguintes números de protocolo: 00008000037202010; 00017000008202049; 00017000019202029; 00017000028202010; 00037000010202080; 00037000011202024 e 00037000014202068. Boa parte dos dados obtidos para a análise dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos pelo PDPFor e pelo Estatuto da Cidade, no entanto, já estava disponível publicamente nos sítios eletrônicos oficiais do município de Fortaleza.

Outras fontes primárias de pesquisa incluem os relatórios técnicos sobre a prestação de contas anuais produzidos pelo município de Fortaleza para o período de tempo pesquisado e as observações do autor feitas durante eventos organizados pelo município de Fortaleza, como, por exemplo, o Seminário Nacional de Regularização Fundiária, que ocorreu em 2020 na sede da Câmara Municipal. Ressalte-se ainda que parte significativa dos dados utilizados nessa pesquisa foi obtida junto a outras pesquisas desenvolvidas pelo autor, bem como junto a diversas pesquisas desenvolvidas em Fortaleza, no que diz respeito à aplicação dos instrumentos previstos no PDPFor.

A combinação de fontes primárias com pesquisas já desenvolvidas tanto pelo autor como por outros pesquisadores permitiu que um quadro de avaliação no que diz respeito à utilização dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no PDPFor fosse delineado para o município de Fortaleza. Perguntas como: quais instrumentos foram efetivamente utilizados pelo município e quais deles foram utilizados

---

<sup>2</sup> Embora apenas sete pedidos de acesso à informação sejam citados diretamente no corpo da dissertação, foi formulado mais um pedido de acesso a informação apenas para confirmar o fato de que entre 2009 e 2019, em Fortaleza, não foram cobradas contribuições de melhoria. Esse pedido específico não foi citado, porque como a contribuição de melhoria precisa de leis específicas toda vez que é aplicada e no levantamento legislativo nenhuma lei específica para a aplicação de contribuição de melhoria foi encontrada, simplesmente não se observou a necessidade de citar diretamente um pedido de acesso à informação que apenas confirmou uma informação já sabida.

para fins afeitos à concretização do direito à moradia puderam ser respondidas por meio dos dados levantados nesta pesquisa. A partir dos dados analisados, sob a luz do referencial teórico mobilizado, foi possível ainda avaliar se a atuação do município de Fortaleza, no que diz respeito à aplicação dos instrumentos previstos no PDPFor, foi condizente com as próprias diretrizes previstas pelo PDPFor, pelo Estatuto da Cidade e pela CF/88.

Não obstante o estudo de caso demande a utilização de variadas fontes de pesquisa, entende-se que a pesquisa jurídica, no presente caso, deve se valer sobretudo da análise documental e da observação participante do autor. Entende-se que a realização de entrevistas com gestores públicos, por exemplo, traria um caráter mais subjetivo para a análise, o qual, sem dúvidas é importante, mas que para o recorte temporal da presente pesquisa que envolve dez anos de vigência do plano diretor, bem como tendo em vista o referencial teórico utilizado, é inviável e indesejável. Por ser a pesquisa em direito, mais especificamente sobre a concretização do direito à moradia em determinada localidade, focou-se na análise documental qualitativa acerca da aplicação dos diversos instrumentos de política urbana voltados para a concretização do direito à moradia em Fortaleza.

A documentação analisada possui representatividade para a área do município de Fortaleza e para o decênio 2009 – 2019, ou seja possui representatividade para o recorte espacial e para o recorte temporal determinado para o desenvolvimento desta pesquisa. Por representatividade, entende-se a qualidade de a documentação estudada possibilitar a construção de conclusões válidas. Nesse sentido, pontua-se que as leis federais possuem validade em todo território nacional e as leis do município de Fortaleza possuem validade restrita ao território do município. A documentação orçamentária e as respostas aos pedidos de acesso à informação analisados, por sua vez, foram produzidas pelo próprio município de Fortaleza e pelo Governo Federal, de modo que é possível afirmar a sua autenticidade e a sua representatividade para o mesmo recorte temporal e espacial. Ressalte-se que toda a análise recaiu sobre documentos oficiais, sendo estes, como pontua Reginato (2017, p. 195), aqueles produzidos pela Administração Pública e pelas diversas agências estatais variadas.

É ainda interessante pontuar que para os fins da presente pesquisa, existe um recorte específico acerca da matéria que interessa ser analisada: o direito à moradia. Nesse sentido, a documentação analisada não precisou necessariamente ser avaliada em toda a sua extensão. Interessa ao presente trabalho apenas as questões relacionadas à concretização do direito à moradia, nos termos definidos pelo programa estabelecido pelo PDPFor, pelo Estatuto da Cidade, pela CF/88 e pela legislação relacionada.

### **1.7 Breve descrição dos capítulos seguintes**

Definidos os recortes geográfico, temporal e epistemológico, bem como detalhada a metodologia que foi utilizada na presente pesquisa, resta descrever a forma como se dará a exposição dos resultados obtidos. A dissertação possui sete seções, contando com esta introdução e com as considerações finais. Assim, este trabalho contém cinco capítulos de desenvolvimento, sendo os dois primeiros capítulos focados em descrever e delinear a dimensão geral, que engloba a dimensão nacional, na qual se insere o sistema estudado; o foco dos capítulos três e quatro é a análise da dimensão local e o capítulo cinco foi desenvolvido voltado para a realização da interpretação e da análise dos dados expostos no capítulo quatro, sob a luz do referencial teórico utilizado na pesquisa, bem como sob a luz da concepção de direito à moradia definida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Os dois primeiros capítulos após a introdução têm como objetivo expor o referencial teórico adotado, bem como delinear o desenvolvimento do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo da legislação urbanística. O primeiro capítulo busca descrever a estrutura e a superestrutura jurídica que conformam o conceito de direito à moradia em uma sociedade capitalista, buscando demonstrar a existência de um conteúdo essencial para o conceito de direito à moradia e a forma que esse conteúdo essencial assume no direito brasileiro. O segundo capítulo busca delinear, de maneira contextualizada, o desenvolvimento da legislação urbanística brasileira, com o intuito de demonstrar que até meados dos anos 2000, houve uma tendência no direito brasileiro a adotar uma concepção ampla de direito à moradia, ao passo que, após esse período, a partir de mudanças conjunturais ocorridas, uma concepção restrita de direito à moradia, apesar de ser juridicamente inadequada, passou a gozar de preferência explícita no que diz respeito à atuação estatal.

O objetivo dos capítulos três e quatro é analisar a realidade local do município do Fortaleza. Dessa forma, esses dois capítulos são aqueles que foram construídos com mais elementos de análise documental e de pesquisa empírica. O capítulo três buscou descrever brevemente o histórico da urbanização de Fortaleza, com o foco em como a questão da moradia foi tratada na cidade ao longo da história, trazendo ainda o processo de construção do PDPFor e das diretrizes para a concretização do direito à moradia estabelecidas por essa lei, bem como tratando da contraditória política de HIS desenvolvida pelo município logo após a entrada em vigor do PDPFor. O capítulo quatro, por sua vez, descreve os instrumentos de política urbana e de regularização fundiária previstos pelo PDPFor e expõe os dados obtidos no que diz respeito à aplicação de tais instrumentos pelo município de

Fortaleza.

O capítulo cinco busca construir uma interpretação dos dados expostos no capítulo quatro, a partir das bases teóricas desenvolvidas no capítulo um e a partir da concepção ampla de direito à moradia presente no ordenamento jurídico brasileiro e descrita no capítulo dois. Trata-se da análise do objeto de estudo a partir da concepção crítica de direito adotada, bem como a partir dos ideais da Reforma Urbana, que pautaram a construção da legislação urbanística brasileira, a partir da CF/88. Realizado tal esforço interpretativo, desenvolvem-se as considerações finais obtidas com esta pesquisa.

## **2 O DIREITO À MORADIA SOB UMA PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA: COMPREENDENDO O OBJETO DE ESTUDO A PARTIR DE UM OLHAR CRÍTICO**

A doutrina jurídica, ao abordar o tema da concretização do direito fundamental à moradia, normalmente estuda a questão sob a ótica restrita das categorias do positivismo jurídico, o que pode dificultar a análise das limitações da própria forma jurídica como meio de concretização de determinada necessidade humana, bem como pode esconder as relações sociais que possibilitam a existência de determinado conceito dentro da forma jurídica. Não raro, o estudo descontextualizado de um conceito jurídico como “direito à moradia”, tendo em vista apenas a perspectiva do positivismo, pode gerar uma concepção fetichista desse direito, como se tal direito existisse de maneira atemporal e independente de um determinado contexto histórico e socioeconômico específico.

Atualmente, embora a ideia de que as normas definidoras de direitos fundamentais sejam consideradas dotadas de força normativa seja lugar comum na literatura jurídica brasileira, as reflexões teóricas acerca do direito à moradia ainda não conseguiram resolver o problema da baixa efetividade do conjunto de normas que dá existência a esse direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Isso se dá seja porque boa parte dos institutos jurídicos que poderiam concretizar o direito à moradia, sobretudo para as classes despossuídas, depende de intensa atuação dos poderes Executivos e Legislativos, como porque a gramática jurídica do direito brasileiro, que reflete instituições estatais concretas, não se desenvolveu o suficiente na direção da possibilidade de justiciabilidade autônoma do direito à moradia de acordo com a força normativa e com a amplitude conceitual conferidas a esse direito pela CF/88.

Buscando aprofundar esse tipo de raciocínio, argumenta-se, nesse trabalho, que, antes de ser compreendido sob a ótica dos textos normativos, a existência e o conteúdo do direito à moradia deve ser compreendida como uma forma de disputa pela riqueza

socialmente construída, a qual, por certo, engloba os recursos públicos e, sobretudo, o espaço socialmente produzido.

Sob a perspectiva estritamente jurídica, o direito à moradia é conceituado como autônomo em relação ao direito de propriedade, sendo um direito voltado para garantir “um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra intempéries, independentemente do título ou da forma como se opera tal direito [...]” (CARMONA, 2015b, p. 270). O direito à moradia também, não raro, é citado como direito de defesa (FROTA, 2015, p. 190) em situação de conflitos fundiários e como parte de um “mínimo existencial” que deveria ser garantido aos indivíduos para a sua sobrevivência (FROTA, 2015, p. 189) ou de um “mínimo social”, como observa Carmona (2015a, p. 287).

É incômoda, portanto, a disparidade entre a relevância conferida ao direito à moradia pela doutrina especializada e a relativa ausência de esforços para a busca da máxima efetividade e da eficácia das normas que circundam tal direito. Se o que diz a doutrina não condiz com a realidade de sua aplicação prática, é preciso que seja feita uma análise crítica da própria literatura desenvolvida sobre o tema, ainda que não para abandonar as formulações anteriormente feitas, mas apenas procurando ampliar os horizontes de análise do fenômeno estudado.

Buscando a compreensão do direito à moradia de uma forma apta a servir a uma análise crítica da atuação estatal, avalia-se, portanto, que é necessário, antes do estudo da questão da moradia em âmbito municipal, o desenvolvimento de considerações acerca da própria existência em si de um direito fundamental à moradia em uma ordem jurídica capitalista. Almeja-se lançar luzes sobre as razões pelas quais o direito à moradia, embora considerado fundamental, é de difícil concretização como forma de compreender quais são as limitações inerentes à concretização do direito em questão, dentro das especificidades do sistema político e econômico atualmente hegemônico.

Com efeito, como observa Menezes (2017, p. 7), o pensamento crítico deve inserir determinado acontecimento social na totalidade da sociedade que o produziu, de modo que a compreensão das razões pelas quais a política municipal de habitação de interesse social em Fortaleza se desenvolveu da forma como se desenvolveu durante a vigência do PDPFor deve ser feita por meio de uma aproximação com a análise feita por Bercovici e Salgado (2018) do direito urbanístico, situando as normas relacionadas com a regulamentação da ocupação e da produção da cidade como normas voltadas para a busca da regulamentação da distribuição do excedente produtivo, no contexto da produção do espaço. Dessa forma, avalia-se ser possível estudar o direito à moradia além do que estabelecem os

documentos normativos<sup>3</sup>.

Definições exclusivamente jurídicas de um conceito como “direito à moradia” não levam em conta que a existência de tal direito só faz sentido em uma sociedade na qual existem indivíduos privados dos valores de uso que compõem a moradia. Dessa forma, entender as razões socioeconômicas que fazem possível a existência de um direito fundamental à moradia em uma ordem jurídica capitalista é essencial para estabelecer as limitações que o próprio sistema de produção estabelece para a concretização das demandas que levaram à existência do direito em questão.

Dessa maneira, Bercovici e Salgado (2018, p. 155) observam que, quando se adota um recorte epistemológico que aproxima o direito urbanístico do direito econômico, não só o direito urbanístico pode ser analisado como disciplina “[...] reguladora da apropriação do excedente no meio urbano.” (BERCOVICI; SALGADO, 2018, p. 160), como os próprios conflitos ao redor do ambiente construído podem ser compreendidos sob a perspectiva de sua essência oculta, a qual, por sua vez, é a própria luta entre capital e trabalho (BERCOVICI; SALGADO, 2018, p. 156). Assim, a busca pelo conteúdo do direito à moradia, sob a perspectiva de análise aqui proposta, pressupõe uma breve análise das condições socioeconômicas que tornaram possível a existência desse direito no seio da superestrutura capitalista.

## **2.1 O caráter de classe das reivindicações voltadas para o acesso à moradia e sua captura pela forma jurídica**

Ao andar pelos chamados “bairros de má fama” de Londres, em 1844, Engels (2010) se espantou com as condições nas quais viviam as classes trabalhadoras. Nos bairros operários da cidade, amontoavam-se pessoas em condições sanitárias desumanas, privadas das maravilhas urbanas proporcionadas pelo ascendente capitalismo industrial e impedidas sobretudo de desenvolver todas as suas potencialidades como seres humanos, em prol do desenvolvimento apenas das características úteis de um indivíduo que são necessárias para que este faça parte da classe trabalhadora na sociabilidade capitalista.

---

<sup>3</sup> Saule Júnior (2004, p. 133), por exemplo, em passagem clássica, afirma que: “A finalidade do direito à moradia, que pode ser extraído das normas internacionais de direitos humanos, é fruto da combinação dos valores da dignidade da pessoa humana e da vida que resulta na finalidade de toda pessoa ter um padrão de vida digno [...] O direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver com paz, e viver com dignidade. O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade”. Embora a definição cunhada pelo autor seja referência na literatura especializada, entende-se que para uma análise crítica da tentativa de implementação de um projeto de concretização do direito à moradia, é preciso, primeiramente, situar a existência do direito em questão na totalidade da sociedade que o produz, para, a partir de tal análise, identificar os elementos da forma jurídica capitalista que permitem a existência de tal direito.

A silhueta urbana e as moradias das classes despossuídas refletem esse tipo de sociabilidade que demanda dos seres humanos a dedicação de boa parte de sua vida ao trabalho. Com poder de consumo extremamente limitado, as classes trabalhadoras buscavam o acesso à moradia muitas vezes por meio do aluguel de um único cômodo compartilhado por diversas pessoas (ENGELS, 2010, p. 80), quando não eram forçadas a construir por si as suas habitações, dividindo a miséria e o pouco espaço de que dispunham, escandalizando a sociedade burguesa por causa da forma como viviam. Já no século XIX, os bairros operários, de “má fama” eram retratados por escritores que os descreviam como verdadeiros infernos na terra, povoados por gente afeita à bestialidade (DAVIS, 2011, p. 33).

Ainda na primeira metade do século XIX, o termo “*slum*” começou a ser utilizado para se referir ao local de moradia dos pobres. A palavra correspondente em português é “favela”. Assim, no começo da expansão do capitalismo industrial, as favelas ficaram conhecidas como os locais nos quais habitavam criminosos e miseráveis. Como coloca Maricato (2015, p. 27), “À industrialização com baixos salários, correspondeu a urbanização com baixos salários”. Os países de industrialização tardia seguiram os passos do centro econômico do capitalismo, urbanizando-se e se “favelizando” na medida em que o capitalismo industrial se expandia. As favelas, portanto, embora rejeitadas e excluídas das prósperas cidades capitalistas podem ser enxergadas como consequência imediata da acumulação do capital.

Foi possível manter o nível de exploração e acumulação capitalista demandado para a expansão do capital industrial justamente porque boa parte dos trabalhadores sequer possuía renda suficiente para alugar uma moradia precária. Assim, parte dos trabalhadores teve de construir verdadeiras cidades dentro de outras cidades com as suas próprias mãos, no seu tempo de folga (MARICATO, 2015, p. 26), quando não podiam alugar uma parcela do espaço para morar. Portanto, a prosperidade das cidades capitalistas ocorreu apenas às custas de sacrifícios, que só se tornam perceptíveis “[...] depois de visitar os ‘bairros de má fama’ [...]” (ENGELS, 2010, p. 67).

Em certo momento do século XX, no entanto, arquitetos e urbanistas passaram a sonhar com “cidades de ferro e vidro” (MARICATO, 2011, p. 209), livres da pobreza gerada pela sociabilidade capitalista. A despeito de narrativas que defendem a existência de uma espécie de progresso linear da história em prol da erradicação da pobreza e da desigualdade como um fato, em 2005, cerca de um bilhão de pessoas morava em bairros de “má fama” ao redor do mundo; mais ou menos a população do mundo inteiro em 1844, quando Engels buscou estudar as favelas inglesas. Assim, no lugar de criar uma utopia de ferro e vidro, o

capitalismo, sobretudo nos países subdesenvolvidos, tem contribuído mais para o surgimento de um “planeta favela” (DAVIS, 2011).

Portanto, embora, por vezes, os estudiosos das relações entre capital e trabalho não confirmam a atenção necessária às reivindicações de movimentos ocorridos fora dos ambientes laborais, um correto entendimento das razões pelas quais uma das principais reivindicações das classes despossuídas é o acesso à moradia pressupõe a compreensão de que a sociabilidade que faz surgir a exploração da classe trabalhadora nas fábricas é a mesma sociabilidade que faz surgir as favelas. Assim como a burguesia, ao cumprir o seu papel histórico na sociedade capitalista, reproduz a classe trabalhadora, a cidade capitalista reproduz a favela, seja esta localizada na periferia de uma cidade de um país no centro econômico do sistema ou seja esta localizada em uma cidade na periferia do capitalismo, como é mais frequente. Portanto, as reivindicações por moradia devem ser compreendidas sob a mesma perspectiva das reivindicações por melhores condições de trabalho, quer dizer, devem ser compreendidas no contexto das disputas de classe por tempo e por espaço socialmente produzido.

Tem-se, assim, que é um erro reduzir a questão da moradia a simples deficiência no planejamento urbanístico ou a simples dificuldades da superestrutura estatal no que diz respeito à concretização do direito à moradia. Também é um erro, por outro lado, ignorar as demandas colocadas por aqueles que articulam suas reivindicações em torno de pautas como o direito à moradia, como se tais reivindicações fossem de algum modo secundárias. Nesse sentido, Harvey (2014, p. 231 – 233) demonstra as razões pelas quais a análise de reivindicações de movimentos sociais como a concretização do direito à moradia deve ser feita também com base em teorias críticas, no que diz respeito à sociedade capitalista.

Afirma o referido autor, por exemplo, que eventuais ganhos dos trabalhadores no que diz respeito à sua remuneração podem ser reapropriados pela classe burguesa como um todo por meio das diversas formas de acumulação capitalista, além da exploração direta da força de trabalho. Nesse sentido, os detentores da propriedade dos imóveis nos quais os trabalhadores moram podem se apropriar de boa parte da renda dos trabalhadores, por meio do aluguel. Por outro lado, caso o trabalhador busque adquirir a propriedade do imóvel no qual reside, provavelmente este terá de se valer de instituições financeiras para viabilizar a compra da propriedade. Assim, ainda que os trabalhadores, por meio de sua organização no ambiente laboral, consigam assegurar melhores condições de trabalho e uma maior remuneração, tais conquistas adquiridas podem ser anuladas em outro *locus* da acumulação capitalista, relacionado com o espaço socialmente produzido, do qual, por exemplo, depende

o acesso à moradia.

Dessa forma, a luta por direitos, como é o caso do direito à moradia, deve ser compreendida também como uma luta com conteúdo de classe, embora se articule dentro dos limites da forma jurídica da sociedade capitalista. No final das contas, a luta pelo direito à moradia não deixa de ser uma luta pelo tempo, embora apareça como uma luta pela apropriação do espaço. Assim como lutar por maiores remunerações e menor carga horária significa lutar por menos tempo de vida dedicado ao trabalho, a luta por moradia implica na luta por menos tempo de vida dedicado ao trabalho necessário para garantir bens básicos para subsistência de um indivíduo. É preciso, então, explorar as contradições entre a amplitude das reivindicações dos despossuídos e as limitações da forma jurídica, no que diz respeito à concretização dessas reivindicações, para que seja possível entender os limites do direito como ferramenta de mudança social útil para as classes despossuídas. Com efeito, conforme será adiante desenvolvido, é a partir da busca dos limites inerentes ao direito à moradia que se consegue definir o conteúdo essencial do mencionado direito.

O conteúdo essencial do direito à moradia, por sua vez, está diretamente relacionado à forma pela qual a superestrutura da sociedade capitalista capturou as demandas das classes despossuídas por meio da forma jurídica, a qual é intrinsecamente dependente da forma mercadoria. Nesse sentido, é comum observar movimentos sociais elaborando palavras de ordem para a reivindicação de determinado direito social ou, como Bonavides (2018, p. 578) e outros colocam, direito de segunda geração ou dimensão, opondo a existência de tal direito à forma mercadoria, no sentido de defender que quando algo é considerado um direito o acesso a tais valores de uso não deveria ser mediado pela forma mercadoria.

O direito à moradia também é por vezes posto nos termos da dualidade direito-mercadoria. Guilherme Boulos (2014, p. 17 – 18), um dos líderes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) dedica um pequeno tópico do seu livro “Por que Ocupamos: uma introdução à luta dos sem-teto” ao tema e desenvolve o argumento de que a moradia deveria ser tratada de fato como um direito, ou seja deveria ser garantida a todos pelo Estado, sem distinção de renda ou região. Isso implicaria em garantir moradia subsidiada a quem precisa. Se moradia é um direito, esta deveria ser pensada a partir da necessidade e do seu uso (ou seja do seu valor de uso). Por outro lado, a lógica capitalista trataria a moradia e todos os demais direitos sociais a partir do valor medido em dinheiro, o seu valor de troca. Dito de outro modo, moradia deveria ser direito e não mercadoria.

A tentativa de afastar a forma mercadoria como forma primária de acesso aos direitos sociais é, de fato, intrínseca à própria razão de existência de tais direitos. É de se destacar que essa tensão entre a forma mercadoria e a forma jurídica dos valores de uso que compõem os chamados direitos sociais não é exclusividade do direito à moradia e está declarada em atos normativos desde, pelo menos, meados do século XX. Nesse sentido, o Anexo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu artigo I, a), declara expressamente que “o trabalho não é mercadoria” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1944, p. 19), quando a existência de uma organização como a OIT pressupõe a existência e a hegemonia do modo de produção capitalista, o qual, por sua vez, tem na mercantilização do trabalho humano um deus fundamentos. A enunciação de qualquer direito social, econômico ou cultural, previstos em constituições desde o início do século XX, traz consigo a mesma contradição automática da existência de uma norma que afirma que o trabalho não é mercadoria na sociedade capitalista.

Mercadoria e direito são ambas formas sociais específicas que, embora não tenham surgido necessariamente com a sociedade capitalista, assumiram sua forma acabada com a consolidação de tal sociedade. Mascaro (2013a, p. 21), em obra dedicada ao estudo do Estado e da política no capitalismo, observa que o “[...] capitalismo se estrutura por meio de formas sociais necessárias e específicas, que constituem o núcleo de sua própria sociabilidade.”. Dentre tais formas, destacam-se para o presente estudo a forma mercadoria, o “átomo” da sociedade capitalista e a forma jurídica, ou seja o direito moderno.

Assim, a compreensão da existência e dos limites do direito à moradia e, conseqüentemente, do seu conteúdo essencial, portanto, pressupõe o entendimento das razões pelas quais a forma jurídica capitalista evoluiu conceitualmente para absorver as reivindicações das classes despossuídas por moradia na forma do direito fundamental à moradia. O estudo dessa evolução conceitual, por sua vez, só se completa com a compreensão das instituições que se desenvolvem na superestrutura capitalista, que tornam possíveis a existência de efeitos concretos de conceitos gestados no seio da forma jurídica.

Dessa maneira, a dualidade direito-mercadoria identificada com a dualidade valor de uso-valor de troca, embora possa existir no plano formal das declarações de direitos presentes em atos normativos, não deve levar à conclusão de que as formas jurídica e mercadológica da moradia sejam opostas. Embora contraditórias, a forma mercadoria e a forma jurídica são complementares; são formas sociais de um mesmo sistema de produção econômico, cuja estrutura tem como um dos seus pilares justamente a mercadoria.

Reivindicar o direito à moradia é, portanto, aceitar e pressupor a forma mercadoria da moradia, no contexto da sociabilidade do capitalismo.

Portanto, quando os despossuídos, notadamente aqueles que vivem nos ambientes urbanos, reivindicam o direito à moradia, o palco da luta de classes toma feições jurídicas, de modo que as “regras do jogo” acabam sendo ditadas pela própria sociabilidade capitalista. Nesse sentido, analisando o direito do trabalho, Edelman (2016, p. 141), afirma que a classe operária, quando exprime suas reivindicações por meio de direitos acaba presa, “[...] capturada nas categorias jurídicas, esmagada pela ideologia, pela tecnicidade, pelo economicismo [...]”, que reduz as possibilidades de reivindicações limitando os antagonismos de classe a disputas jurídicas, resolvidas por meio das próprias formas da superestrutura da economia capitalista.

As mesmas considerações podem ser feitas no contexto da luta de classes pela disputa do espaço socialmente produzido. Dentro da forma jurídica, a concretização de uma necessidade humana (moradia) acaba se reduzindo à questão: “como é possível alterar a superestrutura estatal para que o direito à moradia possua maior força normativa?”. Essa é a questão subjacente em reflexões que se limitam a transitar pelas aparências nebulosas da forma jurídica. Pretende-se, nos tópicos seguintes, abordar o mesmo fenômeno social, mas tendo em mente outra questão, qual seja: “como é possível que a forma jurídica capitalista possa ter evoluído no sentido de possibilitar a existência de um direito fundamental à moradia e quais são os limites inerentes de tal conceito, no que diz respeito à concretização das necessidades humanas de moradia?”.

A partir de tais indagações, avalia-se que a análise crítica da atuação do município de Fortaleza no âmbito da busca da implementação do direito à moradia, no recorte temporal e espacial acima apontados, poderá ser feita de maneira mais abrangente, pois a abordagem aqui proposta pretende entender qual é o conteúdo essencial do direito à moradia dentro do seio da forma jurídica capitalista.

## **2.2 A universalização da forma mercadoria e a mercantilização do espaço: o indivíduo separado da terra**

Na sociedade capitalista moderna, aparentemente tudo pode assumir a forma de mercadoria. Uma mercadoria é algo útil que pode ser trocado por outra mercadoria. A troca, por sua vez, ocorre na medida em que é possível atribuir às mercadorias um valor de uso e um valor de troca. Para Marx (2013, p. 114), valor de uso é o conteúdo material de uma riqueza, independentemente da forma que esta parcela da riqueza humana assuma. O valor

de troca, por sua vez, assume a forma da relação quantitativa entre os valores de uso, ou seja é quanto de um valor de uso pode ser trocado por outro valor de uso. Essa relação quantitativa varia de acordo com inúmeros fatores.

Portanto, algo só pode ser uma mercadoria se é útil de alguma forma, ou seja se em determinada sociedade satisfizer necessidades humanas seja do “estômago ou da imaginação” (MARX, 2013, p.113). Enquanto o valor de uso está relacionado com as qualidades de determinada forma de riqueza, o valor de troca está relacionado com a quantidade. O valor de troca determina quanto de determinado valor de uso corresponde determinada quantidade de outro valor de uso.

Para Marx, a troca entre mercadorias só é possível na medida em que os diversos valores de uso que compõem a riqueza humana podem ser reduzidos a uma característica comum: o fato de serem frutos do trabalho humano. Abstraídas as características específicas dos valores de uso, abstrai-se as especificidades do tipo de trabalho empregado para a reprodução do valor de uso, de modo que qualquer valor de uso poderia ter exprimido o seu valor por meio de trabalho humano abstrato (MARX, 2013, p. 116).

O trabalho humano abstrato, portanto, é a substância do valor e é a característica comum que permite a troca de valores de uso distintos uns pelos outros. Assim, o valor é medido pelo tempo de trabalho socialmente necessário<sup>4</sup> para a reprodução de um dado valor de uso. O valor é a característica abstrata, inerente a qualquer mercadoria, que permitiria a quantificação de um valor de uso por meio de outro valor de uso e, portanto, permitiria a possibilidade de troca entre mercadorias.

A troca acontece através da equivalência entre os valores de uso das mercadorias, sendo o valor a relação social que determina a proporção da troca. A partir dessa relação, surge uma mercadoria que é utilizada como equivalente universal para as trocas. Essa mercadoria assume a forma de dinheiro. O dinheiro surge historicamente por meio das relações comerciais, as quais só se desenvolvem plenamente em uma sociedade capitalista, quando a troca de mercadorias se torna atividade generalizada e impessoal (SAAD FILHO, 2011, p. 152).

O dinheiro como dinheiro funciona como medida de valor e meio de circulação,

---

<sup>4</sup> O autor conceitua “tempo de trabalho socialmente necessário” como “aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob as condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho” (MARX, 2013, p. 117). É importante pontuar que a teoria marxista do valor-trabalho é interessante para este trabalho na medida em que fornece uma explicação sociológica e objetiva para as relações sociais que sustentam a existência e a formação da forma preço. Considerações acerca das problemáticas envolvendo a correspondência numérica entre preço e valor, contudo, fogem ao propósito da presente pesquisa.

cumprindo três funções: meio de pagamento, reserva de valor e moeda internacional<sup>5</sup>. Como o dinheiro funciona como medida de valor, o valor aparece como preço expresso em quantidade de moeda. Contudo, valor e preço, embora relacionados, não são necessariamente correspondentes, de modo que a forma preço pode se desprender até certo ponto da forma valor (MARX, 1996, p. 224 – 225)<sup>6</sup>.

Assim, o preço como mera expressão monetária pode se desprender relativamente do valor, de modo que, por meio do preço, em princípio é possível transformar tudo em mercadoria. A consolidação do capitalismo como sistema econômico predominante implica na generalização da forma-mercadoria e da forma-dinheiro como meio de acesso a valores de uso, de modo que os mais diversos objetos são confrontados como mercadorias nos processos de produção e de circulação sejam tais objetos mercadorias produzidas para venda, sejam eles frutos de sistemas de produção diversos<sup>7</sup> ou sejam eles até mesmo objetos

---

<sup>5</sup> O dinheiro, assim como outras mercadorias, pode funcionar como capital, a depender do lugar ocupado por este no processo de produção e circulação da mercadoria em uma economia capitalista (SAAD FILHO, 2011, p. 152).

<sup>6</sup> É interessante observar o processo descrito por Marx, no que diz respeito ao desprendimento relativo do preço ao valor: “O preço é a denominação monetária do trabalho objetivado na mercadoria. Por isso, a equivalência da mercadoria e do quantum de dinheiro, cuja denominação é o preço dela, é uma tautologia, como a expressão relativa de valor de uma mercadoria por si é sempre a expressão da equivalência de duas mercadorias. Mas se o preço como expoente da grandeza de valor da mercadoria é expoente de sua relação de troca com dinheiro, não se segue, ao contrário, que o expoente de sua relação de troca com dinheiro seja necessariamente o expoente de sua grandeza de valor. [...] A grandeza de valor da mercadoria expressa, assim, uma relação necessária imanente a seu processo de formação com o tempo de trabalho social. Com a transformação da grandeza de valor em preço, essa relação necessária aparece como relação de troca de uma mercadoria com a mercadoria monetária, que existe fora dela. Mas nessa relação pode expressar-se tanto a grandeza de valor da mercadoria como o mais ou o menos em que, sob dadas circunstâncias, ela é alienável. A possibilidade de uma incongruência quantitativa entre o preço e a grandeza de valor ou da divergência entre o preço e a grandeza de valor é, portanto, inerente à própria forma preço. Isso não é um defeito dessa forma, mas torna-a, ao contrário, a forma adequada a um modo de produção em que a regra somente pode impor-se como lei cega da média à falta de qualquer regra. A forma preço, porém, não só admite a possibilidade de incongruência quantitativa entre grandeza de valor e preço, isto é, entre a grandeza de valor e sua própria expressão monetária, mas pode encerrar uma contradição qualitativa, de modo que o preço deixa de todo de ser expressão de valor, embora dinheiro seja apenas a forma valor das mercadorias. Coisas que, em si e para si, não são mercadorias, como por exemplo consciência, honra etc., podem ser postas à venda por dinheiro pelos seus possuidores e assim receber, por meio de seu preço, a forma mercadoria” (MARX, 1996, p. 224 – 225). Dessa maneira, é por meio da liberdade relativa da forma preço em relação ao processo produtivo que sustenta a sua existência que se torna possível que qualquer valor de uso se torne mercadoria, inclusive o espaço vazio, mas socialmente relevante.

<sup>7</sup> Além da possibilidade de precificação e transformação em mercadoria de qualquer coisa, a generalização do modo de produção capitalista faz com que os valores de uso se confrontem no mercado como frutos de trabalho abstrato, independentemente da forma como foram produzidos. Esse efeito abstratizante é bem explorado no volume II de O Capital: “Pouco importa se as mercadorias são o produto de um sistema de produção baseado na escravidão, ou do trabalho de camponeses (chineses, *ryots*, indianos) ou de comunidades (Índias Orientais holandesas), ou da produção estatal (como aquela que, baseada na servidão, ocorre em certas épocas primitivas da história russa), ou de povos caçadores semisselvagens etc.: seja qual for sua origem, elas se confrontam como mercadorias e dinheiro, com o dinheiro e as mercadorias em que se representa o capital industrial e entram tanto no ciclo deste último quanto no do mais-valor contido no capital-mercadoria, sempre que esse mais-valor for gasto como renda; entram, portanto, nos dois ramos de circulação do capital-mercadoria.” (MARX, 2014, p. 188-189).

que em si seriam incompatíveis com a possibilidade de mercantilização.

O surgimento de uma forma de sociabilidade na qual qualquer valor de uso pode assumir um preço altera substancialmente a forma como os seres humanos se relacionam com o espaço físico. O espaço físico possível de se tornar valor de uso pode assumir um preço, de modo que a expansão da economia de mercado torna possível também a transformação do espaço em mercadoria. Nesse contexto, conforme a mão humana altera a paisagem natural, a forma mercadoria coloniza o espaço, transformando objetos naturais e objetos sociais em valores de troca.

O espaço pode ser apreendido como “paisagem” e as paisagens são o “resultado de uma acumulação de tempos” (SANTOS, 2012, p. 54), pois o trabalho humano e as relações sociais estão constantemente modificando a forma de organização e produção do espaço. Na análise da produção da riqueza humana, Marx (1996, p. 172) já pontuava que os valores de uso eram produtos da modificação da natureza por meio do trabalho humano. Toda riqueza material humana seria filha do trabalho e da terra. Ao trabalhar a terra, o ser-humano produz paisagens e ao mesmo tempo produz formas diferentes de se relacionar com o espaço.

Portanto, onde antes não havia nada de relevante para o ser-humano, o trabalho humano fez surgir cidades, pastagens, lavouras e etc. que se tornaram paisagens essenciais para a vida humana. Observa-se que o trabalho humano não apenas modifica a relação do ser-humano com os objetos naturais e com o espaço, mas a atividade humana produz o espaço em si. Trata-se de um espaço socialmente produzido (CARLOS, 2011, p. 62) que se distingue do espaço físico, mas pode coincidir com uma parcela física do espaço.

A modificação e a produção do espaço não são exclusividades do modo capitalista de produção. Contudo, a generalização da mercadoria como forma de organização do espaço ocorre apenas no capitalismo. Por sua vez, a generalização da forma mercadoria deve ser compreendida como parte do processo de revolução social, no qual as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção e com a expressão jurídica de tais relações de produção (MARX, 2008, p. 47). As transformações na estrutura econômica revolucionam a superestrutura jurídica correspondente àquela base econômica. Assim, a forma mercadoria revoluciona o conjunto de normas e convenções sociais que mediava a relação do ser-humano com o espaço.

Com efeito, a Alta Idade Média era uma civilização possessória (GROSSI, 2006, p. 13 - 14), não no sentido jurídico, mas no sentido de ser uma sociedade alicerçada em relações de fato, nem formais, nem oficiais. Além da predominância do fato sobre a forma, é

preciso pontuar a existência de múltiplas realidades jurídicas concorrentes (GROSSI, 2007) e a ausência da figura do indivíduo universal, sujeito de direito que submete o mundo natural aos seus desejos. Na organização do espaço da Europa medieval pré-capitalista, antes de ser o ser-humano o dono da terra, era à terra que pertencia o ser humano, pertencimento este forjado por meio de fortes laços costumeiros<sup>8</sup>.

Ocorre que o alvorecer do capitalismo industrial vai demandar formas de sociabilidade diversas entre o ser-humano, a terra e o espaço em geral. Tais sociabilidades diversas reclamam por sua vez uma forma jurídica diversa da multiplicidade normativa e costumeira da Idade Média. Juridicamente, houve a separação do ser-humano em relação aos objetos e a tendência homogeneizante da centralização da produção de normas jurídicas no Estado. No que diz respeito à organização do espaço, a generalização do modo capitalista de produção implicou na paulatina separação do ser-humano em relação à terra e a transformação do espaço em mercadoria.

A possibilidade de cisão jurídica entre o ser-humano e o espaço socialmente produzido por este deve ser compreendida como pressuposto do modo capitalista de produção (MENEZES, 2017, p. 29). A economia capitalista necessita romper com as sociabilidades feudais, criando trabalhadores assalariados sem acesso direto a meios de produção ou meios de subsistência, de modo que o acesso aos meios de subsistência tenha de ser mediado por meio da venda da força de trabalho dos trabalhadores.

O espaço socialmente produzido, por sua vez, pode ser tanto meio de produção como meio de subsistência, de modo que a forma por excelência da sua existência no modo de produção capitalista é a mercadoria. Assim, os laços comunais entre o ser-humano e a terra precisam ser rompidos juridicamente, para que o servo se transforme em trabalhador assalariado e indivíduo sujeito de direito e o espaço socialmente produzido se transforme em mercadoria e em propriedade no sentido moderno do termo. Marx chama esse processo inicial de reorganização das relações do ser-humano entre si e com o espaço socialmente

---

<sup>8</sup> Nesse ponto, é útil reproduzir trecho de conferência proferida por Paolo Grossi (2006, p. 13 - 14), em 1985, no Congresso Nacional da Sociedade Italiana de História do Direito: “A alta idade média é uma grande civilização possessória, em que o adjetivo possessório deve ser entendido não em sentido romanístico mas na sua acepção finziana de conotação de um mundo de fatos nem formal nem oficial, porém munido de efetividade e de incisividade. Sem presenças estatais estorvantes, sem hipotecas culturais, a oficina altomedieval reduz a propriedade a mero signo cadastral e constrói um sistema de situações reais fundado não no *dominium* e tampouco nos *dominia* mas em múltiplas posições de efetividade econômica sobre o bem. É o reino da efetividade, enquanto desaparece o velho ideal clássico da validade, isto é, da correspondência com modelos e tipos. Não arquiteturas e formas sapientemente pré-constituídas mas um brotar desordenado e vivo de situações rústicas, não filtradas por nenhuma peneira cultural, que se impõe com base em fatos primordiais que são a aparência, o exercício, o gozo. E, no centro do ordenamento e das suas atenções, não mais o sujeito com as próprias volições e presunções, mas a coisa com as suas naturais regras secretas, força que impressiona toda forma jurídica, aliás constitutiva de toda forma jurídica”.

produzido de “acumulação primitiva” e Harvey (2013b, p. 298) chama de “acumulação por desapossamento”.

Por meio da acumulação primitiva o capital pôde se apropriar de grandes parcelas da propriedade comunal feudal e eclesiástica, transformando o servo camponês em sujeito portador de direitos, sobretudo portador do direito fundamental à liberdade de vender sua força de trabalho, e transformando a terra em propriedade moderna e em mercadoria<sup>9</sup>. A acumulação primitiva permitiu o surgimento das condições necessárias para o desenvolvimento e a expansão do capitalismo industrial, consolidando a hegemonia do modo de produção capitalista na Europa e, posteriormente, em todo o mundo.

A generalização das relações de produção capitalista expande também a fronteira da propriedade moderna da terra. Com a hegemonia do modo de produção capitalista, em tese todo espaço socialmente relevante (que possa ser um valor de uso) pode ser englobado pelo instituto jurídico da propriedade. A generalização da propriedade moderna como forma de acesso ao uso da terra permite que o espaço passível de se tornar valor de uso se torne espaço absoluto e divisível (HARVEY, 2013b, p. 437), de modo que o detentor de determinada propriedade de espaço se torna soberano sobre uma fração do globo, podendo usar, gozar e dispor daquela parcela de espaço como bem entender, além de poder excluir terceiros do acesso à sua propriedade sem o seu consentimento.

A compartimentalização permite a divisão do espaço em frações (CARLOS, 2011, p. 67). Por sua vez, a possibilidade de divisão abstrata do espaço permite a atribuição de preço às parcelas ideais, seja aquele espaço um objeto completamente natural (mas passível de ser transformado em valor de uso) ou seja aquele espaço objeto social, modificado por meio de trabalho humano incorporado. Contudo, para o espaço ser mercadoria é ainda preciso que se possa levá-lo ao mercado como qualquer outro valor de uso.

Separando juridicamente o indivíduo dos objetos, a forma jurídica do capitalismo permite que a propriedade seja dotada de abstração (GROSSI, 2006, p. 71), de modo que esta passa a existir por si. O espaço apropriável que se torna propriedade continua sendo socialmente produzido ou produzível, no entanto aparece na forma jurídica como

---

<sup>9</sup> Esse processo de separação do ser humano da terra e de apropriação capitalista da terra como o acúmulo inicial necessário para o desenvolvimento capitalista é descrito por Marx como algo ora violento e repentino ora como algo paulatino: “O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação primitiva. Tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado inteiramente livre” (MARX, 2013, p. 804).

objeto autônomo abstrato, assim como o caráter fetichista da mercadoria encobre a relação social por trás de sua produção. O título de propriedade reduz todas as relações sociais envolvidas na produção do espaço a uma folha de papel. O título, por sua vez, circula de mãos em mãos no mercado, apesar de fazer referência a uma parcela física de espaço sobre a qual se desenvolvem relações sociais concretas. Assim, o moderno direito de propriedade do espaço não depende do uso, por parte do proprietário, daquele espaço. O proprietário do espaço pode ser qualquer um que o tenha adquirido, independentemente da relação que tenha com aquela parcela do espaço.

Observa-se que a existência jurídica do espaço abstrato na sociedade capitalista se torna possível por meio da propriedade moderna, pois é a partir de tal conceito que o espaço passa ser passível de apropriação por parte de um sujeito de direito. Por meio da propriedade, o espaço passa a ser coisa no sentido jurídico moderno. Por sua vez, a propriedade só funciona como direito, na medida em que a forma jurídica capitalista desenvolve o sujeito de direito abstrato, destacado da pessoa natural (podendo inclusive assumir a forma de pessoa jurídica), que funciona como um “[...] ponto matemático, de um centro no qual se concentra certa quantidade de direitos.” (PACHUKANIS, 2017, p. 122).

Assim, para que seja possível afirmar que um indivíduo possui direito a parcela do espaço, condição necessária para se falar em direito à moradia, é necessário primeiramente que indivíduo e espaço sejam separados juridicamente um do outro, ambos devem tomar a sua forma abstrata no seio do direito moderno: o sujeito de direito e a propriedade moderna. O sujeito de direito e a propriedade moderna, por sua vez, só assumem a sua forma desenvolvida na forma jurídica capitalista.

### **2.3 A forma jurídica na sociedade capitalista e a relação entre o sujeito de direito e as coisas**

A generalização da forma mercadoria e a precificação do espaço ocorrem no contexto da acumulação primitiva, que separa juridicamente o ser humano da terra. O espaço, meio de produção e meio de subsistência, passa a ser acessível primariamente por meio da mercadoria. Os indivíduos, por meio da venda de sua força de trabalho ou da detenção dos meios de produção, compram o acesso ao espaço adquirindo-lhe a propriedade ou remunerando o proprietário por meio da locação ou outras formas de renda da propriedade fundiária.

A propriedade permite a compartimentalização, a abstração e a precificação do espaço, de modo que este possa aparecer no mercado como qualquer outro valor de troca. Por sua vez, o rompimento da sociabilidade medieval faz surgir o indivíduo sujeito de

direito, capaz de comprar, vender, alugar e etc. o próprio espaço em si. Esse modo particular de relação hegemônica entre os seres humanos e o espaço socialmente produzido só é possível com a consolidação da forma jurídica moderna, a qual é fruto do modo de produção capitalista.

Em sentido divergente no que diz respeito às análises normalmente feitas do fenômeno jurídico, a tradição de pensamento crítico procura entender o direito como uma relação social específica e não como algo subjacente a toda organização social da história da humanidade. Não se trata de negar que ao longo da história existiram formas sociais organizadas sob a perspectiva normativa semelhantes à forma jurídica capitalista, trata-se de constatar que o aperfeiçoamento dos elementos que compõem a forma jurídica se deu apenas em uma sociedade na qual “[...] impera o princípio da divisão do trabalho, ou seja, em uma sociedade na qual os trabalhos privados só se tornam trabalho social mediante a intervenção de um equivalente geral”. (NAVES, 2013, p. 57). O entendimento da forma jurídica implica, portanto, na sua compreensão enquanto forma social específica de determinado momento histórico.

Nesse sentido, se a mercadoria enseja em si mesma um fetiche que encobre as relações de produção que a edificaram (CUNHA, 2015, p. 162), esse fetiche, que é uma característica da própria forma mercadoria, por sua vez, só pode ser compreendido em conjunto com a forma jurídica. Na sociedade capitalista, assim como a forma mercadoria aparece como a forma “natural” de um valor de uso, a forma jurídica e o sujeito de direito aparecem também como algo “natural”. O fetiche da mercadoria mascara as relações sociais de produção na forma externa de um valor de uso apto a ser trocado por outros valores de uso; o fetichismo jurídico, por outro lado, faz crer que tais valores de uso transitam na esfera da circulação unicamente pela vontade de sujeitos de direito. Se o fetiche da mercadoria reifica relações sociais, por meio da forma mercadoria, o fetiche jurídico personifica superficialmente a reificação das relações sociais de produção, por meio da forma jurídica (KASHIURA Jr, 2012, p. 152).

Assim, se é verdade que a sociedade capitalista aparece como uma imensa coleção de mercadorias, é também verdade que a mesma sociedade pode ser caracterizada como uma imensa teia de relações jurídicas (NAVES, 2013, p. 55), que, embora apareça muitas vezes oculta, sustenta o ambiente no qual as trocas de mercadorias se realizam entre sujeitos “livres” e dotados de vontade. A esfera da circulação de mercadorias produz a forma jurídica, a qual, do mesmo modo como a própria forma mercadoria, tende a colonizar todos os aspectos das relações humanas dentro da sociabilidade capitalista. Assim como a

mercadoria é confrontada no mercado pelo seu valor de troca, após a abstração do trabalho concreto que a deu forma, seres humanos e os valores de uso também assumem suas formas abstratas dentro da gramática da forma jurídica.

Ocorre, portanto, a universalização abstrata dos seres concretos, os quais passam a ser agrupados juridicamente em duas categorias: pessoas (sujeitos de direito) e coisas (quaisquer valores de uso) (GRAU, 2014, p. 116). Certamente, de acordo com as especificações de cada ordenamento jurídico, é possível dividir pessoas e coisas em diversas subcategorias, contudo o interesse do presente argumento é na diferença qualitativa entre as pessoas e as coisas. Na ordem jurídica capitalista, os sujeitos de direitos são a forma abstrata pela qual os seres humanos concretos existem. Trata-se da ideia de igualdade formal, extremamente cara às revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII. O sujeito de direito é portador de direitos, é o ente cuja vontade é decisiva (PACHUKANIS, 2017, p. 120) em determinada relação jurídica. As coisas, em sentido amplo, não são portadoras de direitos e podem transitar entre as esferas de patrimônio jurídico de cada sujeito de direito, em uma relação de sujeição às pessoas.

A revolução das relações econômicas e sociais permitiu o desenvolvimento de uma superestrutura jurídica solidificada em torno do indivíduo, sujeito de direito, portador de direitos fundamentais. Dimoulis e Martins (2018, p. 23 - 24) observam que só é possível falar em direitos fundamentais, a partir da existência de três requisitos: o Estado, o indivíduo e um texto normativo regulador da relação entre Estado e indivíduos<sup>10</sup>. Os mesmos autores ainda pontuam que as três condições acima mencionadas só se encontram plenamente desenvolvidas na segunda metade do século XVIII e se relacionam com a imposição do modo de produção capitalista (DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 24).

A consolidação da superestrutura jurídica capitalista está, portanto, intimamente relacionada com as primeiras declarações de direitos fundamentais, as quais, de fato, representavam o programa político da burguesia ascendente das revoluções que usualmente são colocadas como marco inicial da Modernidade. As declarações políticas da burguesia triunfante se transformaram em constituições que anunciavam direitos universais (BONAVIDES, 2018, p. 146). As constituições burguesas liberais consolidaram os direitos de primeira geração ou dimensão, os quais apesar de concebidos em determinado momento

---

<sup>10</sup> Assim como os autores citados observam, entende-se que o conceito de indivíduo, assim como o de Estado, de constituição e de direito devem ser historicamente situados. São conceitos típicos da Modernidade. Nesse sentido, quando se utiliza tais conceitos para descrever realidades sociais anteriores a esse período histórico usualmente identificado como tendo início com as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, entende-se que se utiliza o mesmo vocábulo com a intenção de descrever realidades sociais distintas de maneira, portanto, inadequada.

da história europeia adquiriram logo pretensão de universalidade e sacralidade.

As declarações de direitos burguesas e as primeiras constituições modernas reconheceram a liberdade, a igualdade formal, a propriedade, a segurança, a resistência à opressão, a liberdade de religião e de pensamento como direitos inerentes ao indivíduo. Assim, o indivíduo proprietário, na ordem jurídica capitalista, aparece como um ente cujo direito à apropriação privada de algo (inclusive do espaço socialmente produzido) é tido como sagrado, impossível de ser mudado até por força da vontade geral<sup>11</sup>.

A metafísica jusnaturalista da propriedade, contudo, só ajuda a revelar a natureza real, que é histórica e social, desse instituto jurídico, quando é analisada com base em seu propósito: o de criar a base filosófica para a superação da sociedade feudal europeia. Sob essa perspectiva, o caráter místico da propriedade moderna desaparece e esse conceito jurídico pode ser considerado a partir de toda a sua carga histórica específica, tão representativa de determinada forma de arquitetura política de uma sociedade como o conjunto de normas geralmente denominadas de direito público, conforme observa Kelsen (2009, p. 314), quando afirma que o direito privado é tão fruto de dominação política quanto o direito público que confere sustentação ao Estado, na medida em que aquele, centrado no instituto da propriedade privada, é a parte da ordem jurídica cuja função precípua é estabelecer a produção de normas jurídicas individuais adequadas ao desenvolvimento do sistema econômico capitalista.

Tanto as normas de direito público que conferem a arquitetura do Estado moderno como as normas de direito privado que regulam as relações particulares são fruto de um só direito (GRAU, 2014, p. 119), que vincula a todos de maneira universal. É certo, no entanto, que os negócios privados produzem direito, mas esse direito privado só é direito porque a propriedade é protegida “[...] no mundo inteiro pela lei, pela polícia e pelos tribunais.” (PACHUKANIS, 2017, p. 123). Portanto, as relações privadas podem até certo ponto se desenvolver sem interferência do Estado, mas isso só é possível porque há a garantia de proteção aos pressupostos fundamentais do forma jurídica capitalista.

Nesse sentido, é possível afirmar que na forma jurídica capitalista direitos

---

<sup>11</sup> Já no início do século XIX a Suprema Corte americana decidia no caso *Marbury vs Madison* que a Constituição Federal americana era superior a qualquer outro dispositivo legal criado pelo legislador federal (DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 25), conferindo proteção ao núcleo essencial da forma jurídica capitalista e impedindo que maiorias eventuais pudessem, por meio da via legislativa, causar mudanças profundas nas bases de sustentação do sistema jurídico. Comentando o significado histórico do julgado da Suprema Corte americana, Bercovici (2008, p. 179 – 180) observa o seguinte: “A suprema corte, ao declarar o que é o direito naquele momento histórico também declara, conseqüentemente, o que é a opinião do povo. O poder executivo e o poder legislativo deixam de ser representantes do povo quando ameaçam aquela ordem constitucional estabelecida”.

subjetivos são “[...] a soma de bens que a vontade geral reconhece como sendo devida a dada pessoa.” (PACHUKANIS, 2017, p. 123). A pessoa, no caso, sendo o sujeito de direito abstrato, núcleo e centro de gravidade da forma jurídica. A vontade geral, por sua vez, é fruto dos poderes do Estado, o qual não pode procurar subverter os fundamentos da forma jurídica capitalista. Assim, o direito subjetivo é um bem, que, dentro dos ditames da ordem jurídica capitalista, é passível de ser reivindicado por um sujeito de direito e é garantido por meio do Estado.

Contudo, ter direito a algo não necessariamente significa ter acesso a algo. O constitucionalismo burguês conferiu ao ser humano apenas a possibilidade de ter direitos e não necessariamente o direito em si. Nesse contexto, afirmar que a propriedade é um direito fundamental tão somente significa afirmar que existem mecanismos estatais e garantias jurídicas que asseguram a continuidade e a segurança daqueles que são proprietários de algo. O direito de propriedade não protege os não proprietários contra a falta de propriedade, mas existe para proteger os proprietários tanto contra os não proprietários como contra a atuação do Estado sobre a esfera individual.

Todo direito subjetivo em uma ordem jurídica capitalista tem de ter uma forma normativa compatível com os mecanismos do Estado capitalista. O indivíduo abstrato, sujeito de direito, está sempre pressuposto no conceito de um direito subjetivo. O algo ao qual o sujeito de direito abstrato tem direito também só pode aparecer dentro da forma jurídica por meio de conceitos compatíveis com o modo de produção capitalista. Portanto, ainda que a vontade geral estabeleça que determinado direito é fundamental, a existência concreta desse direito se dará necessariamente por meio de conceitos da forma jurídica capitalista e por meio da arquitetura geral do estado capitalista.

Quando em uma ordem jurídica capitalista a vontade geral entende que determinado indivíduo tem direito à moradia, quer-se dizer que um sujeito de direito, de acordo com a arquitetura do estado capitalista, pode reivindicar o uso exclusivo de parcela compartimentalizável do espaço socialmente produzido para fins de moradia. O direito à moradia, dentro da ordem jurídica capitalista não consegue escapar da fórmula jurídica acima descrita, por mais que o direito positivo adicione diversos elementos ao direito à moradia; o que pode ser alterado é tão somente o papel que o Estado tem na concretização do direito em questão.

Colocado em perspectiva, tendo em vista a totalidade da sociedade que produz tal direito (MENEZES, 2017, p. 9), o direito subjetivo à moradia como mecanismo de acesso à moradia aparece limitado nos termos da própria forma jurídica que permite a sua

existência. Nesse sentido, afirmar que o núcleo do direito à moradia é constituído por “paz, segurança e dignidade” não contribui para revelar os limites intrínsecos ao direito como forma de realização das necessidades humanas.

Assim, é preciso compreender como os conceitos básicos da forma jurídica capitalista podem ser arranjados para que seja possível a existência do direito à moradia. Se o direito à moradia é o direito de uso exclusivo de parcela do espaço para fins de moradia, é preciso entender como uma parcela abstratamente considerada do espaço pode ser considerada patrimônio de um sujeito de direito e como é possível que tal sujeito de direito possa afirmar que tem direito de uso exclusivo àquela parcela do espaço.

Passos foram dados nas primeiras seções deste estudo na direção da compreensão da articulação dos conceitos básicos da forma jurídica capitalista que permitem a existência do direito à moradia, com a análise da centralidade do sujeito de direito para a forma jurídica capitalista e com a análise de como a forma mercadoria se relaciona com a propriedade do espaço, de modo que, na sociedade capitalista, é possível afirmar que um sujeito de direito é detentor absoluto de parcela abstrata do espaço. No entanto, para entender de fato a forma do direito à moradia na ordem jurídica capitalista, é preciso examinar mais aprofundadamente as relações entre o direito à moradia e o direito de propriedade.

#### **2.4 A forma do direito subjetivo à moradia na ordem jurídica capitalista e a centralidade da segurança jurídica da posse**

Para que determinada porção do espaço físico possa ser utilizada como moradia, é necessário que tal espaço seja um conjunto de valores de uso, sendo, inclusive, o espaço em si um valor de uso. Portanto, a moradia deve ser compreendida primariamente como determinada forma de uso de uma parcela do espaço. Le Corbusier (2000, p. 67) traz definição que enfatiza a importância da moradia para o desenvolvimento da personalidade de um indivíduo, bem como para sua própria sobrevivência, pontuando ainda a importância do valor de uso do espaço e dos valores de uso para os quais o espaço serve de suporte.

Para o urbanista francês, a moradia é um “continente” que une as dimensões sociais e biológicas do ser humano. Na moradia um indivíduo ou sua família vive, dorme, anda, ouve, vê e pensa. É necessário que a moradia constitua espaço adequado para o desenvolvimento da vida humana, não importa se o espaço em si da moradia seja móvel ou imóvel. Os objetos e os inúmeros valores de uso que podem ser encontrados dentro da moradia seriam como o prolongamento dos membros e das funções de seus habitantes. A moradia deve possuir luminosidade adequada, nível de ruído adequado, qualidade do ar

adequada, espaço adequado e etc. Em suma, deve ser uma parcela do espaço que possa sustentar a vida humana adequadamente, tanto na perspectiva social como na perspectiva física e biológica (LE CORBUSIER, 2000, p. 67).

Assim, o urbanista vê a moradia como uma parcela do espaço que possui não apenas a função de abrigo, mas é verdadeira projeção da subjetividade de um indivíduo ou de um conjunto de indivíduos. Do conceito de moradia de Le Corbusier é possível concluir que o espaço da moradia seria qualitativamente distinto de um espaço com as mesmas características físicas, apenas em virtude do uso conferido àquele espaço. O verbo “morar”, com efeito, contém os significados de “viver” e “habitar”, de modo que, com o desenvolvimento da forma jurídica capitalista, morar passou a ser considerado direito justamente porque a moradia sempre fez parte das reivindicações das classes despossuídas e também porque a moradia é necessária para a reprodução da força de trabalho.

Sendo a forma jurídica uma técnica de organização social cuja especificidade é possuir os meios coercitivos, organizados em um ordenamento jurídico coativo cuja fonte primária é o Estado, para que indivíduos façam ou deixem de fazer algo (BOBBIO, 2007, p. 205), o direito à moradia deve poder ser compreendido nesse contexto. Assim, quando um ordenamento jurídico afirma que moradia é um direito, do ponto de vista objetivo, quer-se dizer que onde aquele ordenamento jurídico possuir eficácia, parte do espaço socialmente produzido pela sociedade deve ser utilizado para fins de moradia.

Do ponto de vista subjetivo, a existência do direito à moradia significa afirmar que um sujeito de direito deve deter em seu patrimônio jurídico valores de uso suficientes para ter acesso a condições adequadas de moradia. Portanto, o sujeito de direito deve necessariamente ter acesso a uma parcela abstrata do espaço socialmente produzido para tal uso. Ocorre que o espaço socialmente produzido aparece na sociedade capitalista essencialmente como mercadoria e, dentro da forma jurídica, como propriedade. Sendo mercadoria, a organização do espaço socialmente produzido se sujeita principalmente à forma de alocação de valores de uso regida pelo sistema de preços. Sendo propriedade, o espaço socialmente produzido é subordinado às regras e princípios relacionados a esse conceito jurídico. Ainda que o indivíduo que reivindique o direito à moradia não seja o proprietário do espaço utilizado para tanto, aquele espaço, na ordem jurídica capitalista, sempre aparecerá na forma jurídica como propriedade de alguém e, portanto, o regime jurídico aplicável à propriedade sempre estará presente.

Para que se possa afirmar que determinado indivíduo possui de fato direito à moradia, é ainda necessário que o ordenamento jurídico contenha mecanismos de proteção

do uso daquela parcela do espaço por parte do indivíduo, de modo que este possa proteger sua moradia do assédio de terceiros. Parte essencial da ideia de moradia é que esta sirva como abrigo, ainda que moradia seja um conceito mais amplo. No entanto, não é possível se falar em direito à moradia em uma situação de insegurança que impeça o uso do espaço pelo sujeito de direito.

Assim, o primeiro ponto de contato entre o direito à moradia e o direito de propriedade, em uma ordem jurídica capitalista que considere o direito à moradia como um direito, é o fato de que ambos os direitos dependem do sujeito de direito abstrato, centro de gravidade de direitos. Dizer que um indivíduo tem direito à moradia é dizer que o acesso a determinados valores de uso que compõem o que se chama de moradia deve fazer parte da órbita de um sujeito de direito.

O segundo ponto de contato entre o direito à moradia e o direito de propriedade advém do fato de que é por meio da propriedade que o espaço físico pode ser compartimentalizado juridicamente. A compartimentalização e a abstração do espaço, além da independência relativa da forma preço em relação à dinâmica de produção do valor, tornam possível a mercantilização de qualquer parcela do espaço, desde que esta possa vir a ter algum valor de uso. A possibilidade de compartimentalização e abstração jurídica do espaço, por outro lado, é essencial para o conceito de direito à moradia, pois, como observa Le Corbusier, moradia é essencialmente utilizar determinada parcela do espaço para determinados fins. Além disso, todo o espaço socialmente produzido na sociedade capitalista aparece essencialmente como propriedade.

O terceiro ponto de contato entre o direito à moradia e a propriedade é a ideia de garantia de proteção jurídica do uso conferida aos sujeitos de direito. Uma ordem jurídica que consagre o direito à moradia como fundamental deve pressupor mecanismos jurídicos que assegurem ao titular do direito a proteção ao uso de determinado espaço para fins de moradia, de modo que haja proteção jurídica contra forças que possam impedir o uso do espaço pela pessoa natural correspondente ao sujeito de direito.

Assim, observa-se que os três elementos básicos do direito à moradia: o sujeito de direito, o direito de uso exclusivo e o espaço utilizável para fins de moradia, possuem relação com o conceito moderno de propriedade, que é essencial para a ordem jurídica capitalista. Contudo, ainda que haja dependência conceitual entre o direito de propriedade e o direito à moradia, é possível que haja independência jurídica entre a propriedade como direito real e a moradia, pois o uso é apenas parte do feixe de direitos que compõem o direito real de propriedade. Se para um indivíduo fazer uso de uma coisa fosse necessária a

propriedade dessa coisa, então não faria sentido a existência de um direito à moradia, pois este estaria necessariamente contido no direito de propriedade do espaço.

Com efeito, o direito de propriedade moderno é um conjunto integrado de direitos como demonstra a redação do art. 544 do código civil francês de 1804, diploma normativo que influenciou o desenvolvimento do direito civil ocidental, sobretudo dos países de acentuada influência europeia continental: “La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglemeus” (FRANÇA, 1804)<sup>12</sup>. O enunciado do código civil francês demonstra que a propriedade moderna consiste no direito de usar, gozar dos frutos de determinada coisa e de dispor dessa coisa da maneira “mais absoluta possível”, ou seja sem a interferência de terceiros. Portanto, é a partir da ideia de uso, gozo e disposição exclusivos que é possível fundamentar o direito de exclusão inerente ao direito de propriedade.

Se o direito subjetivo à moradia pode ser reduzido à fórmula direito de uso exclusivo sobre determinada parcela do espaço para fins de moradia, este, portanto, prescinde da faculdade de dispor e da faculdade de gozar dos frutos do espaço utilizado, características que são inerentes ao direito real de propriedade. O indivíduo precisa apenas ter direito de uso exclusivo sobre o espaço, ou seja deve poder impedir que terceiros pretendam utilizar o espaço utilizado para moradia sem a sua autorização. Do direito real de propriedade, o direito à moradia depende essencialmente apenas do arcabouço jurídico que permite a proteção do Estado em relação ao direito de uso exclusivo de determinada parcela do espaço por parte de um indivíduo.

Nesse sentido, observa-se que assim como a produção social do espaço é anterior à sociedade capitalista, a ideia de pertencimento pelo uso também é anterior à propriedade moderna. Mossof (2003, p. 371) observa que desde os gregos e romanos teorizava-se acerca da “propriedade”, ainda que se tratasse de conceito diverso da propriedade moderna. É de se notar, contudo, que a centralidade das teorizações dos antigos acerca das relações de pertencimento revolve em torno do direito de uso ou o que Mossof chama de “direitos possessórios”, a tríade aquisição, uso e disposição. A tradição greco-romana influenciou os escritos dos teóricos do liberalismo clássico, que forneceram as bases filosóficas da forma jurídica da propriedade moderna.

A propriedade moderna, por sua vez, depende de um direito de exclusão, ou seja

---

<sup>12</sup> Tradução livre: “Propriedade é o direito de usar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça uso proibido por lei ou por regulamento”.

da proteção contra intervenções de terceiros contra o exercício dos direitos possessórios, dos quais deriva o direito de exclusão. Esse direito de exclusão só adquire a forma típica da propriedade moderna com a centralização da produção normativa no Estado, pois é a partir dessa centralização que se generalizam e se aperfeiçoam os mecanismos jurídicos destinados à proteção do direito de propriedade dos indivíduos. Centralizada a forma jurídica no Estado, a proteção ao direito de propriedade se reveste de previsibilidade e segurança, atributos essenciais para o desenvolvimento da sociedade capitalista.

No âmbito filosófico, a justificativa do direito de exclusão parte da ideia de que há uma mistura entre o “meu” e o “mim” (GROSSIO, 2006, p. 70) entre o indivíduo e a coisa apropriada. Não se trata das antigas relações de pertencimento entre o ser humano e a terra, mas de uma relação de dominância, na qual o ser-humano, ao dominar a natureza, coloca um pouco de si nela. Nesse sentido, Locke (2014, p. 44) extrai o direito de propriedade da incorporação de parte do ser-humano nos objetos por meio do trabalho, de modo que, a partir do momento em que o ser-humano, que é proprietário de si mesmo e do seu trabalho, trabalha algo, o algo passa a ser propriedade daquele que mesclou seu trabalho com o objeto, porque o objeto passa a conter parte do ser-humano.

O direito de exclusão, para Locke, deriva do fato de que o ser-humano ao modificar as coisas em seu estado de natureza faz de algo “meu”, justamente porque no “meu” existe uma parte de “mim”. O direito sobre a coisa deriva da incorporação de uma parte dos indivíduos sobre o mundo. Adotando uma definição ampla de “trabalho” de modo que se enfatize a ideia de direito derivado da incorporação de parte de um indivíduo sobre uma coisa é fácil concluir que a ideia de um direito fundamental à moradia parte de pressupostos semelhantes às bases filosóficas da teoria da propriedade de John Locke, pois ambos, propriedade e moradia, quando tratados no âmbito da forma jurídica, recebem legitimação filosófica por meio da ideia de que um indivíduo abstrato tem direito à exclusividade de determinada parcela da realidade com a qual tem relação de uso.

Partindo da definição de moradia de Le Corbusier, é possível concluir que busca-se conferir ao espaço utilizado para moradia proteção especial porque aquele espaço em específico é parte da existência biológica e social de determinados indivíduos. A proteção da casa de uma pessoa é a proteção da sua existência e da sua intimidade. A moradia só é moradia porque tem nela uma parte do morador, assim como para os teóricos clássicos da propriedade esta se justifica pelo fato de que a relação entre proprietário e propriedade nasce do uso, ainda que a propriedade capitalista moderna seja instituto que independe de qualquer relação concreta entre o proprietário e a coisa.

Contudo, se o direito à moradia é o direito de uso exclusivo de parcela do espaço para fins de moradia, observa-se que a existência de tal direito pode ocorrer de forma autônoma em relação ao direito real de propriedade, desde que em determinada ordem jurídica a posse, que é “o exercício de fato de um dos poderes do domínio, independentemente da titulação jurídica” (PENTEADO, 2015, p. 586), seja protegida juridicamente. Dessa forma, um sujeito de direito abstrato pode ter acesso ao uso do espaço para fins de moradia, ainda que não seja proprietário daquele espaço. Portanto, o direito à moradia não depende do direito real de propriedade, mas, necessariamente, demanda a proteção jurídica da posse.

Tanto quanto a existência do conceito de sujeito de direito e a existência de um espaço socialmente produzido abstratamente considerado, a segurança jurídica da posse é essencial para se falar em direito à moradia. Não há como afirmar que determinado sujeito de direito possui direito à moradia sem que o ordenamento jurídico que confere tal direito não possua garantias contra o desalojamento forçado do indivíduo ou de sua família (MASTRODI; ALVES, 2017, p. 35). Os instrumentos que garantem a segurança jurídica da posse, por sua vez, são derivados dos mecanismos estatais que asseguram a existência do direito de propriedade.

Contudo, se o direito à moradia depende apenas da segurança jurídica da posse e não do direito real de propriedade, podem ocorrer choques entre o direito à moradia e o direito de propriedade, inclusive choques entre um sujeito de direito que detém a posse de imóvel contra aquele sujeito de direito que detém a propriedade. Isso não quer dizer que o direito à moradia consiga ser completamente independente do direito de propriedade, mas tão somente que em um caso concreto podem haver colisões entre os dois direitos.

Na ordem jurídica capitalista, a existência de um direito não pode ameaçar a existência do núcleo da forma jurídica. De fato, todo direito tem de ser passível de expressão de acordo com os elementos do núcleo da forma jurídica capitalista, que é o sujeito de direito. Assim, o direito à moradia, ou qualquer outro direito social, econômico e cultural, não é um rompimento de fato com a forma jurídica nascida das revoluções burguesas, mas é antes de tudo apenas uma evolução dessa forma jurídica.

Conforme já exposto, afirmar que determinado indivíduo, no âmbito subjetivo, tem direito à moradia não só implica em dizer que este indivíduo deve possuir direito de uso exclusivo sobre determinada parcela do espaço para fins de moradia, mas significa dizer, no âmbito objetivo, que parte da riqueza disponível de determinada sociedade deve ser usada para um fim específico. Assim, a existência de um direito à moradia implica

necessariamente na reserva de valores de uso para a utilização específica para a moradia.

Se a possibilidade de existência de um direito à moradia não implica no rompimento com os elementos nucleares da forma jurídica, a existência de tal direito, por outro lado, necessariamente implica em uma mudança do papel do Estado, pois este passa a ter a tarefa de garantir que certos valores de uso sejam utilizados para a concretização de determinados fins, a despeito de tais valores de uso assumirem essencialmente a forma de mercadoria na sociedade capitalista. Assim, um ordenamento jurídico que consagre a existência do direito à moradia necessariamente tem de pressupor um Estado que intervém no domínio econômico e que busca alterar a alocação de recursos ditada pelas leis do mercado.

## **2.5 Os direitos econômicos sociais e culturais e a forma mercadoria: os limites e o conteúdo essencial do direito à moradia**

Não obstante o modo de produção capitalista dependa da forma jurídica para a criação de um ambiente propício para a generalização de trocas impessoais, seu desenvolvimento acarreta em contradição de difícil síntese, pois no âmbito econômico as mercadorias prevalecem sobre as pessoas, que se relacionam de maneira reificada, ao passo que no plano jurídico, as pessoas prevalecem sobre as mercadorias. Dito de outro modo, no plano econômico as pessoas são um meio para o desenvolvimento de relações sociais entre coisas<sup>13</sup>; já no plano jurídico, as coisas estão a serviço das pessoas<sup>14</sup>, pois estas são os sujeitos dotados de vontade.

Assim, a lógica interna da atividade econômica capitalista entra em choque com o jusnaturalismo antropocêntrico no qual se baseou a edificação da superestrutura jurídica que permitiu a generalização das trocas mercantis, a expansão e a dominância do capitalismo como sistema de produção hegemônico. A forma jurídica conferia sustentação a um sistema de produção econômico, que, nas primeiras décadas de expansão industrial,

---

<sup>13</sup> “Para relacionar essas coisas umas com as outras como mercadorias, seus guardiões têm de estabelecer relações uns com os outros como pessoas cuja vontade reside nessas coisas e que agir de modo tal que um só pode se apropriar da mercadoria alheia e alienar a sua própria mercadoria em concordância com a vontade do outro, portanto, por meio de um ato de vontade comum a ambos. Eles têm, portanto, de se reconhecer mutuamente como proprietários privados. Essa relação jurídica, cuja forma é o contrato, seja ela legalmente desenvolvida ou não, é uma relação volitiva, na qual se reflete a relação econômica. O conteúdo dessa relação jurídica ou volitiva é dado pela própria relação econômica. Aqui, as pessoas existem umas para as outras apenas como representantes da mercadoria e, por conseguinte, como possuidoras de mercadorias [...] as máscaras econômicas das pessoas não passam de personificações das relações econômicas, como suporte das quais elas se defrontam umas com as outras” (MARX, 2013, p. 160).

<sup>14</sup> “Se economicamente a coisa prevalece sobre o homem, pois como mercadoria reifica uma relação social que não está sujeita a ele, então, juridicamente, o homem domina a coisa, pois na qualidade de possuidor e proprietário, ele se torna apenas a encarnação do sujeito de direito abstrato e impessoal, o puro produto das relações sociais” (PACHUKANIS, 2017, p. 120).

gerou riquezas nunca antes vistas, mas, ao mesmo tempo, trouxe consigo jornadas de trabalho extenuantes, pobreza e violência urbana, além de grande desigualdade social, em virtude da concentração de riquezas. Uma ordem jurídica fundada na ideia de centralidade do ser-humano está em constante tensão com um sistema econômico em que parcela da população sempre esteve em condições miseráveis.

No século XIX, em meio ao surgimento dos movimentos proletários organizados, a miséria do capitalismo industrial de então fez com que autores clássicos da economia política como Ricardo e Marx fizessem previsões catastrofistas acerca do desenvolvimento econômico e social. O primeiro argumentava que o crescimento da população faria com que a terra se tornasse bem cada vez mais escasso, o que, pela lei da oferta e da demanda, faria com que o preço da terra aumentasse e, conseqüentemente, o preço da renda da terra, de modo que os proprietários fundiários iriam receber parcela cada vez maior da riqueza social, trazendo grande desequilíbrio social (PIKETTY, 2014, p. 13). O segundo, por sua vez, argumentava que o capital seria regido pelo princípio da acumulação infinita, de modo que a tendência seria a concentração de riquezas em parcela cada vez mais restrita da população. Dessa forma, ou o rendimento do capital eventualmente iria cair e o sistema entraria em colapso ou a participação do capital na renda nacional cresceria indefinidamente até que ocorresse a revolta dos trabalhadores que destruiria o sistema (PIKETTY, 2014, p. 17).

Embora Piketty (2014) reforce que não há motivos para crer que a própria lógica interna do capitalismo levasse automaticamente à distribuição de renda por meio do crescimento, argumentando que o processo de ampla redução da desigualdade econômica nos países capitalistas observado no século XX não pode ser entendido sem se levar em conta os choques causados pelas duas Guerras Mundiais e pela Crise de 1929, fato é que os dois autores clássicos erraram em suas previsões. O capitalismo se reestruturou no começo do século XX, assim como se reestruturou o Estado capitalista e o direito capitalista.

Os choques políticos e econômicos do século XX, a organização das classes sociais desfavorecidas, a descrença no liberalismo pós Crise de 1929, dentre outros fatores, criaram as condições favoráveis para a consolidação dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais (BONAVIDES, 2018, p. 578). Se em um primeiro momento, a burguesia obteve êxito em generalizar o seu programa político, transmutado em declarações de direitos universais, que ajudaram a dar forma ao direito moderno, as conseqüências do desenvolvimento capitalista fizeram surgir o proletariado organizado, classe cujas reivindicações viriam a ser parcialmente acolhidas pelo constitucionalismo do século XX. Portanto, à igualdade formal, somou-se e fortaleceu-se a ideia de igualdade material, a ser

perseguida pelos Estados. A ideia de igualdade material, em uma sociedade capitalista, tem de ser traduzida como a busca de distribuição do excedente econômico de maneira mais equitativa, com a conseqüente intervenção do Estado no domínio econômico. Com efeito, esse é o objetivo de todo direito fundamental chamado de segunda geração ou dimensão.

Assim como os direitos imediatamente identificados com as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, os ditos direitos dos indivíduos contra o Estado, os direitos econômicos, sociais e culturais percorreram caminho longo da esfera política à consolidação, ao menos formal, na esfera jurídica. Inicialmente, esses direitos eram comumente remetidos ao âmbito programático (BONAVIDES, 2018, p. 579), de modo que considerava-se que tais disposições constitucionais não possuíam aplicabilidade imediata.

No entanto, com o desenvolvimento do constitucionalismo no século XX, as normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, inclusive os direitos econômicos, sociais e culturais, passaram a se tornar judicialmente exigíveis, consolidando a mudança no papel do Estado em relação aos indivíduos e em relação à economia. As constituições, portanto, não mais espelhavam apenas o programa da burguesia triunfante, mas sim passaram a conter diversos programas e diversos interesses políticos, compondo um único texto cujas disposições pretensamente passaram a ter força normativa.

Embora em determinado momento os tribunais tenham buscado assumir papel ativo na concretização de direitos sociais (BERCOVICI, 2008, p. 322), a contradição entre o plano econômico e o plano jurídico de uma economia capitalista se mantém nos mesmos termos: no plano econômico a coisa prevalece e no plano jurídico prevalecem as pessoas. Mesmo quando um ordenamento jurídico considera o acesso a determinados valores de uso um direito fundamental, a forma precípua na qual tais valores de uso aparecem na sociedade é a forma mercadoria, razão pela qual a forma jurídica não consegue suplantar o sistema de preços como meio principal de alocação de valores de uso.

Assim, em uma sociedade capitalista, ainda que regida pelas normas de um Estado Democrático de Direito no qual os direitos fundamentais, inclusive os econômicos, sociais e culturais são dotados de força normativa e possibilidade de justiciabilidade, os valores de uso pelos quais os direitos sociais se concretizam são mercadorias em potencial, ainda que todo indivíduo em teoria possa exigir do Estado a sua concretização. Portanto, numa ordem jurídica de uma sociedade capitalista na qual o direito à moradia é considerado direito fundamental, a moradia é direito de cada pessoa natural, mas é ao mesmo tempo e, sobretudo, mercadoria e propriedade, razão pela qual a atuação do Estado está limitada a essas duas formas particulares de organizar o espaço.

Dessa forma, embora a doutrina jurídica costume separar o direito à moradia do direito real de propriedade, avalia-se que, para uma compreensão melhor dos limites e possibilidades desse direito, é forçoso reconhecer que o seu conteúdo essencial reside conceitualmente, dentro da forma jurídica capitalista, em elementos presentes no direito de propriedade. A condição de existência do direito à moradia é a possibilidade de proteção jurídica do direito de uso de determinada parcela do espaço socialmente produzido para fins de moradia. A maior ou menor abrangência da proteção a esse direito reside na maior ou menor abrangência conferida ao vocábulo “moradia”.

O que é variável no direito à moradia é exatamente o que se entende por “moradia”. A necessidade de que tal moradia seja protegida por meio de mecanismos que garantam o direito de uso exclusivo de determinada parcela do espaço é constante. Assim, seja em uma ordem jurídica que considere “moradia” apenas um abrigo que assegure as condições mínimas de sobrevivência a um indivíduo ou seja em uma ordem jurídica que conceitue “moradia” como o mencionado abrigo em conjunto com uma gama de outros serviços públicos que deveriam ser assegurados, não há como conceituar um direito à moradia que prescindia da tutela jurídica do direito de uso exclusivo de determinada parcela do espaço, o que, por sua vez, só é possível a partir da forma jurídica da sociedade capitalista.

Dentro da forma jurídica capitalista, então, não só o direito à moradia não consegue se desvencilhar da forma mercadoria e do direito de propriedade, em âmbito conceitual, como o próprio conteúdo essencial do direito à moradia depende da propriedade moderna, a qual, por sua vez, é essencial para a manutenção da estrutura do capitalismo. Nesse sentido, a análise da disciplina conferida à moradia, nos textos constitucionais do século XX, é reveladora. Mesmo durante o período histórico no qual a hegemonia do capitalismo e da ideologia que o legitima foi mais abalada, não se observou uma reformulação radical da gramática jurídica, ao ponto de a superestrutura estatal se tornar incompatível com a estrutura produtiva.

Destaca-se disposição interessante presente na constituição mexicana de 1917, marco histórico pioneiro do constitucionalismo social, que influenciou também o constitucionalismo brasileiro:

Art. 123. - El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.  
[...]

XXX. - Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados (MÉXICO, 1917)<sup>15</sup>.

O caráter de mercadoria da moradia é evidenciado no inciso XXX do art. 123 da constituição mexicana, que mesmo rompendo com a tradição do constitucionalismo liberal não rompeu com a forma mercadoria. Assim, a moradia aparece no texto constitucional mexicano menos como direito e mais como valor de uso a ser adquirido pelos trabalhadores, por meio do mercado. O texto faz referência a “casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados”, ou seja ainda que haja evidente cunho social na norma, a forma por excelência de aquisição da moradia seria a propriedade desse valor de uso, sob a forma de mercadoria.

A constituição de Weimar, de 1919, marco histórico de maior referência no constitucionalismo social do século XX tratou, por sua vez, indiretamente do direito à moradia, por meio da funcionalização da propriedade fundiária. Nesse sentido, é de se destacar que as disposições presentes nos artigos 153 e 155 da constituição de Weimar revelam a intensa ligação entre a origem da funcionalização da propriedade fundiária e o direito à moradia:

Article 153 Property is guaranteed by the constitution. Laws determine its content and limitation. Expropriation may only be decreed based on valid laws and for the purpose of public welfare. It has to be executed with appropriate compensation, unless specified otherwise by Reich law. Regarding the amount of the compensation, the course of law at general courts has to be kept open in case of a controversy, unless Reich laws specify otherwise. Expropriations by the Reich at the expense of the states, communities or charitable organizations may only be executed if accompanied by appropriate compensation. Property obliges. Its use shall simultaneously be service for the common best.

[...]

Article 155 The distribution and usage of real estate is supervised by the state in order to prevent abuse and in order to strive to secure healthy housing to all German families, especially those with many children. War veterans have to be given special consideration in the homestead law to be written. Real estate, the acquisition of which is necessary to answer the demand for housing, to promote settlement and cultivation of the soil and to elevate agricultural cultivation, may be expropriated. Fideicommissa are to be abolished. The owner of the soil is obliged to the community to cultivate and exploit the soil. Any increase in the value of the real estate which does not result from the investment of labour or capital has to be made utilizable to the community. All mineral wealth and all economically utilizable natural energy sources are under state supervision. Private rights are to be transferred into state property by the means of legislation (ALEMANHA,

---

<sup>15</sup> Tradução livre: “Art. 123. – O Congresso da União e o Poder Legislativo dos Estados deverão expedir leis sobre o trabalho, fundadas nas necessidades da cada região, sem contradizer as bases seguintes, as quais regerão o trabalho dos operários, dos trabalhadores rurais por jornada, empregados domésticos, artesãos e de uma maneira geral todo contrato de trabalho.

[...]

XXX – Também serão consideradas de utilidade social as associações cooperativas para a construção de casas baratas e higiénicas, destinadas a terem a propriedade adquirida por trabalhadores em prazos determinados”.

1919)<sup>16</sup>.

O texto constitucional acima transcrito, sobretudo o artigo 155, denota verdadeira intenção do constituinte alemão de colocar o acesso aos valores de uso da riqueza humana que assume a forma jurídica de propriedade fundiária de maneira dominante em relação à lógica da troca mercantil capitalista. A funcionalização da propriedade fundiária, a supervisão do mercado imobiliário pelo Estado para a garantia do acesso à habitação para todas as famílias alemãs e a menção à necessidade da propriedade fundiária para a aquisição de moradia revelam a construção de um Estado disposto a intervir no domínio econômico para garantir o acesso aos valores de uso que compõem a moradia àqueles sem poder aquisitivo. Não obstante, não há um rompimento com o mercado imobiliário. Mesmo quando a propriedade é funcionalizada e o Estado incide sobre o mercado imobiliário, a moradia mantém o seu caráter de mercadoria.

Observa-se que, no que diz respeito à questão da moradia, o Estado busca essencialmente resolver a contradição entre o plano jurídico e o plano econômico por meio da ampliação do acesso aos valores de uso correspondente ao direito, interferindo no domínio econômico, na oferta e na demanda. Os trechos acima destacados da Constituição Mexicana, de 1917, e da Constituição de Weimar, de 1919, revelam a busca pela criação de mecanismos estatais para aumentar a oferta de moradia dentro de uma sociedade capitalista. A oferta de unidades habitacionais acessíveis à população de baixa renda e a tentativa de regulamentação e funcionalização da propriedade fundiária com o objetivo de democratizar o acesso ao espaço são, ainda hoje, duas das principais formas de atuação do Estado no âmbito da oferta para a moradia. O constitucionalismo social buscou também a solução das questões envolvendo a moradia por meio da demanda, ou seja, procurando garantir que a

---

<sup>16</sup> Tradução livre: “Artigo 153 A propriedade é garantida pela constituição. Leis determinarão seu conteúdo e limites. A desapropriação só poderá ser decretada com base em leis válidas e com o propósito de atender ao interesse público. A desapropriação deve ser executada mediante indenização apropriada, salvo determinação em sentido contrário pela lei do Reich. No que diz respeito à indenização, o devido processo legal deverá ser observado pelos tribunais, em caso de controvérsia, salvo determinação em sentido contrário pela lei do Reich. Desapropriações por parte do Reich, às custas dos estados, comunidades ou organizações de caridade só poderão ser executadas mediante indenização apropriada. A propriedade obriga. O seu uso deve, simultaneamente, servir ao interesse comum.

[...]

Artigo 155 – A distribuição e o uso dos recursos fundiários será supervisionada pelo Estado com objetivo de evitar o abuso e com o objetivo de buscar a garantia de moradia adequada a todas as famílias alemãs, especialmente aquelas com muitas crianças. Veteranos de guerra devem ter tratamento especial na legislação fundiária a ser elaborada. A propriedade fundiária, a qual é necessária para atender à demanda por moradia, para promover o assentamento e o cultivo do solo e para elevar a produção agrícola pode ser expropriada. O fideicomisso deverá ser abolido. O proprietário do solo tem obrigação para com a comunidade de cultivar e explorar o solo. Qualquer aumento no valor da propriedade fundiária que não resulte do investimento do trabalho ou do capital tem de ser útil à comunidade. Toda a riqueza mineral e toda fonte natural de energia economicamente explorável deverá estar sob supervisão do Estado. Direitos particulares serão transferidos para o patrimônio do Estado por meio da legislação.”

remuneração do trabalho fosse suficiente para garantir o acesso à moradia, o que se traduz na tentativa de fazer com que o trabalhador conseguisse reter uma parcela maior da riqueza produzida pelo seu trabalho.

A constituição mexicana também foi pioneira na constitucionalização do salário mínimo (PINHEIRO, 2006, p. 119), o qual, de acordo com o art. 123, VI, deveria ser suficiente para assegurar a todo trabalhador, considerado chefe de família, de acordo com as condições de cada região, o atendimento das necessidades normais de sua vida, sua educação e seus prazeres honestos<sup>17</sup>. Não há menção expressa à moradia como uma das “necessidades normais da vida”. No entanto, o fato de a constituição mexicana considerar o trabalhador como chefe de família, juntamente com a menção às necessidades normais da vida é suficiente para a conclusão de que para o constituinte mexicano de 1917, o salário mínimo deveria ser suficiente para que o trabalhador pudesse ter acesso à moradia.

O constitucionalismo social se consolidou ao longo do século XX, sobretudo após o término da Segunda Guerra Mundial. Após o marco histórico em questão, surgiram diversas constituições de caráter dirigente, ou seja que não se limitavam apenas a estabelecer as bases normativas do Estado, mas incorporavam ao seu texto metas e programas políticos, notadamente voltados para a busca da igualdade material (HACHEM, 2014, p. 236). No que diz respeito ao direito à moradia, a produção normativa do segundo pós-guerra que influenciou na conformação do direito à moradia no Brasil não ficou restrita apenas aos textos constitucionais.

No âmbito do direito internacional<sup>18</sup>, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, também menciona o direito a uma remuneração mínima para atender às necessidades de um indivíduo e de sua família. Além disso, o mesmo documento elenca como parte de um padrão de vida adequado o acesso à moradia, nos seguintes termos:

Article 23.

[...]

(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and

---

<sup>17</sup> No original: “Art. 123 [...] VI.— El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX” (MÉXICO, 1917).

<sup>18</sup> Na tradição do estudo do direito internacional, no Brasil, costuma-se diferenciar direitos humanos e direitos fundamentais. “Direitos humanos” é expressão mais relacionada com direitos inerentes à pessoa humana previstos em tratados internacionais ou em costumes, enquanto que “direitos fundamentais” é termo comumente utilizado para se referir aos direitos previstos nos textos constitucionais (MAZZUOLI, 2011, p. 804). Para o recorte epistemológico adotado nesta pesquisa, trata-se de diferenciação conceitual de importância secundária, uma vez que o interesse maior deste estudo diz respeito aos efeitos concretos das normas e não às classificações desenvolvidas pela doutrina jurídica para tais normas.

supplemented, if necessary, by other means of social protection.

[...]

Article 25.

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948)<sup>19</sup>.

O artigo 23 menciona remuneração capaz de garantir uma existência com base na dignidade humana. O artigo 25, por sua vez, pontua que todos possuem direito a um padrão de vida adequado para saúde e bem-estar de si mesmo e da família, o que inclui, dentre outros, o direito à moradia. A parte final do artigo 23 menciona ainda a possibilidade de proteção social, de maneira suplementar, caso necessário, ou seja, caso a remuneração do trabalhador não seja suficiente para garantir um padrão mínimo de vida.

Interpretando conjuntamente os artigos 23 e 25 da DUDH, chega-se à conclusão de que a remuneração deve ser suficiente para que aquele que trabalha consiga ter acesso à moradia, pois o artigo 23 menciona que a remuneração deve proporcionar um patamar de existência adequado à dignidade humana, ao passo que o artigo 25 afirma que todos têm direito a um padrão de vida mínimo que assegure a saúde e o bem-estar de determinado indivíduo e que esse padrão necessariamente inclui o acesso à moradia. O artigo 25 é mais abrangente que o artigo 23, de modo que observa-se que a DUDH afirma que o acesso à moradia é direito de todos, independentemente de serem trabalhadores ou não. Assim, mesmo aqueles que não vendem sua força de trabalho deveriam ter acesso à moradia.

Se no artigo 23 a DUDH explicitamente afirma que é preciso criar mecanismos de proteção social, quando a remuneração dos trabalhadores não for suficiente para o acesso a um padrão de vida digno, implicitamente a Declaração, no artigo 25, afirma ser necessário que tais mecanismos de proteção beneficiem também aqueles que não trabalham. Nesse caso, provavelmente o dever de garantir o acesso à moradia recairia sobre os Estados. Embora a DUDH não seja tecnicamente considerada um tratado internacional, pois não se constituiu

---

<sup>19</sup> Apesar de haver tradução para português da DUDH, optou-se por utilizar o texto original em inglês, porque o texto em português traduz “housing” para “abrigo”, de modo que o texto em português parece reduzir o âmbito protetivo conferido pelo texto original, no que diz respeito à moradia. Tradução livre: “Artigo 23.

[...]

(3) Todos que trabalham têm o direito de receber remuneração justa que garanta a si e a sua família uma existência digna, suplementada, se necessário, por outros meios de proteção social.

[...]

Artigo 25.

(1) Todos têm direito a um padrão de vida adequado para saúde e bem estar de si e da sua família, o que inclui alimentação, vestuário, moradia, assistência à saúde, os serviços sociais necessários e o direito à seguridade social, no desemprego, na doença, na deficiência, na viuvez, na velhice e em outras circunstâncias imprevisíveis que possam prejudicar o sustento do indivíduo.”

nos moldes estabelecidos pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, trata-se de documento de notável influência jurídica e política em relação aos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo tal diploma normativo considerado *jus cogens* (MAZZUOLI, 2018), o que faz da DUDH documento importante para a análise do direito à moradia.

De força normativa incontestável no âmbito do direito brasileiro é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual data de 16 de dezembro de 1966, mas só entrou em vigor internacionalmente em 1976 (GABARDO; CASIMIRO, 2015, p. 60). No Brasil, contudo, o mencionado tratado internacional só foi internalizado ao ordenamento jurídico do País em 1992, ou seja apenas a partir desse marco temporal as disposições do Pacto passaram a ser exigíveis internamente. O artigo 11 do tratado internacional avança na proteção do direito à moradia determinando que os Estados Partes do Pacto não devem apenas assegurar o direito à moradia, mas devem buscar a implementação do direito à moradia adequada, nos seguintes termos:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

Em 1991, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU elaborou o Comentário Geral n° 04 sobre direito à moradia, com o objetivo de estabelecer o que deve ser entendido por “direito à moradia adequada” (CARMONA, 2015b, p. 275). O Comentário<sup>20</sup> traz uma abrangente definição de direito à moradia, sobretudo entre seus pontos 6 a 11 (UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 1992).

Iaconivi (2019), analisando o Comentário Geral n° 04 pontua que o documento internacional estabelece sete elementos essenciais para a concretização do direito à moradia. São eles: segurança da posse; custo acessível; habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; e acessibilidade. Tais elementos estão previstos nas alíneas a) a g) do ponto 8 do Comentário. Os sete elementos essenciais do ponto 8 compõem a visão correta de direito à moradia, defendida pelo Comitê, ou seja, trata-se de uma concepção ampla de direito à moradia, que envolve a concretização de diversos direitos fundamentais. Em contrapartida, o Comitê rechaça expressamente o que foi definido como uma visão restrita de direito à moradia, esta

---

<sup>20</sup> Disponível em português em (BRASIL, 2013, p. 34 – 37).

descrita no ponto 7 do Comentário, como a noção de um mero abrigo consistente em um “teto sobre a cabeça”. Além disso a concepção estreita de direito à moradia pressupõe a noção de que a habitação é meramente uma mercadoria (UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 1992).

Embora o Comitê entenda que o direito à moradia deve ser interpretado como “um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade” não se pode afirmar que segurança, paz e dignidade sejam o núcleo do direito à moradia. O núcleo do direito à moradia é exatamente a relação jurídica sobre a qual repousam as noções de segurança, paz e tranquilidade. Avalia-se que o núcleo do direito à moradia deve ser identificado nessa relação jurídica fundamental sem a qual não se poderia falar em direito à moradia, ou seja com o seu conteúdo essencial. Essa relação jurídica é a “segurança legal da posse” mencionada no ponto 8, letra “a”, não por acaso abrindo o rol dos “aspectos do direito que devem ser levados em consideração” para a definição do direito à moradia adequada.

Fundamentalmente, quando se fala em segurança jurídica da posse, quer-se afirmar a garantia de que um indivíduo e sua família poderão residir no local sem temer remoções ou ameaças indevidas ou inesperadas (IACONIVI, 2019). Sem essa garantia mínima, não há como se falar nem na possibilidade de concretização dos demais seis elementos do direito à moradia adequada, na sua conceituação ampla, defendida pelo Comitê.

A relação jurídica que é o conteúdo essencial do direito à moradia aparece como a relação entre uma pessoa e uma coisa, entre um sujeito de direito e o espaço apropriável. A ideia de “moradia adequada” incorpora à relação jurídica núcleo do direito à moradia uma gama valores de uso maior ou menor, valores de uso estes que devem ser acessíveis por meio da aquisição mediada pela forma mercadoria ou por meio do fornecimento estatal através de serviços públicos. Sem a ideia de “segurança legal da posse” sobre determinada parcela do espaço construído, o direito à moradia seria um mero conjunto de outros direitos sociais, sem uma âncora em determinada parcela do espaço. Se por um lado a doutrina jurídica atualmente rejeita classificações clássicas de direitos em “gerações” ou “dimensões”, preferindo tratar dos direitos fundamentais (e dos direitos humanos) de maneira a ressaltar sua interdependência, como observado no ponto 9 do Comentário Geral nº 04, multifuncionalidade e complementariedade (NASCIMENTO, 2016, p. 38 - 41), por outro lado esse tipo de abordagem pode esconder aspectos importantes de serem evidenciados no estudo de tais direitos, a saber: a necessária relação do conceito de direito à moradia com os

mecanismos de proteção da propriedade e com a própria mercantilização do espaço.

Com efeito, é preciso destacar que nem o constitucionalismo do século XX, nem os diplomas normativos de direito internacional que trataram do direito à moradia conseguiram propor meios de concretização ou conceituação do mencionado direito que não tivessem como pressuposição a ideia da tutela do direito de uso exclusivo de determinada parcela do espaço para fins de moradia. Tampouco o fizeram os documentos resultantes das conferências internacionais que trataram da moradia. Portanto, tem-se que independentemente do grau de amplitude conferido à ideia de “moradia adequada”, quando se trata da ideia de um direito à moradia o Estado está limitado à atuação no âmbito da oferta e da demanda por espaço socialmente produzido para fins de moradia e à atuação no âmbito da oferta e da demanda dos valores de uso, notadamente por meio de serviços públicos, que devem compor o conceito de “moradia adequada”. Afirmar que o direito à moradia possui aplicabilidade imediata e força normativa significa, necessariamente, admitir a necessidade de o Estado intervir no domínio econômico. Subjacente à ideia de que é preciso que haja a intervenção estatal na economia está a ideia de que o metabolismo social do capitalismo, por si só, é incapaz de criar uma situação desejável onde determinado ordenamento jurídico possui eficácia.

No caso do Brasil, por mais que certos aspectos do constitucionalismo social tivessem sido incorporados ao ordenamento jurídico desde a primeira metade do século XX, evidenciando tentativas de superação de diversas características socioeconômicas que marcaram a história do País, foi apenas com a CF/88 que a superestrutura estatal brasileira procurou incorporar de maneira mais profunda os elementos do constitucionalismo social. A CF/88 não apenas buscou ampliar a justiça social no Brasil, mas elencou objetivos<sup>21</sup> fundamentais dentre os quais se destacam: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”; “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

Pode se afirmar, portanto, que a CF/88 originariamente trazia consigo a busca pela superação do subdesenvolvimento do Brasil, como a leitura de seu art. 3º revela. Nesse sentido, Grau (2015, p. 343) observa que “A ordem econômica e a Constituição de 1988, no seu todo, estão preñes de cláusulas transformadoras”. A nova ordem jurídica brasileira implicou, portanto, em um “redimensionamento na práxis político-jurídica” (STRECK, 2017,

---

<sup>21</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

p. 92), procurando estabelecer um Estado Democrático de Direito, no qual a constituição conforma toda a superestrutura estatal e toda a forma jurídica. Assim, a Constituição de 1988 traz consigo uma promessa de mudança social, notadamente por meio da concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Ocorre que sair da condição de uma economia subdesenvolvida para uma economia desenvolvida não implica apenas no aumento quantitativo da produção ou em um processo gradual de industrialização e consolidação de instituições como aconteceu no caso da Europa. Bercovici (2005, p. 52 – 53), com base no trabalho de Celso Furtado e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe pontua que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, relacionado com o contexto social no qual se encontra determinada sociedade e, sobretudo, relacionado com o seu lugar na divisão internacional do trabalho que se dá na dicotomia centro e periferia do capitalismo.

Superar o subdesenvolvimento, no caso de uma sociedade como a brasileira, localizada na periferia do capitalismo, implica sobretudo em romper com as relações sociais que sustentam o subdesenvolvimento e não apenas procurar o crescimento da acumulação. Alcançar o desenvolvimento implica na transformação de estruturas socioeconômicas e institucionais para a satisfação da sociedade nacional, buscando a participação dos sujeitos normalmente tratados apenas como “objeto” do desenvolvimento (BERCOVICI, 2005, p. 54). Superar o subdesenvolvimento é, com efeito, a “síntese dos objetivos históricos nacionais” (BERCOVICI, 2005, p. 55), a qual, em suma, implica prioritariamente na busca pela igualdade material, notadamente para as classes despossuídas e exploradas de um país cuja história é marcada pela desigualdade social.

Embora a concretização do direito à moradia esteja contida no objetivo “superação do subdesenvolvimento”, sendo um instrumento para tanto, é possível afirmar que a universalização desse direito fundamental implica em um desafio de magnitude semelhante. A intervenção do Estado no domínio econômico para assegurar que parte do espaço socialmente produzido seja usado para fins de moradia implica em buscar alterações profundas em uma sociedade na qual a desigualdade no acesso à terra remonta aos primórdios dos tempos coloniais. Portanto, no Brasil, afirmar que o direito à moradia é um direito fundamental implica não apenas em buscar, por meio da superestrutura estatal, intervir na dinâmica de mercantilização do espaço; significa também buscar minimizar os impactos de séculos de concentração de riquezas, principalmente na forma da concentração fundiária.

Os meios pelos quais o constitucionalismo social se desenvolveu para buscar a

concretização do acesso à moradia, no caso do Brasil, devem ser entendidos também sob a perspectiva de superação do subdesenvolvimento. Tendo em vista que as questões envolvendo o trabalho e a produção social do espaço estão intimamente conectadas, era de se esperar que os textos constitucionais brasileiros fossem formulados de maneira semelhante. As constituições brasileiras, desde 1934 previram o direito a um salário mínimo, colocando o salário e, conseqüentemente, o trabalho, como o meio principal para o acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais. Embora todas as constituições brasileiras do século XX estabelecessem que o salário mínimo tinha como objetivo satisfazer as necessidades do trabalhador e, a partir de 1946, do trabalhador e de sua família, apenas a CF/88 mencionou, em destaque, o acesso à moradia ao tratar do salário mínimo em seu art. 7º, inciso IV (BRASIL, 1988).

A CF/88 também tratou da funcionalização da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 173, III; art. 182, §2º; art. 184, *caput*; art. 185, parágrafo único; e art. 186, *caput*) do papel do Estado no estabelecimento de diretrizes para a área de habitação e no fornecimento de moradias populares (art. 21, XX e art. 23, IX), criou modalidades de usucapião destinadas à concretizar o direito à moradia (arts 183 e 191) e, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 26 de 2000, formalizou de maneira explícita o direito à moradia como direito social fundamental (art. 6º *caput*).

Embora a CF/88 seja a constituição brasileira que mais deu destaque ao direito à moradia, criando diversos mecanismos com o objetivo de concretizar tal direito, as contradições acima apresentadas, mantêm-se. A forma jurídica de uma sociedade capitalista não tem condições de romper com a forma mercadoria que todo valor de uso assume em potencial, mesmo quando se trata da forma jurídica correspondente ao chamado Estado Democrático de Direito, que pressupõe a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Assim, sendo a ordem jurídica brasileira parte da superestrutura do modo de produção capitalista, o direito à moradia tem de se exprimir sobre a relação jurídica fundamental entre um indivíduo (e sua família) e determinada parcela do espaço socialmente produzido. No direito brasileiro, o conceito mais restrito de “moradia” que pode ser adotado é “asilo inviolável”, conforme exposto no art. 5º, XI, da CF/88: “Art. 5º [...] XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; [...]”.

A casa é definida como asilo inviolável desde a Constituição Imperial de 1824.

(MARTINS, 2018, p. 303). Embora a Constituição de 1937 não utilize o vocábulo “casa”, o §6º do seu art. 122 tratava da “[...] inviolabilidade do domicílio e de correspondência, salvas as exceções expressas em lei.” (BRASIL, 1937). Dessa forma, a partir do momento em que o direito à moradia se torna direito fundamental na ordem jurídica brasileira, é possível afirmar que o seu conteúdo essencial é constituído pela relação jurídica de uso exclusivo de um indivíduo e a parcela do espaço utilizada para fins de moradia e a definição de moradia mais restrita possível, a de asilo inviolável. No direito brasileiro, portanto, o conteúdo essencial do direito à moradia é composto pela segurança jurídica da posse de um asilo inviolável, ou seja, de uma casa. Essa também seria a definição mais restrita possível para “direito à moradia”. Tal definição é muito próxima daquela definição restrita descrita no ponto 7 do Comentário Geral nº04.

As reivindicações das classes despossuídas por moradia estão “presas” ao direito à moradia e o direito à moradia, no Brasil, está assentado sobre a segurança jurídica da posse de um asilo inviolável. No entanto, os despossuídos não carecem apenas do asilo inviolável. O direito à moradia, então, aparece em conjunto sempre com outros direitos sociais, de modo que os conteúdos desses direitos se confundem. O inciso IV, do art. 7º da Constituição Federal e o próprio *caput* do art. 6º da CF/88, após a EC nº 26 de 2000, tratam de uma sequência de direitos sociais de maneira contínua e inter-relacionada, sendo a moradia apenas um desses direitos. O que ocorre é que as reivindicações de classe são oriundas de necessidades concretas, as quais são capturadas pela forma jurídica por meio do conceito de direito.

Os despossuídos reivindicam melhores condições de vida no geral, mas a resposta da superestrutura estatal a tais reivindicações é limitada. No caso do direito à moradia, nos termos consagrados pelo direito brasileiro, a sua concretização depende sobretudo de democratização do acesso ao espaço socialmente produzido e do acesso a diversos outros valores de uso por meio da sua aquisição através da forma mercadoria ou do seu fornecimento por meio de serviços públicos. Limitadas pela forma jurídica, as reivindicações das classes despossuídas, no âmbito da disputa política pela conformação da forma jurídica, sofrem ainda mais restrições, quando confrontadas por interesses de classe antagônicos.

Por um lado as reivindicações das classes despossuídas possuem o conteúdo essencial do direito à moradia como limitador, mas, por outro lado, as demandas dos despossuídos sempre tensionam a forma jurídica pelo acolhimento de mais direitos e de direitos mais amplos. Ainda que limitado ao espectro da forma jurídica, há a disputa por uma

concepção mais restrita ou uma concepção mais ampla de direito à moradia, sendo que tal disputa real entre despossuídos e possuidores, aparece no âmbito jurídico como concepções mais restritas ou abrangentes de direitos, que conformam a produção normativa estatal. Essa disputa também se reflete na própria atuação estatal na execução de políticas públicas e na própria produção do espaço urbano.

### **3 AS CONCEPÇÕES DE DIREITO À MORADIA CONFLITANTES DENTRO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

No capítulo anterior, o direito à moradia foi primeiramente descrito a partir de elementos básicos da forma jurídica de uma sociedade capitalista. Em seguida, o direito à moradia foi caracterizado a partir de um de seus objetivos: o de promover a distribuição do excedente econômico para viabilizar o acesso à habitação, notadamente para aqueles que não conseguem ter acesso à moradia por meio da aquisição da propriedade de uma parcela do espaço. Em seguida, buscou-se compreender como o Estado, na sociedade capitalista, tem de atuar para buscar a concretização do direito à moradia. Optou-se, portanto, por ressaltar uma das funções do direito à moradia: a de fornecimento dos valores de uso que compõem esse direito por meio da atuação prestativa do Estado, por meio da intervenção no domínio econômico, pois a partir do propósito de existência do direito à moradia é possível entender o conflito de classes que explica a existência desse direito.

Assim, o foco na dimensão prestacional justifica-se na medida em que essa dimensão dialoga diretamente com o cerne da existência do direito social ora estudado, qual seja a reivindicação das classes despossuídas por distribuição de parte da riqueza socialmente produzida, na forma de espaço apropriável e na forma de recursos públicos. Essa disputa, por sua vez, realiza-se em uma ordem constitucional que se fundamenta na promessa de superação do subdesenvolvimento, da pobreza e da desigualdade, por meio da concretização de direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais.

Dessa forma, procurar demonstrar a existência de um conteúdo essencial para o direito à moradia no ordenamento jurídico, a partir dos elementos da forma jurídica capitalista serve não apenas para entender o *locus* onde ocorre parte da disputa pela redistribuição da apropriação do espaço e as suas limitações, mas serve também para entender que o conceito de direito à moradia é compatível com uma atuação estatal contraditória em relação ao próprio ordenamento jurídico. Nesse sentido, embora as classes despossuídas tensionem a superestrutura estatal na busca pela concretização de uma concepção ampla de direito à moradia, as classes possuidoras tendem a tensionar a mesma superestrutura na direção de uma concepção restrita desse direito, a qual é mais afeita aos

seus interesses.

Pretendeu-se, portanto, trabalhar os elementos para se desenvolver o argumento que a disputa entre uma concepção restrita e uma concepção ampla do direito à moradia, que pode aparecer em âmbito doutrinário como uma questão de análise de disposições normativas, esconde, de fato, uma disputa real por determinados modelos de apropriação do espaço urbano, ainda que ambas as concepções de direito estejam contidas pela sociedade capitalista. Assim, as discussões relacionadas à abrangência do direito fundamental à moradia, com efeito, encobrem a verdadeira disputa pela apropriação do espaço urbano socialmente produzido pela atividade humana. No contexto dessa disputa, o direito à moradia pode aparecer em sua forma mais restrita, limitada ao seu conteúdo essencial, ou em sua forma mais ampla, a que engloba a concretização de diversos outros direitos fundamentais e aponta de fato para uma perspectiva de reestruturação ampla do espaço urbano. A partir dessas observações, adiante serão explorados os desdobramentos decorrentes dessas duas concepções de direito à moradia conflitantes.

### **3.1 A moradia como direito fundamental: a margem de disputa política dentro de um mesmo conceito jurídico**

Ao se afirmar, no âmbito subjetivo, que o direito à moradia se assenta em uma relação jurídica essencial entre um indivíduo sujeito de direito e o espaço socialmente produzido, sendo essa relação expressa a partir de elementos base que circundam o direito privado, pode-se dizer que existe uma aproximação com as teorias jurídicas que defendem a existência de um conteúdo essencial absoluto para os direitos fundamentais. Tais teorias sustentam que os direitos fundamentais possuem “[...] um núcleo, cujos limites externos formariam uma barreira intransponível, independentemente da situação e dos interesses que eventualmente possam haver em sua restrição” (SILVA, 2010, p. 187).

Dentre os dois tipos de teoria que sustentam que direitos fundamentais possuem um conteúdo essencial absoluto, a descrição feita do direito à moradia no capítulo anterior se aproxima de um direito de conteúdo essencial absoluto-estático, ou seja, o direito à moradia seria um direito que se assenta sobre uma base intangível e imutável, enquanto, a partir dessa base, erige-se um conteúdo, não essencial, que pode mudar de acordo com as diversas circunstâncias. Como coloca Silva (2010, p. 190), a “[...] estaticidade *desse conteúdo essencial* não impede a dinamicidade do *conteúdo total*” (grifos do autor).

A imagem utilizada por Silva para descrever uma teoria sobre direitos fundamentais que defenda a existência de um conteúdo essencial absoluto-estático é a de dois círculos concêntricos. O círculo menor, de tamanho muito inferior ao círculo maior,

representaria o conteúdo essencial, enquanto o círculo maior representaria o conteúdo mutável. Embora a metáfora e a teoria em questão sejam normalmente utilizadas para descrever a interpretação do direito por seus operadores, para fins dessa pesquisa pretende-se utilizá-la em um contexto mais amplo.

O direito à moradia é um dos conceitos pelo qual a forma jurídica captura a luta de classes pela apropriação do espaço socialmente produzido. O seu conteúdo essencial, conforme demonstrado, não decorre de um conceito abstrato, mas da relação jurídica básica formulada a partir dos elementos da forma jurídica capitalista na qual esse direito necessariamente precisa se articular. A margem de expansão do conteúdo do direito à moradia corresponde às possibilidades de acolhimento das demandas provenientes das classes despossuídas pela superestrutura capitalista, da qual faz parte a forma jurídica.

O que determina, portanto, a maior ou menor amplitude do conceito de direito à moradia que de fato orienta a atuação da superestrutura estatal é o resultado da disputa de interesses capturada pela forma jurídica. A resultante dessa disputa gera um direito à moradia mais amplo ou mais restrito, mais próximo de seu conteúdo essencial, de modo que a atuação dos tribunais, mas sobretudo do Poder Público, notadamente no que diz respeito à gestão urbana, é diretamente influenciada pela concepção que prevalece. A disputa capturada pelo direito à moradia, é, em sua essência, uma disputa entre dois projetos de apropriação do espaço.

Ao contrário do que se poderia pensar, ao capital é conveniente a existência de um direito à moradia. Ainda que tal direito, mesmo em sua concepção restrita, seja fruto de reivindicações das classes trabalhadoras, a moradia não deixa de ser um conjunto de valores de uso necessários para a reprodução da força de trabalho. A habitação faz parte dos valores de uso consumidos diariamente pelo trabalhador, pois as funções básicas necessárias à reprodução da vida do trabalhador devem ser entendidas como contidas pela noção de consumo diário. Dessa forma, a habitação, deste que assuma a forma mercadoria e seja posta no mercado, também está englobada como bem consumido pelo trabalhador, no contexto da reprodução da sociabilidade capitalista (MENEZES, 2017, p. 87).

Assim, embora um capitalista individualmente considerado possa não ver com bons olhos a existência de um direito à moradia, a conformação da superestrutura estatal no sentido da busca da manutenção de condições mínimas de reprodução da força de trabalho é importante para a preservação da sociabilidade capitalista. Contudo, à reprodução do capital não é interessante nem um direito à moradia demasiado amplo, nem a universalização desse direito. Isso ocorre porque a moradia, sendo espaço socialmente produzido, faz parte da

riqueza social total. Dessa forma, mesmo que seja fisicamente fixa, a forma jurídica capitalista permite que a moradia possa circular como capital mercadoria (MARX, 2014, p. 299). Além disso, aquela parcela do espaço utilizada para moradia pode ser utilizada também como capital fixo no processo de produção.

É interessante ao capital que parte do espaço socialmente produzido seja reservada ao fundo de consumo e fique disponível aos trabalhadores, garantindo a reprodução da força de trabalho. No entanto, se por um lado a moradia é meio de subsistência para o trabalhador, o espaço no qual ela se constitui é capital para o capitalista. Assim, não é interessante que a superestrutura capitalista, sobretudo sua forma jurídica, confira proteção suficiente ao espaço usado para moradia, a ponto de a sua utilização como capital restar demasiadamente dificultada.

Ressalte-se também que a sociabilidade capitalista não necessita da força de trabalho de todos os seres humanos para funcionar. Com efeito, esse modo de produção pressupõe um exército industrial de reserva<sup>22</sup> (MARX, 2013, p. 503) não incorporado à produção e praticamente excluído da esfera da circulação e do consumo. Do ponto de vista da reprodução do capital, fornecer meios de subsistência, como é o caso da moradia, para quem integra o exército industrial de reserva seria desperdiçar valores de uso que poderiam contribuir com a reprodução da força de trabalho ou desperdiçar valores de uso que poderiam ser utilizados como capital fixo ou capital mercadoria. Portanto, tem-se que, ainda que a existência de um direito à moradia acolhido pela forma jurídica capitalista seja de certo modo conveniente para a classe capitalista considerada como um todo, os detentores dos meios de produção tenderão a tensionar a superestrutura estatal para que o direito à moradia previsto seja o mais próximo possível da relação jurídica que forma o seu conteúdo essencial.

Assim, da mesma forma que a sociabilidade capitalista não almeja à universalização do direito ao trabalho, na medida em que a existência desse modo de

---

<sup>22</sup> Nas palavras de Marx (2013, p. 503), quando este escreveu sobre o papel da maquinaria no sistema de produção capitalista: “A autovalorização do capital por meio da máquina é diretamente proporcional ao número de trabalhadores cujas condições de existência ela aniquila. O sistema inteiro de produção capitalista baseia-se no fato de que o trabalhador vende sua força de trabalho como mercadoria. A divisão do trabalho unilateraliza tal força, convertendo-a numa habilidade absolutamente particularizada de manusear uma ferramenta parcial. Assim que o manuseio da ferramenta é transferido para a máquina, extingue-se, juntamente com o valor de uso, o valor de troca da força de trabalho. O trabalhador se torna invendável, como papel-moeda tirado de circulação. A parcela da classe trabalhadora que a maquinaria transforma em população supérflua, isto é, não mais diretamente necessária para a autovalorização do capital, sucumbe, por um lado, na luta desigual da velha produção artesanal e manufatureira contra a indústria mecanizada e, por outro, inunda todos os ramos industriais mais acessíveis, abarrotando o mercado de trabalho, reduzindo assim o preço da força de trabalho abaixo de seu valor.”

produção gera um exército industrial de reserva, essa mesma forma de organização social não busca a universalização do direito à moradia, a despeito do que está escrito nos ordenamentos jurídicos dos diversos Estados. No Brasil, por exemplo, a quantidade de imóveis vazios existentes é semelhante à cifra do déficit habitacional, no entanto “[...] as classes dominantes instituem com sucesso mecanismos institucionais e legais para apartar as pessoas sem-teto dos imóveis vazios” (MENEZES, 2017, p. 103). O que existe, de fato, não é um “déficit habitacional” absoluto de moradias, mas uma estrutura econômica e uma superestrutura correspondente que permite a existência de “casa sem gente”, enquanto há “gente sem casa”.

Portanto, semelhantemente ao que ocorreu com o as normas jurídicas de proteção ao trabalhador e com os direitos econômicos, sociais e culturais como um todo, no caso do direito à moradia há uma incorporação parcial das demandas das classes despossuídas pela superestrutura estatal e pela forma jurídica. Contudo, essa incorporação ocorre apenas na medida em que serve para a correção dos excessos que as classes dominantes tendem a buscar, no cumprimento de sua função na sociabilidade capitalista. Dessa forma, do ponto de vista das classes proprietárias é interessante a existência de um direito à moradia apenas para manter um equilíbrio entre a existência de moradia no fundo de consumo para a subsistência da classe trabalhadora, mas que não impeça a ampla mercantilização do espaço socialmente produzido, inclusive do espaço utilizado pelos trabalhadores para fins de moradia.

No caso do Brasil, a histórica organização das classes despossuídas em movimentos urbanos que tratam das questões de moradia remonta a período anterior ao da Ditadura Militar. Se com o Golpe Militar de 1964 um ciclo de luta pela Reforma Urbana capitaneado sobretudo por arquitetos progressistas se encerrou (MARICATO, 2014, p. 27), o mesmo não pode ser dito em relação às organizações de moradores de favelas, as quais, ao menos em âmbito local, continuaram demandando melhorias das condições habitacionais (SOUZA, 2006, p. 331). Embora obras de infraestrutura em áreas pobres e projetos para a produção em massa de habitação de interesse social tenham ocorrido durante a Ditadura Militar, o contexto institucional da época era desfavorável à incorporação pelo direito positivo de demandas populares, tanto porque não havia abertura institucional para tanto como porque as organizações populares foram severamente tolhidas e reprimidas durante esse período.

A derrocada da Ditadura Militar, além de permitir uma atuação mais livre de movimentos populares, possibilitou a abertura institucional necessária para que os direitos

fundamentais ganhassem mais força normativa e mais possibilidades de aplicação dentro da forma jurídica. Embora os direitos fundamentais estivessem expressamente previstos nas constituições brasileiras desde 1824 (DIMOULIS; MARTINS, 2013, p. 37), constando inclusive em constituições correspondentes aos períodos abertamente autoritários da história brasileira, a sua aplicação direta na práxis jurídica era reduzida, na medida em que as normas infraconstitucionais eram inegavelmente consideradas as fontes de direitos mais importantes.

Não obstante, a partir da CF/88 os direitos fundamentais foram elevados a um patamar superior de normatividade. A CF/88, por meio de seu art. 5º, §1º, foi a primeira constituição brasileira a estabelecer expressamente que os direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata (SARLET, 2018b, p. 547). Além disso, foi apenas a partir da CF/88 que passou a existir no ordenamento jurídico brasileiro o mandado de injunção, uma ação destinada a suprir a ausência de normas regulamentadoras que inviabilize o exercício de direitos e liberdades constitucionais (SARLET; STRECK, 2018, p. 513). A forma jurídica permitiu um nível de abertura institucional inexistente durante a Ditadura Militar, de modo que Judiciário, Executivo e Legislativo se tornaram relativamente mais permeáveis em relação tanto à pressão de organizações populares como em relação às ideias e doutrinas jurídicas que defendiam a normatividade imediata e a busca pela concretização dos direitos fundamentais, inclusive os econômicos, sociais e culturais.

Desenvolvida no contexto dos choques socioeconômicos que permitiram a existência do chamado Estado social, sobretudo na Europa Ocidental (DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 136), a noção de dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a partir da CF/88, ganhou força entre os juristas brasileiros. Por dimensão objetiva, entende-se que os direitos fundamentais “[...] teriam também uma dimensão [...] que ofereceria critérios de controle da ação estatal” (DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 139). Ao contrário de uma dimensão subjetiva, cuja existência necessita de um sujeito titular do direito em questão, a dimensão objetiva independe de titulares.

Apesar de a primeira manifestação jurisprudencial em que constasse a menção à dimensão objetiva dos direitos fundamentais ter se dado em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) apenas em 2005 (NASCIMENTO, 2016, p. 125), essa ideia já estava presente na jurisprudência do Tribunal Federal Constitucional alemão desde a década de 1950 (NASCIMENTO, 2016, p. 75). A dupla dimensão dos direitos fundamentais (subjetiva e objetiva) desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã, assim como a ideia de que é possível a aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas, após a CF/88, foi

acolhida pelos juristas brasileiros e, eventualmente, passou a influenciar a produção normativa estatal, assim como a atuação do Poder Judiciário.

Nascimento (2016) argumenta que é possível afirmar que o desenvolvimento de uma dimensão objetiva para os direitos fundamentais implica em três espécies de eficácia, sob esse contexto, de tais direitos: a eficácia vinculante; a eficácia irradiante e a eficácia processual participativa. Os dois primeiros tipos de eficácia são interessantes de serem analisados para fins desta pesquisa. Apenas a título de menção, ressalte-se que o autor entende a eficácia processual participativa dos direitos fundamentais como “[...] uma vinculação específica das funções estatais, direcionada à defesa prévia dos direitos fundamentais através de ferramentas processuais [...]” (NASCIMENTO, 2016, p. 229).

A eficácia vinculante da dimensão objetiva, por sua vez, trata da característica dos direitos fundamentais de vincular a atuação estatal, de modo que o Estado deve não apenas respeitar a existência de tais direitos, mas atuar no sentido de efetivá-los. Assim, a eficácia vinculante dos direitos fundamentais compele o Estado nos campos Executivo, Legislativo e Judiciário “[...] não somente a respeitar, mas também a buscar a máxima efetividade de tais direitos” (NASCIMENTO, 2016, p. 140). Dessa forma, tanto o Poder Público como o Judiciário possuem o dever objetivo de concretizar os direitos fundamentais, sendo as três esferas clássicas do poder vinculadas a esse objetivo.

No que diz respeito ao Poder Executivo, a eficácia vinculante se manifesta, notadamente, por meio da redução da esfera da discricionariedade da Administração Pública. Nesse sentido, Mello (2009, p. 24) pontua que mesmo as normas constitucionais que estabelecem comandos que não criam de imediato direitos subjetivos expressam finalidades a serem obrigatoriamente cumpridas pelo Poder Público. Como exemplos de tais normas, o autor citou o art. 226 da CF/88, que trata da proteção da família conferida pelo Estado e o art. 170, III, que trata da função social da propriedade. Na mesma toada, é possível afirmar que a eficácia vinculante dos direitos fundamentais determina uma espécie de programa de objetivos a serem alcançados pelo Estado.

Portanto, no âmbito do Poder Executivo, é necessário pontuar que, em tese, na atual ordem constitucional brasileira, mesmo os atos administrativos discricionários são limitados pelos direitos fundamentais. Além disso, a eficácia vinculante implica na existência de um modelo “objetivo” de atuação para a Administração Pública, na medida em que a implementação de políticas públicas deve servir ao propósito de concretizar direitos fundamentais. Dessa forma, caso a atuação do Executivo divirja desse parâmetro objetivo, seria possível o controle por parte das outras funções estatais (NASCIMENTO, 2016, p.

150).

Em âmbito legislativo, além da própria existência do controle de constitucionalidade e da necessidade de conformação da legislação infraconstitucional ao que foi estabelecido por meio dos direitos fundamentais, que será melhor analisada quando se tratar da ideia de eficácia irradiante, poderia ser pontuado que o Legislativo, embora possa restringir direitos fundamentais, não pode suprimi-los. A esse respeito, ao tratar do conceito de dignidade da pessoa humana como limite à restrição de direitos fundamentais, Sarlet (2019, p. 154 - 155) observa que no âmbito de sua função protetiva o conceito em análise serviria como critério material de incidência de “[...] uma proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais, notadamente (mas não exclusivamente) na esfera dos direitos fundamentais sociais de cunho prestacional”. Assim, deveriam ser considerados inconstitucionais atos do Poder Público que violassem o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais, quando houvesse afetação da dignidade da pessoa humana, sobretudo quando prejudicadas as condições materiais mínimas de existência digna, de acordo com o que é considerado “mínimo essencial”.

No caso do Judiciário, observa-se que este poder tanto teria o dever de atuar quando o Poder Público viola ou falha em concretizar direitos como quando o próprio Judiciário viola direitos fundamentais. Dessa forma, ao reconhecer que o próprio Judiciário poderia violar direitos fundamentais, observa-se que haveria mais um fundamento para a existência de órgãos judiciais voltados para a revisão de julgados (NASCIMENTO, 2016, p. 153). Em decorrência da eficácia vinculante dos direitos fundamentais, observa-se que, teoricamente, o Judiciário não poderia se quedar inerte, quando provocado por um jurisdicionado que teve o direito em questão ou violado ou não garantido.

Conforme exposto, o art. 5º, §1º da CF/88 estabelece que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988). Assim, o direito à moradia, inequivocamente alçado à categoria de direito fundamental pela EC nº 26 do ano 2000, bem como o conjunto de normas relacionado a esse direito previsto na CF/88, deveria possuir a característica da aplicabilidade imediata. Por aplicação imediata dos direitos fundamentais, entende-se que o Estado como um todo, inclusive seus órgãos jurisdicionais, deve buscar a máxima efetividade e eficácia possível às normas em questão (SARLET, 2018b, p. 549).

Dessa forma, ainda que possam ser limitados por normas infraconstitucionais, os direitos fundamentais devem exercer efeitos jurídicos concretos em virtude da sua previsão no texto constitucional. No caso do direito à moradia, cuja concretização depende de

diversos fatores, inclusive do planejamento da utilização do solo, a seara por excelência para a busca de efetivação de tal direito seriam os poderes Executivos e Legislativos do Estado em todas as suas esferas, uma vez que a elaboração de políticas públicas voltadas para o direito à moradia é competência comum de todos os entes federados<sup>23</sup>. Todavia, a previsão de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais significa também que o próprio poder Judiciário, na inércia dos poderes Executivo e Legislativo, deveria efetivar o direito à moradia para aqueles que o demandassem.

Embora autores como Carmona (2015a; 2015b) e Frota (2015) defendam, de maneira coerente, a possibilidade de justiciabilidade direta do direito fundamental à moradia em determinadas circunstâncias, existem inúmeros empecilhos para que o poder Judiciário possa tutelar adequadamente esse direito, sendo tais empecilhos tanto de ordem procedimental e processual como de ordem material, a começar pela própria dificuldade de se definir o conteúdo do direito à moradia passível de tutela pelo Judiciário. Essas dificuldades, no entanto, não são suficientes, por si só, para se afirmar que o direito à moradia não é dotado da força normativa que caracteriza as normas constitucionais.

Carmona (2015a, p. 287), ao buscar uma solução para problema da dificuldade de judicialização direta do direito à moradia, com vistas a uma atuação prestativa do Estado, identificou no orçamento público um elemento importante a ser considerado, demonstrando os limites de uma análise voltada apenas para textos legislativos, no que diz respeito ao direito em questão. Propõe o autor, não sem antes admitir que suas ideias podem ser mal recebidas, que, em determinados casos em que famílias que estejam em situação precária no que diz respeito à moradia demandem o Judiciário, deveria o magistrado agir da seguinte forma:

[...] o magistrado deverá condenar o Poder Público a fornecer, em um prazo razoável, uma moradia digna para aludida família ou em casos assemelhados. O magistrado deve, sim, fazer uma análise minuciosa no orçamento público municipal (ou distrital) e indicar de qual rubrica sairá o recurso necessário. Se, justificamente (sic), o orçamento não for suficiente, passará a análise (sic) do orçamento estadual ou federal, nessa ordem. O gasto com publicidade, por exemplo, pode ser um alvo prioritário. Daí resulta a efetiva disponibilidade fática dos recursos para efetivação do direito fundamental social à moradia digna. No tocante à disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que conserva correlação com a definição das prioridades na distribuição das receitas públicas, não se pode olvidar que uma família em estado de miserabilidade, de extrema vulnerabilidade, possui prioridade em relação aos demais, inexistindo, portanto, qualquer ofensa à luz da igualdade. Por fim, parece-nos que inexistente, a priori, motivo justo e objetivamente verificável a acolher a reserva do possível em detrimento do mínimo existencial (ou social), pois há proporcionalidade da

---

<sup>23</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...]” (BRASIL, 1988).

prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade, bem como enorme razoabilidade na pretensão individual do direito perante ao Estado.

Mesmo quando a análise tem como o objetivo a operacionalização da justiciabilidade do direito à moradia, observa-se que um aspecto não estritamente jurídico se sobressai: o fato de o direito à moradia, na perspectiva de indivíduos sem posses, poder ser visto como uma disputa por uma maior parcela dos recursos estatais.

Se a judicialização direta do direito à moradia ainda precisa de maior desenvolvimento jurisprudencial e doutrinário no sentido de se vislumbrar como o Judiciário poderia atuar determinando, por exemplo, a execução de políticas públicas de habitação de interesse social, a produção normativa infraconstitucional relacionada à moradia seria o extremo oposto. Há uma infinidade de leis e atos administrativos voltados para a concretização do direito fundamental à moradia nas três esferas de governo, bem como no Distrito Federal. O ordenamento jurídico, com efeito, conformou-se, a partir das demandas populares e da CF/88, no que Nascimento (2016) chama de eficácia irradiante da dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

A CF/88 é uma constituição rígida, com inegável posição formal superior no que diz respeito ao ordenamento jurídico. Da CF/88, brota a legitimidade para a edição de normas infraconstitucionais, de modo que a Constituição é parâmetro de controle de constitucionalidade dos demais atos infraconstitucionais. A conclusão lógica é a de que todo o ordenamento jurídico deve se adequar às disposições constitucionais. Sendo os direitos fundamentais previstos pela CF/88, de modo que não há de se falar em direitos fundamentais fora da Constituição, as normas que formam esses direitos devem conformar todo o ordenamento jurídico infraconstitucional<sup>24</sup>.

A consequência direta da chamada eficácia irradiante não é apenas uma produção de normas infraconstitucionais norteadas pelas diretrizes dos direitos fundamentais, mas a conformação do direito e da doutrina jurídica a tais diretrizes (NASCIMENTO, 2016, p. 175). Ocorre uma verdadeira “constitucionalização do direito”, a qual parte da compreensão da supremacia das normas constitucionais, que expraiam sua força normativa sobre as demais normas jurídicas, conformando os atos normativos infraconstitucionais e influenciando na interpretação e aplicação do direito.

Dessa maneira, observa-se que, sendo um direito fundamental, o direito à

---

<sup>24</sup> Ressalte-se que é relativamente consenso na doutrina brasileira de que os direitos fundamentais devem ser previstos na constituição, de modo que direitos previstos apenas em normas infraconstitucionais, embora possam ser considerados materialmente fundamentais, não possuem o requisito de serem hierarquicamente normas superiores, como é o caso das normas constitucionais. Nesse sentido Nascimento (2016, p. 34); Dimoulis e Martins (2018, 52); Sarlet (2018a, p. 29) e inúmeros outros.

moradia é dotado de uma dimensão subjetiva e de uma dimensão objetiva, que possui, notadamente, eficácia vinculante e eficácia irradiante. A concretização da moradia é, dessa forma, um dos objetivos do Estado.

Ressalte-se, por óbvio, que o direito à moradia não é o único direito fundamental existente. Apenas o *caput* do art. 6º da CF/88, traz uma miríade de direitos fundamentais sociais de cunho prestacional. Destaca-se a redação do dispositivo constitucional: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Se todos os direitos do art. 6º são fundamentais, todos possuem uma dimensão objetiva, com eficácia vinculante e eficácia irradiante e, portanto, devem nortear a atividade estatal e serem concretizados. Dessa forma, ainda que se adote uma concepção restrita de moradia, a esta seriam simplesmente somados os demais direitos fundamentais, de maneira complementar, de modo que, necessariamente o Estado brasileiro deveria ser pautado por uma concepção ampla de moradia. Portanto, reduzir o direito à moradia ao seu conteúdo essencial não deveria ser possível no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que à moradia se somariam direitos com tanta força normativa quanto o próprio direito à moradia.

Reforçando o que foi acima afirmado, Nascimento (2016) destaca, dentre as inúmeras características dos direitos fundamentais a sua interdependência, complementariedade e multifuncionalidade. Sobre a interdependência e a multifuncionalidade o autor afirma que “[...] os direitos fundamentais são indivisíveis, ou seja, [tem-se] que tais direitos não admitem interpretações que os afastem ou dividam, causando prejuízos aos seus conteúdos” (NASCIMENTO, 2016, p. 39).

Ilustrando a impossibilidade de se tratar direitos fundamentais, no estrito âmbito de análise jurídica, de maneira isolada uns dos outros, destaca-se que o art. 297º, §1º, I, da LOM estabelece que o direito à saúde pressupõe o acesso a “[...] condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer [...]” (FORTALEZA, 1990). Ou seja, o município de Fortaleza considera que o direito à saúde implica também basicamente na concretização de todo o *caput* do art. 6º da CF/88. Não apenas isso, o próprio direito à saúde, nos termos da LOM, pressuporia ainda direitos trasindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no art. 225 *caput* da CF/88.

Se existe um dever de concretização de um complexo de direitos econômicos sociais, culturais, ambientais, urbanísticos e etc. por parte do Estado brasileiro, observa-se

que o ordenamento jurídico desse Estado se distanciou de uma concepção restrita de direito à moradia e, portanto, distanciou-se da redução de tal direito ao seu conteúdo essencial, o que implica em consequências concretas na conformação da aplicação do direito, em virtude da dimensão objetiva dos direitos fundamentais e, sobretudo, sua eficácia irradiante e vinculante. A maior abertura institucional ao acolhimento das demandas das classes despossuídas, no entanto, não implica necessariamente na concretização do direito à moradia nos moldes estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

### **3.2 Direito à moradia, função social da propriedade urbana e função social da cidade: o capítulo da política urbana na CF/88 e a legislação urbanística desenvolvida com influência direta das lutas pela Reforma Urbana**

Embora a abertura institucional consolidada com a CF/88 tenha permitido o florescimento de um entendimento sobre direitos fundamentais que permitiu a defesa, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, de um direito à moradia de base ampla, é preciso pontuar que as mobilizações populares em âmbito nacional na busca pela concretização desse direito surgiram antes da própria CF/88 e da EC n° 26, que positivou o direito fundamental à moradia.

Se no âmbito da doutrina jurídica é possível entender a conformação do ordenamento jurídico para a existência de um direito à moradia de concepção ampla com base em conceitos como eficácia vinculante e eficácia irradiante dos direitos fundamentais, é preciso destacar também o papel das mobilizações populares na conformação do ordenamento jurídico. Dessa maneira, assim como será feito com o estudo do PDPFor, a análise da evolução e das disposições da legislação urbanística brasileira em âmbito federal será feita sempre se tendo em mente o processo de disputa de interesses que ocorreu no seio da forma jurídica.

#### *3.2.1 A conformação do ordenamento jurídico para a concretização de uma concepção ampla de direito à moradia no Brasil a partir da CF/88*

É a partir do contexto de limitação das reivindicações populares pela forma jurídica e do embate entre interesses antagônicos que deve ser compreendida a redação do Capítulo II, que trata da Política Urbana, do Título VII da Ordem Econômica e Financeira, da CF/88. O Capítulo II, do Título VII, da Constituição Federal compreende os artigos 182 e 183<sup>25</sup>, o primeiro tratando das bases da política urbana nacional e o segundo criando o

---

<sup>25</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal,

instituto da usucapião especial urbana e estabelecendo a base constitucional para o instituto da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). Embora as disposições desses artigos possam parecer fruto apenas dos interesses das classes despossuídas, tratam-se da síntese de conturbado processo marcado por diversos interesses em conflito.

A ANC que deu origem à CF/88 marcou o fim do último regime de exceção aberta no Brasil. Esse processo foi caracterizado pela intensa participação de diversas organizações da sociedade civil, as quais, após anos de repressão, puderam formular emendas populares ao projeto que daria origem à CF/88. Destaca-se, para os propósitos da presente pesquisa, a Emenda Popular pela Reforma Urbana (EPRU), a qual é fruto do trabalho do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), organização que consiste na articulação nacional de inúmeras organizações populares (LAGO, 2010, p. 137).

A EPRU, com efeito, é produto direto da atuação de “um vigoroso Movimento Nacional pela Reforma Urbana” (MARICATO, 2015, p. 30) o qual englobava o FNRU. Esse MNRU recuperou propostas elaboradas na década de 1960 para as cidades, no contexto das lutas revolucionárias latino-americanas. Buscou-se retomar a agenda que a Ditadura Militar interrompeu em 1964, por meio da repressão e do fechamento da superestrutura estatal no que diz respeito às reivindicações populares.

A EPRU apresentava uma série de disposições que pretendiam sobretudo viabilizar a democratização do acesso ao espaço produzido, o que é fundamental para a concretização do direito à moradia. Na EPRU, o direito à moradia aparecia articulado com o direito ao acesso ao transporte público, à energia elétrica, ao saneamento, à iluminação, a comunicações, à educação, à saúde, ao lazer, à segurança e à preservação do patrimônio ambiental e cultural. A emenda trazia ainda definição constitucional para a função social da propriedade urbana e previa diversos instrumentos de política urbana. A usucapião urbana da

---

obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento) § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 1988).

EPRU demandava posse por três anos, no lugar de cinco, para imóveis de até 300 metros quadrados. Além disso, a emenda previa a usucapião coletiva (LAGO, 2010, p. 164).

A proposta de emenda resultado dos trabalhos do FNRU previa ainda limite máximo de 6% do salário mínimo gasto com tarifas de transporte público, estabelecia garantias que dificultavam a desapropriação de imóvel usado para fins de moradia e assegurava a participação popular como direito fundamental, além de estabelecer mecanismos de gestão democrática da cidade, que deveriam constar no próprio texto da Constituição Federal (LAGO, 2010, p. 165 - 166). Observa-se, portanto, que embora a EPRU tenha influenciado de fato o texto final do capítulo de política urbana da ordem econômica da CF/88, houve uma enorme desidratação das reivindicações populares. Parte da perda seria compensada com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, treze anos depois da CF/88, após um intenso processo de lutas e reivindicações em boa parte protagonizado pelos atores responsáveis pela EPRU.

Algo que deve ser destacado no processo de desidratação das reivindicações populares por democratização do acesso ao espaço urbanizado é o fato de a EPRU não colocar o plano diretor municipal como condição *sine qua non* para a concretização das demandas pela Reforma Urbana. Os instrumentos de democratização do espaço urbano e de viabilização do direito à moradia estariam presentes na própria Constituição, porém a disputa de interesses antagônicos na ANC reduziu tanto quanto possível a amplitude de proposições da EPRU. Como pontua Romeiro (2019, p. 175), “A emenda popular da reforma urbana, que visava à democratização do acesso à terra, recebeu como resposta o *urbanismo* e a usucapião especial de imóvel urbano” (destaque do autor). A almejada democratização do espaço urbano foi postergada e condicionada à existência de normas infraconstitucionais, notadamente a lei federal regulamentadora dos arts 182 e 183 da CF/88 e os planos diretores dos municípios.

É interessante pontuar, portanto, que, no caso específico do direito à moradia, pode-se afirmar que uma parte da eficácia irradiante da dimensão objetiva desse direito fundamental decorreu, em grande medida, de um processo de derrota dos movimentos articulados nacionalmente que pautavam a Reforma Urbana. O que aparece como conformação do ordenamento jurídico infraconstitucional aos direitos fundamentais estabelecidos pela CF/88, também pode ser entendido como a incorporação tardia pela forma jurídica de reivindicações que os movimentos populares não conseguiram garantir no texto constitucional.

Não obstante, de maneira coerente com os princípios da ordem econômica da

CF/88, o capítulo da política urbana coloca a cidade como integrante do processo produtivo e, portanto, como espaço promotor do desenvolvimento do País. A cidade se torna um dos eixos centrais para o cumprimento das promessas constitucionais, notadamente aquelas previstas no art. 3º da CF/88, que elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Dessa forma, se a CF/88 busca fundar um Estado sob uma ordem econômica diretiva (GRAU, 2015, p. 76), cuja finalidade é o cumprimento dos objetivos presentes no seu art. 3º, o ordenamento jurídico urbanístico deve ser compreendido como instrumento para as mesmas finalidades. Assim, a política urbana, nos termos da CF/88, deve ser entendida como um dos instrumentos para a superação do subdesenvolvimento e para a promoção da igualdade material, com a busca da erradicação da pobreza, da marginalização e com a busca da redução das desigualdades sociais e regionais.

O art. 182, §1º da CF/88 ao colocar o plano diretor como “[...] instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988) tornou esse diploma normativo municipal o conjunto de normas centrais para a promoção do processo de distribuição do excedente econômico (BERCOVICI; SALGADO, 2018, p. 168) por meio da regulação espacial urbana e, portanto, superação do subdesenvolvimento nas cidades. Assim, nas cidades, onde após a CF/88 já vivia a imensa maioria da população brasileira, os planos diretores se tornaram um dos principais instrumentos que poderiam assegurar a concretização do direito à moradia, eis que dotados da missão de democratizar a apropriação do espaço urbano, garantindo ainda um acesso pleno aos direitos sociais e não apenas a segurança jurídica de determinada parcela do espaço urbano para utilização para fins de moradia.

A CF/88 construiu um arcabouço normativo que fundamenta, dentro dos limites da forma jurídica capitalista, diversas ferramentas em potencial para a viabilização do acesso à moradia. Tais normas são eminentemente direcionadas às classes despossuídas. No âmbito federal, o aperfeiçoamento desse arcabouço normativo se deu com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a lei federal nº 10.257/2001, que regulou os artigos 182 e 183 da CF/88 e trouxe diversos instrumentos de política urbana notadamente relacionados com o direito à moradia. Marca ainda a história das tentativas de concretização do direito à moradia no Brasil a própria EC nº 26 de 2000 e a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em janeiro de 2003, no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva. É ainda dessa época a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Nesse contexto, outras leis ainda foram editadas com foco no estímulo à produção habitacional para as classes médias e para as classes médias-baixas, por parte da

iniciativa privada, combatendo o processo de elitização do mercado imobiliário formal desenvolvido em décadas anteriores (FREITAS; PEQUENO, 2015, p. 48). Em conjunto com o Estatuto da Cidade, observa-se que havia uma conformação nítida do ordenamento jurídico para a concretização de direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais, notadamente o direito à moradia, por meio do planejamento urbano.

Após a CF/88, portanto, a superestrutura estatal brasileira acolheu diversas reivindicações das classes despossuídas, relacionadas com as demandas históricas por moradia no País. Nos termos da CF/88, o plano diretor municipal aparece como o diploma normativo principal capaz de articular, em âmbito local, as ferramentas de distribuição do excedente econômico das quais dispõe o constitucionalismo social para a tentativa de concretização do direito à moradia. Inequivocamente, ao plano diretor, no sistema constitucional brasileiro, cabe a função de garantir que parte do espaço socialmente produzido nas cidades seja permanentemente usada para fins de moradia adequada.

Embora a CF/88 e o Estatuto da Cidade tenham consagrado o plano diretor dos municípios como instrumento central para a concretização do direito à moradia, a superestrutura estatal conformada a partir de uma conjuntura favorável ao acolhimento das reivindicações do MNRU não se limitou apenas à confecção de diplomas normativos. A criação do MCidades teve papel central para as tentativas de aplicação e para o aperfeiçoamento das diretrizes do programa para o direito à moradia que tomava forma no ordenamento jurídico brasileiro.

Originalmente, o MCidades foi criado com quatro secretarias: transporte e mobilidade, saneamento ambiental, habitação e, programas urbanos, sendo esta última secretaria o órgão do Ministério cujos atributos estavam relacionados ao enfrentamento da questão fundiária e imobiliária (MOURA, 2017, p. 67). Ainda em 2003, foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades). Nos termos do art. 1º decreto nº 5.790/2006, o ConCidades é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva que possui as seguintes atribuições: “[...] estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.” (BRASIL, 2006).

Após a primeira Conferência das Cidades, na qual foram eleitos os primeiros conselheiros do ConCidades, foram também estabelecidos os princípios da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujos objetivos eram a melhora das condições materiais e subjetivas da vida nas cidades, com a garantia da sustentabilidade ambiental,

social e econômica e com o objetivo de redução das desigualdades sociais (MOURA, 2017, p. 68). A partir dessas diretrizes, foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação, a qual, por sua vez, estava alinhada também ao Estatuto da Cidade.

Em 2005, a partir das formulações do MCidades, entra em vigor a lei nº 11.124/2005, que estabeleceu o SNHIS, o qual tem como diretrizes viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

A adesão ao SNHIS, por parte dos municípios é voluntária. Não obstante, o acesso aos recursos possibilitados pelo SNHIS é condicionado à adesão, a qual, por sua vez, demanda a adequação da arquitetura administrativa municipal às diretrizes do SNHIS. O município que aderir ao SNHIS precisa criar um conselho com representação da sociedade civil, um PLHIS e um fundo (MOURA, 2017, p. 69). O município de Fortaleza aderiu ao SNHIS e, naturalmente, buscou adequar a administração pública municipal às diretrizes federais.

Em 2009, após um processo de esgotamento da permeabilidade institucional às reivindicações do MNRU, foi apresentado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em elaboração desde 2007. Embora alinhada com os ideais da Reforma Urbana, tanto o PlanHab como a política nacional de habitação prevista pelo Plano foram eclipsados pelo PMCMV (MENEZES, 2017, p. 97), em um processo político, institucional e socioeconômico que será adiante abordado. O PlanHab se apoiava em quatro eixos: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Os eixos política urbana e fundiária e arranjos institucionais acolhiam em grande medida os ideais da Reforma Urbana.

Nesse sentido, o eixo política urbana destacava a busca pelo aumento da disponibilidade de terra urbanizada e bem localizada para a construção de HIS; o estímulo à cadeia produtiva da construção civil e o fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente em âmbito estadual e municipal (MENEZES, 2017, p. 98). Já o eixo arranjos institucionais previa o fortalecimento do setor público para a consolidação do SNHIS; o fortalecimento dos agentes não estatais para a atuação junto ao SNHIS; a garantia do controle social e da participação social na implementação da política nacional de habitação; a criação de incentivos aos entes federados

para a capacitação no que diz respeito à gestão do setor habitacional; a capacitação em geral dos agentes do SNHIS para a garantia da agilidade e qualidade do plano nacional de habitação; a instituição de um sistema de informações da habitação e a criação de um sistema de monitoramento e avaliação que permitisse o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

Dessa forma, é possível afirmar que, após a CF/88, o ordenamento jurídico brasileiro se conformava parcialmente de acordo com as demandas dos movimentos que reivindicavam a Reforma Urbana, de modo que, a concretização do direito à moradia seria possibilitada não apenas pela construção de habitação de interesse social, prevista já na CF/88, mas também pela regularização fundiária, urbanização assentamentos precários e pela democratização do acesso à terra urbana. Naturalmente, porque o direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro é muito mais amplo do que o seu conteúdo essencial, não existe como conceber uma política urbana, norteadada pelo objetivo de universalização desse direito, que não pressuponha uma ampla reforma urbana. Sendo a execução da política urbana algo que por natureza demanda intensa atuação em âmbito local, ainda que norteadada por diretrizes gerais desenvolvidas no âmbito da União e dos estados, na arquitetura jurídica desenvolvida após a CF/88 os municípios receberam atribuições de elevada importância no que diz respeito à concretização do direito à moradia.

### *3.2.1 O papel do município na concretização do direito à moradia*

Além da conformação do ordenamento jurídico em âmbito federal na direção da concretização dos direitos fundamentais, a queda da Ditadura Militar contribuiu para uma mudança significativa da organização da superestrutura estatal brasileira. Historicamente, nos períodos de exceção no Brasil, o Estado se organizou de modo em que houvesse uma concentração de competências no âmbito da União; ao passo em que nos períodos democráticos, houve uma tendência de descentralização de competências (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 77). A CF/88 não foi exceção, na medida em que essa Constituição representou um evidente esforço no sentido da descentralização política no Estado brasileiro.

Os entes federados, de acordo com a Constituição (art. 1º, *caput* e art. 18 *caput*), são: União, estados, municípios e Distrito Federal. Cada ente possui determinadas competências constitucionais, as quais podem ser privativas, comuns, concorrentes, reservadas e residuais ou suplementar. Em suma, privativas são as competências próprias de um ente, mas que podem ser delegadas; comuns são as competências que podem ser exercidas por mais de um ente cumulativamente; reservadas são as competências que compreendem “[...] toda a matéria não expressamente incluída para uma entidade” (SAULE

JÚNIOR, 1997, p. 79), ao passo que residuais são as competências que sobram após enumeração específica das competências de todas as entidades. Por fim, as competências suplementares conferem “[...] o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 79).

A descentralização política almejada pela CF/88 chegou ao ponto de tornar os municípios entes federados, o que não é comum. Anteriormente, aos municípios era garantido apenas governo próprio e competências exclusivas. Com a CF/88, os municípios passaram a ter autogoverno, poder de auto-organização e competências exclusivas ampliadas. A Constituição ainda assegurou a existência de eleições para o executivo municipal, acabando com as hipóteses de nomeação de prefeitos. Dessa forma, observa-se que existe uma ampla capacidade de autogoverno, por parte dos municípios (SILVA, 2016, p. 649).

Os municípios podem ainda elaborar Lei Orgânica própria, lei esta que Silva (2016, p. 651) chega a chamar de “constituição municipal”. Os municípios possuem poderes executivos e legislativos próprios, com eleições periódicas. Observa-se, portanto, que a arquitetura estatal erigida pela CF/88, no âmbito administrativo, conferia amplas possibilidades no que diz respeito ao desenvolvimento de gestões municipais renovadoras no que diz respeito à política urbana.

Nesse contexto, é interessante destacar que, após a reabertura institucional, houve interessante movimento de renovação institucional ocorrido em âmbito municipal. Já em 1985, ocorreu, em Fortaleza, a eleição da primeira mulher a ocupar o cargo de prefeita da capital do Ceará e também marcou a primeira vez que o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou uma eleição para o executivo municipal de uma capital (CALIXTO, 2002, p. 54). Não obstante, a gestão de Maria Luiza Fontenelle, embora histórica por se colocar amplamente em prol das classes populares, teve de enfrentar severas resistências, além de ter ocorrido entre 1986 e 1988, ou seja, ainda sob a égide da ordem constitucional anterior.

Após algumas experiências ainda antes da CF/88, o PT conseguiu eleger diversos prefeitos e prefeitas por todo o Brasil. Nesse período, pode-se destacar, por exemplo, as eleições de Luiza Erundina (1989 – 1992) e Marta Suplicy (2001 – 2004), ambas para a prefeitura do município de São Paulo (MARICATO, 2015, p. 31). Poderiam ser ainda destacadas as experiências de Belém, Recife, Belo Horizonte, Santo André, Caxias do Sul e outros casos de municípios pelo Brasil que contaram com gestões mais abertas às demandas populares. Ressalte-se, ainda, que Fortaleza voltou a eleger uma prefeita do PT em 2002. Luizianne Lins tomou posse em 2004, foi reeleita em 2008 e exerceu papel

importantíssimo na elaboração do PDPFor, conforme será adiante detalhado.

As gestões progressistas inauguraram formas interessantes de implementação de políticas públicas e gestão participativa, mas talvez o ponto alto desse ciclo virtuoso de gestões municipais tenha sido o Orçamento Participativo (OP)<sup>26</sup> de Porto Alegre. Sobre essa experiência, Maricato (2015, p. 32) afirmou que o OP foi verdadeira ruptura geradora de mudança no lugar e na natureza do planejamento urbano. Usualmente, o investimento público é submetido aos interesses do mercado imobiliário, o qual, por sua vez, é um dos produtores de segregação territorial e de desigualdades. Não obstante, os lobbies do mercado foram confrontados e tiveram dificuldades em impor unilateralmente suas vontades, em virtude da participação de sujeitos normalmente excluídos dos processos de tomada de decisões. A participação desses novos atores, com efeito, teria tornado o Estado mais transparente e mais sujeito a controle popular, embora OP por si só não tenha resolvido questões históricas, como o clientelismo, por exemplo, que se faz presente durante toda a história da gestão da coisa pública no Brasil.

Outros municípios implementaram técnicas de OP, obtendo resultados importantes, no que diz respeito à democratização da gestão municipal. No caso de Fortaleza, embora tenha ocorrido inegável aumento da participação popular na gestão das finanças públicas por meio das técnicas do OP, os resultados obtidos não foram tão profundos como os descritos por Maricato, no que diz respeito à experiência de Porto Alegre, conforme é possível constatar em pesquisa realizada por Arão (2012, p. 118 – 120).

A capacidade de auto-organização e autogoverno foram centrais para possibilitar os avanços acima descritos em âmbito municipal. Não obstante, a ampliação das competências institucionais dos municípios foi tão importante quanto as características ligadas à autonomia para a possibilidade da implementação de gestões municipais com maior abertura aos interesses das classes populares.

A distribuição das competências entre os entes federativos se deu, sobretudo, pelo critério da predominância do interesse (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 78), ou seja, via de regra se o assunto é de interesse local, a competência para tratar de tal questão é do município. Especificamente no caso do direito à moradia, é importante destacar que o art. 30 da CF/88 estabelece que é de competência dos municípios legislar sobre assuntos de

---

<sup>26</sup> Trata-se da aplicação de diversas técnicas de participação popular para nortear as decisões referentes ao ciclo orçamentário público. O objetivo do OP é aprofundar as possibilidades de democracia direta na gestão pública, permitindo que sujeitos não formalmente ligados ao Estado, sobretudo movimentos populares, possam influenciar na alocação dos recursos públicos, bem como acompanhar a execução orçamentária, para garantir a concretização de suas demandas pelo Poder Público.

interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; organizar os serviços públicos de interesse local e tratar do ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (BRASIL, 1988). Além das competências atribuídas aos municípios, é interessante pontuar novamente a competência comum a União, estados e municípios, de “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...]”, prevista no art. 23, IX, da Constituição.

Observa-se, portanto, que o município possui papel fundamental no cumprimento não só do direito à moradia, mas de todo o programa que envolve a concretização dos direitos sociais. É possível afirmar que o município, pelas próprias atribuições conferidas pela CF/88 e pelas características dos direitos fundamentais, tem o dever de concretizar um direito à moradia de concepção ampla e um dos principais instrumentos de concretização desses direitos é o plano diretor.

### *3.2.2 A função social da propriedade urbana e a possibilidade de democratização do espaço por meio do planejamento: o plano diretor e o direito à moradia*

Tanto o conceito de função social da propriedade como a perspectiva do planejamento urbano como mecanismo indutor do desenvolvimento de uma cidade já existiam no ordenamento jurídico brasileiro, antes da CF/88. Não obstante, anteriormente a esse marco normativo, o planejamento urbano era inspirado sobretudo pelos ideais modernistas, que exaltavam a técnica, a racionalidade e a neutralidade do planejamento urbanístico (FONTES, 2010, p. 45).

O planejamento era visto como a derradeira solução para o caos urbano. A questão seria apenas de ordem técnica e de eficiência (FONTES, 2010, p. 46). Inspirado pelas diretrizes funcionalistas da Carta de Atenas de 1933, documento fruto do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, o planejamento urbanístico buscava a concretização de funções específicas e bem delimitadas para a cidade, tais como habitação, trabalho, circulação e recreação (CARMONA, 2015b, p. 88).

Ocorre que, paradoxalmente, essa concepção de planejamento urbano criou verdadeiros planos urbanísticos fictícios, na medida em que, no Brasil, durante o século XX, a cidade se desenvolvia de maneira independente em relação aos planos. Nesse sentido, Maricato (2013, p. 140) pontua que boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou plano em tamanha velocidade, que seria possível afirmar que cada metrópole brasileira, abrigaria, nos anos 1990, outra metrópole de moradores de favelas. Essas outras metrópoles, contudo, seriam “não cidades”, periferias extensas que contariam sobretudo com

casas autoconstruídas e acesso precário a transporte, a luz e a água. Segundo a autora, a atividade intelectual de pensar a cidade permanecera alienada sobre essa realidade.

Ou seja, no lugar de “resolver” os “problemas” da cidade, o planejamento urbanístico funcionalista/modernista do século XX contribuiu para marginalizar parte da cidade real, na medida em que os planos se conformavam em torno de parâmetros pensados tecnocraticamente a partir dos escritórios de arquitetos e urbanistas e não a partir do diagnóstico das condições reais da cidade.

Com a CF/88 e, mais tarde, com o Estatuto da Cidade, muda-se o paradigma do planejamento urbanístico no Brasil. O plano diretor deixa de ser uma ferramenta pensada exclusivamente sob um ponto de vista técnico, artificial, imposta a uma realidade completamente independente do planejamento. De um paradigma de planejamento modernista e funcionalista, passou-se a buscar um planejamento democrático e participativo.

O novo paradigma de planejamento urbanístico inaugurado com a CF/88 pode ser observado na concepção de plano diretor presente no “Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, elaborado pelo Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais:

O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre os opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 40).

Após a CF/88 e o Estatuto da Cidade, o planejamento urbano deve partir da cidade real, a partir das demandas dos atores que constroem a cidade, tendo como objetivo nortear o desenvolvimento urbano de maneira participativa.

Embora mais recente do que a técnica do planejamento urbanístico, o conceito de função social da propriedade é tão antigo quanto o constitucionalismo social. Conforme já exposto, a constituição pioneira a trazer esse tipo de limitação ao direito de propriedade foi a Constituição de Weimar, de 1919. O constitucionalismo alemão exerceu e exerce grande influência sobre o direito brasileiro, assim diversos institutos jurídicos desenvolvidos no contexto alemão foram incorporados ao contexto institucional brasileiro.

A primeira constituição brasileira a submeter explicitamente a propriedade ao interesse social e coletivo foi a Constituição de 1934. Não obstante, essa limitação ao direito de propriedade deveria ser regulamentada por lei, a qual nunca chegou a ser editada (ANDRADE, 2013, p. 60). Das constituições que se seguiram, apenas a de 1937 não

submetia de alguma forma a propriedade ao interesse social e coletivo, ainda que não se considerasse o direito de propriedade como absoluto, tendo em vista a possibilidade de desapropriação. A expressão “função social da propriedade” apareceu pela primeira vez no direito constitucional brasileiro na Constituição de 1967, contudo foi apenas a partir da CF/88 que a função social da propriedade teve maior aplicabilidade, com a possibilidade, em tese, tanto da aplicação imediata das disposições constitucionais como a partir da conformação do ordenamento jurídico infraconstitucional a partir desse instituto.

A partir da CF/88, pode-se dizer que a propriedade se submete a uma função socioeconômica e ambiental. Nesse sentido, o próprio Código Civil, quando trata da propriedade, estabelece em seu art. 1.228, §1º, que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com suas finalidades econômicas e sociais, com a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio artístico e histórico, evitando ainda a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Especificamente no que diz respeito à propriedade urbana, a CF/88, no seu art. 182, §2º, estabelece que a “[...] propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988). A CF/88 conferiu aos planos diretores o papel de estabelecer o que seria a função social da propriedade urbana, bem como determinou que os planos diretores seriam a norma básica do desenvolvimento da política urbana para os municípios. Portanto, é inegável o papel central conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro aos planos diretores no que diz respeito à concretização do direito à moradia, uma vez que, como já pontuado, a realização desse direito pressupõe a democratização do acesso ao espaço socialmente construído.

Não obstante, por mais que o sistema jurídico brasileiro já tivesse incorporado tratados internacionais que trazem disposições sobre direito à moradia; por mais que a própria CF/88 já possuísse um capítulo de política urbana e diversos dispositivos que tratavam diretamente ou indiretamente do direito à moradia, o direito urbanístico brasileiro carecia de um marco legal que trouxesse elementos principiológicos específicos e institutos jurídicos voltados para o desenvolvimento urbano, sob a perspectiva das diretrizes da CF/88. Essa carência foi suprida apenas com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, treze anos após a CF/88.

O Estatuto da Cidade traz diversos instrumentos de política urbana cujo objetivo não é apenas operacionalizar o direito à moradia. A luta pelo direito à moradia engloba diversos outros direitos e deságua nas reivindicações por um novo modelo de cidade. O Estatuto ainda define o conteúdo mínimo do plano diretor, prazos de revisão da lei que o

institui e diretrizes para a elaboração da norma básica da política urbana dos municípios. Sobre a função social da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade, no seu art. 39 estabelece que os planos diretores devem observar as diretrizes do art. 2º da lei federal quando da definição dos parâmetros desse conceito (BRASIL, 2001a). O mesmo dispositivo ainda prevê, de modo semelhante ao Código Civil, que a função social da propriedade urbana deve observar as necessidades dos cidadãos quanto “[...] à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001a).

Fernandes (2010, p. 61), pontua que o Estatuto da Cidade tem quatro dimensões principais: uma conceitual, “[...] que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana [...]”; uma instrumental, relacionada com os diversos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto; uma institucional relacionada com o estabelecimento de mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana e uma dimensão relacionada com a regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

Todas as dimensões apontadas por Fernandes se articulam entre si, em um verdadeiro programa de desenvolvimento para as cidades brasileiras alinhado com a Constituição Federal. A dimensão conceitual do Estatuto da Cidade, apontada por Fernandes, pode ser verificada sobretudo no art. 2º da lei federal em questão. Esse dispositivo é de fato um dos principais no que diz respeito ao estabelecimento das diretrizes do programa para o desenvolvimento das cidades brasileiras. Sendo a questão da moradia uma das principais demandas levantadas pelos movimentos populares, naturalmente o acolhimento dessas demandas pela forma jurídica iria refletir o peso da moradia no que diz respeito às reivindicações populares, o que pode ser observado no próprio Estatuto da Cidade.

Diversas disposições do Estatuto da Cidade são representativas do programa para a concretização do direito à moradia que foi se desenhando no ordenamento jurídico brasileiro, após décadas de lutas populares. Exemplo de tais disposições podem ser encontrados logo no art. 2º<sup>27</sup> da lei em questão. Observa-se que uma ampla política de

---

<sup>27</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; 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; [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; [...] (BRASIL, 2001a).

regularização fundiária, a gestão participativa da cidade, a simplificação da legislação urbanística com o objetivo do aumento da oferta de unidades habitacionais, aliados a um projeto de cidade sustentável, que pressupõe o acesso à terra urbana, à moradia e a diversos serviços públicos estão diretamente ligados à ideia de função social da propriedade urbana. Se o art. 39 do Estatuto da Cidade determina que o plano diretor, ao definir a função social da propriedade deve observar o art. 2º da mesma lei, essa conclusão é evidente.

O projeto de concretização do direito à moradia encontra no plano diretor um de seus principais instrumentos. Busca-se um direito à moradia alinhado ao Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, ou seja uma concepção ampla de direito à moradia, em confluência com o que dispõe a CF/88. Assim, o plano diretor como instrumento de definição da função social da propriedade urbana e como instrumento de concretização do direito à moradia, seria o conjunto de normas que deveria buscar, juntamente com diversos instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros, o equilíbrio entre interesses privados e coletivos, no que diz respeito ao solo urbano (FERNANDES, 2010, p. 61).

O art. 42 do Estatuto da Cidade, por sua vez, dispõe sobre o conteúdo mínimo de um plano diretor. Estabelece a norma em seus incisos que um plano diretor municipal deve conter “[...] a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização [...]”, na forma do art. 5º da lei. Além disso, um plano diretor deve conter um sistema de controle e acompanhamento, para assegurar a gestão participativa. Nos termos do Estatuto, um plano diretor tem de ter ainda como conteúdo disposições sobre direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e transferência do direito de construir (BRASIL, 2001a).

Em tese, todos os instrumentos de política urbana e regularização fundiária acima mencionados poderiam ser utilizados para a concretização do direito à moradia. Além disso, o Estatuto da Cidade prevê ainda a aplicação de outros instrumentos de política urbana, sendo uma verdadeira “caixa de ferramentas” à disposição do gestor público, como pontua Fernandes (2010, p. 62), para a execução da política urbana. Saule Júnior (2004, p. 267 - 268) observa ainda que, para um plano diretor ser um instrumento adequado de concretização do direito à moradia, a lei deve conter as seguintes matérias:

[...] os objetivos e diretrizes da política habitacional, as metas e ações estratégicas para o enfrentamento dos problemas habitacionais, os instrumentos de gestão da política habitacional (Conselhos e Fundos), os programas de habitação de interesse social, a definição dos critérios e procedimentos para a execução de projetos de habitação de interesse social (definição da população que será atendida, a

regulação do mercado imobiliário), a definição de políticas específicas sobre loteamentos populares, favelas e cortiços, produção de habitação popular critérios e instrumentos para situações habitacionais, os critérios e instrumentos da política fundiária (banco e reserva de terras do município). O Plano Diretor poderá, ainda, prever a constituição de um plano habitacional com recursos do orçamento municipal destinado à sua implementação. Além disso, deve estabelecer a política de regularização fundiária, definindo de que forma devem ser aplicadas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e o usucapião urbano.

Assim, é possível se afirmar que, a partir das lutas pela Reforma Urbana, iniciadas antes mesmo da abertura política e institucional ocorrida com o fim da Ditadura Militar, desenvolveu-se, no Brasil, uma concepção de política urbana e, sobretudo, uma concepção de política habitacional, alinhada com a realização das promessas da CF/88 de mudança social, superação do subdesenvolvimento e concretização de direitos fundamentais.

Dessa forma, em âmbito legislativo, no início dos anos 2000, ganhou força no País um modelo de política habitacional que buscava tornar realidade uma concepção ampla de direito à moradia. Esse modelo de política habitacional, que pode ser caracterizado como o modelo de planejamento urbanístico-habitacional, pressupõe que “[...] o Estado, nos três níveis, deveria ter um papel indutor da produção de moradia, através da articulação de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais” (FERNANDES, 2017, p. 95). Tal modelo de política habitacional, por sua vez, necessariamente demanda uma mudança significativa na própria forma de produção do espaço urbano como um todo.

Com efeito, a arquitetura jurídica que se desenvolveu em torno da função social da propriedade urbana, tornou possível que a literatura jurídica passasse a elencar a função social de toda a cidade como princípio do direito urbanístico (CARMONA, 2015b, p. 79). Sendo o direito urbanístico o conjunto de normas que disciplina a regulação da distribuição do excedente econômico no contexto do espaço urbano (BERCOVICI; SALGADO, 2018) e sendo a ordem econômica constitucional voltada para a busca de uma igualdade social, por meio de mecanismos de redistribuição do excedente, a ideia de função social da cidade tem de necessariamente ser compreendida a partir dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3º da CF/88 (CARMONA, 2015b, p. 79).

O programa para a concretização do direito à moradia no Brasil, desenvolvido após a CF/88, portanto, estava necessariamente aliado a uma reinvenção profunda das cidades. Não obstante, conforme já exposto, a análise crítica da questão impõe a consideração de que quando uma reivindicação é acolhida pela forma jurídica, há, de alguma forma uma “domesticação” da demanda real, surgida das classes despossuídas. Desse modo, importa pontuar as perdas ocorridas não apenas nos processos institucionais de produção e aplicação de institutos jurídicos urbanísticos, mas é preciso compreender as perdas ocorridas,

quando da própria transformação da reivindicação popular em direito a algo.

### **3.3 Direito à moradia e direito à cidade**

A ideia de reinvenção profunda das cidades por meio da política urbana, reivindicada por movimentos sociais e incorporada ao direito positivo brasileiro por meio do Estatuto da Cidade, remete ao conceito de “direito à cidade”, que pode ser de certa forma encontrado no texto do Estatuto da Cidade, na medida em que seu art. 2º, I, estabelece a “[...] garantia do direito a cidades sustentáveis [...]” (BRASIL, 2001a).

O conceito de direito à cidade, no entanto, foi originalmente formulado pelo filósofo marxista francês Henri Lefebvre. A partir da formulação original, a ideia de direito à cidade foi incorporada por diversos documentos internacionais, resultantes de conferências e compromissos formulados no que diz respeito à questão urbana. O direito à cidade foi central para as reivindicações dos movimentos pela Reforma Urbana. Os três princípios básicos de referência do MNRU: direito à cidade e à cidadania; gestão democrática da cidade e função social da cidade (GRAZIA, 2003, p. 54), dialogam intensamente com o direito à cidade. Sendo a legislação urbanística voltada para a concretização do direito à moradia desenvolvida a partir da CF/88 fruto em grande parte das reivindicações do MNRU, observa-se que é necessário entender o direito à cidade, para delinear o programa de concretização do direito à moradia inspirado pelos ideais da Reforma Urbana.

#### *3.3.1 Quando as reivindicações populares ultrapassam a forma jurídica: direito à cidade e revolução urbana*

O conceito de direito à cidade foi produzido originalmente em um encontro entre a universidade e as manifestações populares (TAVOLARI, 2016, p. 94), no contexto da efervescência política francesa de 1968, ano de publicação de *Le droit à la ville* de Lefebvre (2008). O Direito à Cidade foi o primeiro de uma série de livros publicados pelo filósofo francês, nos quais o autor se propôs a refletir sobre o urbano. Desde a sua gênese, portanto, o direito à cidade se mostrou como um conceito, um projeto, que une acadêmicos e intelectuais e movimentos populares em direção a uma agenda comum.

Como marxista, Lefebvre utilizou as categorias valor de uso e valor de troca para descrever o desenvolvimento das cidades. De acordo com o autor, as cidades se reproduziam, no seio da sociabilidade capitalista, tendo como eixo o valor de troca, ou seja o desenvolvimento urbano seria marcado no capitalismo basicamente pela reprodução das relações de troca mercantis (CARVALHO, 2017, p. 23). No entanto, Lefebvre (2008, p. 12) ressalta que a cidade surge como valor de uso, muito antes de surgir como mercadoria. Trata-se de uma ideia ousada, pois a urbanização costumava ser vista como produto da

industrialização, ao passo que Lefebvre argumenta que a urbanização é anterior a esse fenômeno (TAVOLARI, 2016, p. 95).

Lefebvre pontua que antes de existir o capitalismo industrial a cidade já existia como realidade poderosa, como centro comercial, social e político. A cidade concentra não apenas as riquezas, mas também o conhecimento, as técnicas e as obras, inclusive as obras de arte. A própria cidade, antes de ser produto (valor de troca) é obra (valor de uso), destinada ao que Lefebvre (2008, p. 12) chama de Festa, que é o consumo improdutivo, o consumo pelo prazer e pelo prestígio das enormes riquezas da cidade que podem ser exprimidas em termos de dinheiro. Dessa visão de cidade, extrai-se a importante conclusão de que a cidade pode existir mediada por outras sociabilidades, além da forma mercadoria.

No final da década de 1960, quando Paris passava por uma “crise existencial” (HARVEY, 2014, p. 10), na medida em que o fim da década trazia mudanças profundas, mas que apontavam para um futuro pior no que diz respeito à qualidade de vida, o direito à cidade é teorizado a partir de uma queixa e de uma exigência. A queixa era colocada exatamente contra a vida cotidiana, alienante e desprovida de significado nas cidades, ao passo que a exigência era formulada no sentido da busca por uma vida urbana alternativa, menos alienada, mais significativa e mais divertida (HARVEY, 2014, p. 11).

Quando Lefebvre formula as reivindicações relacionadas ao direito à cidade em termos de uma luta pela cidade, há uma mudança de concepção profunda no que diz respeito aos sujeitos ativos da mudança social pretendida. Nesse contexto, quando se fala em “classe trabalhadora” não se faz referência apenas ao operariado fabril, mas a todos os trabalhadores urbanos (HARVEY, 2014, p. 16). Essa classe trabalhadora urbana é bem mais fragmentada e dividida, possui bem mais pautas de luta e é bem mais desorganizada. Embora historicamente as organizações que se localizam à esquerda no espectro político tenham tido resistência em reconhecer o potencial transformador dos movimentos sociais urbanos, mesmo que curiosamente mitifiquem a Comuna de Paris, é interessante notar que mesmo durante a vigorosa ascensão do capitalismo industrial, na Europa do século XIX, o proletariado fabril não era a imensa maioria dos trabalhadores, ao contrário era tão numeroso quanto outros tipos de trabalhadores urbanos.

Marx (2013, p. 518) pontua que o censo de 1861 da Inglaterra e do País de Gales apontou uma população de 1.039.605 indivíduos empregados em fábricas de algodão, lã, estame, linho cânhamo, seda e juta, e na confecção mecanizada de meias e fabricação de rendas, bem como indivíduos empregados em usinas metalúrgicas e manufaturas metalúrgicas. Além desses trabalhadores integrantes do proletariado fabril, havia 565.835

trabalhadores empregados em minas de carvão e metais. Por outro lado, existia um número igualmente expressivo de integrantes do que Marx chamava de “classe serviçal”, ou seja basicamente trabalhadores do setor de serviços, que eram 1.208.648 indivíduos.

Harvey (2013c, p. 218) observa que é um erro pensar que um aumento significativo da importância econômica do setor de serviços tenha ocorrido apenas no final do século XX, com base nos dados expostos por Marx no primeiro volume de *O Capital*. A diferença é que no século XIX essa “classe serviçal” não estava organizada de modo capitalista, não obstante estivesse sempre presente, constituindo uma parcela grande dos trabalhadores urbanos. Essa parcela enorme da população era frequentemente ignorada nas análises econômicas e sociais. O mesmo tratamento era conferido, na análise da composição da população da Inglaterra e País de Gales, aos indivíduos “[...] muito velhos ou muito jovens para o trabalho, todas as mulheres, adolescentes e crianças ‘improdutivos’, [...] indigentes, vagabundos, delinquentes e etc. [...]” (MARX, 2013, p. 518). Ao se focar no ambiente laboral industrial e fabril, uma parcela gigantesca da realidade social urbana era simplesmente ignorada.

Da mesma forma que pode ser afirmado que Marx não deu a devida atenção às especificidades do fenômeno urbano, Lefebvre poderia ser acusado de negligenciar a realidade não urbana. Não obstante, o foco no urbano, em Lefebvre, é justificado pelo próprio autor. Lefebvre (2008, 74) vê o urbano na sociedade capitalista como uma realidade que se espraia, que ataca o campo, que o destrói e o dissolve. Para o autor “A vida urbana penetra a vida camponesa despojando-a de elementos tradicionais: artesanatos, pequenos centros que definham em proveito de centros urbanos (comerciais e industriais, redes de distribuição, centros de decisão e etc.)” (LEFEBVRE, 2008, p. 74). A cadeia de produção capitalista, portanto, não apenas leva os produtos do campo para as cidades, que deixam de ser meros centros de acumulação de capital, mas também levam da cidade para o campo o urbano.

É importante pontuar que na segunda metade da década de 1960, a França se encontrava em meio aos “Trinta Gloriosos”, ou seja no meio do ciclo de acumulação capitalista que permitiu que os países do centro do capitalismo construíssem uma sólida estrutura de bem-estar social. Nesse contexto, o entendimento de que o crescimento econômico eventualmente beneficiaria a todos (PIKETTY, 2014, p. 18), reduzindo drasticamente a desigualdade parecia contar com sólidas evidências empíricas.

Dessa forma, quando Lefebvre publica *Le droit à la ville* e quando a juventude parisiense deflagra os movimentos de maio de 1968, as questões levantadas vão muito além

da mera sobrevivência. A cidade reivindicada não é a cidade da Carta de Atenas de 1933, com as suas funções bem definidas para funcionar como uma engrenagem na acumulação capitalista, não bastava apenas um teto, trabalho e lazer. No seu texto, Lefebvre (2008, 105) afirma que as necessidades humanas também englobam atividades ignoradas por urbanistas. Seres humanos possuem a necessidade de se engajar em atividades criadoras; há uma necessidade por criar obras (e não necessariamente valores de uso para serem mercadorias), existe um desejo por informação, por simbolismo, pela construção de imaginário e pela realização do lúdico.

De acordo com Park, em texto também da década de 1960 citado por Harvey (2013a, p. 27) a cidade é a tentativa mais bem sucedida do ser humano de construir um mundo de acordo com seus desejos íntimos. Não obstante, embora o ser humano tenha criado a cidade, este estaria condenado a viver naquela. Ao construir a cidade, sem saber ao certo onde quer chegar, o ser humano também constrói a si mesmo. A proposição de uma nova forma de vivenciar e construir o urbano é, com efeito, uma proposição de uma nova forma de existir enquanto ser humano.

Para o autor francês, seria necessário, portanto, reivindicar o direito à cidade, que implicaria em uma forma de vivenciar o espaço urbano baseada não no valor de troca, mas no seu valor de uso, ou seja, na riqueza inerente criada pela própria atividade humana. Embora Lefebvre tenha formulado sua proposta de vivência urbana em termos de um direito a algo, o autor não se refere a um tipo de sociabilidade mediada pela forma jurídica capitalista. Trata-se de algo mais profundo. O direito à cidade compreenderia uma forma radicalmente diferente de se viver o espaço urbano. Seria uma forma de sociabilidade que garantiria aos habitantes da cidade a fruição do espaço urbano sem a dependência em relação aos mecanismos da mercadoria e, conseqüentemente, sem que a vivência urbana dependesse de toda a superestrutura conformada pela forma mercadoria.

Embora Lefebvre afirme que o urbano é anterior ao industrial, o direito à cidade não propõe um retorno a uma cidade antiga mitificada. Sendo marxista, Lefebvre não delinea um “modelo de cidade” norteado pelo direito à cidade, uma vez que essa só poderia existir em uma sociedade diversa da sociedade capitalista, uma sociedade cujos elementos já estariam presentes na sociedade atual, mas que não poderia ser propriamente especulada seguindo a análise da dialética materialista. Assim afirma o autor que é impossível considerar a reconstrução da cidade antiga, sendo factível apenas pensar a partir da construção de uma nova cidade, sobre novas bases, em uma outra escala, em outras condições e em uma nova sociedade (LEFEBVRE, 2008, p. 106). Não se trata, portanto,

nem de uma fuga para o passado, nem de uma fuga para a frente, para a “[...] aglomeração colossal e informe [...]”. Lefebvre conclui o argumento pontuando que “[...] no que diz respeito à cidade, o objeto da ciência não está determinado (LEFEBVRE, 2008, p. 106)”.

Portanto, observa-se que a proposta de cidade de Lefebvre aponta para uma transformação radical da própria sociabilidade capitalista em si. O direito à cidade pressupõe uma verdadeira “[...] revolução econômica, política e cultural.” (CARVALHO, 2017, p. 24). No espaço urbano, a lógica da economia capitalista deveria se submeter às necessidades sociais, de modo que a cidade deixaria de se tornar um espaço de opulência e consumo para se tornar um lugar voltado para o lúdico, para a ideia de habitar, ao contrário de ser a cidade um mero habitat (CARVALHO, 2017, p. 24).

Harvey (2013a, p. 28), resgatando Lefebvre, afirma que o direito à cidade é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o nosso desejo íntimo. Posteriormente, Harvey (2014, p. 28) tenta conferir mais densidade ao conceito. O autor afirma que o direito à cidade é algo além de um direito individual ou coletivo, mas se aproxima mais de um direito coletivo, na medida em que a existência de um direito à cidade pressupõe um “[...] poder coletivo sobre o processo de urbanização” (HARVEY, 2014, p. 28).

Harvey (2014, p. 20) ainda reconhece que o fato de o direito à cidade ser conceituado em termos de um “direito” propriamente dito é problemático, na medida em que, dessa forma, seria possível que os financistas e empreiteiros também pudessem reivindicar o direito de mudar a cidade “de acordo com os seus mais íntimos interesses”. Então, em certa medida, já existe um “direito à cidade do capital”, que ocorre quando os mais íntimos interesses das classes possuidoras dissolvem os poucos limites para a acumulação do capital que a legislação urbanística e ambiental tenta criar. Vainer (2011) chama esse direito à cidade do capital de “cidade de exceção”.

Assim, para o direito à cidade não se tornar um “significante vazio”, é necessário que tal conceito seja reconhecido como uma espécie de um meio para um fim e não como um fim em si mesmo, como geralmente são apresentados os conceitos de “direitos” dentro da forma jurídica capitalista. Como Harvey (2014, p. 24) pontua, a reivindicação pelo direito à cidade tem de ser vista como uma estação intermediária que conduz à derrubada do sistema capitalista como um todo. Assim, tanto Harvey como Lefebvre identificam nas diversas práticas e militâncias urbanas uma multiplicidade de potencialidades, que poderiam convergir para um vigoroso movimento anticapitalista cujo objetivo seria a transformação radical da vida urbana.

Em âmbito teórico, então, chega-se à conclusão de que o direito à cidade é um

direito anticapitalista. Sem ser concebido como uma estação intermediária de um horizonte revolucionário, o direito à cidade se transforma em um significante vazio que pode ser apropriado inclusive como *slogan* pelas classes possuidoras. Portanto, para os propósitos originais do conceito, o direito à cidade necessariamente tem de ser anticapitalista. No entanto, da mesma forma como o direito à moradia é conformado pela forma jurídica da sociedade capitalista, é sob essa perspectiva que a possibilidade da existência jurídica de um direito à cidade deve ser analisada.

Da mesma forma que Lefebvre e Harvey fornecem poucos indícios do que seria uma cidade em uma sociedade anticapitalista, o destino final do direito à cidade, a obra de Marx contém poucos *insights* sobre o que seria uma sociedade comunista. No entanto, as considerações sobre o direito, bem como seu papel na transição de uma sociedade capitalista para uma sociedade comunista, feitas por Marx na Crítica do programa de Gotha, podem ser interessantes para entender as possibilidades da existência de um direito à cidade dentro da forma jurídica capitalista.

Pachukanis (2017) pontua que um dos traços centrais da forma jurídica capitalista é a noção de equivalência. A uma dada quantidade de trabalho corresponde, por exemplo, uma dada quantidade de dinheiro que seria direito do trabalhador. Para Marx (2012, p. 31), essa noção jurídica de equivalência sobreviveria a uma sociedade capitalista, em um estágio de transição para uma sociedade comunista, pois a sociedade em transição traria “[...] de nascença as marcas econômicas, morais e espirituais herdadas da velha sociedade de cujo ventre ela saiu”.

A ideia de equivalência, que é intrínseca à lógica de se ter direito a algum bem e que é característica do “estrito horizonte jurídico burguês” (MARX, 2012, p. 32), só seria superada em um estágio superior da sociedade comunista. Dessa forma, uma sociedade pós-capitalista necessariamente implicaria na dissolução da própria forma jurídica, a qual tem como um de seus alicerces conceituais a equivalência, que em suma consiste em afirmar que a cada indivíduo é devido algo na proporção de sua contribuição. Ao contrário da equivalência, a abundância da riqueza coletivamente distribuída de uma sociedade comunista permitiria que de cada um fosse exigido de acordo com a sua capacidade, mas a cada um fosse fornecido de acordo com as suas necessidades (MARX, 2012, p. 32).

Se o argumento for transposto a um *locus* espacial e territorial, o paralelo entre o direito à cidade que tem como objetivo a construção de uma cidade que sirva aos mais profundos desejos dos trabalhadores e despossuídos urbanos com a ideia de dissolução da equivalência jurídica se torna bastante acentuado. Não há equivalência no direito à cidade;

há apenas a reivindicação de uma forma nova de sociabilidade urbana, independentemente das contribuições laborais individuais de cada pessoa para a produção dessa riqueza coletiva. Há ainda a exclusão dos interesses das classes possuidoras do direito à cidade, na medida em que este aponta para a coletivização da cidade e não para a sua utilização como ferramenta de acumulação capitalista infinita. Paradoxalmente, portanto, tem-se que o direito à cidade não almeja apenas à destruição da cidade capitalista, mas também tem como objetivo a destruição da própria forma jurídica capitalista. O direito à cidade é, na verdade, um antidireito. O próprio Lefebvre (2008, p. 117), com efeito, caracteriza o direito à cidade como um pseudodireito.

Conclui-se que não é possível a existência de um direito à cidade propriamente jurídico, exigível perante os agentes da superestrutura estatal capitalista. No entanto, a militância das classes despossuídas organizadas junto às instituições da superestrutura estatal certamente permite que o “direito à cidade” seja incorporado como signo aos diplomas normativos. Esse signo incorporado à forma jurídica, embora seja uma desnaturação do conceito originalmente formulado por acadêmicos e reivindicado por movimentos populares, possui um conteúdo normativo importante de ser analisado para a compreensão do programa de concretização do direito fundamental à moradia que tomou forma na legislação brasileira a partir da CF/88.

### *3.3.2 O direito à cidade da teoria à lei federal nº 10.257 de 2001 e a influência desse conceito sobre o direito fundamental à moradia*

O conceito de direito à cidade foi gestado em um contexto espacial e temporal muito específico. Além disso, tendo em vista o seu caráter utópico e, conseqüentemente, a ausência de uma definição plenamente delineada do que seria o direito à cidade, esse conceito poderia ter tido influência restrita ao contexto em que nasceu. No entanto, observou-se que o direito à cidade serviu de pauta agregadora de diversas reivindicações de movimentos sociais, exercendo, portanto, papel importante no que diz respeito às disputas políticas envolvendo o espaço urbano.

Mais do que uma categoria desenvolvida no âmbito acadêmico, o direito à cidade, desde o seu nascimento e, sobretudo conforme foi sendo incorporado ao vocabulário dos movimentos sociais, tornou-se um conceito que surge “[...] basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p. 15). No entanto, no caso brasileiro, antes de o direito à cidade ganhar os movimentos sociais, tal conceito precisou primeiramente passar por um processo de tradução.

Assim, no contexto do processo de redemocratização do Brasil na década de 1970, o discurso pela reivindicação de direitos ganhou força. A esquerda brasileira que voltava a se rearticular de maneira ampla em um processo que daria origem ao PT reestruturou a presença das classes trabalhadoras na política brasileira (OLIVEIRA, 2018, p. 43). Essa reestruturação se deu no contexto da Ditadura Militar, em que organizações de trabalhadores e outras forças se articulavam na busca pela redemocratização do País.

Em um contexto político de defesa da democracia e de crescimento no que diz respeito à reivindicação de direitos, autores como Antônio Gramsci passaram a exercer influência importante sobre esquerda brasileira (HOLSTON, 2013, p. 438). No mesmo sentido, autores como Henri Levebvre, Manuel Castells e David Harvey “[...] conquistaram a imaginação de planejadores, arquitetos, advogados e cientistas sociais, que promoveram os movimentos sociais urbanos e acabaram se tornando líderes de ONGs e de governos locais” (HOLSTON, 2013, p. 438).

Os movimentos populares também se apropriaram dos ideais de Paulo Freire e da sua perspectiva de educação libertadora (FREIRE, 2013, p. 98), cujo propósito seria a busca da compreensão do mundo a partir da realidade da práxis dos sujeitos oprimidos, sujeitos estes que agora buscavam ativamente compreender a realidade da cidade, para moldá-la. De maneira convergente aos ideais freireanos, os teólogos da libertação se perguntavam: “como ser cristãos num mundo de miseráveis?” (BOFF; BOFF, 2001, p. 11) e a resposta era encontrada na militância social em favor dos despossuídos, ainda que a proximidade em relação aos ideais dos sociais democratas, dos socialistas e dos comunistas fizesse com que os adeptos da teologia da libertação estivessem em situação de permanente confronto com os setores mais conservadores da Igreja Católica.

Dessa forma, os despossuídos, ávidos por reinventar as cidades, encontraram terreno fértil nos escritos e na militância desses urbanistas, geógrafos, educadores, teólogos, líderes políticos e etc, que passaram a atuar como verdadeiros intelectuais orgânicos dos movimentos populares que reivindicavam o rompimento com uma realidade urbana que os oprimia. Assim, juntamente com a efervescência de outros direitos, a ideia de direito à cidade ganhou espaço no debate público, no contexto da formação do regime político mais estável e aberto da história republicana brasileira. No entanto, duas limitações se impõem de início à internalização do direito à cidade pelo ordenamento jurídico brasileiro: uma limitação de ordem estrutural e outra limitação de ordem conjuntural.

A limitação de ordem estrutural é a própria sociedade capitalista, a qual não pode tolerar em sua superestrutura uma espécie de botão de autodestruição. Conforme

exposto, o direito à cidade é o direito de reivindicação de uma cidade, e de uma sociedade como um todo, anticapitalista e, portanto, é um antidireito, na medida em que seria uma espécie de direito de buscar a destruição da própria forma jurídica capitalista. Assim, a única forma de o direito à cidade ser internalizado a um ordenamento jurídico seria, primeiramente, a sua redução a um significativo vazio, que posteriormente tomaria a forma de um “direito à cidade capitalista”.

Da mesma forma como o direito do trabalho não é a emancipação do trabalhador e da mesma forma que o direito ambiental não tem como objetivo o fim da atividade predatória humana sobre os recursos naturais do planeta, o direito à cidade jurídico jamais poderia ser a emancipação dos trabalhadores urbanos. Internalizado pela forma jurídica, o direito à cidade funcionaria, assim como o direito do trabalho e assim como direito ambiental, como uma espécie de válvula de controle para a classe burguesa, a qual, quando não cria mecanismos de autorrestrrição, tende a explorar a força de trabalho e a terra até o seu exaurimento.

Assim, o direito à cidade jurídico estaria reduzido a um mecanismo de controle que evitaria que a competição desenfreada entre os capitalistas individualmente considerados e a lógica “*après moi le déluge!*”<sup>28</sup> (depois de mim o dilúvio!) (MARX, 1996, p. 383), que rege os interesses das classes possuidoras, acabasse criando uma cidade desfuncional ao ponto de colocar em risco até a continuidade do processo de acumulação infinita do capital. A manutenção das condições que permitem a reprodução da acumulação de capital é central para a existência da sociedade capitalista. Dessa forma, ao se tornar jurídico, o direito à cidade poderia ser instrumentalizado como uma ferramenta da própria sociedade que almejava superar.

Ocorre que mesmo que limitado estruturalmente, o direito à cidade, em um contexto de bonança na acumulação do capital que permitisse um certo nível de distribuição de riqueza, poderia tomar a forma de mecanismos de democratização do acesso ao espaço urbano que certamente incomodariam parcela significativa das classes possuidoras. Assim, a

---

<sup>28</sup> Marx usa a frase “*après moi le déluge!*” supostamente dita pela marquesa de Pompadour, quando alguém a interpelou pontuando que a manutenção da opulência e das festividades da corte francesa da forma como eram conduzidas faria com que a dívida pública da França disparasse, para descrever o comportamento do capital no que diz respeito às vidas da classe trabalhadora da seguinte maneira: “O capital, que tem tão ‘boas razões’ para negar os sofrimentos da geração trabalhadora que o circunda, é condicionado em seu movimento prático pela perspectiva de apodrecimento futuro da humanidade e, por fim, do incontrolável despovoamento tão pouco ou tanto como pela possível queda da Terra sobre o Sol. Em qualquer malandragem com ações ninguém ignora que um dia a casa cai, porém todos confiam que ela cairá sobre a cabeça do próximo, após ele próprio ter colhido a chuva de ouro e a posto em segurança. *Après moi le déluge!* é a divisa de todo capitalista e toda nação capitalista. O capital não tem, por isso, a menor consideração pela saúde e duração de vida do trabalhador, a não ser quando é coagido pela sociedade a ter consideração” (MARX, 1996, p. 383).

depende da correlação de forças entre interesses de classes antagônicas, o direito à cidade pode aparecer em determinado ordenamento jurídico de maneira mais ou menos relevante. Portanto, além de ser limitado estruturalmente, o direito à cidade é limitado conjunturalmente.

No caso do Brasil pós 1984, é importante pontuar que o regime político mais aberto e estável da história republicana do País se sustentava e ainda se sustenta sobre frágeis pilares. Se por um lado eram reconhecidas as liberdades políticas, a cidadania dos trabalhadores e dos pobres e havia uma previsão de alguma democratização na redistribuição da produção econômica, por outro a Nova República se erigiu com a garantia de que não haveria substancial distribuição do poder econômico nem responsabilização no que diz respeito às atrocidades cometidas pelas Forças Armadas durante a Ditadura Militar (SAAD; MORAIS, 2018, p. 79).

Assim, embora intelectuais como Ermínia Maricato e Pedro Jacobi (TAVOLARI, 2016, p. 99 – 100) tenham trazido expressamente a discussão sobre o direito à cidade para o contexto da ANC e embora o próprio MNRU (GRAZIA, 2003, p. 54) se baseasse no direito à cidade como parte das diretrizes de sua atuação, inclusive no âmbito da articulação que gerou a EPRU, a CF/88 não contemplou a existência expressa de um direito à cidade no seu tímido capítulo sobre a política urbana. A EPRU, embora não fosse a revolução urbana de Lefebvre, porque não poderia ser em virtude da limitação estrutural acima discutida, trazia uma perspectiva bem mais abrangente na busca da Reforma Urbana brasileira. A conjuntura política e os termos do pacto fundamental da Nova República, contudo, não permitiram que as reivindicações populares fossem aceitas pelo texto constitucional da forma como foram propostas originalmente.

O direito à cidade, de alguma forma, só apareceu no ordenamento jurídico brasileiro como o “direito a cidades sustentáveis” do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, quase treze anos após a promulgação da CF/88. Já no âmbito internacional, elementos de melhora da qualidade da vida urbana, por meio da participação popular na gestão urbana e a ideia de interligação de diversos direitos por meio do espaço urbano já estavam presentes pelo menos desde a Conferência de Estocolmo de 1972, a qual ficou conhecida posteriormente como Habitat I (CARVALHO, 2017, p. 43).

Os anos 2000, por sua vez, ficaram marcados por uma profusão de documentos internacionais que trataram do direito à cidade. Nesse sentido poderiam ser citados a Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, de 2000; a Carta de Montreal de Direitos e Responsabilidades, de 2005; a Carta da Cidade do México pelo Direito à

Cidade, de 2010, dentre outros (FERREIRA, 2020, p. 235). Contudo, o documento internacional mais importante produzido, no que diz respeito ao direito à cidade é a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2006, elaborada pelo Fórum Social Mundial Policêntrico. Após a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, esse direito, não raro, passou a ser visto como um dos direitos integrantes do sistema internacional de direitos humanos. No entanto, o Fórum Social Mundial não faz parte da agenda oficial da ONU, tampouco, formalmente, a Carta produzida pelo Fórum é fonte autêntica de normas vinculantes para Estados, no que diz respeito ao direito internacional (CARVALHO, 2017, p. 43). Portanto, em âmbito internacional, observa-se que o direito à cidade também possui força normativa muito limitada.

A partir do começo dos anos 2000, além de aparecer no Estatuto da Cidade ainda que de uma forma diferente e em diversos documentos internacionais, a expressão “direito à cidade” também passou a ser recorrente em planos diretores de municípios, como é o caso do PDPFor, muito embora haja no âmbito da literatura jurídica certa controvérsia quanto à utilização ou não da expressão “direito à cidade” para se referir ao direito previsto no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade.

A expressão “direito à cidade” aparece duas vezes no PDPFor, com destaque para a seguinte disposição que busca uma espécie de definição para esse direito:

Art. 3º

[...]

§1º - As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade - das quais cabe ressaltar:

[...]

II - o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...] (FORTALEZA, 2009).

Nos termos do PDPFor, construído de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, o direito à cidade seria um feixe de outros direitos fundamentais sociais, o qual, por sua vez, faria parte das funções socioambientais da cidade, conceito este que deriva da própria ideia de função social da propriedade.

No mesmo sentido, observa Jeiressati (2020, p. 62), que o direito a cidades sustentáveis, da forma como aparece no Estatuto da Cidade, pode ser caracterizado como um “direito síntese” de outros direitos de caráter notadamente social e prestacional, tais “[...] como o direito à moradia, infraestrutura urbana, direito a terra e lazer” (JEREISSATI, 2020, p. 62). Jereissati ainda defende que o direito a cidades sustentáveis é um direito materialmente fundamental, previsto expressamente no Estatuto da Cidade, mas que poderia

ser inferido diretamente do texto constitucional, sobretudo a partir dos seguintes dispositivos: “[...] art. 5º, XXII e XXIII; art. 170, III; art. 182 e art. 225” (JEREISSATI, 2020, p. 63). Aos dispositivos elencados, poderiam ser somados diversos outros, tais como o art. 6º, *caput*, da CF/88, que trata dos direitos sociais. Além disso, o direito a cidades sustentáveis possui expresso caráter intergeracional e difuso, o que o distancia de ramos do direito com uma perspectiva mais individual.

É importante pontuar também que o direito à cidade é usualmente visto como o eixo fundamental do direito urbanístico brasileiro (VIEIRA, 2020, p. 255), sendo a partir das disposições do Estatuto da Cidade e da CF/88 possível se falar em um princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo (CARMONA, 2015b, p. 81) no que diz respeito ao direito urbanístico. Nesse sentido, o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade assegura que a política urbana brasileira será pautada pela “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). Outras disposições constitucionais poderiam ser destacadas, tais como o art. 29, XII da CF/88, que trata da participação das associações representativas no planejamento municipal (BRASIL, 1988), bem como o art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade, que detalha algumas das formas de participação popular na gestão urbanística.

Dessa forma, é correto afirmar que há um componente de direito político no direito à cidade, na medida em que este, ainda que de forma limitada, busca criar mecanismos de democracia participativa para que a gestão urbana seja compartilhada entre o Estado e a sociedade civil. Em suma, seria possível caracterizar o direito à cidade, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma espécie de direito síntese, que pressupõe a concretização de diversos direitos sociais e transindividuais, numa perspectiva coletiva e intergeracional, através da política urbana, a qual, por sua vez, deve assegurar espaços institucionais, ainda que limitados, de participação popular (CARVALHO, 2017, p. 38).

Portanto, quando o direito à cidade, que tem origem revolucionária, foi internalizado pela forma jurídica, este conceito tomou a forma essencialmente de um dos princípios do direito urbanístico, que pode ser definido como a síntese de outros direitos constitucionais, sobretudo os sociais e transindividuais, juntamente com a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na gestão urbana. Carvalho (2017, p. 38) observa que as disposições do Estatuto da Cidade que podem ser consideradas como um “direito à cidade” não enfrentam de forma estrutural as relações capitalistas que permeiam as cidades. Maricato (2014, p. 98) pontua que até mesmo grandes organizações representativas dos

interesses do capital estimulam a participação popular em certos aspectos da gestão urbana, justamente porque tal participação não é capaz de gerar mudanças estruturais.

Assim, o direito à cidade jurídico tem normatividade bastante limitada. Contudo, a sua existência no ordenamento jurídico brasileiro, além de ter um significado simbólico muito forte, conforme pontua Jeïressati (2020, p. 61), é indicativa de que a concepção desenvolvida de direito à moradia pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da CF/88 é ampla. Além de um direito à moradia amplo, que se relaciona com todos os outros direitos fundamentais, o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo por meio do direito urbanístico, deveria almejar a concretização de um direito à cidade, que pressupõe o direito à moradia concebido de maneira ampla. O direito à cidade, por sua vez, envolve todos os aspectos de uma vida urbana digna, não só para um indivíduo, mas para a coletividade de cidadãos que hoje vivem na cidade e que futuramente viverão nela. Esse direito prevê ainda a participação efetiva dos cidadãos na gestão urbana, funcionando como princípio da execução de políticas públicas na cidade, após a CF/88 e, sobretudo, após o Estatuto da Cidade.

### **3.4 A mudança na política de habitação de interesse social na legislação federal, a partir da lei nº 11.977/2009 e sua relação com as concepções ampla e restrita do direito à moradia**

A moradia como direito fundamental, juntamente com diversos outros direitos sociais e, finalmente, o desenvolvimento de uma arquitetura estatal voltada para uma política habitacional ancorada no planejamento urbanístico e na democratização da terra se desenvolveram e ganharam força até o final da década de 2000. Esse modelo de planejamento urbanístico-habitacional (MENEZES, 2017, p. 95) pressupõe a concepção de um direito à moradia de base ampla e, até mesmo, de um direito à cidade. A conformação do ordenamento jurídico brasileiro nesses termos só foi possível em virtude da atuação dos movimentos que pautam a Reforma Urbana ao longo de décadas.

Esse ciclo de lutas é diretamente responsável pelos atos normativos e instituições até então estudados. De acordo com Maricato (2014, p. 99 – 100), os movimentos sociais, organizações do terceiro setor, intelectuais, sindicatos e etc. que se uniram em torno do direito à cidade e da Reforma Urbana, sendo muitas vezes integrantes do FNUR, podem contabilizar as seguintes vitórias institucionais e jurídicas no que diz respeito à sua atuação:

[...] alguns capítulos da Constituição Federal de 1988, a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, em 2000, a Medida Provisória 2.220/01, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a realização da conferência Nacional das cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária em nível federal em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a Lei Federal 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental, a Lei

Federal 11.107, de 2005, dos Consórcios Públicos, a Lei Federal 11.124/05, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a instituição em 2006 deste Fundo, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, a proposta para instituir um marco regulatório da mobilidade urbana [...] e o Programa de Aceleração do Crescimento da Habitação e do Saneamento em 2007.

Desenvolveu-se, a partir desse ciclo de lutas, um direito à moradia muito mais amplo do que a relação jurídica que compõe o seu conteúdo essencial. Nessa arquitetura jurídica e institucional o plano diretor dos municípios e a própria gestão municipal possuem papel determinante para a concretização do direito à moradia, ainda que exista em âmbito federal e estadual diversas instituições e atos normativos também voltados para o mesmo objetivo.

Maricato (2014, p. 8 – 11), no entanto, também observa que em meados da década de 2000, ocorreu o “fim de um ciclo”. A experiência das prefeituras democráticas e populares aparentemente havia chegado ao seu limite, as organizações que lutavam pela Reforma Urbana e pelo direito à cidade se encontravam fragmentadas e perdiam ofensividade, enquanto, ao mesmo tempo, o “participativismo” na gestão estatal fazia com que tais organizações, outrora independentes, fossem cada vez mais assimiladas pela institucionalidade.

No mesmo contexto, ainda no primeiro governo Lula, a implementação da agenda da Reforma Urbana, que era capitaneada pela equipe integrante do MCidades logo após sua criação já era recebida com bastante resistência por outros setores do governo, como, por exemplo, a equipe econômica. Em 2005, em virtude do escândalo de corrupção do Mensalão, o governo petista se viu pressionado e teve de ceder mais espaço no governo aos seus aliados. Dessa forma, a equipe do MCidades foi modificada. O controle do MCidades foi conferido a uma ala mais conservadora dos aliados do governo, de modo que a implementação do SNHIS e da agenda da Reforma Urbana foram ainda mais prejudicadas (ROLNIK, 2015, p. 298).

Significantes mudanças econômicas também ocorreram no período que se seguiu logo após o primeiro governo Lula. Enquanto o ímpeto dos combativos movimentos sociais que deram origem à legislação e às instituições apontadas por Maricato se diluía na sua atuação estatal e enquanto o governo petista acumulava desgastes que faziam com que maiores concessões fossem feitas para a ala mais fisiológica da base de sustentação do governo, nos Estados Unidos da América (EUA) as condições para a eclosão de uma das maiores crises financeiras, com uma conseqüente crise econômica, eram gestadas.

A “crise das hipotecas *subprime*” (HARVEY, 2011, p 10) de 2008 se originou a partir da possibilitação de financiamento em massa para a aquisição da propriedade. Por meio de empréstimos, bancos permitiam o financiamento de alto risco para a aquisição de

moradia, acreditando que, caso o adquirente não fosse capaz de adimplir sua dívida, o banco poderia simplesmente despejar a família e reivindicar a propriedade fundiária. Dessa forma não ocorreria a perda de ativos. Esse modelo de negócios, no entanto, pressupunha que o preço dos imóveis jamais sofreria uma queda drástica que colocaria em risco a liquidez dos bancos.

Ocorre que foi exatamente isso o que aconteceu a partir de 2007 nos EUA, quando milhões de pessoas foram despejadas porque não conseguiram adimplir suas dívidas para a aquisição da moradia. Até o fim de 2007, quase dois milhões de pessoas haviam perdido suas casas e outras quatro milhões estavam em situação de risco (HARVEY, 2011, p. 9). Assim, o preço dos imóveis despencou. Por volta de 2008, os títulos oriundos das hipotecas *subprimes*, sem liquidez alguma, lastreados em imóveis que perderam seu valor de maneira repentina, já haviam infectado todo o sistema financeiro internacional. A quebra do banco Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008, foi um dos momentos decisivos da crise, que precipitou o colapso financeiro dos EUA e, subsquentemente, de outras localidades.

Em 2009, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimava que a crise do sistema financeiro originada nos EUA havia resultado na destruição de cinquenta trilhões de dólares em ativos. O Banco Mundial, na época, previa o primeiro ano de crescimento negativo da economia do mundo desde 1945. Essa contração econômica mundial, em 2009, gerou impactos fortes para economias dependentes da exportação, como é o caso do Brasil (HARVEY, 2011, p. 13). Um pouco antes de a crise econômica ser deflagrada e atingir o mundo inteiro, o Brasil retomava os investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, que estavam praticamente estagnados desde a década de 1980 (MARICATO, 2014, p. 64).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007 previa investimento bilionário de recursos em infraestrutura, inclusive em habitação (R\$ 106,3 bilhões); saneamento (R\$ 40,0 bilhões); metrô (R\$ 3,1 bilhões) e recursos hídricos (R\$ 12,7 bilhões) (MARICATO, 2014, p. 65). Dessa forma, observa-se que havia previsão de investimento ampla não só em habitação propriamente dita, mas em boa parte da infraestrutura urbana, notadamente no que diz respeito à mobilidade urbana e ao saneamento básico. Não a toa, Maricato elenca o PAC da habitação e do saneamento como vitórias do ciclo virtuoso de lutas pela Reforma Urbana.

Se o enfraquecimento da atuação dos movimentos sociais e a crise econômica internacional que se formou contribuíram para a fragilização das reivindicações pela

Reforma Urbana, tais mudanças na conjuntura ajudaram a fortalecer um projeto conflitante, no que diz respeito à política nacional de habitação de interesse social. No final de 2008, a indústria da construção civil brasileira empreendeu intenso *lobby* junto ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de que fosse formulado um “pacote habitacional”, que contaria com subsídios estatais, justamente para salvar o setor da crise que ameaçava se abater com força sobre o Brasil (ROLNIK, 2015, p. 300).

No seio do Ministério da Fazenda, sem qualquer diálogo com o MCidades, com o SNHIS ou com os conselhos criados e ligados a essas instituições, o “pacote”, que inicialmente previa a construção de 200 mil unidades habitacionais, a maioria destinada para o “segmento econômico”, transformou-se no PMCMV, após intervenção do então presidente Lula e da equipe de *marketing* do Governo Federal. Quando o PMCMV já tinha suas linhas básicas definidas, os movimentos sociais e deputados cuja base eleitoral se localizava em municípios com menos de 100 mil habitantes realizaram intervenções, demandando maior participação na formulação do Programa. Assim, nasceram o MCMV – Entidades, o PNH-Rural e o MCMV – Sub 50. Todas essas outras ramificações, no entanto, representavam menos de 10% do total de unidades habitacionais e recursos previstos para o PMCMV (ROLNIK, 2015, p. 303).

A imensa maioria dos recursos destinados ao PMCMV foi para o que Rolnik (2015, p. 303) chamou de “MCMV – Empresas”, a ramificação principal do Programa. Anteriormente, o PMCMV se dividia em três faixas: a faixa 1 (até 1,6 mil reais de renda familiar) era praticamente completamente subsidiada pelo Estado, com as unidades habitacionais construídas por empresas privadas e distribuídas por governos locais; as faixas 2 e 3 consistiam em subsídios para o financiamento das unidades habitacionais, que eram construídas e comercializadas diretamente pela iniciativa privada, portanto eram mais voltadas para a lógica convencional do mercado imobiliário.

O PMCMV teve papel fundamental no que diz respeito ao combate dos efeitos da Crise de 2008 no Brasil. O Programa teve um inegável efeito contracíclico (ROLNIK, 2015, p. 306). Ao direcionar vultuosos recursos para a indústria da construção civil, o Governo Federal estimulou toda a economia brasileira, criando postos de trabalho na própria indústria da construção civil e gerando demanda “para trás”, em virtude do estímulo às indústrias que produzem insumos para a construção civil e “para frente”, porque estimulou o comércio de eletrodomésticos e semelhantes (MARICATO, 2014, p. 75).

No entanto, o PMCMV, ironicamente, possuía, desde a sua idealização, forte semelhança com o Banco Nacional de Habitação (BNH), banco criado durante a Ditadura

Militar, que possuía como um de seus propósitos a construção de unidades habitacionais para a população mais pobre, apesar de que apenas cerca de 30% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH terem sido destinadas para os mais pobres (ROLNIK, 2015, p. 284). Ambos os programas contribuíram para estreitar mais ainda os laços entre o capital imobiliário e o capital financeiro e ambos contribuíram para a construção em massa de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda nas periferias das cidades.

Embora intensamente subsidiado, o processo decisório de produção das unidades habitacionais no PMCMV recaía sobretudo sobre a iniciativa privada, inclusive no caso da faixa 1. Nesse caso, os atores privados já conheciam previamente os preços das unidades habitacionais e sabiam que estas seriam praticamente completamente subsidiadas pelo Governo Federal. Dessa forma, o lucro da iniciativa privada decorria de uma relação direta de proporcionalidade no que diz respeito ao número de unidades habitacionais e inversa de proporcionalidade no que diz respeito ao preço da terra. Quanto mais barata a terra e mais unidades fossem produzidas, maior seria o lucro dos agentes privados envolvidos. Assim, houve um estímulo enorme para que a produção de unidades habitacionais para a faixa 1 do Programa se desse na forma de grandes conjuntos habitacionais periféricos, repetindo um padrão de urbanização e produção de moradia que marcou a Ditadura Militar.

O PMCMV além de ter sido amplamente recepcionado pelo capital financeiro e imobiliário também favoreceu bastante os interesses da classe política. Isso ocorreu porque, apesar de o PMCMV ser um programa idealizado em âmbito federal, os governos estaduais e municipais tinham importante papel na execução do programa, distribuindo unidades habitacionais. A inauguração de conjuntos habitacionais com milhares de unidades passou a cumprir papel importante no jogo político, favorecendo não só o PT, mas todos os partidos políticos. Assim, um modelo de habitação de interesse social paralelo àquele gestado pelas lutas pela Reforma Urbana nasceu.

Embora, em teoria, um modelo de política de habitação interesse social pautado pela produção em massa de unidades habitacionais não seja necessariamente excludente, no que diz respeito à ideia de concretização do direito à moradia por meio da democratização do acesso ao espaço urbano, na prática o Poder Público preteriu um pelo outro. Ocorre que a democratização das cidades e a Reforma Urbana não soam tão atraentes para o capital e para as classes políticas quanto a transferência massiva de recursos públicos para empresas, com objetivo de construção, em um prazo relativamente curto, de milhões de unidades habitacionais.

Sinais de que o PMCMV representaria uma concepção diversa para a

concretização do direito à moradia em relação à legislação federal até então construída já haviam surgido em 2009. Não só a própria estrutura e forma de concepção do Programa evidenciavam isso, mas o próprio fato de o PMCMV ter sido publicizado antes do PlanHab, este pronto para ser publicado desde janeiro de 2009, denota a centralidade que o PMCMV iria ganhar nos próximos anos (MENEZES, 2017, p. 98). Ao preterir o PlanHab, que colocava o SNHIS e toda a arquitetura jurídica para o direito à moradia do ciclo virtuoso de lutas pela Reforma Urbana nos seus quatro eixos de articulação, observa-se que a superestrutura estatal se movimentava no sentido de restringir o âmbito de concretização do que se entendia por direito à moradia.

O PMCMV foi instituído por meio da lei federal nº 11.977/2009, a qual, por sua vez, é fruto da conversão da Medida Provisória (MP) nº 459 de 2009. A lei em questão além de instituir o PMCMV trata também da regularização fundiária de imóveis. Embora a lei tenha incluído instrumentos urbanísticos como a demarcação urbanística e a legitimação da posse (CASIMIRO, 2010, p. 85), Menezes (2017, p. 110) pontua que as disposições sobre regularização fundiária da lei são laterais, criam procedimento demasiado burocrático e se voltam de maneira mais acentuada para a viabilização da titulação da terra, com objetivo de favorecimento da inserção do imóvel no mercado.

Por outro lado, o PMCMV, instituído pela lei nº 11.977/2009 apresentava resultados de maneira relativamente rápida e em grandes quantidades. Dessa forma, não é surpresa que o PMCMV foi encarado pelos gestores públicos como uma ferramenta mais eficiente do que as políticas de regularização fundiária, no que diz respeito à concretização do direito à moradia. Não obstante, pela própria estrutura do Programa, os municípios passaram a ter um papel subsidiário, no que diz respeito à formulação da política de habitação, tendo em vista que, em pouco tempo, o PMCMV passou a ser a principal resposta do Estado brasileiro, no que diz respeito à questão da moradia.

Ao passo em que as instituições e atos normativos frutos das lutas pela Reforma Urbana procuraram aumentar o papel dos municípios, no que diz respeito à execução e à formulação da política urbana, bem como procuraram tornar mais amplos os mecanismos formais de participação popular, a lei nº 11.977/2009 e o PMCMV caminharam na direção contrária. Em contradição com a arquitetura jurídica prevista, por exemplo, pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade, o PMCMV centralizou a política habitacional no Governo Federal e transferiu as principais etapas decisórias da execução dos empreendimentos para a Caixa Econômica Federal (CEF) e para as construtoras (MENEZES, 2017, p. 117).

Como o PMCMV colocou os agentes do capital financeiro e imobiliário no papel

de protagonistas de decisões como a localização de grandes empreendimentos de habitação de interesse social, ocorre um duplo distanciamento em relação às diretrizes da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e pela CF/88. Por um lado, o planejamento urbanístico estatal acaba se tornando secundário, no que diz respeito à principal política pública de habitação de interesse social; por outro lado, os mecanismos de participação popular perdem importância, na medida em que as principais decisões do PMCMV são centralizadas pelo Estado e por grandes empresas do mercado imobiliário e financeiro.

O movimento de restrição do direito à moradia, de modo que este seja concebido como algo mais próximo da relação jurídica que caracteriza o seu conteúdo essencial, ou seja a de segurança jurídica da posse de um asilo inviolável, conforme já mencionado, é importante da perspectiva do capital, porque facilita o trânsito do espaço socialmente produzido entre o estoque de consumo de moradia e a sua utilização como ativo. Por outro lado, se toda a arquitetura jurídica relacionada com o MNRU tivesse sido priorizada, esse movimento do espaço socialmente produzido seria mais dificultado, prejudicando a utilização do espaço da maneira mais conveniente à reprodução do capital.

Assim, embora o modelo de concretização do direito à moradia inspirado pela Reforma Urbana seja compatível com uma sociedade capitalista, do contrário não seria sequer acolhido pela forma jurídica dessa sociedade, o fato de esse modelo dificultar a mercantilização do espaço urbano faz com que a sua implementação não seja tão atraente para as classes possuidoras. Conforme observa Harvey (2014, p. 92), a urbanização tem papel fundamental na absorção de excedentes de capital e trabalho, de modo que quanto mais entaves a superestrutura estatal criar no que diz respeito à mercantilização do espaço urbano, menos o espaço urbano poderá ser utilizado nesse processo de absorção de excedentes.

A mercantilização da terra, como pontua Harvey em outra obra (2013a, p. 471), contém sempre um elemento especulativo. Isso ocorre, sobretudo, porque o preço da terra decorre não da terra em si, mas do direito à renda fundiária que potencialmente pode ser produzida pela terra. O capital fundiário, portanto, guarda semelhanças com o capital portador de juros. Dessa forma, o título de propriedade sobre a terra pode ser utilizado como capital fictício. O potencial de utilização da terra como capital fictício, no entanto, é diretamente proporcional à “pureza” do direito de propriedade correspondente, afinal o direito de propriedade de uma parcela do espaço abstratamente considerada não é algo diverso do direito de “[...] usar e abusar de porções do planeta” (MARX, 2017, p. 677), da mesma forma “[...] como o proprietário de mercadorias o faz em relação a estas [...]”

(MARX, 2017, p. 677).

No que diz respeito ao direito à moradia, quanto mais este é expresso em termos da sua relação jurídica base de um título de segurança da posse sobre um asilo inviolável, o qual, por sua vez, pressupõe a exclusividade do direito de uso sobre uma parcela abstrata do espaço socialmente produzido, mais esses títulos se aproximam do direito de usar e abusar de uma porção do planeta e, portanto, o potencial da utilização desses títulos como capital fictício é maior. Além disso, quanto menos obrigações decorrentes dos direitos oriundos da noção moderna de propriedade forem atribuídas ao proprietário, mais fácil também é a possibilidade de que o espaço no qual se encontram as moradias passe por um processo de “destruição criativa” e seja reinventado, em processos de “[...] reorganização drástica da paisagem geográfica da produção, da distribuição e do consumo [...]” (HARVEY, 2011, p. 55).

O PMCMV, ao se distanciar do modelo da concepção ampla de direito à moradia oriunda da arquitetura jurídica inspirada pela Reforma Urbana, permitiu que a iniciativa privada, subsidiada pelo Estado, pudesse extrair renda de parcelas do espaço desvalorizadas, que outrora estavam ociosas no limbo da especulação imobiliária. Os estoques de moradia criados, além de servirem para a expansão do mercado imobiliário formal, o qual é umbilicalmente ligado ao capital financeiro (MENEZES, 2017, p. 127), sobretudo por meio da fórmula titulação e posterior transformação do título em ativo financeiro (MENEZES, 2017, p. 151), podem ser facilmente desfeitos, caso a reprodução do capital demande um novo ciclo de destruição criativa das cidades.

Nesse sentido, Rolnik (2015) demonstra em detalhes como os estoques de habitação de interesse social de diversos países serviram para alimentar o capital financeiro, por meio da utilização das moradias como garantia para a contratação de operações financeiras, por exemplo. Além disso, Rolnik (2015, p. 61 – 63), quando analisou o caso da deterioração do estoque de habitação de interesse social nos EUA, descreveu como conjuntos habitacionais podem ser desfeitos por meio de anos de negligência do Poder Público, até a sua eventual desocupação e demolição, de modo a possibilitar a reconstrução do espaço outrora utilizado para moradia para outros fins.

Assim, não é por acaso que a lei nº 11.977/2009 e o PMCMV criam uma arquitetura jurídica voltada para a concretização de um direito à moradia mais próximo da relação jurídica que marca seu conteúdo essencial. O sistema paralelo recém criado permitiu aos gestores públicos a utilização de ferramentas para a produção de habitação de interesse social que não implicassem necessariamente no estabelecimento de maiores limitações ao

direito de propriedade. Além disso, o PMCMV, quando se tornou o maior programa para a construção de habitação de interesse social do Brasil, esvaziou o protagonismo dos municípios e os mecanismos de participação popular, que poderiam contribuir para a tomada de decisões no que diz respeito às políticas públicas voltadas para a concretização do direito à moradia.

Não é por acaso também que as decisões mais importantes no que diz respeito à construção das unidades habitacionais ficaram a cargo, sobretudo, de uma instituição financeira. Nesse sentido, é importante mencionar que o sistema de crédito, operado pelo capital financeiro, funciona como “[...] uma espécie de sistema nervoso central por meio do qual a circulação total do capital é coordenada” (HARVEY, 2013a, p. 374). As instituições financeiras fornecem crédito tanto para as construtoras como para os consumidores de unidades habitacionais, atuando simultaneamente na oferta e na demanda. Desse modo, por meio do PMCMV, o capital avocou para si a operacionalização das políticas públicas para a concretização do direito à moradia, mantendo as rédeas sobre os processos de produção do espaço urbano.

Os municípios, além de verem reduzido o seu poder decisório, no que diz respeito à implementação da política nacional de habitação de interesse social, efetivamente abandonaram as políticas locais para meramente executar o PMCMV, por meio da distribuição em massa de unidades habitacionais (ROLNIK, 2015, p. 307). O Programa, com efeito, é muito mais vantajoso da perspectiva do gestor público, tendo em vista seus evidentes e imediatos benefícios eleitorais, bem como tendo em vista a possibilidade de economia no que diz respeito aos recursos municipais, que outrora seriam dirigidos para a execução da política de habitação de interesse social.

Esse movimento de perda do protagonismo municipal no que diz respeito à política de habitação de interesse social foi ainda mais acentuado com a entrada em vigor da lei nº 13.465/2017, que alterou substancialmente a lei nº 11.977/2009, fazendo com que as disposições sobre regularização fundiária se distanciassem ainda mais dos ideais da Reforma Urbana. A lei nº 13.465/2017 “[...] refletiu bem a nova orientação para regularização fundiária brasileira ao propor a garantia da segurança jurídica de forma dissociada dos mecanismos de gestão democrática e de prevenção à especulação fundiária” (MARIANO; BARBOSA; CARVALHO, 2020, p. 21). A lei em questão, focada na titulação de imóveis, reduz o papel do planejamento urbanístico local e, ao se distanciar dos mecanismos de gestão democrática, distancia-se também das possibilidades de concretização do direito à moradia por meio da democratização da produção do espaço urbano.

Assim, o fim do ciclo de lutas apontado por Maricato está diretamente relacionado à produção de uma legislação voltada para uma concepção restrita de direito à moradia, bem mais próxima do seu conteúdo essencial. Esse direito à moradia restrito que pautou em grande medida a produção de habitação de interesse social a partir de 2009 foi decisivo para que as cidades brasileiras reproduzissem um padrão de urbanização marcado pela manutenção da segregação socioespacial, de modo muito semelhante ao que ocorreu durante a existência do BNH. A partir de 2009, portanto, as cidades brasileiras passaram a se distanciar ainda mais do ideal de cidade e, sobretudo, do ideal de direito à moradia inspirado pelos movimentos que lutam pela Reforma Urbana.

#### **4 A URBANIZAÇÃO DE FORTALEZA E A QUESTÃO DA MORADIA AO LONGO DO TEMPO: OS ANTECEDENTES, O ACOLHIMENTO DOS IDEAIS DA REFORMA URBANA PELO PDPFOR E A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV**

Os dois primeiros capítulos deste trabalho serviram para situar o objeto de estudo no que diz respeito à realidade socioeconômica na qual este está inserido, bem como serviram para analisar a conjuntura política e econômica relacionadas com a produção da legislação brasileira em âmbito federal voltada para a concretização do direito à moradia. Procurou-se demonstrar como o plano diretor municipal surgiu, a partir da CF/88, como instrumento central de concretização não só de um direito à moradia de concepção ampla, mas como processo de uma verdadeira reforma urbana profunda a ser realizada nas cidades brasileiras.

O presente capítulo tem como objetivo analisar a realidade local de Fortaleza, começando pelo desenvolvimento de um breve histórico da urbanização da cidade e das políticas públicas relacionadas com a produção de habitação de interesse social que foram desenvolvidas. Após o histórico, analisa-se o processo de construção do PDPFor, tendo em vista que tal processo ocorreu sob as condições e no contexto desenvolvido nos capítulos anteriores. Faz-se ainda a análise do programa do PDPFor para a concretização do direito à moradia em Fortaleza, em contraposição à implementação no PMCMV no município, com o intuito de possibilitar, no capítulo seguinte, uma análise mais aprofundada da aplicação dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária em Fortaleza, nos dez primeiros anos de vigência do PDPFor.

##### **4.1 A urbanização de Fortaleza e a questão da moradia na cidade que viria a ser regida pelas diretrizes do PDPFor: um breve histórico**

Mesmo tendo como base as doutrinas econômicas marginalistas, que se tornaram hegemônicas após o século XIX, de modo a se considerar que a escassez de um bem é o

fator determinante para a formação do seu preço (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2019, p. 32), ignorando a princípio o contexto histórico e social, a situação fundiária no Brasil chama a atenção. Não parece lógica a constatação de que no Brasil, um dos maiores países do mundo em extensão territorial, a terra e o espaço socialmente produzido sejam bens absolutamente escassos. Portanto, tais bens podem ser escassos apenas de maneira relativa e tal escassez deveria ser tamanha ao ponto de fazer com que a moradia, que depende do uso de espaço socialmente produzido, ou seja inacessível para boa parte da população ou consuma parcela enorme de sua renda.

Excluídos os fatores naturais que poderiam reduzir a disponibilidade da terra no Brasil, tem-se que a compreensão das razões pelas quais boa parte dos brasileiros não possui acesso adequado à moradia deve considerar a concentração fundiária que marcou toda a história do País. Embora quando se analisa as questões envolvendo a moradia geralmente se tenha em mente o espaço urbano, é preciso pontuar que o direito à moradia não é de titularidade apenas daqueles que vivem em cidades. Além disso, o próprio processo de urbanização do Brasil, o qual segue de perto a tardia industrialização do País, foi conformado pela histórica e persistente concentração de terras.

Como ocorre normalmente na história do Brasil, a transição de um país agrário para um país urbano por meio da industrialização deve ser compreendida menos como um processo profundo de ruptura e mais como um processo de continuidade, no qual contradições antigas continuam a ser reproduzidas em novos espaços, sendo o mesmo verdade para a cidade de Fortaleza. Dessa forma a compreensão do caso particular da cidade de Fortaleza está necessariamente vinculada com a compreensão da totalidade da sociedade brasileira, razão pela qual o estudo da questão da moradia não pode prescindir de contextualização.

A exploração empresarial<sup>29</sup> do espaço no Brasil se iniciou de maneira extremamente predatória. O primeiro grande empreendimento desenvolvido sistematicamente no País foi a indústria da cana-de-açúcar voltada ao mercado externo, a qual se desenvolveu com mais força no Nordeste do Brasil, sobrevivendo a mais de três séculos de oscilações do mercado externo sem “[...] sofrer nenhuma modificação estrutural significativa.” (FURTADO, 2007, p. 91). A indústria da cana, por sua vez, tinha como

---

<sup>29</sup> Sobre o caráter empresarial do latifúndio, Prado Júnior. (2014, p. 103 - 104), observa que “[...] a grande propriedade brasileira, o nosso ‘latifúndio’, é na parte essencial e fundamental da economia agrária brasileira a grande exploração rural, o empreendimento em grande escala, centralizado e sob a direção efetiva (seja embora ineficiente, desleixada, que nada disso muda essencialmente a situação) do proprietário que a essa qualidade de proprietário alia a de empresário da produção”.

características fundamentais a exploração predatória da terra e da força de trabalho.

Ambos, terra e seres humanos, eram explorados até o seu exaurimento físico e, quando esgotados, eram simplesmente descartados. Os seres humanos eram substituídos por meio do tráfico interno de escravos indígenas e depois por meio do tráfico negreiro intercontinental, ao passo que a terra era substituída por meio da ocupação e do cultivo predatório de novas terras. Ressalte-se que não foi apenas a exploração da cana que foi marcada pela lógica predatória colonialista. Todos os ciclos econômicos dos primeiros séculos de existência do Brasil tiveram como característica a exploração predatória com pouca preocupação com o exaurimento dos recursos naturais ou com as condições de vida daqueles forçados a fornecer sua força de trabalho.

Inserida nesse contexto socioeconômico, a ocupação territorial da parte do Brasil que hoje corresponde ao Estado do Ceará ocorreu de maneira dispersa, em virtude das atividades produtivas desenvolvidas nessa região. A primeira atividade econômica relevante desenvolvida no território do Estado do Ceará foi a criação de gado (PEQUENO; ELIAS, 2013, p. 100). Ao lado da pecuária extensiva, no território do Ceará também era praticada a agricultura de subsistência, o extrativismo vegetal e, posteriormente, o cultivo do algodão. Essa estrutura econômica se manteve por muito tempo, caracterizando a agropecuária do Ceará até a segunda metade do século XX (PEQUENO; ELIAS, 2013, p. 100).

A atividade pecuária, em larga medida responsável pela ocupação do sertão nordestino, desenvolveu-se como uma espécie de projeção da economia açucareira, presente no litoral. A ocupação da terra pela indústria da cana-de-açúcar gerava a devastação das florestas litorâneas nativas, fazendo com que a busca por lenha aumentasse a demanda por animais de tiro, estimulando a criação de gado no interior. Além disso, a pecuária extensiva era incompatível com a utilização do solo para plantações em larga escala, na medida em que os animais poderiam adentrar as plantações, gerando conflitos. Ambas as atividades se organizavam sob a lógica predatória da ocupação e exploração desmedida do território, possibilitando a ocorrência de choques entre as duas formas de uso da terra. Dessa forma, a metrópole portuguesa chegou a proibir a criação de gado nas faixas litorâneas do Brasil (FURTADO, 2007, p. 96). Sendo a atividade econômica preponderante no que viria a ser o Ceará a pecuária extensiva, a ocupação desse território, de início, desenvolveu-se de maneira mais intensa no interior.

Nesse contexto, a pequena vila que viria a ser a cidade de Fortaleza no futuro nasceu oficialmente em 13 de abril de 1726 como um assentamento relativamente isolado, distante de ocupações mais dinâmicas como as que ocorriam nas regiões dos vales dos rios

Acaraú e Jaguaribe (FORTALEZA, 2015e, p. 17). Embora situado no litoral, o território de Fortaleza não estava contido na área na qual se desenvolveu a indústria da cana de açúcar no nordeste. A vila, no século XIX, era descrita como um local de “solo pobre” (ANDRADE, 2012, p. 34), distante da atividade de criação de gado que dominava o sertão. Portanto, tratava-se de local inadequado para o desenvolvimento da produção de cana-de-açúcar.

Mudanças sensíveis no desenvolvimento urbano de Fortaleza ocorreram de maneira mais acentuada a partir do final do século XVIII e no começo do século XIX, em virtude da independência administrativa do Ceará, em relação a Pernambuco, ocorrida em 1799 e com a Abertura dos Portos às “Nações Amigas”, marco do fim do monopólio colonial português sobre o comércio com a colônia (ANDRADE, 2012, p. 32). Esse período de profundas mudanças políticas e institucionais coincidiu ainda com secas ocorridas nos anos de 1790 e 1793, as quais prejudicaram a pecuária cearense. O prejuízo causado pelas secas fez com que a criação de gado nordestina perdesse espaço para os criadores concorrentes do sul brasileiro (ANDRADE, 2012, p. 34), ocasionando em alterações na economia local e, conseqüentemente, em alterações na forma de ocupação do espaço.

Não obstante, se a pecuária extensiva teve prejuízo entre o final do século XVIII e o começo do século XIX, no território que viria a se tornar o Estado do Ceará, o cultivo do algodão ganhou importância nesse século, sobretudo em decorrência da Guerra de Secessão, norte-americana (PEQUENO; ELIAS, 2013, p. 100), a qual prejudicou a produção de algodão nos EUA, favorecendo a produção nordestina brasileira. Contudo, mesmo com o aumento da produção de algodão, o gado não deixou de ter importância na economia agrária cearense, de modo que o binômio gado-algodão se manteve como o principal eixo da economia e da organização do espaço no Ceará até a década de 1970.

O cultivo de algodão no Ceará ocorria relativamente perto de Fortaleza, de modo que a importância da cidade, para a região, passou a crescer. Não obstante, o fator determinante para que a pequena vila de cerca de 1200 habitantes descrita por Henry Koster em 1810 (ANDRADE, 2012, p. 34) se tornasse em pouco tempo o núcleo urbano mais importante do Estado foi a instalação do porto e da estrutura ferroviária (PAIVA, 2012, p. 5). A relativa perda de importância da pecuária extensiva, a abertura dos portos e o aumento da produção de algodão no Ceará conectou realidades socioeconômicas diversas. Subitamente, a outrora isolada vila de algumas centenas de habitantes passou a ser parte de um território integrado à nascente sociedade capitalista industrial (PAIVA, 2012, p. 5). O algodão cearense se tornou matéria prima da indústria têxtil inglesa e assim a pequena vila portuária nordestina se viu socialmente mais próxima, embora fisicamente distante, das cidades

inglesas descritas por Engels. Logo chegariam os “bairros de má-fama”.

No século XIX, surgem também os primeiros planos urbanísticos de Fortaleza, demonstrando a necessidade de aprimoramento da produção do espaço, na medida em que o núcleo urbano se consolidava como polo comercial. A necessidade de melhor planejamento da expansão urbana de Fortaleza vem no mesmo contexto da expansão demográfica da cidade. A pequena vila descrita no começo do século XIX, em 1872 já possuía 21.372 habitantes. Ainda no século XIX, a cidade passa a conviver com sérios problemas relacionados com a apropriação desigual do espaço e com o árido clima do sertão nordestino. O ano de 1877 marcou o início de uma seca devastadora no nordeste, que afetou sobretudo o Ceará. A pequena cidade de Fortaleza até então com pouco mais de vinte mil habitantes viu sua população multiplicada subitamente por seis, após aquele ano, tamanho o contingente de retirantes deslocados para a cidade, em virtude da seca. (COSTA, 2004, p. 68).

Em 1877, estimava-se que a população total do Ceará era de cerca de 900 mil pessoas. A seca teria atingido por volta 480 mil pessoas, causando um deslocamento involuntário massivo do interior em direção às cidades do litoral (COSTA, 2004, p. 68). Fortaleza recebeu mais de 100 mil retirantes entre 1877 e 1878. Os deslocados por causa da seca foram inicialmente acomodados em prédios públicos e em praças, mas as autoridades da época, movidas sobretudo por preocupações sanitárias e econômicas buscaram lidar com o intenso fluxo migratório por meio da segregação espacial dos retirantes. Os migrantes, então, foram “abarracados” ou seja foram acomodados em instalações segregadas das áreas centrais da cidade, para que esta, novamente, pudesse gozar da normalidade rompida por causa da multidão de miseráveis oriunda do interior. Costa (2004, p. 68) descreve da seguinte forma a distribuição dos retirantes nos abarracamentos:

No final de novembro de 1878, encontravam-se abarracadas nos subúrbios da capital 27.518 famílias, totalizando 114.404 pessoas, distribuídas nos seguintes abarracamentos: Meireles (11.435); São Luiz e Aldeota (10.102); Pagehu (5.996); Boa Esperança (2.476); Alto da Pimenta (20.035); Bemfica (23.750); São Sebastião (13.800); Tejubana (6.237); Alto do Moinho (9.213); Alagoa-Secca (2.236); Jacarecanga (7.039); Via-Férrea e dos Engenheiros (2.085).

Embora Fortaleza tenha recebido um fluxo intenso de migrantes a partir de 1877 que fez com que sua população superasse os 100 mil habitantes, no começo do século XX a população da cidade era de 78,536 pessoas (PAIVA, 2012, p. 5). Ocorre que dezenas de milhares de retirantes morreram em decorrência de moléstias provocadas pelo deslocamento involuntário massivo (FORTALEZA, 2015e, p. 34), o que impediu um maior crescimento populacional. Não obstante, o modelo de urbanização excludente, característico da produção do espaço capitalista, já havia fincado raízes na cidade. Se o discurso sanitarista foi decisivo

para a legitimação da segregação espacial na cidade de Fortaleza no século XIX, a mercantilização do espaço socialmente produzido contribuiu para consolidar essa forma de desenvolvimento urbano.

No caso de Fortaleza, é inegável que fatores naturais como as secas periódicas do sertão nordestino contribuíram em muito para o desenvolvimento do padrão de urbanização excludente da cidade, ajudando assim a explicar a origem dos históricos problemas de moradia da capital cearense. No entanto, também foi de extrema relevância para o deslocamento interno do interior para as cidades litorâneas a enorme concentração fundiária consequência do modelo econômico de exploração da terra desenvolvido no Brasil, modelo este legitimado por uma superestrutura jurídica que permitia a contínua ocupação de novas terras por quem tivesse recursos e influência institucional para defender suas posses.

A arquitetura jurídica legitimava a exploração predatória do trabalho humano por meio da escravidão, ao passo que a exploração exaustiva da terra seguida de nova ocupação era possível em virtude de um sistema fundiário baseado no apossamento de terras e em concessões de largas porções do território nacional destinadas à exploração, inicialmente por parte da Coroa Portuguesa, por meio das sesmarias. Em 1822, já durante o Império, as sesmarias foram extintas e a única forma reconhecida pelas normas vigentes à época para a reivindicação de terras passou a ser a posse (HOLSTON, 2013, p. 168).

Na ausência de instituições capazes de demarcar a contento os limites fundiários das posses, o próprio Estado não tinha como identificar as terras públicas, as quais eram constantemente apropriadas por latifundiários que possuíam condições de assegurar seu domínio sobre o território ocupado. Quando necessário, a miscelânea de atos normativos que tratava das questões fundiárias era habilmente manipulada pelos filhos da elite latifundiária, os quais eram mandados para a Universidade de Coimbra para estudar direito. Retornando ao Brasil, os bacharéis em direito ocupavam os postos da burocracia estatal recém formalmente emancipada da metrópole, prontos para defender os interesses da elite da qual provinham atuando como “[...] juízes, legisladores, políticos, administradores e chefes de Estado [...]” (HOLSTON, 2013, p. 166).

A necessidade de efetiva ocupação do território e o declínio da escravidão estão relacionadas com a demanda por um novo marco regulatório em relação às terras no Brasil. Assim, em 1850, entrou em vigor a lei nº 601, conhecida como Lei de Terras, a qual, no seu art. 1º, dispunha o seguinte: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” (BRASIL, 1850). A mesma lei ainda estabeleceu um novo regime jurídico para a propriedade pública e para a propriedade privada, legalizou

posses consolidadas e criminalizou a ocupação de terras devolutas. A Lei de Terras, portanto, buscou tornar a forma mercadoria o meio por excelência para adquirir propriedade fundiária.

A Lei de Terras ao instituir a forma mercadoria como forma principal de adquirir terras devolutas criou obstáculo enorme no que diz respeito ao acesso à terra. Não houve a esperada racionalização do sistema fundiário brasileiro, pois a lei não impediu a ocorrência em larga escala de fraudes e ocupações irregulares promovidas por latifundiários. No entanto, a lei nº 601 foi bem sucedida em um de seus objetivos; o de impedir o acesso de “[...] cidadãos e imigrantes pobres à propriedade de pequena escala.” (HOLSTON, 2013, p. 182), objetivo este relacionado com a fixação da força de trabalho imigrante nos latifúndios brasileiros, após a insustentabilidade da manutenção da escravidão no País.

No século XIX, além da busca pela importação da força de trabalho de imigrantes, o Brasil, contava com entre um milhão e meio e dois milhões de seres humanos escravizados (FURTADO, 2007, p. 173). A forma mercadoria da terra, portanto, configurou-se como um dos mecanismos mais eficazes para impedir que os trabalhadores pudessem acessar parcela do espaço como meio de subsistência. A concentração fundiária, a forma mercadoria da terra e a existência de um grande número de indivíduos sem acesso a esse meio de subsistência contribuiu para que o interior do País ficasse despovoado, enquanto a população sem-terra era empurrada para o litoral, notadamente para as cidades, para servir de “força de trabalho barata” (HOLSTON, 2013, p. 184).

Embora não esteja mais em vigor, a Lei de Terras foi instrumento normativo central na conformação das barreiras em relação ao acesso ao espaço socialmente produzido por parte das classes despossuídas. As mudanças subsequentes no regime jurídico aplicável à propriedade fundiária no Brasil não alteraram em sua essência a forma na qual o espaço aparece dentro dos limites do território brasileiro. Portanto, antes de causar uma mudança profunda na situação de concentração fundiária no País, a forma mercadoria e a propriedade moderna consolidaram a situação secular de concentração fundiária, o que se refletiu na urbanização do Brasil.

O aperfeiçoamento da mercantilização do espaço e as constantes secas no Ceará contribuíram para a criação de comunidades marginalizadas, nas quais habitavam as classes despossuídas de Fortaleza. Assim, o deslocamento de trabalhadores sem-terra e deslocados forçados em virtude da seca para a cidade precedeu o processo de urbanização mais intenso, relacionado com a industrialização (RUFINO, 2012, p. 113). Aqueles que vinham do campo para a cidade buscavam o espaço urbano vazio para fins de moradia. Caso não houvesse resistência, a ocupação se consolidava e atraía mais pessoas que buscavam na cidade uma

oportunidade para obter melhores condições de vida. Conforme as ocupações aumentavam, aumentavam também os conflitos fundiários urbanos, pois os ditos proprietários das terras eventualmente reivindicavam o espaço ocupado, mesmo após a consolidação da ocupação. Além disso, boa parte dessas ocupações ocorriam e ocorrem no espaço urbano “indesejado”, ou seja em áreas alagáveis, áreas de risco, áreas distantes de onde se concentra a infraestrutura urbana e etc.

Esse processo de urbanização excludente se aprofundou na cidade desde pelo menos a década de 1930 (RUFINO, 2012, p. 110), com a intensificação das relações capitalistas de produção do espaço. A comunidade do Poço da Draga, por exemplo, originalmente formada por pescadores e jangadeiros, consolidou-se provavelmente em meados das primeiras décadas do século XX<sup>30</sup> (ALMEIDA, 2014, p. 153). O Poço da Draga continua a existir nos dias atuais e ainda é um espaço de segregação socioespacial, com diversas questões relacionadas a dificuldades no acesso a serviços públicos, notadamente no que diz respeito aos serviços ligados às questões de moradia. Outras comunidades com características de favela que surgiram na mesma época poderiam ser citadas para evidenciar a urbanização excludente que se desenhava em Fortaleza a partir da primeira metade do século XX. Exemplos de tais comunidades são: Cercado do Zé Padre, Mucuripe, Lagamar, Morro do Ouro, Varjota, Meireles, Papoquinho, Pirambu, Estrada de Ferro, dentre outras favelas que se formaram entre as décadas de 1930 e 1950 (SOUZA, 2006, p. 138).

Embora a questão da moradia seja presente de forma marcante pelo menos desde o século XIX na cidade de Fortaleza, foi a intensificação do processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização da cidade, a partir da segunda metade do século XX, que fez com que os já existentes problemas em relação ao acesso à moradia se tornassem algo sistemático na capital cearense. Conforme observa Davis (2011), o aumento da urbanização do mundo, a partir do século XX, deu-se em boa parte devido à acelerada urbanização dos países localizados na periferia do capitalismo. No caso do Brasil, Santos (1993, p. 29 – 30) coloca em números a realidade da assustadora velocidade da urbanização do País no século XX. Segundo o geógrafo baiano, em 1940 a taxa de urbanização brasileira era de 26,35%. Quarenta anos depois, em 1980, 68,86% da população brasileira vivia em cidades. No início

---

<sup>30</sup> O marco temporal exato de nascimento do Poço da Draga não é consenso. Alguns pesquisadores apontam a primeira metade da década de 1920 como marco histórico de existência da comunidade. Não obstante, há posicionamentos no sentido de ser o marco inicial da comunidade a década de 1930, a década de 1940, a década de 1950 e até mesmo a década de 1970. A própria comunidade, por sua vez, afirma que o ano inicial de sua existência é 1906. Embora existam sensíveis divergências, é certo que desde o século XIX existiam jangadeiros e pescadores atuando no local (ALMEIDA, 2014, p. 153-154).

dos anos 1990, a população urbana brasileira superou a proporção de 77% da população.

A dimensão da velocidade absurda da urbanização do País, contudo, só fica mais evidente quando colocada em números absolutos. Santos afirma que somente entre 1960 e 1980, à população urbana brasileira somou-se um contingente de cinquenta milhões de indivíduos. Entre 1970 e 1980, o aumento da população urbana no Brasil correspondeu à totalidade da população urbana no País em 1960. A intensidade e a velocidade da urbanização brasileira no século XX colocou as cidades do País sob imenso estresse, pois a infraestrutura urbana existente não conseguia comportar um aumento da população urbana de tamanha monta.

A rápida urbanização brasileira deve ser compreendida como um fenômeno de continuidade ao processo de deslocamento da força de trabalho brasileira para o litoral, em virtude da impossibilidade de acesso a terras, descrito por Holston. Portanto, a urbanização do País não apenas se deu de forma acelerada, se comparada com a urbanização de países do centro do sistema capitalista, mas também foi marcada pela presença massiva de indivíduos cuja origem remonta aos grupos sociais que foram explorados como força de trabalho na secular estrutura econômica brasileira alicerçada no latifúndio.

Assim, as classes despossuídas, que no contexto urbano tinham (e têm) como função principal na sociabilidade capitalista o fornecimento da sua força de trabalho em troca de uma remuneração que mal possibilita sua subsistência tiveram ou de alugar de maneira precária habitações ou, de maneira mais precária ainda, construir suas próprias casas, durante os períodos de folga do trabalho (MARICATO, 2015, p. 20). A extrema concentração fundiária e a exploração capitalista do trabalho humano são variáveis centrais na compreensão do surgimento das favelas no Brasil, as quais, de acordo com Maricato, fazem parte, no País, da reprodução da força de trabalho formal.

Surgem, assim, nas cidades brasileiras situações de exclusão urbanística, em virtude da gigantesca ocupação ilegal do solo urbano (MARICATO, 2013, p. 122). A industrialização e a rápida urbanização do Brasil no século XX veio junto com o surgimento de inúmeros “bairros de má-fama”. Nesses bairros, situados muitas vezes nas fronteiras da expansão urbana das cidades, as condições de moradia se tornaram uma das principais questões a serem enfrentadas por aqueles excluídos do acesso à terra.

Fortaleza seguiu essa tendência observada para o Brasil, na segunda metade do século XX. A industrialização do Ceará se deu de forma inicialmente rudimentar, em decorrência do aumento da produção de algodão, a partir do final do século XIX, em um ciclo que durou até a metade do século XX (PAIVA, 2012, p. 6). Até a década de 1960, a

industrialização do Ceará era sobretudo dependente do cultivo do algodão, tendo, portanto, caráter subsidiário em relação à produção agrícola, a qual ocupava até então 45.7% do Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará.

A infraestrutura de transporte, notadamente as ferrovias e estradas, convergia para Fortaleza. Assim, indústrias e trabalhadores foram atraídos para a cidade. A construção, na década de 1940 do porto do Mucuripe também teve impacto significativo no desenvolvimento urbano da capital cearense. Todavia, embora a indústria passasse a ter mais presença na cidade, a urbanização de Fortaleza se deu mais nesse período em virtude da consolidação da cidade como polo comercial e de fornecimento de serviços. De 1950 a 1960, Fortaleza cresceu de 270,169 para 514,813 habitantes (PAIVA, 2012, p. 7).

Entre 1960 e 1980 ocorreu um segundo período de industrialização do Ceará, que teve fortes impactos na urbanização de Fortaleza. A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e a criação do primeiro distrito industrial do Ceará, Maracanaú, foram centrais para esse segundo momento da industrialização cearense. Esse período também foi marcado pela queda da participação do setor primário no PIB do Ceará e pela gênese do processo de metropolização de Fortaleza, a partir do desenvolvimento de Maracanaú e a sua conseqüente conurbação com a capital. No período da década de 1960 à década de 1980 a população de Fortaleza praticamente triplicou, chegando à marca de 1.308.919 de habitantes (PAIVA, 2012, p. 9).

A partir da década de 1980, operou-se no Ceará um processo de busca por maior dinamização econômica e integração da produção do Estado aos mercados globais (ELIAS; PEQUENO, 2013, p. 104). Por meio de incentivos fiscais, modernização da infraestrutura e parcerias com entidades internacionais, o Ceará conseguiu atrair um grande fluxo de investimentos, que tiveram como consequência o aumento da produção industrial, com grandes impactos no desenvolvimento urbano das cidades do Estado. Nesse contexto de desenvolvimento econômico do Estado do Ceará e de acelerado processo de urbanização, Fortaleza, no começo dos anos 2000, já havia superado a marca dos 2,1 milhões de habitantes (SOUZA, 2006, p. 135).

A rápida urbanização de Fortaleza veio acompanhada com o crescimento das favelas da cidade, tanto em número como em tamanho. Em 1970, estudos indicavam que já havia em Fortaleza setenta e três favelas, um total de 37.078 domicílios, no qual morava uma população estimada de 223.000 pessoas. Em 1991, o número de pessoas vivendo em favelas já havia aumentado exponencialmente. Nessa época, Fortaleza já contava com trezentas e treze favelas e quarenta e dois núcleos favelados, áreas nas quais viviam 544.730

peças, aproximadamente 31% da população da cidade (SOUZA, 2006, p. 138). Em 1991, a população favelada já era superior à população total de Fortaleza na década de 1960.

O aumento das favelas em Fortaleza se acentuou após a segunda metade do século XX, mas as intervenções estatais no sentido de abordar o fenômeno não se resumem a esse período mais recente da história. Conforme já exposto, as primeiras formas de intervenção estatal urbana relacionadas com questões de habitação em Fortaleza ocorreram em virtude de razões sanitaristas, seguindo a tendência observada em outras cidades do País, como o Rio de Janeiro (PONTE, 2016, p. 62). O objetivo das intervenções estatais era deslocar os pobres das áreas urbanizadas para evitar a contaminação da cidade pelas mazelas em geral, tanto biológicas como éticas, morais e sociais, que estariam presentes nesses aglomerados urbanos que se formaram nas cidades. A lógica sanitarista marcaria por muito tempo a forma como o Estado lidaria com a questão da moradia no Brasil.

A partir da década de 1930, a sociedade brasileira passou a aperfeiçoar uma superestrutura estatal com a previsão mais intensa de direitos econômicos, sociais e culturais, o que fez com que surgissem iniciativas como a Fundação da Casa Popular, a primeira instituição nacional voltada para a promoção de habitações para a população de baixa renda. Desenvolveu-se, portanto, a ideia de promover o acesso à moradia por uma perspectiva social, de distribuição de renda e não mais apenas buscar formas de realocar os pobres em locais diversos da cidade por questões sanitárias. Todavia, embora presentes desde o século XIX, e, sobretudo a partir da década de 1930 no Brasil, as intervenções estatais sobre a questão da moradia em Fortaleza até a década de 1960 poderiam ser caracterizadas como assistemáticas e isoladas (BARBOSA, 2009, p. 46), pois é justamente a partir dessa década que são desenvolvidas políticas habitacionais de maneira sistematizada e com ampla visibilidade.

Na década de 1960, nasceu o BNH, que tinha como uma de suas atribuições a operacionalização do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o qual, por sua vez, foi construído a partir de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Entre 1964 e 1986, foram construídas cerca de 4,5 milhões de moradias com financiamento do SFH. No entanto, apenas aproximadamente 1,5 milhão dessas moradias foram destinadas à população de baixa renda (PONTE, 2016, p. 66).

Em Fortaleza, a primeira grande ação de combate ao déficit habitacional que cresceu ao longo da história da cidade foi comandada pela Companhia de Habitação do Ceará (CHCE). Tratou-se da construção de um conjunto habitacional no bairro Pirambu, que contava com cento e vinte e seis unidades, em 1963. Em 1965, a CHCE foi incorporada pelo

SFH e foi renomeada como Companhia de Habitação – Ceará (COHAB – CE). A partir da década de 1970, iniciou-se a construção de grandes conjuntos habitacionais em Fortaleza (BARBOSA, 2009, p. 48), sendo boa parte da construção desses conjuntos habitacionais operacionalizada por meio da COHAB-CE.

Conjuntos habitacionais que futuramente dariam origem a bairros inteiros foram construídos nessa época, como por exemplo Cidade 2000, José Walter, Conjunto Ceará, Beira Rio, Nova Assunção e etc. (BARBOSA, 2009, p. 48). Esses grandes conjuntos habitacionais foram destinados à classe média e se localizavam nas periferias da cidade. Com a construção de conjuntos habitacionais periféricos, as áreas situadas entre o centro e as periferias das cidades se valorizaram. Ato contínuo, a partir de 1971, a prefeitura de Fortaleza iniciou um processo amplo de “desfavelização” da cidade, com a remoção massiva das habitações das populações de baixa renda do centro das áreas centrais da cidade e com o seu reassentamento em conjuntos habitacionais periféricos (BARBOSA, 2009, p. 48).

Em Fortaleza, portanto, parte das habitações construídas por meio do BNH contribuíram para o processo de periferação da cidade e para o aumento da segregação socioespacial, na medida em que o foco da política de habitação era a produção massiva de moradias nas periferias da cidade para que as classes populares tivessem acesso à “casa própria” (ROLNIK, 2015, p. 282), sem que houvesse considerações profundas sobre a localização da casa na cidade. Entre as décadas de 1970 e 1980, diversos programas para a construção de habitações populares foram aplicados em Fortaleza (BARBOSA, 2009, p. 49). Não obstante, a questão da moradia não foi solucionada durante esse período, o qual durou até o colapso das condições sociopolíticas e econômicas que sustentavam a configuração do Estado brasileiro que possibilitou a existência do BNH.

Com o fim do BNH em 1986 e com a redemocratização do País, surgem diversos outros programas estatais voltados para a construção de habitações e para a urbanização de favelas. Contudo, nessa nova fase e até o começo dos anos 2000, o País deixa de contar com uma arquitetura estatal e jurídica sistematizada e centralizada para responder às questões de moradia. Os novos marcos legais e teóricos que estavam sendo gestados no seio das reivindicações populares só viriam a ganhar o direito positivo e a se consolidar na superestrutura estatal brasileira, a partir do ano 2000.

A retomada de grandes investimentos do Governo Federal em infraestrutura só ocorreu em meados dos anos 2000 (MARICATO, 2014, p. 64). Com a retomada dos investimentos, destacaram-se o PAC para habitação e saneamento básico e o próprio PMCMV. Antes, no entanto, da consolidação do PMCMV, cumpriram papel importante as

instituições surgidas no âmbito da luta pela Reforma Urbana e iniciativas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que teve parte da sua sistemática incorporada pelo PMCMV. Em Fortaleza, diversas ações no que diz respeito à habitação de interesse social foram realizadas. Contudo, não se constatou um grande impacto na redução do déficit habitacional nesse período (BARBOSA, 2009, p. 55).

Conforme já mencionado, a partir da CF/88 o direito à moradia passou a ter mais força no ordenamento jurídico brasileiro. A partir dos anos 2000, o contexto sociopolítico permitiu que diversas reivindicações de movimentos sociais tomassem a forma de institutos jurídicos e instituições voltadas para a concretização do direito à moradia. Embora tais reivindicações sejam limitadas pela forma jurídica capitalista, existe uma margem de atuação na qual as classes despossuídas podem ter suas reivindicações parcialmente atendidas. Por esse motivo, desde a redemocratização, os movimentos sociais têm atuado intensamente nas disputas envolvendo a legislação urbanística brasileira.

Assim, quando os despossuídos se organizam para reivindicar do Estado a concretização de direitos, muitas vezes a superestrutura da sociedade capitalista é tensionada a tal ponto que concessões se tornam inevitáveis. Conforme observa Mariano (2010, p.117), a atual complexidade do Estado dá margem para diversas formas de disputa, pois a superestrutura estatal não pode mais ser caracterizada apenas como uma máquina burocrática de opressão das elites. Nesse sentido, embora seja necessário ter em mente os limites intrínsecos da forma jurídica, no que diz respeito às possibilidades de concretização das reivindicações das classes populares, é preciso buscar compreender como a mobilização popular conformou o ordenamento jurídico brasileiro na busca de tornar realidade o acesso à moradia, já que tais reivindicações dentro da sociabilidade capitalista são feitas na seara da forma jurídica.

#### **4.2 O contraditório processo de construção do PDPFor: como a disputa pela cidade de Fortaleza se refletiu na lei complementar municipal n° 62/2009**

Fortaleza possui um histórico de mobilização popular para a reivindicação de melhorias no que diz respeito às condições de habitação que praticamente segue o histórico do surgimento das primeiras favelas da cidade. Nesse sentido, destacam-se os movimentos surgidos nas décadas de 1950 e 1960, oriundos de bairros populares como Pirambu, Lagamar e Dias Macedo (BARBOSA, 2009, p. 100). Destaca-se também o fato que, desde 1946, o Partido Comunista Brasileiro, a partir do movimento sindical, procurava orientar e organizar os movimentos populares na capital cearense. Setores progressistas da Igreja Católica também tiveram papel importante na mobilização popular em Fortaleza, sobretudo

a partir da década de 1970 (BARBOSA, 2009, p. 102).

A postura de tais movimentos, inicialmente, tinha um caráter mais acentuado de enfrentamento em relação ao Estado, tendo em vista que o desenvolvimento do que Gohn (2011, p. 342) chama de “era movimentista”, que ocorreu dentre as décadas de 1970 e 1980, ocorreu durante a Ditadura Militar. Após esse momento de desenvolvimento de movimentos sociais que se opunham à Ditadura Militar, que ocorreu não só no Brasil, mas em toda a América Latina, os movimentos populares passaram a se organizar de maneira mais institucionalizada (GOHN, 2011, p. 342).

Essa fase de institucionalização dos movimentos populares coincide com a abertura política da superestrutura estatal brasileira, que marcou o fim da Ditadura Militar. Com a CF/88 e a legislação produzida após a década de 1990, os direitos ganharam uma maior força no debate público e na realidade brasileira, assim como proliferaram mecanismos de participação social institucionais, característicos de uma democracia participativa. Nesse contexto, a partir da CF/88 e do Estatuto da Cidade, o processo de planejamento urbano e formulação do plano diretor das cidades ganhou um novo propósito.

Fortaleza já teve diversos planos urbanísticos. Desde o século XIX diversas tentativas de planejar o desenvolvimento do espaço urbano na cidade se sucederam. Nenhum desses planos, contudo, possuía como razão de existência a concretização das promessas do Estado Democrático de Direito por meio da terra urbana. Essa tarefa só foi conferida aos planos diretores a partir da CF/88. Portanto, o primeiro plano diretor cujo fundamento último se encontrava no capítulo da política urbana da CF/88 foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (PDDU) de 1992.

Embora em vigor já após as diretrizes estabelecidas pela CF/88, o PDDU reproduziu o padrão tecnicista dos planos anteriores e suas modificações. Em verdade, o PDDU pode ser interpretado, assim como os planos urbanísticos fortalezenses da segunda metade do século XX, como uma continuidade, uma vez que trouxe sobretudo “[...]adaptações sobre um velho arcabouço inúmeras vezes adaptado [...]” (FORTALEZA, 2015e, p. 32).

Portanto, o PDDU pode ser mais caracterizado como uma continuidade e como uma atualização de planos urbanísticos anteriores do que como um plano diretor paradigmático, inspirado pelos ideais do capítulo da política urbana da Constituição. No que diz respeito ao direito à moradia, contudo, o PDDU trouxe disposições interessantes. Um exemplo de tais disposições pode ser encontrado nos artigos 73 a 76 do plano, que regulavam as intervenções a serem realizadas nos “assentamentos espontâneos”. Os artigos

73 a 76 do PDDU podem ser considerados como uma versão primitiva das ZEIS, presentes no PDPFor (MATTOS, 2017, p. 64).

Mesmo contando com disposições voltadas para a concretização do direito à moradia, os institutos presentes no PDDU não contribuíram muito com o avanço da universalização desse direito em Fortaleza. As diretrizes constitucionais até podiam ser visualizadas no PDDU, mas de maneira incipiente. Mattos (2017, p. 64) observa que temáticas progressistas compatíveis com a agenda urbana da CF/88 estavam presentes, destacando a existência de instrumentos que poderiam ser usados para o cumprimento da função social da propriedade e para a operacionalização da política urbana. Todavia, esses instrumentos não eram autoaplicáveis e não foram aplicados durante a vigência do PDDU.

Portanto, mesmo com a relativa internalização de alguns aspectos do novo marco teórico e normativo no que diz respeito à política urbana no País, o PDDU teve impacto extremamente reduzido no que diz respeito à concretização do direito à moradia, tendo em vista que os instrumentos previstos no plano sequer foram aplicados nos mais de dez anos da sua vigência.

O próprio PDDU previa o prazo de dez anos para a sua revisão. Essa disposição foi reforçada e tornada obrigatória em nível federal com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade. A mesma lei ainda estabelece, no seu art. 52, VII, que o prefeito que não tomar as medidas necessárias para a realização da revisão da lei que estabelece o plano diretor no prazo previsto deverá responder por improbidade administrativa.

Dessa forma, tanto em virtude do próprio prazo estabelecido pelo PDDU como em virtude da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, o plano diretor de Fortaleza começou a ser revisto no ano de 2002. De início, o município de Fortaleza pretendia se valer de um processo de revisão do plano diretor meramente técnico, sem participação popular. Para tanto, houve a contratação da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF), por meio de dispensa de licitação.

A ASTEF é uma fundação de apoio vinculada à Universidade Federal do Ceará e tinha como atribuição a elaboração do novo plano diretor. Não obstante, não foi estabelecida metodologia de participação popular e não foram feitos estudos e diagnósticos aprofundados sobre a realidade urbana de Fortaleza, o que fez com que o processo tivesse se tornado problemático desde o seu início (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 24). A falta de participação popular não era a única violação ao Estatuto da Cidade presente no processo de revisão do PDDU, que deu origem ao projeto de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o qual, por sua vez, ficou conhecido como LegFor.

Além de ter sido elaborado sem a devida participação popular, o LegFor pouco avançava em relação ao PDDU, o qual, por sua vez também seguia a linha de revisão e atualização da legislação anterior, embora tenha tido seu período de vigência já sob a égide da CF/88. Em virtude da participação popular insatisfatória e do conteúdo que o LegFor estava tomando, o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), articulação de diversas entidades e movimentos populares que pautavam o direito à cidade e o direito à moradia em Fortaleza, lançou em 2004 a campanha de *advocacy* “Por um Plano Diretor Participativo” (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 25).

A campanha do NUHAB contava com diversas atividades de mobilização e formação popular e tinha como objetivo sensibilizar comunidades e movimentos populares para a importância do processo de revisão do plano diretor de Fortaleza, buscando ainda alertá-los acerca da proposta do município para o próximo plano diretor. Outro objetivo da campanha de *advocacy* do NUHAB era o de conseguir a suspensão do trâmite do processo de revisão do plano diretor pela via judicial, em virtude das ilegalidades do processo, em relação às disposições do Estatuto da Cidade (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 25).

Dessa forma, ainda em 2004 foi ajuizada ação civil pública para questionar o processo de revisão do PDDU. A ação deu origem ao processo nº 0020673-46.2004.4.05.8100 e seus autores foram o Ministério Público Federal e a Federação de Bairros e Favelas, entidade integrante do NUHAB (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 26). Em 2009, a ação foi julgada sem resolução de mérito em primeira instância, mas já havia cumprido importante papel de mobilização popular para que fosse feita pressão para que o LegFor não viesse a se tornar o plano diretor de Fortaleza.

A campanha desenvolvida pelo NUHAB teve repercussão nacional e foi utilizada como referência para casos análogos ocorridos em diversos municípios. Não obstante, o Executivo Municipal enviou o LegFor à Câmara de Vereadores. No legislativo municipal, articulações foram feitas com alguns vereadores para que ocorresse um mínimo debate com a sociedade civil, anterior à aprovação do novo plano diretor. Foram asseguradas vinte e duas audiências, mas somente cinco foram de fato realizadas. Mesmo com a evidente rejeição às possibilidades de participação popular por parte do legislativo municipal, os movimentos populares ocuparam o poder legislativo por três semanas, nos momentos nos quais eram realizadas as sessões de votação das matérias pertinentes ao plano diretor de Fortaleza (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 27).

Ainda em 2004, ocorre substancial mudança na conjuntura política no âmbito de Fortaleza. Naquele ano, a candidata à prefeitura pelo PT, Luizianne Lins, foi eleita. A eleição

de Luizianne Lins produziu efeitos profundos no que diz respeito ao processo de revisão do plano diretor. Ainda em dezembro de 2004, a pressão dos movimentos populares, juntamente com um pedido formulado pela prefeita eleita, mas não empossada, tiveram como consequência a retirada do projeto de lei do plano diretor enviado na gestão anterior da votação na câmara. Em maio de 2005, o projeto anterior foi retirado da Câmara, fechando o ciclo da primeira fase da revisão do plano diretor de Fortaleza, com expressiva vitória para o movimento pela Reforma Urbana em Fortaleza (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 27).

Quando o PT chega ao executivo municipal, a gestão incorpora à máquina estatal lideranças políticas importantes ligadas à pauta do planejamento urbano, que faziam oposição à gestão anterior, de Juraci Magalhães (MACHADO, 2010, p. 296). Contudo, já no início da gestão ocorrem tensões dentro do campo político no qual se situava o PT a época, gerando conflitos entre os quadros do partido e entre quadros de partidos aliados. A situação se torna mais complexa na medida em que militantes do próprio NUHAB passaram a fazer parte da folha de pagamento da Prefeitura de Fortaleza, alterando substancialmente a forma como as principais organizações de articulação de movimentos pela Reforma Urbana e pelo direito à moradia se relacionavam com o município (MACHADO, 2010, p. 297). Essa composição do governo municipal teve influência decisiva no texto final do PDPFor.

Apesar de contar com militantes pela Reforma Urbana e pelo direito à moradia, com técnicos progressistas e com diversas outras personalidades ligadas à luta pelo direito à cidade e pelas reivindicações das classes despossuídas, o governo petista, de início, não conferiu a importância necessária ao processo de revisão do plano diretor de Fortaleza (MACHADO, 2010, p. 304). A prefeitura investia mais no processo elaboração do orçamento municipal, por meio do orçamento participativo (IACONIVI; PINHEIRO, 2016, p. 31) e tratava o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza como algo secundário. Na verdade, parte dos técnicos da prefeitura possuía a leitura de que o processo de elaboração do orçamento municipal era algo fundamentalmente diferente do processo de revisão do plano diretor, quando, na verdade, ambos os processos são essenciais para o planejamento do desenvolvimento urbano de um município.

Apesar de o projeto construído sem participação popular ter sido descartado em 2005, o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza que ia dar origem ao PDPFor só foi recommençado de fato em 2006. No dia 10 de fevereiro desse ano, ocorreu a posse do Núcleo Gestor do Plano Diretor, colegiado cuja principal função seria coordenar o processo de revisão do plano. Nos dias 16 e 17 de fevereiro de 2006, o Núcleo Gestor teve as suas duas primeiras reuniões, dando início ao desenvolvimento de suas atribuições (MACHADO,

2010, p. 309).

Em 8 de abril de 2006, foi realizado o I Fórum do Plano Diretor Participativo, o qual contou com a presença de mais de oitocentas pessoas. Esse evento foi utilizado pela prefeitura para apresentar aos participantes as sínteses das leituras comunitárias realizadas nas primeiras reuniões com a população. O I Fórum também foi o momento de consolidação de um diagnóstico dos problemas da cidade, necessidades e prioridades da população, de forma a definir os eixos estruturantes para o novo plano diretor (MACHADO, 2010, p. 318).

Após o I Fórum, entre maio e junho de 2006 foram realizadas quatorze audiências públicas territoriais, nas áreas de participação definida. Os objetivos dessas audiências eram basicamente os seguintes:

- 1) discutir com a população os cinco eixos estratégicos do plano: acesso democrático à terra e à habitação regularizada; ordenar o crescimento urbano e promover a cidade acessível; promover uma cidade sustentável para as futuras gerações; gestão democrática e cidade de oportunidades para todos; 2) eleger delegados territoriais que “passarão a representar as comunidades no Congresso do Plano Diretor”, representando aproximadamente 20% dos votos válidos no Congresso (MACHADO, 2010, p. 319).

Sobre essa parte específica do processo de revisão do plano diretor de Fortaleza Iacovini e Pinheiro (2016, p. 30) observam que existiram falhas metodológicas sensíveis na condução das audiências. Os autores pontuam que o primeiro grande equívoco foi a pouca publicidade conferida às audiências, o que comprometeu a participação popular em alguns dos espaços. Nessa fase do processo de revisão do plano diretor, foram registradas audiências com a presença de cerca de apenas dez pessoas. Além da falta de publicidade, os autores observam que a mobilização para as audiências foi delegada de maneira inadequada ao núcleo gestor do processo de revisão, sem que houvesse estrutura e recursos para tanto. Outro problema apontado foi a inadequada capacitação promovida pelos facilitadores.

Mesmo com as problemáticas acima apontadas, o processo de revisão do plano diretor continuou. Ao contrário do processo que deu origem ao LegFor, o processo de revisão que se desenvolveu durante a gestão Luizianne Lins teve inegável participação popular, apesar das críticas que podem ser feitas no que diz respeito às contradições presentes em todo o processo. Assim, após a fase de audiências públicas territoriais, ocorreu, em 30 de julho de 2006, o II Fórum do Plano Diretor de Fortaleza, o qual foi denominado “A Cidade que Queremos”. Participaram do Fórum mais de quatrocentos delegados, representantes de diversos segmentos sociais. No Fórum, os delegados elegeram 80% dos delegados que estariam legitimados para deliberar no Congresso do PDPFor (MACHADO, 2010, p. 320).

Após o processo de participação popular por meio das audiências territoriais,

fóruns e outros espaços de deliberação, da realização de estudos e coleta de dados, nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2007 e nos dias 10 e 11 de fevereiro daquele ano foi realizado o Congresso do Plano Diretor Participativo, cujo objetivo principal era o de “[...] discutir e deliberar sobre o anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza” (MACHADO, 2010, p. 321). Os congressistas deliberaram sobre o projeto de lei, com o objetivo de concluir os trabalhos da elaboração do projeto, para que este pudesse ser enviado à Câmara dos Vereadores de Fortaleza.

A composição dos delegados do Congresso se deu da seguinte forma:

Foram eleitos 547 Delegados, nas Audiências Territoriais, no II Fórum do PDPFor, na audiência especial para Criança e Adolescente e na Segunda Chamada Pública dos segmentos, distribuídos da seguinte forma: I- Administração pública municipal com 234 delegados(as); II- Movimentos sociais e populares com 74 delegados(as); III – Entidades empresariais com 22 delegados(as); IV – Entidades profissionais com 11 delegados(as); V – Organizações não governamentais (Ongs) com 09 delegados(as); VI – Crianças e Adolescentes, com 06 delegados(as); VII – Entidades trabalhadoras com 11 delegados(as); VIII – Entidades acadêmicas e de pesquisas com 12 delegados(as); IX – Representantes territoriais, com 117 delegados(as); X – Representantes do Núcleo Gestor, com 40 delegados(as) (MACHADO, 2010, p. 322).

A lista de delegados participantes do Congresso, no entanto, só conta com quatrocentos e nove assinaturas. Dos quatrocentos e nove delegados participantes, o Poder Público possuía duzentos e cinco, ou seja, a maioria absoluta. Os demais delegados estavam distribuídos entre os diversos segmentos da sociedade civil. O processo todo de revisão do plano diretor de Fortaleza foi marcado por contradições, vitórias e derrotas, no que diz respeito aos diversos interesses conflitantes envolvidos. A partir disso, é possível caracterizar o projeto de lei que deu origem ao PDPFor, e o próprio PDPFor, como um documento ambíguo, no qual estão plasmados diversas perspectivas para o desenvolvimento urbano de Fortaleza.

Em 12 de março de 2008, o projeto de lei que iria dar origem ao PDPFor foi enviado à Câmara Municipal de Fortaleza. Na Câmara de Vereadores, é possível dividir a tramitação do projeto de lei do plano diretor em três momentos:

a) a realização de dezesseis Audiências Públicas entre maio e novembro de 2008; b) no período de novembro e dezembro de 2008, negociações não institucionalizadas entre os agentes sociais participantes do processo, mediadas pela Relatoria da Comissão do Plano Diretor da Câmara Municipal; c) a tramitação formal do Projeto do PDPFor em Sessões Legislativas de 19 e 22/12/08, em 1º e 2º votação, consensuais (MACHADO, 2010, p. 325).

Em 2 de fevereiro de 2009, foi promulgada a lei complementar nº 62 de 2009, que instituiu o PDPFor. A lei foi publicada no Diário Oficial do Município do dia 13 de março de 2009, com período de vacância de sessenta dias, conforme disposto no art. 327 do PDPFor. Assim, do início do processo de revisão do PDDU até a entrada em vigor do

PDPFor, houve um interregno de cerca de sete anos.

Assim como ocorreu com o texto do capítulo da política urbana da CF/88 e com o Estatuto da Cidade, o PDPFor foi resultado de um intenso processo de disputas. O texto da lei, por sua vez, reflete essas contradições. Se a regra era que os planos diretores de Fortaleza fossem elaborados de maneira tecnicista, assegurando os interesses do capital imobiliário para a cidade, o PDPFor rompe com essa tendência ao trazer para o direito positivo municipal parte das reivindicações das classes despossuídas para a cidade.

No entanto, o PDPFor não deixa de ser ambíguo, na medida em que os interesses dos movimentos populares foram contestados pelos interesses do capital. Mesmo com a participação popular garantida de maneira minimamente satisfatória, diversas disposições do próprio PDPFor, notadamente no que diz respeito aos instrumentos de política urbana voltados para a concretização do direito à moradia, foram prejudicadas no próprio texto da lei, fazendo com que a implementação desses instrumentos fosse dificultada ou até mesmo impossibilitada.

Ressalte-se ainda que todos os esforços das classes despossuídas, no que diz respeito à disputa pela concretização do direito à moradia por meio do PDPFor, dão-se no seio da forma jurídica do capitalismo, ou seja dentro de uma forma social que tem como pressuposto o indivíduo sujeito de direitos e a propriedade privada, inclusive da terra. Dessa forma, a disputa é, por natureza, injusta, na medida em que os movimentos populares só podem reivindicar direitos e não os valores de uso correspondentes de maneira direta.

Então, o que ocorre é uma disputa injusta em diversos níveis. Primeiramente, a própria forma jurídica já castra as possibilidades de atuação das classes despossuídas, as quais ficam limitadas à reivindicação por direitos. Além de ter de reivindicar as parcelas da riqueza socialmente gerada em terreno desfavorável, os despossuídos têm de fazê-lo em igualdade formal com as organizações da sociedade civil que representam os interesses do capital. Por fim, os despossuídos não raro precisam enfrentar o próprio Estado, forma social cujo propósito de existência é basicamente a manutenção da sociedade capitalista.

Portanto, mesmo que o PDPFor em sua redação final contemplasse mais as reivindicações populares, existem diversas limitações no que diz respeito à concretização dos direitos correspondentes a tais reivindicações. A concretização do direito à moradia nos moldes estabelecidos pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade leva inevitavelmente a reflexões mais profundas acerca do próprio tipo de sociabilidade envolvido na reprodução das cidades. Assim, os movimentos populares procuraram superar os limites do próprio direito à moradia, no que diz respeito às pautas urbanas. Não obstante, limitados à sociabilidade capitalista, as

reivindicações populares acabam sempre por serem sequestradas pela forma jurídica.

#### **4.3 O programa previsto no Estatuto da Cidade e no PDPFor para o direito à moradia: as ações estratégicas da política habitacional e de regularização fundiária**

O PDPFor foi concebido como um instrumento à disposição da gestão municipal de Fortaleza que teria como um de seus objetivos a concretização do direito à moradia, nos moldes idealizados pelos movimentos que se articulam em torno da Reforma Urbana. Nesse perspectiva, conforme exposto no capítulo anterior, o direito à moradia aparece inseparável do conceito de direito à cidade e da ideia de função social da propriedade urbana.

Saule Júnior (2004, p. 215 – 216), analisando o direito à moradia sob a perspectiva do Estatuto da Cidade, articula os conceitos acima mencionados de maneira interessante, de modo a elucidar a relação entre direito à moradia, função social da propriedade e direito à cidade. Pontua o autor que, pela leitura do art. 2º do Estatuto da Cidade, o qual estabelece a garantia ao “direito a cidades sustentáveis”, o direito à moradia é uma necessidade do cidadão que precisa ser atendida por meio da função social da propriedade urbana. O autor observa que a conclusão lógica da interpretação conjunta dos artigos 2º e 39 do Estatuto da Cidade, sob a luz do art. 6º da CF/88, é a de que o direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis são parte do conteúdo do devido respeito à função social da propriedade urbana.

Observa-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro, ao acolher parte das demandas populares no que diz respeito às questões relacionadas à moradia tratou a concretização do direito à moradia como algo que diz respeito à cidade como um todo. O PDPFor seguiu de perto essa perspectiva. A efetiva concretização do direito à moradia demandaria não apenas a construção de habitações em massa, mas demandaria a efetiva articulação entre a moradia e as demais funções da cidade, o que se relaciona com a concepção ampla de direito à moradia que se desenvolveu no ordenamento jurídico brasileiro, até a idealização do PMCMV. Dessa forma, observa-se que o direito urbanístico brasileiro buscou seguir as diretrizes do Comentário Geral nº 4 do comitê de direitos econômicos sociais e culturais, no que diz respeito ao direito à moradia, bem como buscou seguir a legislação construída no ciclo de lutas relacionado com as pautas da Reforma Urbana.

Nesse contexto, o PDPFor incorporou à gestão municipal a possibilidade de utilização de todos os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, indo além do que dispõe o art. 42 da lei federal. Boa parte dos instrumentos em questão possuem relação direta com o direito à moradia e serão adiante analisados. O PDPFor trouxe ainda os

elementos elencados por Saule Júnior (2004, p. 267 - 268) em sua análise do plano diretor como instrumento de concretização do direito à moradia.

Para o programa de concretização do direito à moradia o PDPFor delineou os programas de habitação de interesse social, a definição de critérios e procedimentos para a execução de projetos de habitação de interesse social, a definição de políticas específicas para loteamentos populares favelas e cortiços e elencou diversos instrumentos de política urbana e regularização fundiária que foram colocados à disposição dos gestores municipais. Além disso, o PDPFor criou e delimitou cento e trinta e cinco ZEIS em Fortaleza e estabeleceu diretrizes para a aplicação de outros instrumentos de regularização fundiária, notadamente a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), a CUEM e a usucapião urbana.

Em uma análise meramente exegética da legislação, portanto, a redação final do PDPFor contempla os requisitos elencados por Saule Júnior, os quais estão de acordo com as normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, destaca-se ainda que o art. 3º do PDPFor: “Art. 3º - São princípios da Política Urbana: I - as funções socioambientais da cidade; II - a função social da propriedade; III - a gestão democrática da cidade; IV - a equidade.” (FORTALEZA, 2009). Machado (2010, p. 327) pontua que dos quatro princípios da política urbana estabelecidos pelo PDPFor, três são elementos essenciais defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Os dois primeiros títulos do PDPFor “Dos princípios da política urbana e dos Objetivos do PDPFor” e “Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais” (FORTALEZA, 2009) evidenciam a força da militância pela Reforma Urbana, uma vez que essa parte da lei é profundamente relacionada com as reivindicações dos movimentos populares urbanos. Desses dois títulos do PDPFor, pode ser extraído o programa para a concretização do direito à moradia idealizado pela lei, o qual, por sua vez, fundamenta-se no próprio capítulo da política urbana da CF/88 e nas diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e pela legislação relacionada com o ciclo auspicioso de lutas pela Reforma Urbana apontado por Maricato (2014, p. 99 – 100).

O PDPFor, em seus objetivos, estabeleceu diretrizes para a política de habitação de interesse social, a qual é central para a concretização do direito à moradia. Machado (2010, p. 329) divide os dezesseis objetivos estabelecidos no art. 4º do PDPFor em seis grupos, sendo o sexto o grupo de objetivos que busca a “[...] ampliação da oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de menor renda e a promoção da urbanização e da regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda”.

Embora todos os objetivos estabelecidos pelo art. 4º do PDPFor possam ser relacionados de alguma forma com o direito à moradia, os mais específicos sobre o tema são os previstos nos VIII e IX, que estabelecem, respectivamente, os seguintes objetivos: “[...] ampliar a oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda; [...]” e “[...] promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda; [...]”. Os princípios da política urbana e os objetivos do PDPFor se desdobram nas diretrizes da política de habitação e de regularização estabelecidas no art. 5º da lei. Tratam-se de dezenove diretrizes profundamente influenciadas pelas pautas dos movimentos pela Reforma Urbana<sup>31</sup>.

Observa-se, portanto, que as diretrizes da política de habitação incorporaram a

---

<sup>31</sup> Art. 5º - São diretrizes da política de habitação e regularização fundiária: I - democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna a todos os habitantes da cidade e, em especial, à população de baixa renda, com melhoria das condições de habitabilidade, acessibilidade, preservação ambiental, qualificação dos espaços urbanos e oferta de serviços públicos; II - articulação entre a política de habitação e regularização fundiária com as demais políticas setoriais na efetivação de políticas públicas inclusivas, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis; III - cumprimento da função socioambiental da terra urbana de forma a produzir lotes urbanizados e novas habitações em locais adequados do ponto de vista urbanístico e ambiental, proporcionando a redução progressiva do déficit e da inadequação habitacional; IV - respeito às normas e aos princípios de proteção dos direitos humanos e fundamentais, em especial o direito social à moradia, garantindo a adequação cultural, social, econômica, ambiental e urbanística da política habitacional; V - indução da utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a fim de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana; VI - estímulo à produção, por parte da iniciativa privada, de habitação voltada para o mercado popular, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura; VII - diversificação das formas de acesso à habitação de interesse social, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura; VIII - estabelecimento de normas especiais de urbanização, edificação, uso e ocupação do solo para a eficaz implementação dos programas de regularização fundiária e urbanística de assentamentos constituídos por população de baixa renda; IX - estímulo ao desenvolvimento e à utilização de processos tecnológicos que garantam a melhoria da qualidade construtiva, a adequação ambiental, a acessibilidade e a redução dos custos da produção habitacional; X - reabilitação e repovoamento das áreas centrais degradadas, utilizando-se de instrumentos que estimulem a permanência da população e atraiam novos moradores dos diferentes segmentos de renda; XI - inibição de novas ocupações irregulares nas áreas de preservação, recuperação e interesse ambiental mediante a aplicação de normas e de instrumentos urbanísticos e de fiscalização; XII - implementação de programas integrados de recuperação urbano-ambiental das áreas não passíveis de urbanização e regularização fundiária; XIII - consideração, para fins de realização do cadastro de programas e planos da política habitacional, do número de famílias e não de imóveis presentes nos assentamentos ocupados por população de baixa renda; XIV - consideração, nos programas habitacionais, do atendimento às famílias diagnosticadas como sendo moradoras de rua e das famílias que possuam pessoas com deficiência; XV - estímulo à fiscalização no sistema habitacional em parceria com os próprios beneficiários; XVI - garantia de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação ambiental e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento; XVII - captação de recursos financeiros junto aos setores público e privado para o impulso da Política de Habitação e Regularização Fundiária; XVIII - fortalecimento de processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos públicos destinados à Política de Habitação e Regularização Fundiária, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisões; XIX - articulação entre os diversos atores do setor público em suas diversas esferas, do setor privado, das universidades, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, a fim de desenvolver alternativas sustentáveis de regularização fundiária e provisão habitacional (FORTALEZA, 2009).

promessa de concretização de direitos fundamentais sociais presente na CF/88, as diretrizes gerais do art. 2º do Estatuto da Cidade, além das disposições de tratados internacionais e documentos frutos dos debates internacionais acerca das questões relacionadas à moradia e à cidade. Nota-se uma evidente proximidade com o conceito amplo de direito à moradia presente no Comentário Geral nº 04 do comitê de direitos econômicos sociais e culturais. É possível afirmar, assim, que a política de habitação e de regularização fundiária estabelecida pelo PDPFor, com base nas diretrizes gerais estabelecidas em âmbito nacional e internacional se distancia da definição mais estrita possível de direito à moradia, a de segurança jurídica da posse de um asilo inviolável.

A leitura dos artigos 3º, 4º e 5º do PDPFor não deixa dúvidas no sentido da compreensão do conceito de direito à moradia adotado pela política de habitação e regularização fundiária pelo município de Fortaleza após 2009. Em consonância com o ordenamento jurídico para a questão da moradia que se desenvolveu após a CF/88 e em consonância com as reivindicações das classes despossuídas, a política de habitação de interesse social do município de Fortaleza, assim como a política de regularização fundiária, adotou um conceito amplo de direito à moradia, ou seja o norte da política de habitação de interesse social não deveria ser apenas o fornecimento de segurança jurídica da posse de uma casa, mas promover a concretização do direito à moradia em conjunto com os demais direitos sociais e em conjunto com a possibilidade de uma vida urbana plena, como preconiza as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

O art. 6º do PDPFor, por sua vez, estabelece ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária. Os dois primeiros incisos estabelecem como estratégicos a elaboração do PLHIS, no prazo de dois anos após a entrada em vigor do PDPFor e a necessidade de realização de um profundo diagnóstico no que diz respeito às condições de moradia do município. Outros incisos que poderiam ser destacados seriam o VIII que coloca como estratégica a instituição das ZEIS, nos termos do PDPFor e o XVI que trata da criação do fundo municipal de habitação de interesse social.

Os demais incisos tratam da necessidade de se manter sistemas de monitoramento do uso e da ocupação do solo, elaboração de legislação sobre o tema compatível com o PDPFor, capacitação de servidores municipais e da população em geral, para o acompanhamento da política de habitação de interesse social e regularização fundiária, estabelecimento e manutenção de mecanismos de participação popular, estabelecimento de diálogo entre a política de habitação de interesse social e regularização fundiária e os processos de elaboração do orçamento municipal, a adoção de uma política de subsídios

diretos para a aquisição de locação social e etc. (FORTALEZA, 2009).

Por sua vez, a adoção de um conceito amplo de direito à moradia implica, necessariamente, em buscar reestruturar toda a cidade, na medida em que Fortaleza evoluiu e se expandiu reproduzindo uma histórica segregação socioespacial com a manutenção de imensas parcelas da população em condições precárias de habitação, conforme visto no tópico anterior.

A partir da concepção de concretização do direito à moradia por meio do planejamento urbano, o PDPFor trouxe uma proposta inovadora de zoneamento para a cidade. Jereissati (2020, p. 129), em pesquisa que se debruça sobre o planejamento urbano em Fortaleza, define zoneamento urbanístico como uma forma de dividir os espaços em zonas determinadas, por tipos de atividade. O objetivo dessa divisão é buscar resultados benéficos, considerando os anseios da população, no que diz respeito ao uso e à ocupação do solo urbano.

Ou seja, o zoneamento urbanístico, após a CF/88 e o Estatuto da Cidade, tornou-se um veículo de democracia participativa e concretização de direitos fundamentais. O PDPFor, por sua vez, dividiu o município de Fortaleza em uma macrozona de ocupação urbana e uma macrozona de proteção ambiental. Cada macrozona é subdividida em outras zonas, cada zona com os seus parâmetros específicos de uso e ocupação do solo. Cada zona também traz a previsão de determinados instrumentos de política urbana e regularização fundiária a serem aplicados.

Além das macrozonas e das zonas, o PDPFor instituiu diversas zonas especiais, tais como as ZEIS, cujo objetivo principal é a concretização de um direito à moradia amplo, por meio do planejamento urbano, da participação popular e da democratização do acesso à terra urbana. Como pontua Carvalho (2017, p. 69), o zoneamento de Fortaleza traz para o planejamento urbano municipal as diretrizes do Estatuto da Cidade e é intensamente inspirado pelo conceito de direito à cidade. Dessa forma, é possível afirmar que a correta execução do PDPFor pressupunha uma ampla reforma urbana em Fortaleza. A concretização de uma concepção ampla de direito à moradia seria um dos aspectos dessa reforma urbana ampla que o PDPFor trouxe de maneira idealizada para Fortaleza.

No entanto, para que a própria lógica do desenvolvimento urbano da cidade de Fortaleza fosse remodelada, seria necessária uma intensa atuação do município nesse sentido e não a mera aplicação de programas de habitação de interesse social voltados para a construção de grandes conjuntos habitacionais. A execução, em âmbito municipal do PMCMV ocorreu de maneira contraditória ao planejamento urbano construído de maneira

participativa, com avanços e retrocessos, ao longo de anos, na cidade de Fortaleza. Dessa forma, observa-se que se superficialmente as concepções de direito à moradia trazidas pelo PDPFor e pelo PMCMV parecem ser complementares a realidade da aplicação da política urbana em Fortaleza mostrou que tais concepções são excludentes.

#### **4.4 A produção de habitação de interesse social em Fortaleza a partir do Programa Minha Casa Minha Vida**

Conforme acima mencionado, na primeira década dos anos 2000, em Fortaleza existiram diversas iniciativas no que diz respeito à produção de HIS. Dentre tais iniciativas, destaca-se o PAR, que promovia o financiamento da construção de unidades habitacionais por meio de recursos oriundos da CEF. Ocorre que já nessa época, mesmo antes do lançamento do PMCMV em âmbito nacional e em âmbito municipal, as contradições de uma política de HIS na qual instituições financeiras e construtoras são protagonistas já transpareciam em Fortaleza.

Pequeno e Freitas (2012, p. 131) apontam que já em meados dos anos 2000, antes dos primeiros empreendimentos do PMCMV, o mercado imobiliário, via financiamento promovido pela CEF, operava uma divisão socioestratificada da cidade, por meio da construção de empreendimentos de habitação em bairros precários nas zonas limítrofes de Fortaleza, bem como por meio da construção de empreendimentos em áreas semelhantes, mas situadas em municípios conurbados com a capital.

Os autores demonstraram que os empreendimentos financiados pela CEF para a faixa de renda situada até três salários mínimos tendiam a se localizar na periferia de Fortaleza ou nas adjacências de municípios conurbados, ao passo que os empreendimentos voltados para a faixa de renda acima de dez salários mínimos costumavam se localizar em áreas mais centrais da cidade (PEQUENO; FREITAS, 2012, p. 132). Outro problema gerado por essa modalidade de empreendimento foi o aumento do preço da terra, decorrente da facilitação do acesso ao mercado imobiliário formal, no que diz respeito às faixas de renda intermediárias.

Esse movimento tímido de deselitização do mercado imobiliário formal, que passou a abarcar as faixas médias de renda, embora em tese seja algo desejável, tendo em vista o aumento do acesso à habitação, não veio junto de uma preocupação do Poder Público em utilizar os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade para buscar o controle da especulação imobiliária. A opção por não combater a especulação imobiliária tomada pelo Poder Público, aliada com o processo de aumento da disponibilidade de moradia para setores da população de menor poder aquisitivo, tem como consequência um intenso

protagonismo do setor da construção civil e de incorporadores no que diz respeito à localização dos empreendimentos residenciais (PEQUENO; FREITAS, 2012, p. 133).

Dessa forma, tem-se que era possível, antes mesmo do lançamento do PMCMV, afirmar que o modelo de política de HIS dominante que seria adotado em Fortaleza, entraria em conflito com os ideias que nortearam a elaboração do PDPFor. Guardadas as devidas proporções, ocorreu no município o mesmo que ocorreu em âmbito nacional. Por um lado, os grupos ligados às pautas da Reforma Urbana disputavam o processo de construção do PDPFor, em oposição aos setores empresariais; por outro lado, em 2009 já se conformava nas instituições estatais o PMCMV, que foi gestado inicialmente como parte da política de incentivo econômico adotada pelo Brasil para o enfrentamento da crise financeira mundial de 2008. Da mesma forma como ocorreu em âmbito nacional, quando o PMCMV eclipsou a política de habitação calcada no planejamento urbano, o Programa em Fortaleza acentuou as contradições já presentes anteriormente e foi determinante para o esvaziamento do PDPFor como instrumento de concretização do direito à moradia.

No âmbito legislativo no município de Fortaleza, o PMCMV foi instituído pela lei ordinária nº 9.817, de 2011, lei esta alterada posteriormente pelas leis ordinárias nº 10.146 de 2013 e 10.721 de 2018. As leis em questão, no entanto, não buscaram estabelecer algum tipo de autonomia do município em relação às decisões fundamentais no que diz respeito à construção dos empreendimentos do PMCMV. Tais leis tratam basicamente da instituição de benefícios fiscais, tais como isenções de taxas e tributos.

Como medida de estímulo à execução do PMCMV, portanto, a lei ordinária municipal nº 9.817 de 2011 estabeleceu isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza para empresas contratadas pelo Poder Público para a realização de obras de regularização fundiária; isenção de taxas de licença para construção de obras, isenção do Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis por Ato inter Vivos (ITBI), que seria cobrado sobre imóveis adquiridos por meio do PMCMV, bem como isenção do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) que seria cobrado sobre imóveis adquiridos pelo PMCMV. Os benefícios, no entanto, só poderiam ser concedidos para a construção e aquisição de imóveis voltados para famílias com renda de até três salários mínimos (FORTALEZA, 2011a).

No que diz respeito à legislação municipal, o PMCMV não trouxe alterações tão substanciais, conforme a análise da lei municipal nº 9.817 de 2011 revela. No entanto, a implementação do Programa logo causou mudanças sensíveis na política de HIS não só em Fortaleza, mas também em outras cidades do País, como pontua Rolnik (2015). Em

publicação do próprio município de Fortaleza (2015e, p. 108), constatou-se que o PMCMV teve como consequência direta o esvaziamento do FNHIS e a descaracterização do SNHIS. Nesse contexto, o PLHIS elaborado pelo município de Fortaleza entre 2010 e 2012, a partir das diretrizes do PlanHab, pode ser citado como parte da política de habitação esvaziada pelo PMCMV.

Embora o PLHIS até hoje seja utilizado como importante fonte de dados sobre a questão habitacional no município de Fortaleza, tanto pelo município como pela sociedade civil como um todo, os princípios estabelecidos pelo Plano e as linhas programáticas previstas para nortear a política local de HIS foram deixadas de lado. Ainda nas primeiras fases de implementação do PMCMV, Pequeno e Rosa (2015, p. 147) constataram que as áreas escolhidas para a construção dos empreendimentos correspondiam às áreas menos recomendadas pelo Plano, no que diz respeito ao desenvolvimento de empreendimentos voltados para HIS. Além disso, os autores observam que as áreas nas quais se concentraram os empreendimentos foram previstas no zoneamento urbano do PDPFor como Zonas de Ocupação Restrita (ZOR) e Zonas de Requalificação Urbana (ZRU).

De acordo com o art. 107 do PDPFor, a ZOR, é uma zona da macrozona de ocupação urbana da cidade de Fortaleza caracterizada pela “[...] ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” (FORTALEZA, 2009). As ZRUs, por sua vez, possuem características semelhantes, de acordo com os arts 91 e 95 do PDPFor. Tratam-se de áreas marcadas pela insuficiência ou precariedade de infraestrutura e de serviços públicos, notadamente no que diz respeito ao saneamento ambiental, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados, pela carência de equipamentos e de espaços públicos, além de apresentarem necessidades no que diz respeito à adequação das condições de habitação, acessibilidade e mobilidade (FORTALEZA, 2009).

Sendo áreas onde a terra é mais barata, carentes de infraestrutura e com vastas porções não edificadas ou subutilizadas, tais localidades acabam por se tornar atraentes do ponto de vista econômico para a implementação de empreendimentos de HIS por meio do PMCMV, sobretudo quando se considera os empreendimentos voltados para a faixa 1, em virtude da arquitetura institucional e normativa do Programa, que confere ao Governo Federal e a instituições financeiras a primazia nos processos decisórios. As ZRUs e a ZOR estão situadas nas periferias de Fortaleza, de modo que, além das questões de infraestrutura inerentes às próprias zonas em questão, a utilização de tais zonas para a construção de grandes empreendimentos de HIS tem como consequência o agravamento da situação da

segregação socioespacial de parcela significativa da população da cidade.

Evidencia-se, portanto, desde o início da implementação do PMCMV, um distanciamento do principal programa no que diz respeito à política de HIS, em relação às diretrizes da política de habitação e regularização fundiária estabelecida pelo art. 5º do PDPFor. O estímulo à produção em massa de HIS nas periferias carentes de infraestrutura de Fortaleza atenta contra boa parte dos dezenove incisos do art. 5º do PDPFor, com destaque, sobretudo, aos dispositivos que tratam da articulação entre a política de HIS e os demais serviços públicos, bem como aos dispositivos que priorizam as zonas dotadas de infraestrutura para a execução da política municipal de HIS (FORTALEZA, 2009).

Em dezembro de 2012, o que corresponde ao período de tempo em que já haviam sido lançadas as fases 1 e 2 do PMCMV, 37.768 unidades habitacionais foram contratadas para o Estado do Ceará. Dessas unidades contratadas, 21.029 unidades foram destinadas à população de baixa renda. Sessenta e cinco por cento das unidades habitacionais contratadas para o Ceará se localizavam na RMF (ROSA; PEQUENO; SILVA, 2014, p. 2). Até 31 de dezembro de 2018, segundo dados obtidos junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, 39.440 unidades habitacionais teriam sido contratadas apenas para Fortaleza, no âmbito do PMCMV. De tais unidades habitacionais, 28.136 foram contratadas com o objetivo de serem direcionadas para a faixa 1 (BRASIL, 2019). Até 31 de dezembro de 2018, 18.353 unidades habitacionais direcionadas para a faixa 1 foram entregues na cidade.

Embora o PMCMV tenha representado de fato um aumento expressivo da oferta de moradia, sobretudo para a população de menor renda em Fortaleza, outrora completamente marginalizada quanto ao acesso ao mercado imobiliário formal, os números em questão ainda não são suficientes para enfrentar a contento a realidade da falta de moradia na capital do Ceará. Constata-se isso por meio de simples comparação entre as unidades entregues para a faixa 1 (ou mesmo quando se leva em conta a totalidade das unidades contratadas para todas as faixas de renda do PMCMV) com os dados do PLHIS quanto à quantidade de famílias em Fortaleza vivendo em situações inadequadas de habitação (269.265 famílias) ou com os dados da Fundação João Pinheiro acerca do déficit habitacional para a RMF (107.230 unidades habitacionais).

Mesmo em um cenário perfeito, considerando que a oferta de moradia por meio do PMCMV pode ser de fato caracterizada como adequada, observa-se que o impacto do Programa pode ser considerado reduzido. A questão se agrava, quando se constata que a realidade das moradias construídas via PMCMV, sobretudo para a faixa 1, sempre esteve

longe do ideal. Uma das questões principais levantadas como problema no que diz respeito aos empreendimentos construídos via PMCMV para a faixa 1 é a sua localização. O PMCMV estimula a construção de grandes conjuntos habitacionais situados nas periferias das cidades, onde o preço da terra é menor. Essa tendência observada por Rolnik (2015) em diversas cidades do Brasil já era confirmada, conforme acima mencionado, por pesquisadores para Fortaleza desde o início da implementação do PMCMV na cidade (PEQUENO; SAMPAIO, 2012; ROSA; PEQUENO; SILVA, 2014) e mesmo desde antes do Programa.

É de se questionar, portanto, até que ponto a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas da cidade, que em 2012, sofriam com a carência de “[...] infraestruturas básicas, em especial ao esgotamento sanitário, [...] [em áreas que] concentram de 88 a 100% dos domicílios sem ligação a rede de esgoto” (ROSA; PEQUENO; SILVA, 2014, p. 3) de fato contribui para a resolução das questões de moradia na cidade. Além da falta de infraestrutura básica, é preciso ressaltar que os grandes conjuntos habitacionais da faixa 1 foram construídos, via de regra, em áreas com intensa homogeneidade socioeconômica, reforçando o processo de segregação residencial entre centro e periferia de Fortaleza e intensificando a estigmatização da população residente nessas áreas da cidade (ROSA; PEQUENO; SILVA, 2014, p. 5).

Rolnik (2015, p. 310), ao tratar dos efeitos coletarais do PMCMV observa que, além das questões relacionadas com a localização dos empreendimentos e com a formação de imensos bolsões de população de baixa renda em áreas da cidade marcadas pela falta de infraestrutura e homogeneidade socioeconômica, diversos problemas surgem quando se analisa a qualidade das próprias unidades habitacionais destinadas à faixa 1. Pontua a autora que a padronização das unidades habitacionais que possibilita a sua produção em massa, gera diversas inadequações no que diz respeito às necessidades das famílias beneficiadas pelo Programa. Rolnik argumenta que o tamanho pequeno e a dificuldade no que diz respeito à realização de alterações nas unidades habitacionais trazem prejuízos às famílias, que ao buscarem adaptar o imóvel às suas necessidades acabam criando novas situações de inadequação habitacional.

Em Fortaleza, Frota e Romeiro (2015, p. 90), analisando um dos conjuntos habitacionais de grande porte construídos por meio do PMCMV e voltados para a faixa 1, descrevem que o conjunto Cidade Jardim, localizado na periferia da cidade, previa a construção de mais de cinco mil unidades habitacionais, cada uma com 43,29 metros quadrados de área. Observa-se, portanto, que o próprio tamanho da unidade habitacional em

si já gera problemas, uma vez que se trata de uma área pequena, destinada à moradia de famílias com as mais diversas configurações. Além disso, as pesquisas desenvolvidas por Rosa, Pequeno e Silva (2014, p. 8) revelaram a onipresença de problemas estruturais nas unidades habitacionais construídas por meio do PMCMV destinadas à faixa 1 em Fortaleza.

Destacam-se os seguintes problemas encontrados por Rosa, Pequeno e Silva (2014, p. 8): 1) problemas no abastecimento de água; 2) má qualidade dos materiais utilizados na construção; 3) vícios na própria construção; 4) problemas quanto ao saneamento básico e 5) problemas relacionados ao fornecimento de energia elétrica. Outras questões que surgiram na pesquisa de Rosa, Pequeno e Silva que foram apontadas pelos moradores envolvem a falta de segurança nos empreendimentos e a falta de espaços de lazer.

As pesquisas desenvolvidas por Rolnik (2015) e por Rosa, Pequeno e Silva (2014) também apontaram problemas decorrentes da inadimplência dos condôminos, uma vez que a formalização da situação de moradia trouxe diversos ônus a serem suportados, ônus estes que se mostraram muitas vezes excessivos do ponto de vista da renda dos beneficiados pelo Programa. Ambas as pesquisas também constataram problemas no que diz respeito à gestão dos condomínios.

Tanto em âmbito local como em âmbito nacional, as pesquisas aqui referenciadas constataram também que a questão da violência e da insegurança surgia com frequência entre as reclamações dos moradores. Rolnik (2015, p. 315) observou que existiam empreendimentos construídos via PMCMV dominados por “grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou a milícias”. Em Fortaleza a mesma situação pode ser constatada. Nesse sentido, por exemplo, a imprensa local cobriu a execução de reintegração de posse em diversos imóveis em um conjunto habitacional construído por meio do Programa, com objetivo de retirar dos imóveis indivíduos ligados ao crime organizado, que haviam expulsado os moradores originais beneficiados pelo PMCMV (SOUZA, 2019; NORDESTE, 2019).

Sem prejuízo dos problemas do PMCMV para a faixa 1 observados em Fortaleza e no Brasil até agora descritos, tem-se que talvez o efeito colateral socialmente mais danoso do Programa tenha sido a viabilização de políticas de remoção em massa nas cidades (ROLNIK, 2015, p. 315). Fortaleza, mais uma vez, seguiu a regra da tendência constatada para as cidades brasileiras em geral, uma vez que os empreendimentos construídos via PMCMV para a faixa 1 foram intensamente utilizados para reassentar famílias removidas, sobretudo por obras de infraestrutura. No caso de Fortaleza, dois casos merecem destaque: o reassentamento de famílias removidas pela construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

e a remoção violenta da comunidade do Alto da Paz para viabilizar a implementação do projeto Aldeia da Praia.

O VLT foi concebido como uma obra de mobilidade urbana, que, originalmente, tinha como objetivo viabilizar um ramal metroferroviário do bairro Parangaba ao bairro Mucuripe, com financiamento possibilitado por meio da utilização de recursos estaduais e federais. Embora os planos de implementação do VLT em Fortaleza fossem mais antigos, o fato de Fortaleza ter sido uma das cidades sede da Copa do Mundo de 2014 foi determinante para a decisão de execução da obra (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 74). Em virtude da construção do VLT, o Governo do Estado do Ceará editou o decreto nº 30.263 de 2010, declarando como de utilidade pública uma área de 381.592,87 metros quadrados para a implementação do empreendimento.

A área decretada como de utilidade pública correspondia à faixa de domínio da antiga Rede Ferroviária Federal S.A., a qual, historicamente foi ocupada por diversas comunidades. Dessa forma, comunidades inteiras, com décadas de existência, viram-se situadas na área declarada como de utilidade pública. Nesse contexto, ao passo que as obras do VLT prosseguiam, o Governo do Estado buscava viabilizar a remoção das comunidades situadas nas margens dos trilhos, deflagrando conflitos fundiários ao longo de todo o trajeto do VLT (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 85). Segundo dados do Governo do Estado, a última estimativa do número de famílias removidas pelas obras do VLT seria de 1700 (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 85).

O destino das famílias afetadas pelo VLT estava previsto na lei estadual nº 15.056/2011. No caso de moradores com a propriedade do imóvel desapropriado regularizada, seria paga indenização correspondente ao valor do imóvel e das benfeitorias, ao passo que àqueles que não pudessem comprovar a propriedade do imóvel seria devida indenização referente apenas às benfeitorias realizadas. Para os imóveis avaliados em até R\$ 40.000,00, as famílias receberiam a indenização e uma unidade habitacional viabilizada via PMCMV; nos casos em que a indenização superasse o valor de referência, as famílias ainda receberiam uma unidade via PMCMV, mas as despesas teriam que ser custeadas integralmente pela família. Caso os moradores não aceitassem a unidade habitacional ofertada, seria acrescentado à indenização o valor de R\$ 6.000,00 (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 86).

Para aqueles que possuísem imóvel de uso exclusivamente comercial, seria devida indenização calculada sobre o valor das benfeitorias e o valor equivalente ao valor da terra nua ocupada. O art. 7º da lei estadual, por sua vez, previa que àqueles que fossem

enquadrados como locatários ou ocupantes, há pelo menos doze meses contínuos, seria destinado exclusivamente uma unidade habitacional viabilizada por meio do PMCMV (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 87).

Inicialmente, a proposta do Governo do Estado do Ceará seria o reassentamento das famílias removidas e optantes por unidades habitacionais do PMCMV, no conjunto Cidade Jardim, situado em alguns casos a mais de quinze quilômetros do local de moradia original das famílias. De acordo ainda com o cronograma das obras, as famílias removidas teriam de deixar suas moradias em junho de 2013, ao passo que a conclusão do conjunto habitacional estava estimada para 2015. Nesse interregno de dois anos, o Governo do Estado deveria pagar aluguel social às famílias removidas, no valor de R\$ 400,00 (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 91).

As famílias removidas, no entanto, afirmaram que o valor do aluguel social era insuficiente para o custeio da locação de qualquer imóvel adequado na cidade, além de questionarem a localização do conjunto habitacional destinado ao reassentamento. Nesse contexto, após intensa pressão popular, o Governo do Estado, em 23 de setembro de 2013, editou o decreto nº 31.285, que declarou como de utilidade pública imóveis localizados nos bairros Cidade 2000, Vila União e São João do Tauape, com objetivo de viabilizar a construção de unidades habitacionais, via PMCMV, mais próximas aos locais originais das moradias das famílias removidas (FROTA; ROMEIRO, 2015, p. 92).

No âmbito municipal, por sua vez, o PMCMV também foi utilizado com o objetivo original de viabilizar remoções decorrentes de uma grande obra pública. A obra em questão seria o projeto Aldeia da Praia, uma grande intervenção de urbanização que ocorreria na comunidade do Serviluz, situada no litoral de Fortaleza. A área de intervenção do projeto envolveria 1990 famílias que ocupam de maneira desordenada área próxima à faixa de praia. Dentre o universo de afetados, o projeto previa a remoção de quatrocentas e três famílias para a construção de uma praça de 27.390 metros quadrados, denominada “Jardins da Praia”, a qual seria equipada com “[...] paisagismo, bancos, quiosques, quadras poliesportivas e postos policiais” (VASCONCELOS, 2013, p. 134).

O reassentamento das famílias seria feito em um imóvel de propriedade do município de Fortaleza localizado perto do Serviluz. Não obstante, como o imóvel estava abandonado há anos, este foi ocupado de maneira irregular por, segundo apurou a DPE-CE, cerca de quatrocentas famílias, desde 2012 (BARBOSA; MELO, 2015, p. 467). Já em 2012, o município de Fortaleza ajuizou ação de reintegração de posse requerendo a remoção das famílias do imóvel, para o início da construção, via PMCMV, do conjunto habitacional que

deveria abrigar os moradores removidos pelo projeto Aldeia da Praia. O conjunto habitacional em questão seria denominado de “Alto da Paz”, o mesmo nome da comunidade nascida da ocupação do imóvel.

Embora a ação tenha sido ajuizada logo após a ocupação do imóvel, a ordem de reintegração de posse em favor do município de Fortaleza só foi executada em 2014. Em 20 de fevereiro de tal ano, foi realizado o despejo da comunidade, com auxílio da Polícia Militar do Estado do Ceará (PM-CE). O despejo foi documentado em vídeo pelo coletivo Nigéria Audiovisual (2014). No vídeo, é possível observar as famílias da ocupação sendo violentamente despejadas, com a utilização de armamento não letal por parte da PM-CE, enquanto uma equipe com pesado maquinário de construção civil, ao mesmo tempo, destrói as casas que integravam a comunidade, a qual, após dois anos de ocupação, já contava com construções de alvenaria.

Em 31 de dezembro de 2018, as 1111 unidades habitacionais da primeira etapa do Residencial Alto da Paz haviam sido construídas, enquanto 27,29% das 317 unidades da segunda etapa do Residencial estavam prontas (BRASIL, 2019). Em julho de 2020, o município de Fortaleza iniciou o processo de entrega das unidades habitacionais da primeira etapa do Residencial Alto da Paz, afirmando que [...] “o empreendimento cumpre a promessa de incluir as 327 famílias que anteriormente foram desocupadas do local” (CABRAL, 2020). O projeto Aldeia da Praia, por sua vez, ainda não havia sido executado. O Poder Público municipal se encontra intensamente pressionado pelas comunidades afetadas pelo projeto para adaptá-lo com o objetivo de evitar remoções. Além disso, a área afetada pelo Aldeia da Praia se choca com duas poligonais de ZEIS do tipo 1, as ZEIS Cais do Porto e Serviluz, ambas demarcadas no PDPFor (O POVO, 2019).

Portanto, além dos problemas e das críticas que as unidades habitacionais do PMCMV para faixa 1 sofrem, bem como além das questões envolvendo a localização dos empreendimentos para essa faixa da população, é possível afirmar que, em Fortaleza, parte expressiva das unidades habitacionais entregues pelo Poder Público para a faixa 1 do PMCMV foi utilizada não para reduzir o déficit habitacional, mas sim para desloca-lo geograficamente, por meio da realização de grandes processos de remoção. A partir dessas informações, portanto, entende-se o porquê de estudos da Fundação João Pinheiro para 2011 e 2012 terem constatado que, embora muitas unidades habitacionais tenham sido destinadas à faixa 1, na qual se situa a maior parte da população integrante do déficit habitacional, é justamente nessa faixa da população que o PMCMV teve mais dificuldades para apresentar impacto positivo. De acordo com Frota (2015, p. 176), tal constatação revela que “[...] os

fatores determinantes do acesso à moradia não se resumem à disponibilidade financeira e subsídios governamentais”. O autor observa ainda que “O Programa não atinge importantes elementos que determinam a segregação socioterritorial nas cidades, como a estrutura fundiária e o planejamento urbano excludente”. (FROTA, 2015, p. 176).

No que diz respeito às faixas 2 e 3 do PMCMV, embora as unidades habitacionais direcionadas para tais faixas sejam em geral mais bem localizadas do que as unidades destinadas à faixa 1, Quesado, Pequeno e Rosa (2014, p. 6) entendem que houve uma periferização da produção, com aumento de densidade de regiões com pouca infraestrutura, considerando que a maioria dos empreendimentos para as faixas 2 e 3 se localizam ao sul do aeroporto de Fortaleza. Os autores pontuam ainda que esses bairros eram historicamente infraestruturados de maneira insuficiente e eram geralmente ocupados por classes de menor poder aquisitivo.

Outra questão levantada pelos autores diz respeito aos reduzidos tipos arquitetônicos das unidades habitacionais viabilizadas via PMCMV para as faixas 2 e 3 (QUESADO; PEQUENO; ROSA, 2014, p. 8). Ou seja, mesmo os empreendimentos viabilizados com menos subsídios e destinados a setores da população com renda mais elevada reproduzem, ainda que em menor escala, problemas constatados para os empreendimentos direcionados para a faixa 1 do Programa, sobretudo no que diz respeito à localização das unidades habitacionais.

O PMCMV, portanto, acabou por se configurar em Fortaleza e no resto do Brasil como uma política pública de construção de HIS perpassada pela especulação imobiliária, uma vez que o preço da terra e o modelo de financiamento do Programa determinavam da localização dos empreendimentos até as tipologias arquitetônicas empregadas na construção das unidades habitacionais. Como consequência do aumento da oferta de crédito para a aquisição de unidades habitacionais, do aumento do poder de consumo da população em geral durante o período em que o PT detinha o Executivo federal e, certamente, em virtude das massivas remoções de comunidades em áreas valorizadas possibilitadas pela construção de grandes conjuntos habitacionais via PMCMV, o preço da terra nas cidades aumentou rapidamente.

Nesse sentido Rolnik (2015, p. 311) demonstra que os preços imobiliários no Brasil, entre 2008 e 2012, subiram “[...] muito acima dos índices de inflação, dos custos de construção e dos aumentos de renda”. Assim, se por um lado é possível afirmar que os maiores problemas apontados pelos pesquisadores em relação ao PMCMV foram todos causados pela especulação imobiliária, não se pode esquecer que a própria arquitetura e

execução do Programa estimularam a especulação imobiliária no Brasil. A economia capitalista interpreta a especulação como aumento real de riqueza, no entanto do ponto de vista de uma política urbana que tenha como objetivo recuperar o valor de uso das cidades, a execução do PMCMV vai em sentido contrário, criando cidades segregadas e reproduzindo um modelo de desenvolvimento urbano característico dos tempos do BNH e da Ditadura Militar.

Em Fortaleza (assim como nas outras cidades do Brasil), os instrumentos de política urbana e de regularização fundiária previstos tanto no Estatuto da Cidade como no PDPFor poderiam ter sido combinados com o PMCMV, com o objetivo de mitigar os efeitos negativos do Programa (QUESADO; PEQUENO; ROSA, 2014, p. 8). Assim, destaca-se o dado apresentado por Pequeno e Freitas (2012, p. 136) de que se todas as ZEIS do tipo 3 (ZEIS de áreas não ocupadas) fossem utilizadas para a produção de HIS, seria possível construir “[...] cerca de 16,4 mil unidades habitacionais (UH) se considerada a densidade de 25 UH por hectare”. Dessa forma, teoricamente, seria possível que aproximadamente 89% das 18.353 unidades habitacionais para a faixa 1 entregues por meio do PMCMV até 31 de dezembro de 2018 tivessem sido construídas em áreas que o art. 133 do PDPFor caracterizou como “[...] dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados” (FORTALEZA, 2009).

Ocorre que a combinação de instrumentos do Estatuto da Cidade e do PDPFor seria algo de difícil execução. Como destacado no capítulo anterior, a utilização do planejamento urbano como ferramenta de concretização de um direito à moradia de conceituação ampla, envolvendo os demais direitos fundamentais, choca-se com um modelo de política de HIS pautado pela construção massiva de unidades habitacionais, de acordo com os ditames da especulação imobiliária e de acordo com uma concepção restrita de direito à moradia, próxima da relação jurídica que é o conteúdo fundamental de tal direito.

Os instrumentos de política urbana e regularização fundiária do Estatuto da Cidade e do PDPFor foram construídos tendo como um de seus objetivos principais o desestímulo à especulação imobiliária. O PMCMV, por outro lado, foi idealizado originalmente para estimular a economia brasileira, garantindo os lucros de construtoras e instituições financeiras, que em larga medida dependem da especulação imobiliária, enquanto estas promoviam o aumento da oferta de unidades habitacionais no País. Dessa forma, tem-se que, embora a combinação do PMCMV com as diretrizes do Estatuto da Cidade e do PDPFor por meio dos instrumentos previstos em tais leis fosse tecnicamente possível e de fato desejável, na prática tratam-se de concepções antagônicas de

desenvolvimento urbano em conflito. No âmbito do direito, essa dualidade pode ser traduzida como duas concepções distintas e antagônicas de direito à moradia, ainda que tais concepções possam ser expressas em termos gradativos de amplitude. Ambas as concepções, como não poderia deixar de ser, são acolhidas pela forma jurídica da sociedade capitalista, sendo a prevalência de uma delas determinada pelas contingências da conjuntura socioeconômica do período.

Como a execução de uma política de HIS calcada no planejamento urbano precisaria de bastante protagonismo no âmbito da esfera municipal, era de se esperar que a adoção de um programa de HIS que concentra as decisões no Governo Federal, em instituições financeiras e em construtoras acabasse por esvaziar as iniciativas locais de concretização do direito à moradia que se utilizassem dos instrumentos jurídicos e urbanísticos à disposição do Poder Público municipal. Nesse sentido, tal efeito colateral observado por Rolnik (2015) pode ser constatado para Fortaleza, quando se analisa a evolução da execução das despesas municipais para a função habitação, conforme disposto na tabela abaixo<sup>32</sup>.

**Tabela 1 – Comparativo entre a despesa executada total pelo município de Fortaleza e a despesa executada para a função habitação**

Ano	Despesa executada total	Despesa executada para a função habitação
2010	R\$ 3.365.966.292,85	R\$ 65.388.303,08
2011	R\$ 3.888.179.800,00	R\$ 67.258.153,00
2012	R\$ 4.404.254.807,14	R\$ 82.180.920,98
2013	R\$ 4.812.040.670,00	R\$ 31.908.264,00
2014	R\$ 5.414.958.046,00	R\$ 24.008.297,00
2015	R\$ 5.847.827.663,00	R\$ 24.043.795,00
2016	R\$ 6.045.848.856,99	R\$ 70.237.225,81
2017	R\$ 6.525.657.824,35	R\$ 27.152.383,39

<sup>32</sup> Os Balanços Gerais consideram executada a despesa empenhada. Nesse sentido, destaca-se o art. 58 da lei federal nº 4.320 de 1964: “Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964).

2018	R\$ 6.876.456.829,67	R\$ 32.713.978,65
2019	R\$ 8.207.466.751,46	R\$ 27.166.088,39

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Balanços Gerais anuais fornecidos pelo município (FORTALEZA, 2010 p. 25; 2011b p. 26; 2012 p. 26; 2013b p. 28; 2014 p. 30; 2015f p. 30; 2016c p. 29; 2017b p. 29; 2018 p. 27; 2019c, p. 26).

A redução da participação das despesas com habitação é visível a partir da simples leitura da tabela 1. Não obstante, para obter um dado mais preciso e para retirar a interferência do aumento da arrecadação e da inflação da análise, destaca-se a relação entre a despesa executada para a função habitação e a despesa executada total durante todo o período analisado: 2010: 1,94%; 2011: 1,73%; 2012: 1,87%; 2013: 0,66%; 2014: 0,44%; 2015: 0,41%; 2016: 1,16%; 2017: 0,42%; 2018: 0,48% e 2019: 0,33%.

A tabela e a relação acima destacada demonstram que a despesa executada pelo município vem perdendo espaço no orçamento público de Fortaleza. Percebe-se, ainda, que o primeiro ano da gestão Roberto Cláudio, 2013, marcou a maior queda percentual da participação da habitação na execução das despesas. Observa-se, ainda, que em dois anos ocorreram aumentos significativos da execução da despesa municipal para a função habitação: 2012 e 2016. Em ambos os anos ocorreram eleições municipais, de modo que o aumento da execução de despesas com a função habitação parece estar mais relacionado com a disputa política eleitoral do que de fato com o aumento do protagonismo do planejamento urbano municipal na execução da política de HIS. Essa constatação é reforçada quando se observa que nos anos seguintes aos anos eleitorais municipais, a execução de despesas para a função habitação caiu substancialmente nos dois casos.

Nesse sentido, destaca-se ainda que em 2016, R\$ 47.104.707,21 dos R\$ 70.237.225,81 executados para a função habitação foram utilizados para “promover aportes de recursos técnicos e financeiros para o programa Minha Casa Minha Vida” (FORTALEZA, 2016c, p. 552). Um aporte muito menor de recursos foi destinado à regularização fundiária e melhorias habitacionais. Em 2012, por sua vez, a destinação de recursos se deu de maneira semelhante, sendo a imensa maioria das despesas de capital destinadas à construção de HIS, enquanto um valor bem menor foi destinado a iniciativas de regularização fundiária e melhorias habitacionais. Em tal ano, no entanto, existem diferenças no que diz respeito a destinação dos recursos, uma vez que houve uma maior diversidade de projetos executados. Observa-se ainda que o Balanço Geral de 2012 revela uma maior

preocupação no que diz respeito à interlocução entre a política urbana e a política de HIS (FORTALEZA, 2012, p. 358).

Assim, é perceptível que os gestores públicos de Fortaleza foram progressivamente abandonando as iniciativas locais para “rodar” o PMCMV, em consonância com o que foi observado pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia (ROLNIK, 2015, p. 307) para as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas. O potencial da utilização do PMCMV e de programas estruturados de maneira semelhante para fins eleitorais constatado por Rolnik (2015) também pode ser observado na análise do orçamento público do município de Fortaleza.

Portanto, alternativamente às diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade do PDPFor, construiu-se uma alternativa de HIS muito menos conflituosa, no que diz respeito aos interesses que disputam a cidade de Fortaleza. O PMCMV viabilizou a construção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda muito mais rápido que a aplicação dos instrumentos de política urbana inspirados pelos ideais da Reforma Urbana poderiam fazer. Dessa forma, o Programa atendeu a interesses tanto da classe política como da classe empresarial, enquanto se mostrava como alternativa para a questão da moradia para as classes despossuídas.

## **5 A (NÃO) APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA PREVISTOS PELO PDPFOR E PELO ESTATUTO DA CIDADE**

Feito um breve histórico da urbanização de Fortaleza e após a análise da construção do PDPFor e das diretrizes dessa lei para a concretização do direito à moradia, bem como após a análise da implementação do PMCMV na cidade, observa-se que já se expôs neste trabalho elementos suficientes para uma interpretação acerca das razões pelas quais a implementação dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária ocorreu como ocorreu em Fortaleza nos dez primeiros anos de vigência do PDPFor.

Dessa forma, o presente capítulo é dedicado à descrição dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária presentes no PDPFor, tais como aparecem no plano diretor e na legislação federal relativa a tais instrumentos. Além disso, busca-se expor os dados obtidos junto ao município no que diz respeito à aplicação dos instrumentos voltados para a concretização do direito à moradia previstos no plano diretor. Após a descrição da legislação analisada, bem como após a exposição dos dados obtidos com essa pesquisa, será feito um esforço de interpretação dos dados adiante expostos, sob a luz do referencial teórico anteriormente trabalhado, bem como levando em consideração o contexto histórico,

econômico e político anteriormente descrito.

### **5.1 Os instrumentos de política urbana voltados para o direito à moradia previstos no PDPFor e a sua utilização entre 2009 e 2019 pelo município de Fortaleza sob a perspectiva do direito à moradia**

O capítulo IX, do Título III, do PDPFor é dedicado à previsão dos instrumentos de política urbana. Nesse capítulo são elencados instrumentos entre os artigos 208 a 250 da lei. Os instrumentos destacados pelo PDPFor são: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso; transferência do direito de construir; consórcio imobiliário; direito de superfície; direito de preempção; operações urbanas consorciadas; abandono e contribuição de melhoria.

Todos os instrumentos elencados no capítulo IX no PDPFor poderiam, em tese, ser utilizados para a busca da concretização do direito à moradia em sua concepção ampla, ainda que existam instrumentos como o abandono e a contribuição de melhoria cuja relação com o direito à moradia é mais distante. Conjuntamente com programas habitacionais amplos, esses instrumentos de política urbana, pensados de forma a concretizar os ideais da Reforma Urbana, deveriam possibilitar a concretização do direito à moradia da forma idealizada pelo ordenamento jurídico aplicável ao município de Fortaleza. Assim, uma breve análise de cada um dos instrumentos é conveniente para o desenvolvimento da presente pesquisa e para a análise da concepção de direito à moradia que prevaleceu em Fortaleza a partir da edição do PDPFor.

#### *5.1.1 PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*

Os artigos 208 a 219 do PDPFor tratam do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, do IPTU progressivo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Tratam-se de instrumentos de política urbana previstos na própria CF/88. Optou-se por tratar os três instrumentos no mesmo tópico, porque, nos termos da Constituição, a sua aplicação é sucessiva e tem por objetivo coagir os proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado à promoção do uso adequado da terra urbana.

Tais instrumentos estão previstos no §4º, do art. 182 da CF/88. Para a sua correta utilização a Constituição demanda a existência de lei específica para área incluída no plano diretor; lei federal que regulamente o instituto, no caso o Estatuto da Cidade e a não

edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano de imóvel situado em área na qual os instrumentos podem ser aplicados. A CF/88 ainda determina que a aplicação dos três instrumentos de política urbana deve ser sucessiva. Essas disposições foram detalhadas, em âmbito federal, pela lei nº 10.257/2001, ou seja, apenas após 2001, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, foi que os municípios passaram a poder aplicar o parcelamento, edificação e utilização compulsórios o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O PEUC foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo I, do §4º, do art. 182 da CF/88, regulamentado em âmbito federal pelos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade e previsto no PDPFor nos artigos 208 a 215. O caput do art. 5º do Estatuto da Cidade reafirmou a necessidade de lei específica para que o instituto fosse devidamente aplicável pelo município, estabelecendo ainda que a lei em questão deve determinar as “[...] condições e os prazos para implementação da referida obrigação” (BRASIL, 2001a). A lei federal ainda detalhou o que se consideraria um imóvel subutilizado. De acordo com o art. 5º, §1º, I, imóvel subutilizado seria aquele “[...] cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; [...]” (BRASIL, 2001a). Nos seus §§ 2º e 3º, o art. 5º traz disposições procedimentais, no que diz respeito à forma como o proprietário deve ser notificado.

O §4º do art. 5º determina que os prazos do *caput* não poderão ser inferiores a “[...] um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente [...]” e “[...] a dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.” (BRASIL, 2001a). Ou seja, constatada a não edificação, não utilização ou subutilização do solo urbano, o proprietário teria o prazo de pelo menos um ano para elaborar um projeto de utilização do solo urbano e, a partir da aprovação do projeto, o proprietário teria pelo menos mais dois anos de prazo para ser obrigado a iniciar as obras. O §5º do art. 5º cria regra específica para empreendimentos de grande porte, no sentido de ser possível a previsão de conclusão em etapas de tais projetos. O art. 6º determina que as obrigações previstas no art. 5º são transmitidas junto com o imóvel, em caso de transmissão por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Já no PDPFor, o PEUC é previsto em sete artigos. O art. 208 estabelece os locais demarcados pelo PDPFor nos quais poderiam ser aplicados o instrumento de política urbana. Determinou-se como regra a aplicação do PEUC em toda a macrozona de ocupação urbana de Fortaleza, com exceção da ZOR. O mesmo dispositivo ainda estabeleceu que o PEUC deve ser aplicado em duas espécies de zonas especiais: as ZEIS do tipo 3 e as Zonas

Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS).

O art. 209 conceituou para fins da política urbana no município de Fortaleza o que se entende por solo urbano não edificado; imóveis subutilizados e imóveis não utilizados. Os três incisos do art. 209 trazem os conceitos da seguinte forma:

I - solo urbano não edificado: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero;

II - imóveis subutilizados: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m<sup>2</sup> (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos;

III - imóveis não utilizados: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos.

Parágrafo Único Excluem-se da classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de utilização do mesmo.

O art. 210 excluiu das obrigações referentes à PEUC os imóveis que exercem função ambiental essencial tecnicamente comprovada pelo órgão municipal com atribuições para tanto e os imóveis que são de interesse histórico-cultural. Os artigos 211, 212 e 214 repetem as disposições sobre a forma de notificação estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e sobre a transmissão das obrigações com a transmissão do imóvel. O art. 215 da lei prevê a possibilidade de os proprietários notificados proporem ao município a criação de consórcio imobiliário, como forma de possibilitar financeiramente o aproveitamento do imóvel.

Os prazos para o cumprimento das obrigações referentes ao PEUC estão estabelecidos no art. 213 do PDPFor. O prazo é de um ano para, a partir da notificação, que seja realizado o pedido de aprovação e execução de projeto para parcelamento do solo ou edificação, com a exceção dos imóveis situados na ZRU<sup>33</sup>. Nesse caso, o prazo é de dois anos. O prazo para execução do projeto é de dois anos, com exceção prevista para casos de empreendimentos que gerem grandes impactos. Nesses projetos, seria possível a execução por etapas, respeitando o prazo máximo de quatro anos.

Caso os prazos para o cumprimento das obrigações referentes ao PEUC não sejam cumpridos, o município poderia aplicar o IPTU progressivo no tempo. Como a aplicação dos três instrumentos é sucessiva, o IPTU progressivo no tempo só pode ser aplicado em caso de descumprimento das obrigações instituídas pelo PEUC e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública só pode ser efetuada, caso a aplicação do IPTU progressivo no tempo não seja suficiente para coagir o proprietário a dar uso efetivo e de acordo com as diretrizes do plano diretor ao seu imóvel.

---

<sup>33</sup> Trata-se de zonas (ZRU I e ZRU II) da macrozona de ocupação urbana, cuja regulamentação se dá entre os artigos 91 e 98 do PDPFor (FORTALEZA, 2009).

O IPTU progressivo no tempo está previsto na Constituição Federal no art. 182, §4º, II. Seguindo a CF/88, o Estatuto da Cidade estabelece, em seu art. 7º, que, no caso de descumprimento das obrigações referentes ao PEUC, o município deverá aplicar o IPTU progressivo com a majoração das alíquotas pelo prazo máximo de cinco anos. Assim como o PEUC, a aplicação do IPTU progressivo no tempo demanda lei específica municipal. Essa lei específica tem como atribuição, dentre outras, a determinação do valor da alíquota a ser aplicado a cada ano. O valor da alíquota progressiva não pode ser superior a duas vezes o valor da alíquota do ano anterior. O teto da alíquota estabelecido por lei é de quinze por cento.

A lei federal estabelece ainda o período de cinco anos de cobrança de IPTU progressivo, no qual o município pode manter a cobrança com base na alíquota máxima. A partir desse prazo, o município já poderia se valer da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana. Por fim, no §3º do art. 7º, o Estatuto da Cidade veda a concessão de quaisquer isenções ou anistias referentes à tributação progressiva da qual trata o art. 7º da lei. As demais disposições necessárias para a aplicação do IPTU progressivo no tempo deveriam ser previstas na legislação municipal.

Lei específica deveria ter sido editada, durante a vigência do PDPFor, para regular tanto o PEUC. Não foi o caso para o município de Fortaleza. Até 2015, estudo do Ministério da Justiça (BRASIL, 2015a, p. 29) constatou que não havia a lei específica em questão. Buscando atualizar esse dado, realizou-se pesquisa na legislação municipal até o ano de 2020 e não foram encontradas as leis cumprissem os requisitos do art. 5º, *caput*, do Estatuto da Cidade, embora o IPTU progressivo no tempo esteja expressamente previsto no art. 280 do Código Tributário Municipal (lei complementar municipal nº 159 de 2013) (FORTALEZA, 2013a, p. 89). Destaca-se também que a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), em resposta a pedido de acesso à informação formulado pelo autor, em quinze de fevereiro de 2020, cujo número de protocolo é 00017000008202049 (FORTALEZA, 2020b), afirmou que o PEUC e o IPTU progressivo no tempo não haviam sido regulamentados em Fortaleza.

O último instrumento previsto no art. 182, §4º da CF/88 é a desapropriação com pagamento em títulos, que é definida no inciso IV do mencionado dispositivo constitucional da seguinte forma: “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros

legais.” (BRASIL, 1988). Malgrado haja previsão de prazo limite relativamente longo para o resgate dos títulos da dívida pública, o proprietário tem direito à indenização com base no valor real do imóvel desapropriado, somado ao valor dos juros previstos em lei.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 8º estabeleceu que, para que o município possa se valer da desapropriação com pagamento em títulos deve ter havido previamente cinco anos de cobrança de IPTU progressivo. O §1º do art. 8º determina que os títulos da dívida pública serão “[...] resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.” (BRASIL, 2001a). O §2º, por sua vez, ao tratar do valor da indenização determinou que este tem de ter como base a base de cálculo do IPTU, descontado do valor incorporado pelo Poder Público para a realização de obras, após a notificação para fins de PEUC. O inciso II do mesmo parágrafo exclui do valor da indenização lucros cessantes, expectativas de lucro e juros compensatórios.

O §3º determina que os títulos referentes à indenização da desapropriação não terão poder liberatório no que diz respeito ao pagamento de tributos. O §4º estabelece prazo máximo de cinco anos para que haja o aproveitamento do imóvel por parte do município, contado a partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público. Os §§ 5º e 6º facultam ao Poder Público a realização do aproveitamento do imóvel de forma direta ou por meio de alienação ou concessão a terceiro, após realizada a devida licitação. O adquirente deverá se sujeitar a todas as obrigações criadas após a notificação para fins de PEUC.

O PDPFor, em seu art. 217, praticamente repete os termos do art. 8º do Estatuto da Cidade. A lei municipal, não obstante, traz apenas uma disposição ausente na lei federal, veiculada no §7º do art. 217, o qual estabelece o seguinte: “[...] Não cumprindo o adquirente a obrigação do parágrafo anterior no prazo de 5 (cinco) anos, o Município poderá desapropriar o imóvel nos termos do caput.” (FORTALEZA, 2009). Essa disposição, no entanto, é de duvidosa constitucionalidade formal, pois, de acordo com o art. 22, II, da CF/88, legislar sobre desapropriação é de competência privativa da União (BRASIL, 1988) e, nesse caso, o §7º parece ter como objetivo a criação de uma hipótese de desapropriação não prevista em lei federal.

A breve descrição dos dispositivos legais referentes à regulamentação dos principais instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro para a indução ao cumprimento da função social da propriedade urbana é suficiente para que se compreenda as razões pelas quais Romeiro (2019, p. 176) descreveu a utilização desses instrumentos como “via sacra”. Tomando um exemplo fictício e supondo que todos os prazos foram cumpridos,

mas cumpridos no dia do seu termo, haveria o prazo de um ano, após a notificação do PEUC para o proprietário apresentar o projeto; aprovado o projeto pelo município, o proprietário teria de dois a quatro anos, a depender do porte do projeto, para executá-lo. Descumprido o prazo de um ano, o município teria de aplicar o IPTU progressivo por cinco anos, antes de poder se utilizar do instrumento da desapropriação com pagamento em títulos. Desapropriado o imóvel, o município teria o prazo de cinco anos para dar efetivo uso à propriedade incorporada ao patrimônio público.

Se a lei específica para o PEUC tivesse sido editada juntamente com o PDPFor e todos os prazos para a utilização da desapropriação com pagamento em títulos fossem cumpridos no dia de seu término, o primeiro imóvel desapropriado dessa forma em Fortaleza deveria ser utilizado apenas em 2020. Não obstante, tal discussão é inócua, na medida em que o município de Fortaleza sequer editou a lei específica necessária para a aplicação do PEUC. Sendo tais instrumentos, em conjunto com a desapropriação com pagamentos da dívida aplicáveis de maneira sucessiva, tem-se que é possível afirmar categoricamente que os instrumentos de política urbana constitucionais previstos no art. 182, §4º para a indução do cumprimento da função social da propriedade urbana não foram aplicados em Fortaleza, nos, até o momento, trinta e dois anos de vigência da CF/88.

É possível afirmar, portanto, que de maneira eficaz, os interesses do capital se articularam na forma das forças políticas que atuam no âmbito estatal, para, desde os debates da Constituinte, neutralizar as disposições constitucionais que trouxeram ao ordenamento jurídico brasileiro instrumentos cujo objetivo é o de induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana. No âmbito de Fortaleza, além das dificuldades presentes na própria forma como esses instrumentos foram regulamentados em âmbito federal, a ausência de legislação municipal específica para a regulamentação do PEUC inviabilizou a aplicação desses instrumentos após a edição do PDPFor.

Não obstante ao que foi exposto, a forma de desapropriação prevista no art. 182, §4º, III, não é a única presente no ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, não é a única possibilidade de desapropriação urbanística. Nesse sentido, Silva (2012, p. 426 – 427) observa que a propriedade urbana pode ser desapropriada como qualquer outro bem de propriedade privada, no entanto existem duas formas de desapropriações previstas pela CF/88: a desapropriação comum (por utilidade, necessidade pública ou por interesse social) mediante prévia e justa indenização em dinheiro e a desapropriação-sanção, destinada a punir o não cumprimento de obrigações ou ônus urbanísticos ao proprietário. Ou seja, essa outra forma de desapropriação seria uma espécie de sanção, justamente porque existe para

punir o descumprimento da função social da propriedade. No caso, o aspecto de punição estaria presente no fato de que a desapropriação-sanção seria efetivada por meio de indenização mediante títulos da dívida pública, não imediatamente resgatáveis, ao contrário da desapropriação comum, que só pode ocorrer mediante indenização prévia em dinheiro.

Ainda que haja outras formas de desapropriação que o município poderia utilizar com o objetivo de promover a concretização do direito à moradia, é necessário pontuar que a legislação urbanística brasileira e fortalezense, intensamente influenciada pelas demandas dos movimentos populares que defendem a pauta da Reforma Urbana, pressupõe a concretização do direito à moradia por meio da democratização do solo urbano, ou seja o ordenamento jurídico pressupõe que a concretização do direito à moradia requer a redistribuição mais justa do espaço socialmente produzido.

Os instrumentos do art. 182, §4º, sobretudo o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, possuem caráter sancionatório, ao passo que a desapropriação comum se sujeita essencialmente aos juízos de conveniência e oportunidade dos gestores públicos, os quais são extremamente sensíveis às demandas de grandes proprietários de terra. A possibilidade, ainda que remota e dificultada, de utilização de outro instrumento capaz de limitar o direito de propriedade se choca com a utilização do espaço como instrumento de acumulação de capital, na medida em que, quanto menos restrições aos direitos de propriedade existirem, o espaço urbano pode, mais eficientemente, ser mercantilizado.

Ao não utilizar esses instrumentos de política urbana, o município de Fortaleza deixou de aplicar institutos jurídicos que poderiam contribuir para a concretização do direito à moradia em sua concepção ampla, de modo a diminuir a segregação socioespacial presente na cidade e se aproximando do ideal de cidade presente na legislação federal e no próprio PDPFor. A não utilização de tais instrumentos, portanto, é um indício do abandono de uma concepção ampla de direito à moradia, em prol de uma concepção restrita, mais compatível com o reforço da utilização do espaço urbano como mercadoria e como locus de acumulação capitalista.

### *5.1.2 Outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso*

A outorga onerosa do direito de construir está prevista no Estatuto da Cidade entre os artigos 28 e 31 da lei federal. Os artigos 28 e 29 tratam de definições e do papel do plano diretor, no que diz respeito à regularização em âmbito municipal da outorga onerosa do direito de construir. Os mencionados dispositivos estabelecem o seguinte:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá

ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (BRASIL, 2001a).

É papel do plano diretor, portanto, estabelecer as áreas em que, por meio da outorga onerosa do direito de construir, um proprietário pode aumentar o direito de construir referente ao imóvel, acima do coeficiente de aproveitamento<sup>34</sup> básico estabelecido para determinada área. O conceito de coeficiente de aproveitamento é definido no §1º do art. 28 do Estatuto da Cidade. O art. 29, por sua vez, trata do instituto jurídico conhecido na doutrina como outorga onerosa de alteração de uso. O objetivo desse instrumento é permitir a implantação “[...] numa região de atividade que seria defesa pela lei de zoneamento [...]” (CARMONA, 2015b, p. 186), portanto altera-se o uso de determinada área do município para a viabilização de determinado empreendimento. Ambas as formas de outorga onerosa só podem ser utilizadas mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

O art. 30 do Estatuto da Cidade estabelece que ambas as formas de outorga onerosa devem ser regulamentadas por lei municipal específica e que essa lei deve estabelecer: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário. O art. 31 vincula os recursos adquiridos por meio da outorga onerosa do direito de construir às finalidades previstas nos incisos do art. 26 do Estatuto da Cidade. Esse dispositivo trata do direito de preempção e das finalidades para as quais podem ser usadas esse instrumento de política urbana. São elas: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. São enumeradas apenas oito finalidades, porque o inciso IX foi vetado (BRASIL, 2001a).

A despeito de o Estatuto da Cidade determinar que o papel do plano diretor seria o de estabelecer as áreas nas quais a outorga onerosa seria utilizada, sendo papel de lei

---

<sup>34</sup> Nos termos do Estatuto da Cidade, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

específica o estabelecimento da fórmula do cálculo, da contrapartida e das possibilidades de isenção, o PDPFor buscou já de início a regularização completa da outorga onerosa do direito de construir. A outorga onerosa do direito de construir é prevista entre os arts. 218 e 223 do PDPFor.

O art. 218 traz definição do instrumento urbanístico ligeiramente diferente do Estatuto da Cidade, mas ainda compatível com a definição presente na lei federal. Em consonância com o art. 28, §3º do Estatuto da Cidade, o PDPFor determina que a outorga onerosa do direito de construir pode ser concedida para que haja construção acima do coeficiente mínimo de aproveitamento, mas estabelece um coeficiente máximo ao qual deveria ficar limitada a concessão da outorga.

Não obstante, a lei complementar municipal nº 211 de 2015, que dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), no seu art. 10, I, elenca como fontes de recurso para o fundo “[...] valores em dinheiro correspondentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir acima do índice de aproveitamento<sup>35</sup> máximo da respectiva zona”. (FORTALEZA, 2015a). Tem-se, portanto, que há um desvirtuamento da lógica do instrumento de política urbana e uma expressa violação ao art. 28, §3º, do Estatuto da Cidade, pois a outorga deveria ser aplicada para permitir a utilização do coeficiente (ou índice) de aproveitamento máximo e não para permitir que empreendimentos pudessem desconsiderar o próprio coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido para a zona em questão pelo PDPFor.

O PDPFor estabelece as áreas nas quais podem ser aplicadas a outorga onerosa do direito de construir nas disposições específicas para as diversas zonas que compõem a macrozona de ocupação urbana, assim como o faz com a outorga onerosa de alteração de uso, nos termos determinados pelo Estatuto da Cidade. O procedimento para a concessão da outorga onerosa do direito de construir é regulamentado no art. 219 do PDPFor, a fórmula de cálculo da contrapartida, a qual tem natureza de preço público, nos termos do próprio PDPFor, é estabelecida no art. 220, bem como a sua forma de cobrança. Destaca-se o §2º do art. 220 que isenta da necessidade de pagamento da contrapartida os empreendimentos voltados para a construção de habitação de interesse social.

O art. 221 dispõe sobre a possibilidade de substituição da contrapartida financeira por doação de imóveis para a realização de obras de infraestrutura urbana em áreas de ZEIS, desde que feito requerimento do beneficiário ao Conselho Municipal de

---

<sup>35</sup> O PDPFor utiliza a expressão tanto a expressão “índice” como a expressão “coeficiente” em seu texto.

Desenvolvimento Urbanístico (CMDU) e desde que esse requerimento tenha sido aprovado. Ressalte-se, não obstante, que o CMDU não havia sido regulado até o ano de 2019 (BARBOSA; CARVALHO, 2019, p. 277), sendo precariamente substituído por outro órgão colegiado, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). O art. 222 remete a regulamentação da outorga onerosa de alteração do uso para lei específica e o art. 223 reproduz as disposições do art. 31 do Estatuto da Cidade, ou seja trata da vinculação dos recursos adquiridos via outorga onerosa do direito de construir às finalidades previstas no art. 26 da lei federal.

A lei à qual o art. 222 do PDPFor se refere foi editada em 2015. Trata-se da lei municipal nº 10.335, com redação alterada pela lei nº 10.431 (FORTALEZA, 2015c). Boa parte de seus dispositivos, no entanto, fazem referência à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) revogada em 2017, o que prejudica a aplicação do instituto e a própria análise da lei em questão. Destaca-se, não obstante, o art. 9º da lei que determinou que os recursos adquiridos por meio desse tipo de outorga onerosa fossem depositados no FUNDURB. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece as finalidades para os quais devem ser destinadas os recursos adquiridos por meio da outorga onerosa de alteração do uso, sendo tais as mesmas finalidades previstas no Estatuto da Cidade e no PDPFor para a outorga onerosa do direito de construir.

De acordo com os dados informados pelo município de Fortaleza, a outorga onerosa do direito de construir foi utilizada setenta e oito vezes entre 2010 e 2019, sendo a maioria das outorgas decorrentes de procedimentos administrativos iniciados em 2013. Das setenta e oito outorgas onerosas do direito de construir informadas pelo município, não há informação acerca de nenhuma outorga que estaria isenta de contrapartida. Todas as outorgas conferidas ou constam algum valor monetário ou constam que a contrapartida seria paga por meio da outorga onerosa de alteração de uso (FORTALEZA, 2020i; 2020d).

Tendo em vista que a outorga onerosa quando é utilizada para viabilização de empreendimentos de habitação de interesse social é isenta de contrapartida, na forma do §2º do art. 220 do PDPFor, é possível afirmar que, a partir dos dados fornecidos pelo município de Fortaleza, a utilização da outorga onerosa do direito construir para a viabilização de habitação de interesse social ou foi inexpressiva ou inexistente, apesar da maioria das outorgas onerosas do direito de construir terem sido concedidas para viabilizar empreendimentos residenciais (FORTALEZA, 2020i; 2020d).

A outorga onerosa de alteração do uso foi utilizada pelo menos vinte vezes entre 2014 e 2019, considerando o ano da numeração do procedimento administrativo para a

concessão da outorga. Algumas outorgas foram aprovadas pela CPPD apenas em 2020. A maioria das outorgas de alteração do uso foi concedida para a viabilização de empreendimentos residenciais, comércios e empreendimentos relacionados à prestação de serviços. Não obstante, a outorga cujo número do procedimento administrativo é 10496/2018 – SEUMA, aprovada na 111ª reunião da CPPD, realizada no dia três julho de 2019, foi concedida para viabilizar a construção de um empreendimento de habitação de interesse social (FORTALEZA, 2020h).

Embora as outorgas onerosas não tenham sido utilizadas de maneira ampla para a viabilização de empreendimentos voltados para a habitação de interesse social, os seus recursos poderiam ser aplicados para viabilizar a atuação do Poder Público municipal no sentido de buscar ações de regularização fundiária ou produção de habitação de interesse social. Nesse sentido, sobre o propósito das outorgas onerosas, também conhecidas como solo criado, Saule Júnior (2004, p. 312) pontua que proprietários que utilizam o solo urbano com maior intensidade, no que diz respeito à capacidade de construir, beneficiando-se, inclusive, da infra-estrutura urbana adjacente, deveriam, como contrapartida, devolver para a coletividade responsável pela criação do próprio espaço urbano parte da riqueza gerada em decorrência do empreendimento. Utilizado dessa perspectiva, o solo criado poderia ser utilizado para concretizar os princípios da função social da propriedade e da cidade.

Ou seja, o instrumento, em teoria, possui nítido propósito de redistribuição da riqueza gerada por meio da produção do espaço, a qual normalmente é apropriada de maneira privada por poucos. Ressalte-se que, dentre as aplicações de recursos oriundas das outorgas onerosas, previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, destacam-se a regularização fundiária e a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, de modo que o instrumento deveria ser utilizado em parte para arrecadar recursos daqueles que mais podem aproveitar o potencial do espaço urbano para produzir riqueza privada e utilizar esses recursos para viabilizar o exercício do direito à moradia daqueles excluídos do mercado imobiliário formal.

Em Fortaleza, a lei do FUNDURB ao determinar, violando expressamente as disposições do PDPFor, a possibilidade de concessão de outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento máximo, permite, literalmente, que o proprietário possa pagar ao Poder Público para violar a lei. Esse instrumento, em Fortaleza, portanto, se distancia da sua função originária redistributiva, na medida em que é permitido ao proprietário desconsiderar o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido pelo zoneamento urbano. Há uma nítida prevalência do privado sobre o público, na medida em

que a legislação urbanística de Fortaleza permite o descumprimento do plano diretor e das disposições de uso e ocupação do solo, a depender apenas do quão o proprietário está disposto a pagar pela outorga.

Além de permitir que se descaracterize o planejamento urbanístico determinado pelo plano diretor, a concessão de outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento máximo favorece a especulação imobiliária, na medida em que se cria mais uma possibilidade de redução das restrições administrativas do direito de propriedade. Dessa forma, o instrumento acaba servindo para aumentar a média do preço da terra urbana em Fortaleza, contribuindo ainda mais com a exclusão do mais pobres em relação ao mercado imobiliário formal e, portanto, dificultando a concretização do direito à moradia na cidade.

Apesar de sua regulamentação e aplicação problemática por si só, seria em tese possível argumentar que a aplicação dos recursos, se fossem completamente destinados a projetos voltados para a concretização do direito à moradia, poderia compensar a ilegalidade flagrante da aplicação desse instrumento no município de Fortaleza, o qual foi transformado em potente ferramenta de estímulo à especulação imobiliária. Trata-se de argumento absurdo por si só, mas que vale a pena ser analisado para os fins desse estudo.

Ao contrário da outorga onerosa de alteração de uso, a outorga onerosa do direito de construir foi regulamentada já com o PDPfor, o que por si só também é uma ilegalidade, na medida em que o Estatuto da Cidade exige lei específica para a aplicação desse instrumento. Conforme já exposto, existem procedimentos administrativos de concessão de outorga onerosa do direito de construir datados de 2010. Não obstante, nos balanços gerais da execução orçamentária do município, os valores arrecadados com a outorga onerosa do direito de construir só começam a aparecer a partir de 2012.

Em 2012, de acordo com os valores da época o município arrecadou R\$ 2.711.100,39 com a outorga onerosa do direito de construir. Os valores da arrecadação com o instrumento para 2013, 2014 e 2015, foram, respectivamente: R\$ 2.570.550,85; R\$ 3.144.163,04 e R\$ 1.782.475,13, tais somas foram retiradas diretamente dos demonstrativos dos Balanços Gerais para os anos em questão, portanto representam os valores nominais da época, sem considerar a inflação (FORTALEZA, 2012; 2013b; 2014; 2015f).

A partir de 2016, mesmo se considerada a inflação em relação aos anos anteriores, houve um salto enorme da arrecadação de valores com a outorga onerosa do direito de construir. A arrecadação com a outorga para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019

corresponde respectivamente aos seguintes valores: R\$ 17.633.423,74; R\$ 14.320.568,95; R\$ 12.434.151,04 e R\$ 1.903.761,06. Mais uma vez, ressalta-se que tais valores foram retirados diretamente dos Balanços Gerais, portanto não se está levando em conta a inflação acumulada de um ano para o outro (FORTALEZA, 2016c; 2017; 2018; 2019c).

Comparando os dados ora expostos com os dados estudados em trabalho que analisou especificamente o FUNDURB (BARBOSA; CARVALHO, 2019, p. 281), verifica-se que o valor informado como arrecadado nos Balanços Gerais com a outorga onerosa do direito de construir, entre 2016 e 2018, e os valores de recursos do FUNDURB oriundos da outorga onerosa do direito de construir são os mesmos. Dessa forma, extraem-se algumas conclusões interessantes.

A primeira e mais evidente conclusão é que todos os recursos dos anos em que o município mais arrecadou com a outorga onerosa do direito de construir foi destinado ao FUNDURB. A segunda conclusão é a de que todos os valores arrecadados pelo município com a outorga onerosa do direito de construir, a partir do primeiro exercício financeiro após a criação do FUNDURB, ou seja 2016, até 2018 são oriundos de outorgas que permitiram a execução de empreendimentos que tiveram área construída superior ao coeficiente de aproveitamento máximo, previsto no zoneamento da área onde se localiza o empreendimento. A terceira conclusão é a de que a grande maioria dos recursos arrecadados pelo município com a outorga onerosa do direito de construir, desde 2010, foi destinada ao FUNDURB.

Em relação ao ano de 2019, observa-se uma grande queda na arrecadação com a outorga onerosa do direito de construir. Além disso, diferentemente dos três anos anteriores, a arrecadação com esse instrumento de política urbana não foi totalmente direcionada ao FUNDURB. O valor informado para a arrecadação com a outorga onerosa do direito de construir pelo FUNDURB é de R\$1.382.334,64, ao passo que o valor total arrecadado com esse instrumento em 2019 foi de R\$ 1.903.761,06. Todavia, observa-se que a maioria do valor arrecadado com o instrumento em questão foi direcionado ao FUNDURB no ano de 2019 (FORTALEZA, 2019a).

No que diz respeito à outorga onerosa de alteração de uso, tem-se que, por disposição legal, os recursos arrecadados com esse instrumento de política urbana são totalmente direcionados para o FUNDURB. Se a totalidade dos recursos arrecadados com a outorga onerosa de alteração de uso e a maioria dos recursos arrecadados com a outorga onerosa do direito de construir é destinada ao FUNDURB, é seguro concluir que, a análise das despesas do FUNDURB é central para verificar se a prioridade de aplicação dos dois

instrumentos analisados nesse subtópico se relaciona com o direito à moradia.

Com efeito, os próprios Balanços Gerais evidenciam o objetivo da política urbana municipal com a utilização de instrumentos como as OUC e as outorgas onerosas. O Balanço Geral de 2017 (FORTALEZA, 2017b, p. 104) contém o seguinte trecho:

Como instrumentos da Política Urbana, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, nos anos de 2013 a 2015, asseguraram o recolhimento de R\$ 7,156 milhões; e a regulamentação da Outorga Onerosa da Alteração de Uso que possibilitou o crescimento deste montante para R\$ 29,5 milhões, nos anos de 2016 e 2017, proporcionando um incremento considerável na arrecadação municipal, destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), o que permite: a execução de programas de urbanização e de obras de infraestrutura nas zonas adensadas com carência de serviços; a execução de programas de cunho social; e a execução de projetos e obras pertinentes às operações urbanas consorciadas.

Embora haja menção a investimentos em serviços públicos, observa-se que não há qualquer destaque para o uso dos recursos do FUNDURB com regularização fundiária de interesse social ou produção de habitação de interesse social. O Balanço Geral de 2019 (FORTALEZA, 2019c, p. 89) é ainda mais explícito no que diz respeito aos objetivos do Poder Público tanto em relação à utilização das outorgas onerosas como em relação à utilização dos recursos decorrentes desse instrumento:

Tendo o solo urbano como um dos principais ativos da cidade, os Arranjos Público-Privados para intervenções urbanas vêm-se consolidando como uma saída congruente para viabilizar transformações urbanas estratégicas e para financiar investimentos em infraestrutura. Na atual gestão municipal, os instrumentos de Operações Urbanas Consorciadas, Outorgas Onerosas e Transferência do Direito de Construir vêm sendo reformulados e implementados para que possam alcançar os objetivos pretendidos. [...] No âmbito das Outorgas Onerosas do Direito de Construir e da Alteração de Uso - OOAU, o município já arrecadou, desde 2016, quando o instrumento foi implantado, cerca de R\$ 44 milhões, aplicados no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB e investidos em obras de infraestrutura urbana, novas “Areninhas”, manutenção de área públicas, entre outras.

Portanto, observa-se que instrumentos como as OUC e as outorgas fazem parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico expressamente defendida pelo Poder Público municipal, calcada na utilização da terra urbana como ativo. Na medida em que esses instrumentos de política urbana são utilizados para estimular a mercantilização do espaço socialmente produzido, ocorre um distanciamento do seu uso para a concretização do direito à moradia, uma vez que, no Brasil, historicamente a mercantilização da terra tem se mostrado o principal mecanismo de bloqueio do acesso à terra pelas classes despossuídas. Os Balanços Gerais mencionam ainda que os recursos do FUNDURB são basicamente direcionados para obras de infraestrutura em geral e para obras de manutenção.

O FUNDURB é um fundo público municipal, que, em flagrante atrito com a legislação urbanística, não prevê participação popular nem em seu conselho gestor e nem em sua gerência executiva (BARBOSA; CARVALHO, 2019, p. 275), os quais são compostos apenas por membros do Poder Público municipal. Os recursos do fundo devem ser aplicados

em atuações que promovam o desenvolvimento urbano. O desenvolvimento urbano, por sua vez, de acordo com o direito urbanístico brasileiro, pressupõe a efetiva gestão participativa da população da cidade. Nesse sentido, existem incontáveis disposições legislativas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Não obstante, a gestão do fundo e, portanto a escolha da alocação dos recursos, é feita apenas por membros do Poder Público municipal.

Sem participação popular, os recursos do FUNDURB, entre 2016 e 2018 foram utilizados basicamente para o custeio de despesas correntes; para viabilizar a execução orçamentária de órgãos da Administração Pública municipal, por meio de transferências decorrentes da desvinculação de receitas do fundo; para o custeio de gastos de manutenção e funcionamento administrativo em geral e para o financiamento de obras de requalificação, adaptação de praças e logradouros públicos, além da construção de equipamentos culturais e areninhas (BARBOSA; CARVALHO, 2019, p. 282 - 285).

O mesmo padrão de aplicação dos recursos do FUNDURB pode ser observado para o ano de 2019. As despesas do FUNDURB no ano de 2019 foram compostas basicamente por: repasse para o Tesouro Municipal: R\$ 2.381.451,92; repasses para a Secretaria de Infraestrutura do município para requalificação e adaptação de praças e construção de equipamento na OUC Osório de Paiva: R\$ 14.995.242,12 e R\$1.166.595,34; transferências para a SEUMA: R\$ 342.174,30; e despesas correntes: R\$ 85.792,68. (FORTALEZA, 2019a).

Observa-se, portanto, que as outorgas onerosas e os recursos arrecadados em virtude da sua utilização não foram direcionados prioritariamente para a concretização do direito à moradia. Ainda que recursos oriundos da aplicação desses instrumentos ou a própria aplicação dos instrumentos em análise tenham sido pontualmente utilizados para a viabilização de produção de habitação de interesse social ou em ações de regularização fundiária de interesse social, é preciso pontuar que as outorgas onerosas, em Fortaleza, têm servido muito mais como instrumentos potencializadores da especulação imobiliária do que como instrumentos de concretização do direito à moradia, de modo que o propósito original da concepção desses instrumentos de política urbana foi descaracterizado.

### *5.1.3 Transferência do direito de construir*

A transferência do direito de construir está prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade. O dispositivo é sintético e estabelece que lei municipal, baseada no plano diretor do município, poderá “[...] autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.” (BRASIL, 2001a).

A transferência do direito de construir pode ser usada quando o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (BRASIL, 2001a). O §1º do art. 35 determina que a mesma faculdade poderá ser conferida àquele que doar ao Poder Público seu imóvel ou parte dele, para os fins para o qual o instrumento é aplicável. O §2º, por sua vez, estabelece que lei municipal deve determinar as condições para a aplicação da transferência do direito de construir.

O PDPFor, nos seus artigos 224 a 231, tratou da transferência do direito de construir. Destaca-se de tais disposições o que estabelecem os artigos 225 e 226, pois tratam das áreas de Fortaleza nas quais o instrumento em questão poderia ser aplicado. A lei do PDPFor determina que a transferência do direito de construir é aplicável em toda a macrozona de ocupação urbana em relação aos imóveis tombados ou inseridos nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural<sup>36</sup> e demarcados como ZEIS 3 no plano diretor ou em legislação municipal específica.

Estabelece ainda o PDPFor que o município poderá conceder transferência do direito de construir, em caráter excepcional, para imóveis localizados nas Zonas Especiais Ambientais; Zonas de Recuperação Ambiental; Zona de Interesse Ambiental do Cocó; e Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba, quando existir interesse público para implementação de parques urbanos ou de unidades de conservação (FORTALEZA, 2009). No seu art. 227 o PDPFor estabelece que a transferência do direito de construir pode ser concedida ao proprietário que doar ao Município o seu imóvel, ou parte dele, sobre o qual incida diretriz de prolongamento, modificação ou ampliação de vias integrantes do sistema viário básico.

A lei municipal nº 10.333/2015 regulamentou a transferência do direito de construir. Essa lei estabelece a forma de concessão da transferência do direito de construir e reforça pontos já estabelecidos pelo PDPFor. O art. 228 do PDPFor determina que o potencial construtivo pode ser transferido para imóveis situados em qualquer zona onde o índice de aproveitamento máximo é superior ao básico, desde que aprovado pelo órgão

---

<sup>36</sup> Trata-se de espécie de zona especial que corresponde a áreas de Fortaleza formadas “[...] por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados de relevante expressão arquitetônica, artística, histórica, cultural, arqueológica ou paisagística, considerados representativos e significativos da memória arquitetônica, paisagística e urbanística do Município.”. Os objetivos dessa zona especial estão elencados no art. 154 do PDPFor, sendo tais objetivos todos relacionados com a proteção do patrimônio histórico de Fortaleza (FORTALEZA, 2009).

competente do município de Fortaleza (FORTALEZA, 2009). O órgão competente no caso é a SEUMA, conforme estabelece o art. 5º, lei nº 10.333/2015 (FORTALEZA, 2015b).

A transferência do direito de construir, no caso, seria importante para a concretização do direito à moradia, principalmente na medida em que esse instituto poderia ser combinado com as ZEIS do tipo 3, conforme estabelece o PDPFor, que são zonas especiais idealizadas especificamente para garantir a existência de terras situadas em áreas da cidade urbanizadas, que deveriam ser utilizadas prioritariamente para a construção de habitação de interesse social. Não obstante, o município de Fortaleza não utilizou as ZEIS 3 para buscar cumprir as promessas constitucionais em relação ao direito à moradia, o que conseqüentemente fez com que o potencial para a utilização da transferência do direito de construir para esse fim fosse sensivelmente reduzido.

Por meio de pedido de acesso à informação (pedido de número de protocolo 00017000019202029) (FORTALEZA, 2020c), demandou-se da SEUMA informações sobre a utilização da transferência do direito de construir em Fortaleza, a partir da sua regulamentação. A SEUMA disponibilizou endereço eletrônico<sup>37</sup> no qual é possível constatar que entre 2016 e 2019 a transferência do direito de construir foi utilizada sete vezes em Fortaleza. A contrapartida prestada pelos proprietários foi a doação de terras ao município.

Com base nas informações fornecidas pela SEUMA, formulou-se pedido de acesso à informação (pedido de número de protocolo 00037000011202024) (FORTALEZA, 2020f) à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR), indagando a secretaria responsável pela execução da política de habitação de interesse social do município se os imóveis doados como contrapartida para a concessão da transferência do direito de construir foram utilizados para a implementação de projetos de HIS. A secretaria afirmou que das áreas listadas apenas a área do qual trata o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) 01/2017 estava sendo trabalhada na data do requerimento. A HABITAFOR afirmou que as demais áreas seriam “trabalhadas oportunamente”. Dessa forma, é possível afirmar que, com a não regulamentação das ZEIS 3, a utilização da transferência do direito de construir para fins de concretização do direito à moradia em Fortaleza só ocorreu a partir de 2017, oito anos após a vigência do PDPFor, e de maneira bastante limitada.

#### *5.1.4 Consórcio imobiliário*

---

<sup>37</sup> Disponível em (FORTALEZA, 2020j).

A disciplina do consórcio imobiliário no Estatuto da Cidade sofreu alterações significativas após a lei nº 13.465/2017, que se tornou um dos marcos normativos principais na disciplina da regularização fundiária no Brasil. O Estatuto da Cidade, após as alterações feitas em 2017, trouxe um conceito mais amplo de consórcio imobiliário urbanístico, o qual está previsto no §1º do art. 46, nos seguintes termos:

Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público (BRASIL, 2001a).

Sobre a natureza jurídica desse instituto, Carmona (2015b, p. 178) pontua que se trata de um convênio administrativo. Além disso, o consórcio imobiliário seria uma espécie do gênero benefício financeiro, previsto no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos de política urbana. O autor ainda pontua que tal instrumento é ideal para a realização da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo esta ser, portanto, sua utilização prioritária.

O PDPFor trata do consórcio imobiliário de maneira específica do artigo 232 ao artigo 235. Além de reproduzir as disposições do Estatuto da Cidade, o PDPFor especifica as áreas nas quais o consórcio imobiliário pode ser aplicado. Destaca-se que o plano diretor prevê que o instituto deveria ser aplicado nas áreas de ZEIS 3. No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 232 do PDPFor determina que o consórcio imobiliário deveria ser utilizado para viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social.

Questionada, por meio de pedido de acesso à informação (número do protocolo do pedido 00017000008202049) (FORTALEZA, 2020b) formulado pelo autor, sobre a aplicação desse instituto como instrumento de política urbana em Fortaleza entre fevereiro de 2009 e fevereiro de 2020, a SEUMA informou que desconhecia a aplicação do instrumento na cidade. Dessa forma, se o órgão do poder executivo do município de Fortaleza responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano no município informa que desconhece a aplicação desse instrumento na cidade, é possível afirmar que tal instituto jurídico não é tratado como ferramenta prioritária, no que diz respeito à gestão urbanística de Fortaleza.

#### *5.1.5 Direito de superfície*

O direito de superfície encontra previsão em âmbito federal no Estatuto da Cidade e no Código Civil. Em caso de eventuais antinomias entre os dois diplomas normativos, Penteadó (2014, p. 515) pontua que o regime estabelecido pelo Código Civil é

subsidiário ao do Estatuto da Cidade. Esse entendimento está de acordo com o art. 2º, §2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que estabelece que “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. (BRASIL, 1942).

O direito de superfície é um direito real, conforme exposto no art. 1.225, II, do Código Civil, que só pode ser constituído sobre bens imóveis e que tem como objetivo dissociar a utilização da terra em relação à sua titularidade jurídica formal (PENTEADO, 2014, p. 509). O Estatuto da Cidade, no seu art. 4º, VI, elenca o direito de superfície como um dos instrumentos de política urbana a serem utilizados para a concretização das suas diretrizes. O instituto ainda recebe disciplina mais detalhada entre os artigos 21 e 24 da mesma lei. No Código Civil, o instituto é regulamentado pelos artigos 1.369 a 1.377 (BRASIL, 2002).

Para a constituição do direito de superfície é necessário que ocorra o devido registro imobiliário, conforme estabelecem o art. 21, *caput*, do Estatuto da Cidade e o art. 1.227 do Código Civil. A instituição do direito de superfície pode ocorrer ainda de maneira gratuita ou onerosa. Se o direito de superfície for instituído na forma estabelecida pelo Estatuto da Cidade, poderá haver a instituição por tempo determinado ou por tempo indeterminado; já no caso de o direito de superfície ser instituído nos termos do Código Civil, necessariamente deverá ser estabelecido por tempo determinado. O direito de superfície é transmissível mediante alienação ou sucessão (PENTEADO, 2014, p. 512).

Além disso, o direito de superfície estabelecido pelo Estatuto da Cidade engloba, em princípio, a utilização do subsolo, ao passo que o instituto de direito civil não o faz, salvo disposição em contrário. Ocorre que é possível afirmar a existência de dois direitos de superfície, embora em muitos pontos Estatuto da Cidade e Código Civil se complementem. Não obstante, é necessário pontuar que as disposições do Estatuto da Cidade são mais específicas, pois se trata de instrumento de política urbana, voltado para as finalidades previstas no capítulo da política urbana da CF/88. Além disso, as disposições do direito de superfície estabelecidas pelo Estatuto da Cidade são direcionadas ao solo urbano, ao passo que as disposições do Código Civil são aplicáveis tanto em áreas urbanas como em áreas não urbanas.

Especificamente no caso das disposições do Estatuto da Cidade, é previsto que a divisão dos ônus entre proprietário e superficiário se dê em função do próprio direito de superfície e não do imóvel como um todo. Dessa forma, o superficiário arca com os ônus referentes apenas ao direito de superfície correspondente à área objeto da concessão, o que

faz com que sobre o proprietário recaiam alguns ônus referentes à propriedade do imóvel. Existe ainda a possibilidade de estabelecimento de convenção entre as partes em sentido diverso (PENTEADO, 2014, p. 513). Do direito de superfície ainda decorre para ambas as partes o direito de preferência no caso de alienação seja da superfície ou seja da propriedade. O direito de superfície se extingue ou pelo implemento do termo final, no caso de ter sido instituído por tempo determinado, ou em caso do descumprimento do dever de dar a destinação pactuada ao bem.

O PDPFor tratou especificamente do direito de superfície nos seus artigos 236 a 238. Em âmbito municipal, o plano diretor estabeleceu que o município pode conceder e receber o direito de superfície diretamente ou por meio suas empresas ou autarquias, com o objetivo de concretizar as diretrizes do PDPFor, inclusive com a possibilidade de uso do subsolo e do espaço aéreo. O PDPFor ressaltou que o direito de superfície pode ser utilizado em todo o território do município de Fortaleza. O art. 237 estabelece que em Fortaleza o direito de superfície é gratuito para a população de baixa renda e oneroso para populações de média e alta renda. O art. 238, por fim, traz a possibilidade de que o direito de superfície possa ser utilizado para a realização de consórcios imobiliários e operações urbanas consorciadas (FORTALEZA, 2009).

O direito de superfície é um instrumento de política urbana com grande potencial de utilização para a concretização do direito à moradia. O município poderia utilizar a instituição não onerosa do direito de superfície em imóveis públicos não utilizados ou subutilizados para a viabilização de projetos de construção de habitação de interesse social, por exemplo. Há também a possibilidade da combinação desse instituto com diversos outros para fins de regularização fundiária, razão pela qual, em tese, esse instrumento de política urbana poderia ser central para o desenvolvimento de uma política municipal de habitação de interesse social baseada em uma noção ampla de direito à moradia.

No que diz respeito à utilização desse instrumento pelo município de Fortaleza, as informações inicialmente fornecidas pela SEUMA (pedido de número de protocolo 00017000008202049) (FORTALEZA, 2020b) se limitaram a apontar os marcos legais do instrumento. Como não foram fornecidas as informações solicitadas, formulou-se novo pedido de acesso à informação direcionado à SEUMA, a qual informou que o pedido em questão deveria ter sido direcionado à Secretaria de Finanças (SEFIN) do município (pedido de número de protocolo 00017000019202029) (FORTALEZA, 2020c). O autor, então, elaborou novo requerimento de acesso à informação dessa vez direcionado à SEFIN. Não obstante, a SEFIN reencaminhou o pedido de acesso à informação novamente à SEUMA.

Esse pedido recebeu o número de protocolo 00008000037202010 (FORTALEZA, 2020a).

Nessa ocasião a SEUMA afirmou que

Entende-se que o instrumento Direito de Superfície seja aplicado no município de Fortaleza através de diferentes instrumentos. Não há uma lei específica para Direito de Superfície; Para fins de regularização fundiária, podemos citar instrumentos como Permissão de Uso, Concessão de Uso Especial para Moradia (CUEM), Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), conforme Lei Municipal 10639/2017, os quais são aplicados pela HABITAFOR. Para além da regularização fundiária, existem outros instrumentos, conforme Lei Orgânica de Fortaleza, como a concessão, permissão ou autorização de uso de áreas públicas. Dessa forma, a SEUMA não possui cadastro da utilização de "Direito de Superfície", visto que esse conceito é aplicado em diversos instrumentos e por diferentes órgãos.

Se o órgão apontado pela SEUMA como detentor da informação não era o órgão correto e se o órgão municipal que coordena a política urbana e ambiental do poder executivo não possui cadastro para a utilização do direito de superfície, é razoável concluir ou que o instrumento em questão jamais foi utilizado desde 2009 ou, caso tenha sido utilizado, foi aplicado de maneira pontual, a ponto de não ser relevante para a política urbana municipal. Ressalte-se ainda que a SEUMA informou que não há lei municipal específica para o instrumento em questão, informação esta confirmada pelo autor. Além disso a Secretaria afirmou que outros instrumentos, que possuem propósito semelhante, são utilizados pelo município para a aplicação de políticas de regularização fundiária. As informações sobre os instrumentos que estão previstos no PDPFor e foram mencionados pela SEUMA serão discutidas em momento oportuno.

#### *5.1.6 Direito de preempção*

O direito de preempção foi estabelecido na legislação federal pelo Estatuto da Cidade nos seus artigos 25 a 27. Conforme o *caput* do art. 25, o instrumento do direito de preempção tem como objetivo conferir ao Poder Público municipal a “[...] preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.” (BRASIL, 2001a). Nos termos do §1º desse dispositivo, lei municipal, baseada no plano diretor, deve estabelecer as áreas do município nas quais incidem o direito de preempção, ou seja lei específica deve determinar que em certas áreas da cidade o Poder Público municipal terá a preferência de compra de imóveis que forem alienados onerosamente entre particulares.

A lei específica deverá estabelecer prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. O §2º, por sua vez, determina que o direito de preempção é assegurado, durante o prazo de vigência estabelecido pela lei municipal específica, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel. O art. 26 já foi mencionado acima, quando da descrição do instituto da outorga onerosa do direito de construir e da outorga de alteração de uso. Tal

dispositivo estabelece hipóteses nas quais o instrumento do direito de preempção pode ser utilizado. No que diz respeito à concretização do direito à moradia, destacam-se as seguintes finalidades de uso desse instrumento de política de urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e constituição de reserva fundiária (BRASIL, 2001a). O parágrafo único do art. 26 determina ainda que a lei municipal que regulamentar o instrumento do direito de preempção deve enquadrar as áreas nas quais poderiam ser utilizado o instrumento em uma ou mais das finalidades elencadas no art. 26. O art. 27 trata dos procedimentos que deverão ser observados pelo proprietário que deseje alienar um imóvel nas áreas sujeitas à incidência do direito de preempção.

O PDPFor, nos dispositivos que tratam do zoneamento do município e das zonas especiais, estabeleceu as áreas nas quais poderiam ser aplicado o direito de preempção. No que diz respeito à disciplina específica conferida para este instituto, o PDPFor basicamente reproduziu as disposições do Estatuto da Cidade. Pedido de acesso à informação formulado pelo autor à SEUMA (pedido de número de protocolo 00017000008202049) (FORTALEZA, 2020b) e análise da legislação municipal promulgada a partir da vigência do PDPFor confirmaram que o direito de preempção, embora previsto no PDPFor, não foi regulamentado pela lei municipal específica exigida pelo Estatuto da Cidade até fevereiro de 2020. Assim, se não há até o momento lei específica que regulamenta o instituto, a qual é necessária para a sua aplicação, é possível afirmar que o direito de preempção não foi utilizado como instrumento de política urbana para a concretização do direito à moradia durante o recorte temporal dessa pesquisa.

Por fim, é preciso mencionar que, ainda que o instrumento em questão houvesse sido regulamentado em âmbito municipal, seria necessário que o município reservasse parte do orçamento para o propósito de eventual exercício da prerrogativa do direito de preempção, uma vez que todas as despesas públicas devem estar previstas nas leis que compõem o ciclo orçamentário. Portanto, além da previsão no plano diretor e de regulamentação em lei municipal específica, o Poder Público ainda teria de estimar um valor para fins de elaboração do orçamento público, que deveria ser destinado à aquisição de imóveis por meio do direito de preempção. Caso contrário a utilização desse instrumento para fins de planejamento urbano estaria comprometida (CARMONA, 2015b, p. 184).

#### *5.1.7 Operações urbanas consorciadas*

As OUC são conceituadas pelo Estatuto da Cidade, no seu art. 32, §1º (BRASIL, 2001a). Tratam-se de instrumentos de política urbana que preveem a atuação do Poder

Público em determinada área da cidade, com auxílio da iniciativa privada, de proprietários e da população em geral, com o objetivo de realizar obras de infraestrutura, urbanização e outros tipos de intervenção. Em sentido amplo, portanto, pode-se afirmar que as OUC são uma espécie de parceria público-privada (CARMONA, 2015b, p. 187).

A principal característica das OUC é a de que nas áreas onde se dá a intervenção, é possível que alterações substanciais na legislação edilícia e geral de parcelamento, uso e ocupação do solo ocorram. Nos termos dos incisos do art. 32, §2º, do Estatuto da Cidade, na área de implementação das OUC é possível a modificação dos índices e das características de parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo; é ainda possível que hajam alterações nas normas edilícias; possibilita-se a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; bem como a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias, visando à redução de impactos ambientais e que comprovem a utilização nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de *design* e de obras a serem contempladas (BRASIL 2001a).

Cada OUC demanda uma lei específica. É o que dispõe o artigo 33 do Estatuto da Cidade. A lei que estabelecer a OUC deve conter no mínimo as seguintes definições: área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida cujos recursos devem ser aplicados na própria operação urbana, a ser exigida dos proprietários e investidores privados e usuários permanentes; forma de controle da operação, assegurada a participação da sociedade civil e natureza dos incentivos a serem concedidos a proprietários, investidores privados e usuários permanentes (BRASIL, 2001a).

O Estatuto da Cidade ainda prevê a possibilidade do estabelecimento, em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, de OUC interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. A lei federal ainda prevê a possibilidade de que a lei específica que aprovar a OUC possa estabelecer a possibilidade de o município emitir certificados de CEPACs, que podem ser alienados em leilão ou utilizados diretamente para o pagamento das obras necessárias para viabilizar a operação. Tais certificados podem ser negociados livremente, mas só podem ser conversíveis em direito de construir na área da operação.

O PDPFor, por sua vez, além de reproduzir as disposições do Estatuto da Cidade, trouxe algumas especificidades para o instituto das OUC no âmbito do município de

Fortaleza. No seu art. 243, o PDPFor destaca algumas áreas nas quais podem ser aplicadas OUC, sendo importante pontuar que as ZEIS fazem parte dessas áreas. Assim, o plano diretor estabelece as operações urbanas como instrumentos a serem utilizados nas ZEIS, razão pela qual é possível afirmar que a norma básica da política urbana no município de Fortaleza considerou esse instrumento de política urbana como ferramenta central para a concretização do direito à moradia.

Nesse sentido, ainda é importante destacar as disposições do art. 246 do PDPFor, o qual estabelece que a outorga onerosa do direito de construir pode ser utilizada nas áreas delimitadas pelas operações urbanas. O parágrafo único do mencionado dispositivo estabelece que os recursos adquiridos por meio da outorga onerosa do direito de construir, nos termos do art. 246, devem ser utilizados nas áreas situadas nos três tipos de ZEIS previstos pelo PDPFor e na macrozona de proteção ambiental, contidas nos perímetros das operações urbanas.

As operações são aplicadas em Fortaleza desde antes da entrada em vigor do PDPFor (HOLANDA; ROSA, 2017), portanto, ao contrário da maioria dos instrumentos de política urbana previstos no plano diretor, as OUC fazem parte da política urbana aplicada no município há tempos. Não obstante, a utilização do instituto, não apenas em Fortaleza, é alvo de várias críticas. No caso específico de Fortaleza, embora utilizadas de maneira extensiva, as OUC não foram operacionalizadas com o intuito de concretizar o direito à moradia. Com efeito, a implementação desse instrumento de política urbana está mais ligada à concretização dos interesses do capital imobiliário.

Vainer (2011) ao descrever em trabalho que já se tornou clássico a “cidade de exceção”, afirmou que esta seria o *locus* da democracia direta do capital, em detrimento da gestão urbana participativa. A cidade de exceção seria uma forma de gestão urbanística que permite a ilegalidade pontual, ao sabor das necessidades da utilização do espaço urbano para a reprodução do capital. Nesse mesmo estudo, Vainer (2011, p. 6) afirma que as OUC são a síntese, no próprio Estatuto da Cidade, da cidade de exceção, pois autorizam e consolidam a prática da exceção legal, fazendo da exceção a regra. Assim, observa-se que parte dos urbanistas, atualmente, tende a enxergar a OUC como um instrumento de flexibilização da legislação urbanística e ambiental, em prol da viabilização de empreendimentos e investimentos que procuram utilizar o espaço urbano para a reprodução do capital.

Fortaleza parece confirmar a visão crítica de urbanistas como Vainer, na medida em que pelo menos desde o ano 2000 aplicam-se as OUC na cidade, ao passo que outros instrumentos previstos no PDPFor não recebem, quando recebem, a mesma atenção do

município. Fortaleza não só utiliza amplamente as OUCs, como, em 2017, era o município com mais operações urbanas consorciadas no Brasil (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 9). Em 2017, Fortaleza possuía sete OUCs com leis aprovadas, sendo parte das OUCs com contrapartidas já entregues, parte com contrapartidas em processo de implementação e uma OUC ainda em processo de estudo.

A OUC do Riacho Maceió tinha como objetivos flexibilizar os parâmetros de uso e ocupação do solo adjacente à foz do riacho Maceió. Foi de iniciativa privada e como contrapartida o empreendedor “[...] arcou com os custos da urbanização do parque e tratamento do riacho, além de indenização de posseiros na área do parque e nas quadras” (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 12). As OUCs Jockey Clube e Lagoa do Papicu tiveram como objetivo a construção de dois shoppings centers, um hospital, um conjunto de edifícios multifamiliares, torres empresariais e torres residenciais (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 12). A contrapartida do setor privado, no primeiro caso, foi a doação de imóvel para a construção do Hospital da Mulher e no segundo caso:

[...] obras viárias; realização de programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 (mil) pessoas; manutenção e instalação da unidade do Instituto João Carlos Paes Mendonça, pelo prazo de 10 (dez) anos; implantação e construção de eventuais equipamentos urbanos compatíveis com a área; manutenção e limpeza pelo período de 10 (dez) anos da Lagoa Papicu e do seu entorno e; construção de 75 casas para os moradores que foram deslocados (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 14).

Ou seja, no primeiro caso a construção de habitação era de interesse do setor privado, não sendo as obras residenciais vinculadas a algum programa de HIS. No segundo caso, as unidades habitacionais construídas foram destinadas às pessoas que foram removidas para a implementação do empreendimento viabilizado por meio da OUC. Especialmente no que diz respeito a OUC Lagoa do Papicu, é interessante pontuar que a construção de HIS, em Fortaleza, não raro serviu ao propósito de possibilitar grandes empreendimentos, por meio da remoção daqueles que viviam no local alvo da intervenção, a exemplo dos processos descritos no capítulo anterior, envolvendo o reassentamento de famílias por meio do PMCMV.

Existem ainda OUCs cujas contrapartidas não haviam sido entregues em 2017, pois sua fase de implantação não havia sido ainda iniciada. Nesse sentido, destaca-se que a contrapartida da OUC Dunas do Cocó não havia sido especificada em lei (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 15) e a contrapartida da OUC Sítio Tunga seria a construção de um parque e a viabilização de imóvel ao município para a construção de um conjunto habitacional de interesse social (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 16).

No que diz respeito à OUC Osório de Paiva, observa-se que a contrapartida do

setor privado seria a disponibilização de imóveis, por parte do empreendedor, ao município. A área dessa OUC engloba duas ZEIS de áreas ocupadas, todavia a OUC não contempla qualquer ação de regularização fundiária ou produção de HIS nessas ZEIS (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 17), o que reforça, em Fortaleza, o argumento de que as OUC são utilizadas para objetivos que se distanciam da concretização do direito à moradia.

A OUC Sapiranga, a única, das sete OUCs de Fortaleza proposta por iniciativa do município, tem como objetivo a implantação de parte do Parque Urbano Lagoa da Sapiranga. As contrapartidas exigidas dos proprietários conveniados seriam, de acordo com o art. 17, II, da lei municipal nº 10.404/2015: submissão à aprovação do município de projetos de parcelamento uso, ocupação do solo e regularização fundiária dos imóveis situados na área da OUC; doação de áreas ao município; implantação da infraestrutura das áreas previstas no projeto de parcelamento; efetuação do pagamento em virtude da aplicação de instrumentos de política urbana dentro da OUC; promoção, em parceria com o município do reflorestamento das margens dos recursos hídricos da área; implantação de medidas mitigadoras, quando estas forem exigidas para a execução de projetos especiais e responsabilização pelas medidas compensatórias estabelecidas no licenciamento ambiental (FORTALEZA, 2015d).

As demais OUCs previstas pelo município ainda não possuem leis específicas e estão apenas em fase de estudo. As sete operações urbanas até o momento implementadas ou em fase de implementação em Fortaleza possuem algumas características em comum, que reforçam o que Vainer expôs especificamente sobre esse instrumento de política urbana e o que ele descreve como cidade de exceção. A maioria das OUCs foi proposta pela iniciativa privada, com o objetivo pontual de flexibilizar a legislação urbanística e ambiental, para que o espaço urbano possa ser melhor explorado economicamente. A utilização de OUCs para a viabilização de reformas estruturais na cidade é subsidiária e mais inexpressiva ainda é a utilização desse instrumento para a concretização do direito à moradia.

Conforme exposto, a previsão das OUC no Estatuto da Cidade tem como objetivo, segundo Vainer, legalizar o desrespeito à lei. Ainda assim, o município de Fortaleza desrespeita a própria lei que autoriza o desrespeito à lei. Em Fortaleza, as OUCs são implementadas com quase nenhuma participação popular (HISSA; ARAÚJO, 2017) e sem a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), ambos requisitos necessários para a implantação de uma OUC, conforme disposto no art. 33 do Estatuto da Cidade. Portanto, o capital imobiliário, em Fortaleza, não tem respeitado nem os requisitos legais que autorizam o cometimento de ilegalidades. Além disso, as contrapartidas exigidas implicam em pouca

redistribuição do excedente produtivo. No caso do direito à moradia, as OUCs contribuem muito mais para a sua não concretização do que para o oposto.

Ressalte-se que pesquisas desenvolvidas em Fortaleza constataram que as sete OUCs atualmente existentes no município tiveram como propósito principal a flexibilização da legislação ambiental. Nesse sentido, Holanda e Rosa (2017, p. 18) constataram, ao sobrepor a informação georreferenciada do perímetro das OUC aprovadas com o macrozoneamento municipal, que das sete OUCs firmadas, apenas duas não se sobrepõem ao macrozoneamento ambiental. Das cinco OUCs que têm áreas conflitantes com o macrozoneamento ambiental, três delas têm suas poligonais quase todas situadas dentro da macrozona ambiental. Se for considerada a área total, tem-se que mais de 88% da área das sete OUCs se localiza dentro do macrozoneamento ambiental. Essas informações fizeram os autores concluir que, por meio das OUCs, diversas áreas de preservação ambiental da cidade “[...] passam a sofrer uma disvirtuação de sua essência e funcionam como excelentes áreas para negócios urbanos” (HELENA; ROSA, 2017, p. 21), em virtude da flexibilização da legislação ambiental e urbanística.

Para o futuro, além das sete OUCs já existentes, o município de Fortaleza planeja a implantação de mais de quinze outras OUCs (OLIVEIRA; ALDIGUERI, 2019, p. 9). São tantas OUCs planejadas que a sua área combinada chega a ser maior do que zonas do macrozoneamento urbano (OLIVEIRA; ALDIGUERI, 2019, p. 11). Pelo menos seis dessas novas OUCs englobariam ZEIS em suas áreas. Tendo em vista o histórico das OUCs em Fortaleza e no Brasil, avalia-se que é mais provável que as novas operações venham a minar mais ainda as ZEIS no município, de modo a dificultar ainda mais a concretização do direito à moradia.

Assim, como com as outorgas onerosas, poderia se dizer que os recursos oriundos com a venda de CEPACs referentes às OUCs poderiam ser aplicados para a concretização do direito à moradia (art. 9º, II, da lei complementar municipal nº 211 de 2015). Contudo, esses recursos são direcionados ao FUNDURB e, conforme acima exposto, os recursos do FUNDURB entre 2015 e 2019 não foram aplicados nem em políticas de regularização fundiária de interesse social nem na produção habitação de interesse social.

#### 5.1.8 Abandono

O PDPFor elenca o abandono como um dos instrumentos de política urbana aplicáveis. Os artigos 249 e 250 do PDPFor estabelecem que o imóvel urbano abandonado pode ser arrecado como vago pelo Poder Público municipal. De acordo com o PDPFor, presume-se o *animus* de abandono, quando, cessados os atos de posse, o proprietário deixar

de observar os ônus fiscais da propriedade. O imóvel abandonado deverá ser arrecadado pelo município por meio da instauração de processo administrativo para tanto.

Não obstante a previsão no PDPFor do abandono como instrumento de política urbana, tal instituto é melhor identificado com o direito civil do que com o direito urbanístico. De fato, o abandono não recebe tratamento pelo Estatuto da Cidade, mas é regulamentado pelo Código Civil, que conceitua o instituto em seu art. 1.276 (BRASIL, 2002), e prevê que o município ou o Distrito Federal poderão arrecadar, como bens vagos, imóveis abandonados, de modo que, após três anos, tais imóveis poderiam passar à propriedade da Administração Pública municipal ou distrital.

O art. 1.275 do mesmo código elenca o abandono como uma das formas de perda da propriedade. Dessa forma, é inadequado que uma lei de direito urbanístico municipal busque regulamentar um instituto de direito civil. Ressalte-se ainda que o Código Civil em nada menciona a presunção de abandono, em virtude da ausência de observância dos ônus fiscais da propriedade; tampouco o PDPFor menciona o prazo de três anos para que o imóvel possa ser de fato incorporado ao patrimônio do município. Além disso é preciso mencionar que a competência para legislar sobre direito civil, o que engloba as hipótese de perda da propriedade, é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CF/88.

Em relação ao direito à moradia, a utilização do instituto do abandono dificilmente poderia ser considerada eficaz. O abandono requer a intenção de abandonar o imóvel por parte do proprietário, o que já inviabiliza a utilização desse instituto de maneira sistemática como instrumento de política urbana voltada para a concretização do direito à moradia. A incorporação de um imóvel ao patrimônio público pode ser feita, tendo como perspectiva o desenvolvimento de políticas públicas, por meio da desapropriação administrativa, instrumento este que pode ser utilizado independentemente da intenção do proprietário de abandonar ou não o imóvel. Por sua vez, a usucapião especial urbana pode ser utilizada para a efetivação da regularização fundiária de imóveis vazios e, eventualmente, ocupados por pessoas sem acesso à moradia.

Dessa forma, observa-se que nem do ponto de vista jurídico, nem do ponto de vista urbanístico deveria ter sido o abandono considerado instrumento de política urbana pelo PDPFor, afinal esse instituto do direito civil possui outra finalidade, qual seja a de conferir alguma destinação a bens imóveis eventualmente abandonados. Os instrumentos de política urbana, por outro lado, foram todos idealizados pressupondo uma atuação positiva do Estado, no sentido de, por meio das prerrogativas da Administração Pública, intervir na ordem urbanística, para garantir o desenvolvimento urbano nos termos idealizados pela

Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Além disso, a SEUMA informou que desconhece a aplicação desse instrumento em Fortaleza (pedido de número de protocolo 00017000008202049) (FORTALEZA, 2020b).

#### *5.1.9 Contribuição de melhoria*

O art. 251 do PDPFor apenas estabelece que a o município utilizará a contribuição de melhoria conforme as regras definidas no Código Tributário Nacional (CTN) e na legislação municipal. Observa-se, de pronto, que tal dispositivo é completamente dispensável no PDPFor, pois redundante. Ao contrário do instituto do abandono, no entanto, a contribuição de melhoria é mencionada no art. 4º, IV, b), como instrumento a ser utilizado para fins de política urbana (BRASIL, 2001a).

Não obstante, a relação da contribuição de melhoria com a busca pela ampla concretização do direito à moradia parece ser distante. Isso ocorre porque, ao contrário do IPTU progressivo no tempo, que tem como nítida finalidade forçar determinado proprietário a cumprir a função social da propriedade urbana, a contribuição de melhoria tem como objetivo principal evitar o enriquecimento sem justa causa de proprietários, em virtude de obra executada pelo Poder Público. Nesse sentido, Machado (2017, p. 449) explicita que a função da contribuição de melhoria é eminentemente redistributivo. O tributarista pontua que, se a coletividade financiou determinada obra pública, na medida em que a principal fonte de renda do Poder Público são os tributos, não seria justo que alguém que detém a propriedade privada de um imóvel enriqueça sozinho às custas dos recursos de toda a coletividade.

Observa-se que, ainda que a contribuição de melhoria tenha finalidade redistributiva, pois busca evitar a valorização de propriedade privada em virtude de investimentos públicos financiados pela coletividade de contribuintes, o seu fato gerador é justamente a valorização do imóvel do qual o contribuinte da contribuição de melhoria é proprietário (MACHADO, 2017, p. 250). Não se trata de instrumento voltado para buscar uma mudança objetiva na realidade das cidades brasileiras, mas tão somente de promover uma compensação em virtude do acréscimo de riqueza privada às custas de investimentos financiados pela coletividade.

Além disso, se a perspectiva de concretização do direito à moradia por meio do planejamento urbanístico pressupõe o desestímulo à especulação imobiliária, tem-se que se utilizar sistematicamente um tributo cujo fato gerador é justamente a valorização do imóvel urbano decorrente de investimentos públicos seria um contrassenso, pois o financiamento da política de habitação de interesse social de maneira constante por meio desse tributo,

necessariamente demandaria a utilização de recursos públicos para estimular a valorização de imóveis. A mercantilização do espaço urbano e o alto preço da terra são dois dos principais fatores que dificultam a concretização do direito à moradia em Fortaleza e nas cidades brasileiras em geral. Dessa forma, ainda que possa ser utilizado como instrumento de política urbana, dificilmente a contribuição de melhoria poderia ser utilizada de maneira sistemática para a concretização do direito à moradia.

Portanto, ainda que a contribuição de melhoria possa ser utilizada para evitar o enriquecimento privado decorrente de obras executadas pelo Poder Público na busca da implementação de uma política urbana alinhada com as diretrizes do Estatuto da Cidade, a especificidade do fato gerador desse tributo torna distante a sua relação com o direito à moradia. Assim, é possível concluir que essa espécie de tributo, ainda que seja elencada pelo Estatuto da Cidade como um dos instrumentos de política urbana, não se trata de instrumento central para a concretização do direito à moradia.

Ademais, o levantamento feito pelo autor da legislação municipal promulgada a partir do PDPFor não localizou quaisquer leis específicas que permitissem a cobrança de contribuição de melhoria. Tendo em vista que a contribuição de melhoria, nos termos do Código Tributário do Município, nos termos do CTN e nos termos do entendimento dos tribunais brasileiros, necessita de lei específica por obra para ser cobrada, é possível afirmar com segurança que, se nenhuma lei municipal específica para a cobrança de contribuição de melhoria foi promulgada entre 2009 e 2019, o tributo em questão não foi cobrado, no âmbito do município de Fortaleza, durante o período estudado.

## **5.2 Os instrumentos de regularização fundiária para população de baixa renda previstos no PDPFor e a sua utilização entre 2009 e 2019 pelo município de Fortaleza**

No seu capítulo X, do título III, o PDPFor elenca os instrumentos de regularização fundiária que deveriam ser utilizados no município de Fortaleza. Esse capítulo está dividido em quatro seções, das quais apenas três interessam para o fins da presente pesquisa, uma vez que a Seção IV trata de instrumentos de regularização fundiária para loteamentos que não são de baixa renda.

Embora seja possível afirmar que a titularidade do direito fundamental à moradia não é apenas daqueles indivíduos que compõem a população de baixa renda, uma vez que o objeto de estudo dessa pesquisa é o direito à moradia na perspectiva da política urbana estabelecida pelo PDPFor e outros atos normativos aplicáveis, não seria produtivo se demorar em instrumentos voltados para a regularização fundiária de loteamentos que não sejam de baixa renda. Isso se dá pois o desenvolvimento de uma política urbana municipal

que fosse direcionada a assegurar o direito à moradia de indivíduos que já têm acesso os valores de uso que compõem esse direito por meio do mercado imobiliário formal seria incompatível com a própria razão de existência do direito à moradia.

Assim, nos subtópicos adiante desenvolvidos, analisa-se as três seções relevantes do capítulo X, do título III, do PDPFor. A primeira seção do capítulo trata das disposições iniciais acerca da regularização fundiária, trazendo conceitos e diretrizes básicas norteadoras para a aplicação dos instrumentos. As seções seguintes tratam dos instrumentos de regularização fundiária elencados pelo PDPFor, sendo a seção III inteiramente dedicada às ZEIS. O art. 256 do PDPFor elenca os seguintes instrumentos de regularização fundiária a serem aplicados: CUEM; usucapião especial de imóvel urbano; CDRU; autorização de uso; cessão de posse; ZEIS; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície e direito de preempção. O parágrafo único do art. 256 faz a ressalva, no entanto, de que o direito de superfície não pode ser utilizado para a regularização fundiária de interesse social.

Direito de superfície e direito de preempção foram analisados no tópico anterior. No que diz respeito à usucapião especial de imóvel urbano, observa-se que tal instrumento de regularização fundiária pode ser aplicado independentemente da atuação do município. A usucapião, sendo forma originária de aquisição da propriedade, não depende de atuação do Poder Público municipal, mas sim dos cumprimentos dos requisitos para o aperfeiçoamento da aquisição da propriedade do imóvel via usucapião, reconhecida judicialmente ou extrajudicialmente, nos termos dos dispositivos trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015b, p. 254).

Cabe mencionar, no entanto, que o art. 262 do PDPFor estabelece, genericamente, que o município deverá criar planos de regularização fundiária para áreas usucapidas coletivamente e habitadas por moradores de baixa renda. O plano de regularização fundiária deve ter como objetivos a melhoria das condições habitacionais e a implementação do saneamento ambiental. As áreas necessárias para a instalação das vias e dos equipamentos públicos devem ser doadas, nesses casos, ao município (FORTALEZA, 2009). Adiante, analisa-se os instrumentos de regularização fundiária elencados nas seções I, II e III, do capítulo X, do título III, do PDPFor.

### *5.2.1 Disposições iniciais*

De início, o art. 252 traz o conceito de regularização fundiária para os fins determinados pelo PDPFor. O dispositivo conceitua regularização fundiária como o

[...] processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e socioambiental, com o objetivo de legalizar as ocupações de áreas urbanas constituídas em desconformidade com a lei,

implicando a segurança jurídica da posse da população ocupante, melhorias no ambiente urbano do assentamento, promoção do desenvolvimento humano e resgate da cidadania.

O próprio conceito de regularização fundiária adotado pelo PDPFor pressupõe a concepção ampla do direito à moradia adotada pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade. Portanto, em consonância com o que observa Carmona (2015b, p. 353), é possível afirmar que o PDPFor estabelece parâmetros para uma regularização fundiária sustentável, procurando ainda adequar as intervenções ao contexto cultural e econômico das ocupações urbanas.

A regularização fundiária busca, portanto, conferir aos moradores a segurança jurídica no que diz respeito à utilização do espaço para fins de moradia; a adequação das moradias aos padrões de habitabilidade; a promoção da urbanização da ocupação de acordo com os parâmetros estabelecidos de uso e ocupação do solo; a busca pela sustentabilidade ambiental e a busca pelo respeito à cultura e as especificidades do local. Dessa forma, o processo de regularização fundiária necessariamente deve contar com ampla participação popular.

Os artigos 253 a 255, por sua vez, trazem poucas disposições. Apenas estabelecem os dispositivos que o município pode promover a articulação de diversos agentes sociais nos processos de regularização fundiária; reafirma a gratuidade do registro dos títulos decorrentes da regularização fundiária de interesse social e estabelece a possibilidade de realização de convênio com a União e com o Estado, com a possibilidade de utilização ordenada de imóveis de titularidade do Estado e da União, com o objetivo de executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro, fiscalização e regularização de ocupações, inclusive de assentamentos de baixa renda (FORTALEZA, 2009).

Casimiro (2010, p. 176) pontua ainda que a regularização fundiária, nos termos da lei nº 11.977/2009, deveria ser implementada pelo município, independentemente de regulamentação específica. A possibilidade de regularização fundiária pelo município sem necessariamente serem utilizados instrumentos específicos de política urbana previstos no plano diretor foi mantida pelas disposições da lei nº 13.465/2017, que alterou e revogou diversos dispositivos da lei nº 11.977/2009, tornando-se, assim, a lei principal sobre o tema em âmbito federal. Não obstante, o PDPFor conferiu especial destaque aos instrumentos que serão adiante analisados. Sendo o plano diretor a norma básica de política urbana, deveria tal lei ser central no que diz respeito aos processos de regularização fundiária. Se o plano diretor, portanto, estabelece determinados instrumentos como ferramentas a serem utilizadas

na regularização fundiária de interesse social de assentamentos precários, tem-se que o município deveria utilizar tais instrumentos de forma prioritária na execução das políticas públicas voltadas para a concretização do direito à moradia.

### 5.2.2 CUEM, CDRU, cessão de posse e autorização de uso

A CUEM encontra previsão no art. 183, §1º da CF/88. Em âmbito federal, o instituto foi regulamentado pela MP nº 2.220, a qual foi posteriormente alterada pela lei nº 13.465/2017. A autorização de uso também encontra previsão na mesma MP, em âmbito federal. A CUEM é um instituto de direito urbanístico que tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos precários em imóveis públicos. O art. 1º, *caput*, da MP nº 2.220 (BRASIL, 2001b) elenca os requisitos para a aplicação da CUEM.

A semelhança com o instituto da usucapião especial urbana é notável. Nesse sentido, Casimiro (2010, p. 208) pontua que a CUEM exige os mesmos requisitos de aperfeiçoamento que a usucapião especial urbana. Trata-se de instituto criado justamente em virtude da impossibilidade da usucapião de imóveis públicos. A diferença principal entre os dois institutos seria o título decorrente de sua aplicação. Como imóveis públicos não podem ser usucapidos, por expressa disposição constitucional e legal, a CUEM confere ao beneficiário a possibilidade de direito de uso do imóvel público por meio da concessão. Os requisitos para a CUEM estão previstos no artigo da MP 2.220 supracitado, são eles: ocupação ininterrupta e sem oposição por cinco anos até 30 de junho de 2001 (após a lei nº 13.465/2017 ocupação por cinco anos até 22 de dezembro de 2016) de imóvel público, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, situado em área com características e finalidades urbanas, sendo o beneficiário não proprietário ou concessionário de qualquer imóvel urbano ou rural.

O art. 2º da MP trata da CUEM coletiva, que é um instrumento com enorme potencial de possibilitar a concretização do direito à moradia, uma vez que permite a regularização fundiária de ocupações compostas de múltiplos indivíduos e famílias, desde que preenchidos os requisitos da CUEM individual e desde que a área destinada a cada família ou indivíduo seja menor do que duzentos e cinquenta metros quadrados. Comunidades inteiras situadas em imóveis públicos poderiam ter garantida a segurança jurídica da posse sobre seus imóveis, por meio da utilização desse instituto e, como já foi exposto, a proteção à segurança jurídica da posse é a relação base que possibilita a existência do direito à moradia.

Embora aquele que cumpra os requisitos possua o direito subjetivo à CUEM, existem possibilidades de a Administração Pública não efetivar a concessão. Os artigos 4º e

5º da MP 2.200 tratam dessas possibilidades. A negativa da concessão é possível quando a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, nos termos do art. 4º. De acordo com o mesmo dispositivo, o direito à CUEM deve ser exercido em outro imóvel nesse caso. O art. 5º por sua vez pontua que indivíduos em ocupações em determinados imóveis devem exercer o direito à CUEM em localidade diversa. As disposições dos artigos 4º e 5º se aplicam tanto à CUEM individual quanto à coletiva. Nos termos do art. 5º, portanto, a CUEM não deve ser efetivada em imóveis de uso comum do povo; destinados a projetos de urbanização; de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; reservados à construção de represas e obras congêneres; ou situados em via de comunicação (BRASIL, 2001b).

A CUEM pode ser concedida administrativamente ou por via judicial. Em caso da concessão administrativa, a Administração Pública possui prazo de doze meses para decidir sobre o pedido. Ressalte-se que a lei determina que em caso de omissão da Administração Pública, a CUEM pode ser concedida por meio da via judicial. A CUEM pode ser transmitida por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. A CUEM cessa no caso de o concessionário conceder ao imóvel finalidade diversa da moradia para si ou para sua família ou no caso de o concessionário adquirir a propriedade ou concessão de outro imóvel urbano ou rural.

Por fim, o art. 9º da MP nº 2.220 possibilitou que o uso da CUEM fosse feito para regularizar o uso de imóveis para fins comerciais. A existência dessa disposição se justifica na medida em que é muito comum que em comunidades que precisam passar por regularização fundiária o mesmo imóvel seja utilizado tanto para moradia como para o sustento da família. A lei nº 13.465/2017 alterou o caput do artigo 9º da MP nº 2.220 apenas para determinar a possibilidade de concessão de autorização de uso para fins comerciais àqueles que estivessem ocupando determinado imóvel até o dia 22 de dezembro de 2016.

O município de Fortaleza buscou dificultar a CUEM para imóveis do município. Nesse sentido, a leitura do *caput* do art. 257 do PDPFor é reveladora. O dispositivo reproduz o conceito e requisitos para a concessão da CUEM, mas sua parte final exige autorização legislativa municipal para a efetivação da concessão. A própria MP nº 2.220 estabelece que em caso de omissão da Administração Pública, o Judiciário poderia estabelecer a CUEM por meio de sentença. A negativa de concessão da CUEM só poderia ocorrer nas hipóteses dos artigos 4º e 5º da MP nº 2.220. Ao criar mais um requisito para a CUEM de imóveis municipais, o PDPFor procurou estabelecer verdadeiro obstáculo para a utilização desse instrumento de regularização fundiária em Fortaleza. Casimiro (2010, p. 209) observa que a

regulamentação do instituto ocorreu em âmbito federal, por meio da MP n° 2.220. Dessa forma, a autorização legislativa municipal específica não só é dispensável como, em regra, não deve ser considerada como requisito para a CUEM.

Além da autorização legislativa municipal específica, o PDPFor traz ainda as seguintes disposições novas: a obrigação de, na impossibilidade do exercício da CUEM no imóvel ocupado o município garantir o seu exercício em área próxima e a obrigação de o município promover obras de urbanização nas áreas em que for concedida a CUEM (FORTALEZA, 2009). Essas disposições estão previstas nos §§ 2° e 4° do art. 257.

Quanto à autorização de uso para fins comerciais, o PDPFor tratou desse instituto no seu art. 260. Nesse dispositivo, o PDPFor reproduz as disposições da MP n° 2.220, estabelecendo os mesmos requisitos para a concessão da autorização de uso, previstos no art. 9° da MP. Os requisitos são os mesmos da CUEM, salvo as características do uso do imóvel, a qual, para fins de autorização de uso, deve ter fins comerciais. O parágrafo único do art. 260 condiciona a utilização da autorização de uso às demandas da comunidade na qual se localiza o beneficiário, bem como condiciona a sua concessão à moradia, uma vez que esse instituto foi idealizado para permitir que se possa fazer a regularização fundiária de comunidades de baixa renda, sem que sejam excluídas as fontes de renda dos moradores.

O parágrafo único do art. 260 ainda estabelece que a utilização da autorização de uso é condicionada à autorização legislativa e às disposições do plano integrado de regularização fundiária das ZEIS 1 e 2. Em contradição às disposições do art. 9° da MP n° 2.220, o PDPFor cria mais dois requisitos para a utilização do instituto em âmbito municipal, buscando dificultar ainda mais a sua utilização. Ressalte-se ainda que não houve adequação do marco temporal para a utilização da CUEM e para a utilização da autorização de uso, no âmbito do PDPFor, às disposições determinadas pela lei n° 13.465/2017, assim, o marco temporal para a verificação do tempo de ocupação do imóvel é ainda 30 de junho de 2001.

Quanto à cessão de posse, nos termos colocados pelo PDPFor, o *caput* do art. 261 do PDPFor estabelece que é facultado ao município, desde a imissão na posse, a realização da cessão da posse de imóveis desapropriados para parcelamento popular. O parágrafo único desse dispositivo ainda estabelece que “Com o registro da sentença no processo de desapropriação, a cessão converter-se-á em compromisso de compra e venda, valendo como título para registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhado da prova de quitação” (FORTALEZA, 2009). Casimiro (2010, p. 228) observa que a cessão de posse, nos termos da lei federal n° 9.785 de 1999 e em consonância com o que consta no PDPFor, tem como objetivo a regularização fundiária de parcelamentos populares em áreas

desapropriadas pelo poder público.

A CDRU, assim como a CUEM, é um dos institutos previstos como instrumentos de política urbana no art. 4º do Estatuto da Cidade. Em âmbito federal a CDRU é regulamentada pelo decreto-lei nº 271 de 1967, nos seus artigos 7º e 8º, com redação dada pela lei nº 11.481 de 2007. O art. 7º do decreto-lei nº 271 estabelece que a CDRU pode ser por tempo certo ou indeterminado, caracterizando-se como um direito resolúvel, que pode ser utilizado para:

[...] regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (BRASIL, 1967).

A concessão pode ser contratada por instrumento público ou particular ou por termo administrativo. Após a inscrição da CDRU, o beneficiário poderá utilizar o imóvel nos termos estabelecidos pela concessão, respondendo pelos ônus administrativos civis e tributários referentes ao imóvel objeto da concessão. A concessão se resolve antes do termo no caso de o beneficiário dar ao imóvel destinação diversa da estabelecida inicialmente para a concessão. A CDRU pode ser transmitida por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. O decreto lei nº 271 de 1967 ainda estabelece que o espaço aéreo acima do imóvel pode ser objeto da concessão (BRASIL, 1967).

Casimiro (2010, p. 214) observa que a contratação da CDRU, nos termos da lei nº 8.666 de 1993, deve ser precedida de procedimento licitatório. Não obstante, para a viabilização de habitações populares há dispensa do certame. A CDRU, embora possa ser firmada por tempo indeterminado, não pode ser firmada de maneira perpétua, sob pena de nulidade. O Estatuto da Cidade, ao tratar da CDRU, estabelece que esta pode ser contratada tanto de maneira individual como de maneira coletiva (CASIMIRO, 2010, p. 215). Podendo ser utilizada tanto em imóveis públicos como em imóveis privados, a CDRU é um instrumento de política urbana com enorme potencial para a concretização do direito à moradia.

No PDPFor, a CDRU recebe tratamento nos artigos 258 e 259. O art. 258 estabelece que, caso exista ocupação em imóvel público que não preencha os requisitos para a CUEM, o município poderia proceder com a regularização fundiária por meio da CDRU. Assim, observa-se que, mesmo que a CUEM possua requisitos muito específicos e relativamente difíceis de serem cumpridos, existe a possibilidade de regularização fundiária por meio da CDRU de assentamentos precários em imóveis públicos.

O art. 259 trata da possibilidade da CDRU individual e coletiva, mencionando

que para que haja a CDRU em imóvel público deve haver autorização legislativa. O PDPFor ainda estabelece que a CDRU é gratuita, limitada a uma área de duzentos e cinquenta metros quadrados por família, para aqueles cuja família possui renda de até cinco salários mínimos e que não possuam outro imóvel urbano ou rural (FORTALEZA, 2009). Nos demais casos, a CDRU deverá ser onerosa, a critério do Conselho Municipal de Habitação.

Em novembro de 2017, entrou em vigor a lei municipal nº 10.639, que trata da autorização ao executivo municipal para utilizar a CDRU e a CUEM no âmbito da política de regularização fundiária (FORTALEZA, 2017a). A lei em questão trata, em suma, dos procedimentos necessários para a aplicação da CDRU e da CUEM, reforçando disposições já presentes na legislação federal e no PDPFor. Não obstante, a lei municipal nº 10.639 traz disposição em seu art. 6º que merece destaque:

Art. 6º - Respeitadas as disposições na presente Lei, o Poder Executivo Municipal outorgará a propriedade definitiva e de forma irrevogável, observadas as seguintes condições:

I - as famílias que haviam sido administrativamente atendidas pelas ações de regularização fundiária e que, nos termos desta Lei, migraram do procedimento de Permissão de Uso para Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, cujos imóveis foram edificados e decorrentes de conjuntos habitacionais;

II - as famílias que ocupem áreas públicas sob aspecto de núcleo urbano informal e consolidado, por intervalo superior a 5 (cinco) anos, e que tenham sido contempladas com a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, devidamente matriculado no cartório de registro de imóveis competente;

III - as famílias que ocupem áreas públicas sob aspecto de núcleo urbano informal e consolidado, por intervalo superior a 5 (cinco) anos, e que não tenham sido contempladas com a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM (FORTALEZA, 2017a).

A partir das disposições do art. 6º, é possível afirmar que o foco da utilização da CUEM e da CDRU em Fortaleza, instrumentos estes que passaram a ser dois dos principais instrumentos de regularização fundiária no município, conforme será adiante detalhado, é a conversão das concessões em direito real de propriedade. Assim, é possível afirmar ainda que, se o objetivo da política de regularização fundiária, pelo menos no que diz respeito a assentamentos precários surgidos em imóveis públicos, é sobretudo o de formalização da titulação e eventual conversão do título em direito de propriedade, é também objetivo da política em questão a inserção dos imóveis regularizados no mercado imobiliário formal. As consequências dessa constatação serão abordadas no capítulo seguinte.

De acordo com a HABITAFOR, pelo menos desde 2013 CUEM e CDRU são utilizadas para a promoção da regularização fundiária de interesse social em Fortaleza. Entre 2013 e 2019, segundo dados obtidos junto a essa secretaria (pedidos de acesso à informação cujos números de protocolo são 00037000010202080 e 00037000014202068)

(FORTALEZA, 2020e; 2020g), houve o registro de 13.580 matrículas com a utilização de CUEM e CDRU, sendo 5888 desses títulos referentes à CDRU. A utilização desses instrumentos estaria sendo feita no âmbito do que a HABITAFOR chamou de “política do papel da casa”, cujo foco, como nome sugere, é a titulação, tanto pela utilização de instrumentos como CUEM e CDRU, como por conversão desses títulos em propriedade. 35.735 famílias estariam sendo beneficiadas por processos de regularização fundiária, cuja previsão de conclusão seria o final do ano de 2020.

O município apresentou dados semelhantes no Seminário Nacional de Regularização Fundiária, organizado pela prefeitura de Fortaleza, por meio da própria HABITAFOR (FORTALEZA, 2020k) O seminário ocorreu nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2020 e foi acompanhado pelo autor na qualidade de ouvinte. Tanto no seminário como nos pedidos de acesso à informação formulados, notou-se uma preocupação maior com a demonstração de que a gestão municipal está atuando no sentido de promover a regularização fundiária de interesse social do que com de fato fornecer informações corretas e precisas sobre as ações desenvolvidas.

Exemplo dessa preocupação é notado quando se analisa a resposta da Administração Pública sobre a aplicação da cessão de posse e do instrumento da autorização de uso. Ressalte-se que tal informação só foi obtida após três pedidos de acesso à informação e um recurso administrativo em um dos pedidos. O município, por meio da HABITAFOR respondeu o seguinte quanto à cessão de posse e à autorização de uso:

[...] até o momento, não se fez (sic) necessário os demais instrumentos previstos nos arts. 257 a 260 do PDFor/2009, pela natureza jurídicas (sic) das áreas trabalhadas, mas tão logo, adentremos em conjuntos e /ou comunidades que se façam necessários, os mesmos serão aplicados combinados com às Leis Federal e Municipal vigentes que pautam, atualmente, a política habitacional de regularização fundiária no município de Fortaleza.

A postura da HABITAFOR no que diz respeito ao fornecimento das informações em questão e as limitações quanto à possibilidade de verificação da autenticidade desses dados limitam as conclusões que podem ser extraídas a partir dos dados fornecidos pelo município. No entanto, é possível observar que há um distanciamento do município em relação a uma política de regularização fundiária inspirada por um conceito amplo de direito à moradia, sobretudo se os dados acima expostos forem analisados em conjunto com o tratamento conferido pelo município a outros instrumentos de política urbana e regularização fundiária de interesse social.

Outro indício de que a atual política de regularização fundiária do município possui amplo foco na titularização dos imóveis pode ser observado no anexo à resposta do

pedido de acesso à informação n° 00037000014202068 (FORTALEZA, 2020g). Nessa ocasião, a HABITAFOR afirmou que “Atualmente, a regularização fundiária do município de Fortaleza baseia-se na Lei Federal N° 13.465/2017, Decreto Federal N° 9.310/2018 e na Lei Municipal N° 10.639/2017” (FORTALEZA, 2020g). Os atos normativos mencionados são, respectivamente, a lei da Reurb<sup>38</sup> e o seu decreto regulamentador e a lei municipal que trata da CDRU, da CUEM e da possibilidade de outorga da propriedade. Assim, tem-se que o próprio Executivo municipal, por meio da secretaria responsável pela política de regularização fundiária, nos termos do §1° do art. 1° da lei municipal n° 10.639 de 2017 (FORTALEZA, 2017a), dá suporte aos indícios de uma política de regularização fundiária mais voltada para a titularização de imóveis.

Observa-se que há uma ênfase na busca por uma regularização fundiária de interesse social centrada na garantia da segurança jurídica da posse sobre um imóvel, ou seja há uma aproximação com conceito de direito à moradia mais próximo da sua relação jurídica fundamental, a qual não pressupõe a realização de uma ampla reforma urbana. Portanto, tem-se que a política de regularização fundiária de interesse social com base nos instrumentos analisados nesse tópico desenvolvida pelo município de Fortaleza, a partir da edição do PDPFor, parece não ser muito influenciada pelas diretrizes estabelecidas pela norma básica de política urbana, a qual foi construída sobretudo com base nos ideais do MNRU. Há uma prevalência da ideia de uma regularização fundiária pontual, com ênfase na busca pela titulação, a qual se aproxima mais de um conceito restrito de direito à moradia, bem como se distancia da legislação urbanística produzida com intensa incorporação de reivindicações dos movimentos pela Reforma Urbana.

### 5.2.3 ZEIS

As ZEIS são mencionadas brevemente pelo Estatuto da Cidade em seu art. 4°, V, a). Maior densidade normativa é conferida ao instituto em âmbito municipal. Entre os instrumentos de política urbana e de regularização fundiária presentes no PDPFor, as ZEIS receberam especial atenção. O PDPFor trata das ZEIS em diversos dispositivos, não obstante as disposições principais se encontram entre os artigos 123 e 138 e entre os artigos 264 a 277. As ZEIS fazem parte do zoneamento especial estabelecido pelo PDPFor e, portanto, tratam-se de zonas cujos parâmetros de uso e ocupação do solo se sobrepõem aos parâmetros do zoneamento utilizado como regra para determinada região.

O conceito de ZEIS é estabelecido pelo art. 123, nos seguintes termos:

---

<sup>38</sup> Regularização fundiária urbana, conforme descrita pela lei n° 13.465/2017, a qual por sua vez se divide em regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo (FORTALEZA, 2009).

Do próprio conceito de ZEIS estabelecido pelo PDPFor, conclui-se que se trata de instrumento de política urbana e regularização fundiária eminentemente voltado para a concretização do direito à moradia e que a função principal desse instrumento é demarcar áreas da cidade em que devem ser feitas regularização fundiária e urbanização e áreas da cidade que devem ser destinadas para a produção de HIS.

Dessa forma as ZEIS podem ser divididas entre dois grandes grupos, as ZEIS de ocupação e as ZEIS de vazio ou ZEIS instituídas em áreas ocupadas ou não ocupadas (CASIMIRO, 2010, p. 192). O PDPFor criou três tipos de ZEIS, sendo as ZEIS do tipo 1 e 2 ZEIS de áreas ocupadas e as ZEIS do tipo 3 ZEIS de áreas não ocupadas. A prioridade das ZEIS 1 e 2 é a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários e conjuntos habitacionais não regularizados, ao passo que as ZEIS do tipo 3 são parcelas do município de Fortaleza demarcadas onde existe quantidade razoável de imóveis não utilizados ou subutilizados, próximos a áreas urbanizadas da cidade (FORTALEZA, 2009).

Em Fortaleza existem quarenta e cinco ZEIS do tipo 1; cinquenta e seis ZEIS do tipo 2 e trinta e quatro ZEIS do tipo 3 (FORTALEZA, 2016a, p. 61). A imensa maioria dessas ZEIS foi instituída em 2009 com o próprio PDPFor. Não obstante, a lei do plano diretor prevê em seu art. 125 a possibilidade de criação de novas ZEIS por meio de lei municipal específica, respeitando os critérios da comunidade. Foi o que aconteceu com a comunidade do Lagamar, que não foi originalmente incluída como ZEIS do tipo 1 no PDPFor, mas que, por meio de lei específica aprovada após grande mobilização popular, tornou-se ZEIS (BARBOSA; SOUZA; AZEVEDO, 2020, p. 49732).

#### *5.2.3.1 – A normatização das ZEIS no PDPFor*

De acordo com o PDPFor, as ZEIS do tipo 1 são áreas do município

[...] 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 (FORTALEZA, 2009).

Demarcada a ZEIS do tipo 1, o município deveria garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana; a promoção da regularização urbanística e fundiária da população de baixa renda; a eliminação dos riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas; a ampliação da oferta de infraestrutura urbana e de equipamentos

comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes e a promoção do “desenvolvimento humano” dos seus ocupantes. Dentre os objetivos para as ZEIS do tipo elencados no art. 127 do PDPFor, apenas o previsto no último inciso, que trata da promoção do “desenvolvimento humano” parece inadequado, uma vez que não se tem uma definição do que seria esse desenvolvimento humano.

O art. 128 do PDPFor, por sua vez, elenca os instrumentos de política urbana e regularização fundiária que devem ser utilizados nas ZEIS do tipo 1. São eles: CUEM; usucapião especial de imóvel urbano; CDRU; autorização de uso; cessão de posse; Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)<sup>39</sup>; assistência técnica e jurídica gratuita; direito de superfície e direito de preempção (FORTALEZA, 2009). Embora o PIRF seja mencionado como um dos instrumentos aplicáveis pelo art. 128, na verdade trata-se de condição de implementação das próprias ZEIS em si, uma vez que o art. 267 do PDPFor determina que deve ser elaborado PIRF para as ZEIS do tipo 1 e do tipo 2.

As ZEIS do tipo 2 também são uma espécie de ZEIS de ocupação. Dessa forma, de acordo com os artigos 130 e 131 do PDPFor, nesse tipo de ZEIS são aplicáveis os mesmos instrumentos de política urbana e regularização fundiária que aqueles aplicáveis nas ZEIS do tipo 1. Além disso os objetivos da ZEIS do tipo 2 são os mesmos das ZEIS do tipo 1. Existe porém uma diferença entre os conceitos de ZEIS do tipo 1 e do tipo 2. Enquanto a definição de ZEIS do tipo 1 engloba os assentamentos irregulares com ocupação desordenada, as ZEIS do tipo 2, nos termos do art. 129 do PDPFor, são compostas “[...] por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.” (FORTALEZA, 2009).

O art. 132 do PDPFor elenca os critérios para o reconhecimento de uma área como ZEIS do tipo 1 ou do tipo 2. Ao instituir critérios comuns para a criação dos dois tipos de ZEIS de áreas ocupadas em Fortaleza, o PDPFor ressalta as similiaridades entre os dois tipos de ZEIS de ocupação existentes no município. Os critérios enumerados são os

---

<sup>39</sup> O PIRF é um requisito de aplicação das ZEIS de áreas ocupadas em Fortaleza que demanda a atuação integrada de diversos profissionais. Trata-se de um plano que se divide em diversos outros planos com propósitos específicos, que inclusive vão além das especificidades da regularização fundiária, tratando por exemplo de geração de emprego e renda. Além do planejamento da regularização fundiária das ZEIS, o PIRF tem de trazer diagnóstico amplo que engloba diversas informações, tais como características físicas e geográficas do local em que será feita a intervenção, bem como características socioeconômicas e urbanísticas. É necessário ainda que o PIRF seja elaborado com a participação da comunidade, a qual deve ser garantida por meio do Conselho Gestor da ZEIS, que de acordo com o art. 268 do PDPFor, tem como uma de suas atribuições “participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária” (FORTALEZA, 2009).

seguintes: ser a população predominantemente de baixa renda, considerando-se baixa renda para estes fins famílias cuja renda média é de três salários mínimos; estar a ocupação consolidada há, no mínimo cinco anos, contados até o início da vigência da lei que instituir a nova ZEIS; ter a área demarcada uso predominantemente residencial e ser a área passível de regularização fundiária. O art. 132, em seu §2º, por fim, veda o remembramento de lotes em áreas de ZEIS 1 e 2 que resultem em áreas maiores que cento e cinquenta metros quadrados (FORTALEZA, 2009).

As ZEIS 3, por sua vez, nos termos do art. 133 do PDPFor são demarcadas em áreas

[...] dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico (FORTALEZA, 2009).

Os objetivos das ZEIS do tipo 3 são: ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda; combater o déficit habitacional no município e induzir os proprietários situados nas poligonais a investir em HIS. Em suma, o objetivo das ZEIS do tipo 3 é criar, no município de Fortaleza, uma espécie de reserva fundiária para a produção de HIS. Os instrumentos de política urbana e regularização fundiária passíveis de utilização nas ZEIS 3 são: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana; consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; abandono e plano de intervenção.

Assim como os PIRFs, os planos de intervenção não são propriamente instrumentos de política urbana ou instrumentos de regularização fundiária, mas são condição de regularização e implementação das próprias ZEIS 3. Nesse sentido é a disposição do §1º do art. 133 do PDPFor, que determina que o Poder Público municipal deve elaborar um plano de intervenção para cada ZEIS 3. Em tal plano de intervenção, deverá ser delimitada a área específica dentro da poligonal que será alvo da intervenção para os projetos de habitação de interesse social. O §2º do mesmo dispositivo assegura que os proprietários de imóveis localizados dentro de poligonais de ZEIS 3 que desenvolverem projetos de habitação de interesse social poderão ser beneficiados com a transferência do direito de construir para outra área da cidade passível de aplicação desse instrumento (FORTALEZA, 2009).

A criação de novas ZEIS 3 encontra previsão no art. 136 do PDPFor. Assim como as ZEIS dos tipos 1 e 2, as ZEIS 3 só podem ser criadas mediante lei específica, de iniciativa popular ou de iniciativa do chefe do executivo municipal. Associações

representativas dos segmentos da comunidade ou proprietários também podem propor a criação de novas ZEIS, por meio de requerimento ao órgão competente do executivo municipal. Os critérios específicos para a instituição de ZEIS 3 são: ser a área demarcada dotada de infraestrutura urbana; existir na área demarcada solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular; não ser o local demarcado área de risco e estar a área demarcada integralmente na macrozona de ocupação urbana (FORTALEZA, 2009).

#### 5.2.3.2 – *O tratamento conferido às ZEIS pelo município de Fortaleza*

Nenhuma das ZEIS de Fortaleza foi efetivamente regulamentada até 2013, quando o executivo municipal editou o decreto nº 13.241, de 21 de outubro de 2013, que tinha como objetivo a constituição do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS (CTICZ), cujo trabalho consistiu basicamente na elaboração de um relatório de diagnóstico das ZEIS em Fortaleza e na elaboração de proposições a serem adotadas pelo município para a regulamentação dos três tipos de ZEIS (FORTALEZA, 2016a, p. 61).

Embora as proposições presentes no relatório, em tese, englobem os três tipos de ZEIS, o Poder Público municipal só buscou efetivamente a regularização e a implementação das ZEIS do tipo 1, a partir da entrega do relatório do CTICZ. No que diz respeito às ZEIS do tipo 2, ressalte-se que nem mesmo o relatório do CTICZ, o qual era coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), em parceria com a HABITAFOR, conseguiu fazer diagnóstico adequado desse tipo de ZEIS, uma vez que a equipe técnica teve dificuldades na demarcação das poligonais, nos termos estabelecidos pelo PDPFor (FORTALEZA, 2016a, p. 61). Em virtude de tais dificuldades, o relatório do Comitê foi entregue sem um diagnóstico completo da situação das ZEIS do tipo 2 em Fortaleza, o que diminuiu as possibilidades de sua regularização e efetiva implementação pelo município.

As ZEIS do tipo 2 não passaram por tentativa de implementação até o momento, ao passo que a implementação das ZEIS do tipo 1 ocorre de maneira tardia, lenta e apenas parcial. Com efeito, em 2011, a ZEIS do tipo 1 do Lagamar chegou a eleger o seu Conselho Gestor<sup>40</sup>, que se reuniu dezoito vezes, antes de ser posto de lado pelo município, após a derrota do PT nas eleições municipais de 2012 (FREITAS, 2017, p. 8 - 9). Ainda em 2012, o PDPFor foi emendado por meio da lei complementar municipal nº 108, para que ao seu art.

---

<sup>40</sup> Os conselhos gestores das ZEIS podem ser definidos como: “[...] instâncias de caráter consultivo e deliberativo, constituídos de forma pluralista e equitativa entre os representantes do Poder Público Municipal, dos atuais moradores das comunidades e de entidades da sociedade civil, tendo como objetivo participar da elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária – PIRF, na área de sua respectiva ZEIS.” (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 19).

126 fossem adicionados três parágrafos para possibilitar, a requerimento do proprietário, a retirada da incidência dos parâmetros especiais de uso e ocupação do solo das ZEIS do tipo 1 de imóveis “vazios”, que não sejam utilizados pela população local, e de imóveis ocupados para qualquer finalidade, desde que não sejam utilizados pela população do assentamento em que deveria ser feita a regularização fundiária (BARBOSA; SOUZA; AZEVEDO, 2020, p. 49732).

Assim, observa-se que o Poder Público, nos primeiros anos de existência das ZEIS em Fortaleza, não só negligenciou esse instrumento de política urbana e regularização fundiária, como atuou ativamente para reduzir sua abrangência no âmbito legislativo e abandonou as primeiras iniciativas de implementação de fato das ZEIS do tipo 1. O município de Fortaleza voltou a tomar medidas concretas na busca da implementação das ZEIS do tipo 1, apenas após a apresentação do relatório do CTICZ, em 26 de outubro de 2015 e com a criação em 14 de junho de 2016, por meio do decreto municipal nº 13.827, da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação das ZEIS (CPARZ), cujo propósito seria o de buscar concretizar as propostas contidas no relatório do CTICZ (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 18).

A CPARZ concluiu seus trabalhos no dia 23 de setembro de 2017 e entregou ao Executivo Municipal, em 23 de fevereiro de 2018, seu relatório final. O relatório final continha “[...] propostas de leis e de decretos de funcionamento dos Conselhos Gestores das ZEIS, além de propostas de termos de referência para capacitação desses conselhos e para contratação de Plano Integrado de Regularização Fundiária” (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 18). Em 22 de maio de 2018, foi publicado o decreto nº 14.211 do Poder Executivo municipal, que trata da composição dos Conselhos Gestores das ZEIS e de como deveriam ocorrer suas eleições.

Entre agosto e setembro foram realizadas as eleições dos Conselhos Gestores de dez ZEIS do tipo 1 prioritárias<sup>41</sup>, no âmbito das próprias ZEIS. Em 13 de novembro de 2018, houve a cerimônia de posse dos conselheiros eleitos (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 21) e, desde então, o município de Fortaleza, juntamente com a colaboração de universidades, tem realizado estudos para construir os PIRFs dessas dez ZEIS. Dessa forma, observa-se que, após mais de dez anos de vigência do PDPFor, em Fortaleza houve apenas a regularização e implementação parcial de dez das cento e uma ZEIS de áreas ocupadas.

Assim como as ZEIS de ocupação, as ZEIS de vazio, em Fortaleza, tiveram sua

---

<sup>41</sup> As ZEIS do tipo 1 prioritárias são: Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Poço da Draga, Pici, Pirambu, Serviluz, Praia do Futuro e Vila Vicentina (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 18).

implementação e aplicação dificultada já no próprio PDPFor. Com efeito, para a aplicação das ZEIS 3 com o intuito de viabilizar projetos de HIS em Fortaleza é necessário: 1) a edição de lei específica que trate dos parâmetros de execução desses projetos (art. 137 do PDPFor); 2) elaboração, pelo Poder Público municipal de plano de intervenção para cada uma das trinta e quatro ZEIS 3 (art. 133, §1º do PDPFor) e 3) necessidade de delimitação das áreas situadas dentro das poligonais de ZEIS 3, por ato do poder executivo municipal, nas quais os parâmetros específicos para as ZEIS 3 seriam aplicados (art. 312, §1º do PDPFor).

Observa-se que o PDPfor criou uma arquitetura normativa para a utilização do instituto que demandaria intenso esforço do Legislativo e do Executivo municipal. Com efeito, o próprio fato de as ZEIS não terem sido regulamentadas no próprio PDPFor pode ser colocado como um entrave jurídico-administrativo para a implementação das ZEIS em geral pelo município de Fortaleza (MATTOS, 2017, p. 113).

Quanto ao último requisito previsto para a regulamentação das ZEIS do tipo 3, é importante pontuar que a menção a ato do poder executivo municipal, sem o estabelecimento de obrigação específica para que o Executivo determine, por exemplo, a aplicação dos parâmetros das ZEIS 3 em todos os imóveis situados na poligonal que sejam não utilizados ou subutilizados deixa margem ampla à discricionariedade do gestor público. Portanto, no caso a edição do ato do poder executivo municipal ou mesmo a não edição do ato, diante da previsão legislativa ampla, deve obedecer sobretudo aos critérios de conveniência e oportunidade que melhor atendam ao interesse público (NOHARA, 2018, p. 119), o que dificulta o controle judicial da inércia do Poder Público e possibilita até mesmo que o executivo municipal selecione arbitrariamente quais áreas situadas dentro da poligonal das ZEIS 3 estariam sujeitas às disposições do zoneamento especial.

Além disso, o próprio PDPFor traz dispositivos que podem ser utilizados para descaracterizar ou mesmo desconstituir as ZEIS 3. Nesse sentido, destaca-se o disposto no art. 133, §3º da lei do plano diretor, que estabelece que em caso de interesse público, se a área das ZEIS 3 for dotada de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de emprego ou esteja recebendo investimentos dessa natureza, essa área poderia ser utilizada também para requalificação urbanística e dinamização econômica e social, aproximando as ZEIS 3, que deveriam ter aplicação prioritária para HIS das ZEDUS.

A ZEDUS, de acordo com art. 149 do PDPFor é um tipo de zona especial destinada à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade

(FORTALEZA 2009), ou seja trata-se de um tipo de zona especial cujo propósito de existência é o fomento de atividades econômicas e não o desenvolvimento da política de HIS. Portanto, é possível afirmar que o art 133, §3º do próprio PDPFor cria possibilidade de uso descaracterizado das ZEIS 3.

O PDPFor, nas suas disposições finais e transitórias, prevê ainda, no seu art. 312, §2º e §3º, que, após os seis primeiros meses da publicação da lei do plano diretor, em caso de não regulamentação, as áreas situadas dentro das poligonais de ZEIS 3 serão progressivamente “liberadas” para construção, nos termos da zona em que estão inseridas, ou seja não ficariam mais submetidas ao zoneamento especial. Após os seis primeiros meses, foram liberados 5% da área dos imóveis passíveis de recebimento de empreendimentos de habitação de interesse social em ZEIS 3. A partir da primeira liberação, a cada ano são liberados mais 5% da área dos imóveis situados dentro das poligonais de ZEIS 3, até a data da revisão do PDPFor ou até o prazo de cinco anos, sendo o termo do prazo o evento que primeiro ocorrer (FORTALEZA. 2009).

Assim, a inércia do município, além de acarretar na inexistência fática das ZEIS 3 em Fortaleza, gera a perda progressiva das áreas não utilizadas ou subutilizadas que poderiam ser destinadas para a construção de habitação de interesse social situadas dentro das poligonais de ZEIS 3. A única exceção a essa regra aplicável a todas as ZEIS 3 são as ZEIS 3 localizadas nos bairros Praia do Futuro I e II, Cais do Porto, Vicente Pinzón e Papicu. O PDPFor estabeleceu, no seu art. 309, que para essas ZEIS 3 em específico não se aplicam as disposições do art. 312 da mesma lei, pois essas ZEIS seriam objeto de OUC. O art. 312 prevê tanto a exigência de ato do executivo municipal para a demarcação específica das áreas dentro das ZEIS 3 sobre as quais incidiriam as disposições do zoneamento especial e também prevê a “liberação” progressiva das áreas situadas em ZEIS 3 (FORTALEZA, 2009).

Como o município ficou inerte desde o marco inicial da vigência do PDPFor, após os seis primeiros meses de vigência da lei complementar municipal nº 62 de 2009, passaram a incidir sobre as ZEIS os §§ 2º e 3º do art. 312. A redação confusa, principalmente do §3º suscitou dúvidas no interior da Administração Pública, sobretudo no que diz respeito à interpretação do seguinte trecho do §3º: “[...] se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer.” (FORTALEZA, 2009).

A questão, portanto, seria saber se a lei determina que a perda progressiva dos parâmetros das ZEIS 3 sobre as áreas situados dentro das poligonais estaria limitada aos cinco primeiros anos de vigência do PDPFor; se a lei determina a perda total de incidência

dos parâmetros das ZEIS 3, após o período de cinco anos mencionado, ou se a perda progressiva de incidência das ZEIS 3 continuaria indeterminadamente até a revisão do plano diretor. Buscando elucidar essa questão a SEUMA solicitou parecer à Procuradoria Geral do Município (PGM). Assim, foi elaborado o parecer n° 17/2014-GPG, o qual, em suma, defendia o entendimento de que, após cinco anos de progressividade, não se aplicariam mais os parâmetros das ZEIS 3 aos imóveis situados dentro dessas poligonais.

O parecer da PGM foi uma resposta a um parecer da Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PROURMA), que entendia pela continuidade indeterminada da progressividade da não aplicação dos parâmetros das ZEIS 3 sobre os imóveis. Os argumentos adotados pela PGM para defender o fim da incidência das ZEIS 3 foram os seguintes:

A nosso ver, porém, adotar tal posição [continuidade da perda progressiva, mesmo após o fim do prazo de cinco anos] equivaleria a admitir que o prazo de 5 (cinco) anos colocado pelo legislador não possui qualquer serventia para o intérprete ou para o aplicador da lei.

Ocorre que o lapso temporal em questão presta-se certamente a uma finalidade específica, até mesmo porque não existem palavras inúteis na lei. Desconsiderá-lo, portanto, para manter a gradatividade antecedente na liberação das áreas em ZEIS 3 é descumprir o próprio texto legal.

Em nosso entender, portanto, a paulatinidade na liberação da área em ZEIS 3 deve ocorrer regularmente dentro do prazo de cinco anos. Decorrido este período, a disponibilização não deve se manter gradual. Esta é a dicção que emana do art. 312, §3° da Lei Complementar Municipal n° 062/2009, acima transcrito.

Para além disso – e neste ponto concordamos com a Douta parecerista da PROURMA –, não é razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente “bloqueadas” à espera da confecção dos planos de intervenção pelo Município de Fortaleza. A mora da administração, neste caso, não pode ser imputada aos proprietários de imóveis situados naqueles territórios (grifos do autor do parecer) (JUCÁ FILHO, 2014, p. 8-9).

A interpretação conferida ao dispositivo pela PGM é indicadora do posicionamento político de parte da Administração Pública municipal, afinal da mesma forma que o dispositivo legal não autoriza a conclusão de que o prazo de cinco anos estabelecido para a progressividade da perda da incidência das ZEIS 3 não acarreta em nenhuma consequência, não há nenhum elemento no texto da lei que autorize a conclusão de que não seriam mais aplicáveis os parâmetros das ZEIS 3 como um todo.

De fato, tal entendimento implicaria em desconstituir diversas disposições da lei do plano diretor, alterando substancialmente o teor da norma e o próprio zoneamento especial de Fortaleza. Entendimento mais adequado do ponto de vista jurídico seria o de considerar que, após os seis primeiros meses e a perda progressiva de 5% ao ano da possibilidade de incidência das ZEIS 3 sobre as áreas situadas nessas zonas, 30% de tais áreas estariam “liberados” até o momento. Dessa maneira, observa-se que órgãos de assessoria jurídica do próprio município defenderam entendimentos jurídicos que dificultam

o próprio cumprimento do ordenamento jurídico municipal.

Não obstante, assim como no processo de construção do próprio PDPFor, o tema ZEIS tende a gerar disputas até mesmo no seio da própria Administração Pública. Nesse sentido, ressalta-se que o CTICZ, coordenado pelo IPLANFOR em parceria com a HABITAFOR, quando da elaboração do relatório das ZEIS, sugeriu que o Executivo municipal editasse decreto no sentido de determinar a suspensão da perda progressiva da incidência das ZEIS 3, enquanto a CPARZ formularia as ações municipais que deveriam ser desenvolvidas nessas áreas (FORTALEZA, 2016a, p. 215).

O relatório do CTICZ ainda constatou que houve perda efetiva dos vazios urbanos situados em ZEIS 3 superior às construções efetivamente autorizadas pela SEUMA, desenvolvendo a seguinte avaliação:

Curiosamente, segundo dados da SEUMA, foram autorizadas construções em apenas, aproximadamente, 4% da área total de vazios existentes em 2009. No entanto, de acordo com a pesquisa realizada equipe técnica (sic), verificou-se a redução de 14% dos vazios. Conclui-se, então, que existe uma enorme irregularidade de construções nessas áreas, executadas sem autorização municipal. Observou-se que a Regional II foi a que mais sofreu os efeitos da progressividade e a consequente perda de terrenos vazios em ZEIS 3. Entre 2009 e 2014, a Regional II perdeu 38% da área total de vazios que possuía em 2009. Já a Regional que menos sofreu essas consequências foi a Regional VI. Nota-se, portanto, uma clara relação entre o valor da terra e a redução da oferta de terra urbanizada em ZEIS 3 (FORTALEZA, 2016a, p. 158).

Observou-se, portanto, perda mais acentuada de vazios urbanos disponíveis na área mais valorizada da cidade, a qual correspondia à parte da área Secretaria Executiva Regional II, apontada pelo relatório como a região do município que mais perdeu área passível de ser utilizada para habitação de interesse social, situada em poligonais de ZEIS 3. Apesar de o Comitê ter apontado para a necessidade de intervenção do poder executivo por meio de atuação concreta em relação às ZEIS 3 e por meio da edição de ato normativo que suspendesse a perda progressiva do instituto, não houve atuação efetiva do município nesse sentido. Portanto, tanto as ZEIS 2 como as ZEIS 3, em Fortaleza, não foram implementadas, ao passo que as ZEIS 1, embora tenham sido objeto de maior atenção pelo município, estão em processo tardio e limitado de regulamentação.

#### *5.2.4 Assistência técnica e jurídica gratuita*

A assistência técnica e jurídica gratuita é prevista no PDPFor no seu art. 263, o qual estabeleceu de forma genérica que caberia ao município garantir gratuitamente a assessoria técnica urbanístico-arquitetônica, jurídica e social gratuita às comunidades e aos grupos sociais menos favorecidos. O mesmo dispositivo ainda determina a possibilidade de o município e a Defensoria Pública firmarem convênio para assegurar a assessoria gratuita

mencionada pelo dispositivo (FORTALEZA, 2009).

Em âmbito federal, a assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social é regulamentada pela lei nº 11.888/2008. A lei traz disposições mais específicas do que o PDPFor. O art. 2º da lei em questão estabelece que famílias com renda de até três salários mínimos, residentes de área urbana ou rural, possuem direito à assistência técnica gratuita tanto para a elaboração do projeto como para a construção de habitação de interesse social (BRASIL, 2008). De acordo com o §1º do art. 2º, o direito à assistência técnica abrange “[...] todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.” (BRASIL, 2008).

O art. 3º da lei estabelece que o direito à assistência técnica gratuita deverá ser garantido por meio de recursos da União, aos Estados, Distrito Federal e municípios. O direito em questão deveria ser garantido por meio de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia. O mesmo artigo da lei, no seu §2º determina que os serviços de assistência técnica devem priorizar as iniciativas executadas por meio de mutirão e os projetos executados em zonas habitacionais, declaradas por lei como de interesse social, conceito este que engloba as ZEIS (BRASIL, 2008).

O município de Fortaleza contou com iniciativas de oferecimento de assistência técnica a moradores de assentamentos irregulares desde, pelo menos, 2016 (FORTALEZA, 2016b). Não obstante, apenas a partir de 2019 é que o Poder Público municipal buscou criar um sistema permanente de fornecimento de assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social, conforme preceitua o art. 3º da lei nº 11.888/2008. De acordo com matéria informativa veiculada no sítio eletrônico oficial da Prefeitura de Fortaleza o município de Fortaleza oferece:

[...] auxílio para famílias, com renda total de até três salários mínimos e registradas no Cadastro Único do Governo Federal, na elaboração de projeto arquitetônico para construção, reforma e ampliação do seu imóvel. Os moradores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também estão contemplados neste projeto. Os projetos podem ser elaborados tanto para habitações simples, de uso exclusivo para moradia, quanto para habitações de uso misto, que são utilizadas como moradia e comércio, desde que a área comercial não ultrapasse 50% do total da edificação. O serviço não contempla edificações em Zona de Proteção Ambiental (ZPA) ou em áreas de risco cadastradas pela Defesa Civil de Fortaleza (FORTALEZA, 2019b).

Observa-se, portanto, que o instrumento em questão previsto pelo PDPFor teve aplicação tardia, a partir de 2016 e de maneira mais consolidada apenas a partir de 2019,

quando o PDPFor completou dez anos de vigência e, portanto, quando já seria necessário o deflagramento do processo de revisão da norma básica da política urbana de Fortaleza.

## **6 ANÁLISE DA POLÍTICA DE PRODUÇÃO DE HIS E DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA SOB A PERSPECTIVA DO PROGRAMA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PREVISTO NA CF/88, NO ESTATUTO DA CIDADE E NO PDPFOR: LIÇÕES EXTRAÍDAS A PARTIR DO FIM DE UM CICLO**

Das reivindicações populares por democratização do espaço urbano e pelo acesso à moradia até a efetiva aplicação dos instrumentos de política urbana e de regularização fundiária do PDPFor, os apelos populares foram submetidos a uma série de filtros. O primeiro grande filtro é o da captura das demandas populares pela superestrutura jurídica. A partir do momento em que as demandas das classes despossuídas passam a se articular em termos de direito a algo, toda a gramática da forma jurídica é aceita e introduzida nas reivindicações. No caso do acesso à moradia, a forma jurídica condiciona este à sua operacionalização por meio do arcabouço jurídico relacionado ao sujeito de direito e ao moderno direito de propriedade.

O segundo filtro, para fins do caso estudado, pode ser identificado com a conformação do ordenamento jurídico brasileiro e municipal para munir o Estado do instrumental necessário para democratizar o acesso ao direito à moradia. Com efeito, as limitações impostas pela superestrutura do modo de produção capitalista ainda permitiriam a existência de um direito à moradia de concepção ampla, com um instrumental correspondente, que viabilizasse uma ampla reforma urbana nas cidades. No entanto, tais possibilidades podem ser sensivelmente reduzidas no seio das disputas políticas conjunturais, que conformam determinado ordenamento jurídico.

Nesse sentido, mesmo com a abertura democrática do País, bem como a partir da abertura constitucional nacional aos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais, observou-se um processo de dilapidação institucional das reivindicações pela Reforma Urbana no Brasil que pode ser traçado desde a ANC. Embora o ordenamento jurídico brasileiro, após a CF/88, tenha passado por um processo de abertura aos direitos fundamentais, que, em suma, fez com que a Constituição permeasse todos os ramos do direito de maneira até então inédita, é preciso ressaltar também que essa abertura permitiu a erosão das reivindicações populares, bem como permitiu a absorção pelo Estado e a dolocização das organizações das classes despossuídas.

Dessa forma, embora acolhida pelo ordenamento jurídico, a promessa de

Reforma Urbana e de concretização de uma concepção ampla de direito à moradia foi sempre postergada. Da ANC, a promessa foi adiada para o Estatuto da Cidade, que só entrou em vigor treze anos depois da CF/88. Do Estatuto, a promessa foi adiada para os planos diretores e para a aplicação dos instrumentos e da legislação que foi construída após a promulgação da CF/88 até o fim dos anos 2000. Não obstante, após décadas de disputas no seio da institucionalidade, no final dos anos 2000, o Estado brasileiro conformou sua arquitetura jurídica para executar uma política de HIS mais afeita a uma concepção restrita de direito à moradia, a qual fez com que as cidades retomassem um padrão de urbanização característico do século XX, supostamente superado após a CF/88.

Por fim, o terceiro filtro poderia ser identificado nas instituições estatais que deveriam concretizar o direito à moradia por meio da aplicação da legislação e dos instrumentos de política urbana e de regularização fundiária: os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os três poderes, por sua vez, mostraram-se tímidos na aplicação dos instrumentos normativos ao seu dispor, que poderiam auxiliar a democratização do acesso ao espaço socialmente produzido, bem como poderiam facilitar o acesso ao direito à moradia.

Com o fim do ciclo virtuoso de acolhimento das demandas populares pelo direito à moradia no Brasil e deflagrado o processo de revisão do primeiro plano diretor, em Fortaleza, construído após a vigência do Estatuto da Cidade, é pertinente avaliar o resultado de décadas de disputas no seio da institucionalidade em favor da concretização de um direito à moradia amplo, por meio do planejamento urbanístico. A partir dessa avaliação, busca-se ainda encontrar quais aspectos do resultado desse ciclo virtuoso, no Brasil e em Fortaleza, podem apontar para potenciais caminhos a serem seguidos, na busca por avanços na luta pela democratização do espaço urbano e pelo acesso à moradia adequada.

A Tabela 2, abaixo reproduzida, sintetiza os dados expostos no capítulo anterior. A partir das observações feitas anteriormente e dos dados abaixo compilados, é possível desenvolver algumas considerações, no que diz respeito à adequação ou não das principais iniciativas desenvolvidas no município de Fortaleza quanto à concretização do direito à moradia, tendo como parâmetro as diretrizes e princípios estabelecidos pela CF/88, pelo Estatuto da Cidade e pelo PDPFor.

**Tabela 2 – Quadro resumo da utilização dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no PDPFor entre 2009 e 2019**

Instrumento.	Utilização pelo município entre 2009 e 2019.	Utilização para a regularização fundiária de interesse social ou produção de HIS.
--------------	--	---

PEUC.	Não utilizado.	-
IPTU progressivo	Não utilizado.	-
Desapropriação (art. 182, §4º, III – CF/88).	Não utilizado.	-
Outorga onerosa do direito de construir.	Sim, pelo menos a partir de 2010.	Não.
Outorga onerosa de alteração de uso.	Sim, pelo menos a partir de 2014.	Sim, de maneira subsidiária.
Transferência do direito de construir.	Sim, pelo menos a partir de 2016.	Sim, de maneira subsidiária.
Consórcio imobiliário.	Não utilizado.	-
Direito de superfície.	Não utilizado.	-
Direito de preempção.	Não utilizado.	-
OUC.	Sim. As OUC são aplicadas pelo município desde antes do PDPFor.	Sim, de maneira subsidiária.
Abandono.	Não utilizado.	-
Contribuição de melhoria.	Não utilizado.	-
CUEM.	Sim.	Sim.
CDRU.	Sim.	Sim.
Cessão de posse.	Não.	Não.
Autorização de uso.	Não.	Não.
ZEIS do tipo 1.	Sim. Existem tentativas de aplicação das ZEIS do tipo 1 desde 2011.	Sim.
ZEIS do tipo 2.	Não utilizado.	-
ZEIS do tipo 3.	Não utilizado.	-
Assistência técnica e jurídica gratuita.	Sim. O município procurou oferecer esse serviço pelo menos desde 2016.	Sim.

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados do capítulo anterior desta dissertação.

A análise adiante feita tem como fio condutor a aplicação ou não de instrumentos de política urbana e regularização fundiária em Fortaleza. Alguns instrumentos, no entanto, não foram mencionados nos subtópicos seguintes. Isso ocorreu em virtude do fato de a sua não aplicação já ter sido abordada no capítulo anterior, de modo que o retorno a tais instrumentos não se mostra produtivo para os fins deste capítulo. Dessa forma, os seguintes instrumentos não serão alvo de maiores considerações adiante: abandono, contribuição de melhoria, cessão de posse, autorização de uso, direito de superfície e consórcio imobiliário.

### **6.1 Sobre a (não) utilização dos instrumentos previstos na CF/88, bem como a (não) utilização dos instrumentos apontados como conteúdo mínimo de um plano diretor pelo Estatuto da Cidade e sobre o direito à cidade do capital**

Da análise da tabela acima reproduzida, o primeiro destaque importante a ser feito é a não utilização do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Dessa forma, todo o §4º do art. 182 da CF/88 não teve aplicação no município de Fortaleza. Diante dessa constatação, o argumento de Somlanyi (2019, p. 176) no sentido de que a ANC acabou resultando em um avanço muito menor do que o alardeado ganha força.

Bassul (2005, p. 79), por sua vez, pontua que um dos pontos mais polêmicos dos debates da ANC era a efetivação da função social da propriedade urbana. As classes possuidoras, naturalmente, são aversas à ideia de função social da propriedade, tendo em vista que se tal conceito se traduzir em mecanismos jurídicos de limitação ao direito de propriedade, há, necessariamente, uma maior dificuldade para a circulação do espaço urbano socialmente produzido enquanto forma mercadoria.

Dessa forma, na ANC, a própria arquitetura dos instrumentos ora comentados já torna a sua aplicação extremamente dificultada, de modo que, mesmo que o PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública estejam previstos na CF/88, no Estatuto da Cidade e no plano diretor do município, a mera ausência de lei específica já inviabiliza completamente a utilização da desapropriação como sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade.

Mesmo se a lei específica regulamentadora do instrumento existisse em Fortaleza, ainda assim evitar a aplicação do PEUC e, conseqüentemente do IPTU progressivo e da desapropriação seria relativamente simples. Considerando os critérios para a definição de solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado, presentes no art. 209 PDPFor, que possivelmente seriam reproduzidos na lei específica regulamentadora dos instrumentos em questão, caso alguém quisesse manter a retenção especulativa de determinado imóvel urbano, bastaria, por exemplo, transformar o imóvel ocioso em um estacionamento, como, aliás, ocorre usualmente em Fortaleza.

Sobre a possibilidade de se atribuir função social a um estacionamento, Andrade (2014, p. 167) afirma que não é difícil imaginar a hipótese de um grande imóvel em área muito adensada de uma cidade sendo utilizado sem óbices para tais fins. Segundo o autor, nesse caso, seria possível que o Poder Público municipal, por meio do plano diretor, defendesse a manutenção do uso desse imóvel como estacionamento, em virtude do

atendimento à demanda de edifícios comerciais em sua volta, por exemplo. No caso, se tal hipótese fosse compatível com os parâmetros estabelecidos pelo plano diretor para o que se considera como cumprimento da função social da propriedade, não se estaria diante de um imóvel subutilizado.

Inegavelmente, a forma como o espaço urbano se reproduz em Fortaleza faz possível, dentro da forma jurídica, a defesa da função social do estacionamento, por exemplo, em detrimento da utilização dos instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade para possibilitar o aumento da oferta de espaço destinado à regularização fundiária e à produção de HIS. A partir da não aplicação dos instrumentos previstos no art. 182, §4º, da CF/88 em Fortaleza, é possível visualizar uma das formas de inviabilização das vitórias das classes despossuídas organizadas dentro da forma jurídica, qual seja: a neutralização do instrumento pela sua inviabilização legislativa ou a sua não aplicação. Outra forma de reverter as conquistas dos movimentos que lutaram e lutam pela Reforma Urbana é simplesmente desnaturar os instrumentos de política urbana e regularização fundiária, para que estes sirvam aos interesses da especulação imobiliária, antes de qualquer possibilidade de uso de tais instrumentos para a viabilização da democratização do espaço urbano, necessária para a concretização do direito à moradia.

De acordo com o Estatuto da Cidade, nos termos do seu art. 42, incisos I e II, todo plano diretor deve conter a delimitação das áreas onde seria aplicado o PEUC, bem como as disposições necessárias para a previsão dos seguintes instrumentos de política urbana e regularização fundiária: direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; outorga onerosa de alteração de uso do solo; operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

Quanto ao direito de preempção, pode-se afirmar que este instrumento foi mais um que simplesmente não foi utilizado pelo município durante os dez primeiros anos de vigência do PDPFor. As operações urbanas consorciadas em Fortaleza, até o momento, foram utilizadas basicamente para viabilizar empreendimentos de grande porte idealizados pela iniciativa privada, servindo em grande medida para operacionalizar a flexibilização da legislação urbanística e ambiental, com contrapartidas de pouco alcance. A outorga onerosa do direito de construir, em Fortaleza, tem sido usada até mesmo para permitir a construção de empreendimentos acima dos coeficientes máximos de aproveitamento permitidos pelo PDPFor, enquanto a outorga onerosa de alteração do uso do solo também tem sido usada para viabilizar empreendimentos da iniciativa privada.

Embora ambas as outorgas tenham sido usadas diversas vezes para a

viabilização de empreendimentos habitacionais, os dados fornecidos pelo município sugerem que apenas a outorga onerosa de alteração de uso do solo foi utilizada para viabilizar a construção de HIS e apenas uma vez. O mesmo pode ser dito para a transferência do direito de construir, pois, com a não regulamentação das ZEIS do tipo 3, esse instrumento não foi utilizado para permitir o uso desse tipo de ZEIS. O município ainda afirmou de maneira vaga que apenas um dos imóveis doados como contrapartida para a transferência do direito de construir estaria sendo trabalhado, até o momento, quando indagado sobre a utilização dos imóveis doados como contrapartida para a aplicação do instrumento para a produção de HIS. Por sua vez, apenas uma das OUC prevê como contrapartida a construção de um empreendimento de HIS.

Quanto aos recursos obtidos com as outorgas onerosas e com as OUC, tem-se que boa parte desses recursos foi para o FUNDURB e os recursos do fundo, desde a sua criação, não foram direcionados para a produção de HIS ou para a regularização fundiária. Ademais, observou-se ainda que desde a criação do PMCMV o município de Fortaleza, salvo em anos de eleição municipal, diminuiu a parcela de recursos executados para a função habitação no orçamento público durante o período estudado, em um movimento claro de esvaziamento das políticas municipais de HIS em prol do PMCMV. Assim, tem-se que, sobretudo no que diz respeito às outorgas onerosas e às OUCs, é possível afirmar que tais instrumentos serviram muito mais aos interesses da especulação imobiliária do que de fato à concretização do direito à moradia, nos moldes previstos pela CF/88, pelo Estatuto da Cidade e pelo PDPFor.

Dessa forma, observa-se que há uma completa desnaturação do propósito original principalmente das outorgas onerosas e das OUC. Com efeito, em princípio as outorgas onerosas ou solo criado eram reivindicados pelo MNRU tendo como perspectiva a democratização da reprodução do espaço urbano. A ideia seria a de que aqueles que exploram de maneira mais intensa o espaço urbano teriam de pagar uma contrapartida para explorar o coeficiente de aproveitamento máximo dos seus imóveis. Desse modo, os municípios poderiam obter recursos que seriam investidos em benefício daquela população menos favorecida pela reprodução do espaço urbano. Tais recursos deveriam ser destinados à “[...] melhoria das condições habitacionais das camadas populares: urbanização de favelas, políticas de acesso à terra, construção de moradias populares.” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 123).

Em Fortaleza, não só é possível afirmar que a utilização dos recursos obtidos com a outorga onerosa do direito de construir não contribuiu para a execução de uma

política de HIS orientada pelo PDPFor como também é possível afirmar que a utilização do instrumento favorece a especulação imobiliária, na medida em que o município permite a utilização da outorga para possibilitar a construção acima dos coeficientes de aproveitamento máximos estabelecidos pelo PDPFor. Ou seja, pagando o suficiente, é possível desconsiderar o plano diretor e, além disso, os recursos obtidos com a violação do PDPFor não são convertidos em produção de HIS. O mesmo pode ser afirmado para a outorga onerosa de alteração de uso do solo, na medida em que esse instrumento praticamente não foi utilizado para a concretização do direito à moradia e desde a sua regulamentação, em 2015, já se percebia indícios de que o instrumento “[...] apenas se coloca no sentido de reproduzir a prática mercadológica em vigor na produção do espaço construído de Fortaleza sem apontar para uma busca qualquer de realizar uma distribuição equilibrada de infraestrutura e das construções no território” (OLIVEIRA FILHO; PAIVA, 2015, p. 6).

No que diz respeito às OUC, embora Vainer, em 2011, já apontasse para o potencial de uso desse instrumento para o descumprimento da legislação urbanística e ambiental, originalmente as OUC eram idealizadas tendo por finalidade “[...] a promoção de intervenções urbanas visando a alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade que alterem a realidade urbana, como a revitalização de regiões centrais da cidade, mediante parcerias entre o Poder Público e o setor privado” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 316). Saule Júnior (2004, p. 316) ainda é enfático ao afirmar a necessidade de as OUCs serem instituídas por lei municipal específica e, sobretudo, estarem em consonância com as diretrizes da política urbana estabelecidas pelo plano diretor municipal. Em Fortaleza, as OUC não só ignoram as diretrizes da política urbana, como desrespeitam a própria legislação federal, na medida em que são implementadas sem EIV e sem participação popular satisfatória. Assim como as outorgas onerosas, portanto, de instrumento de execução da política urbana, é possível afirmar que as OUC em Fortaleza se tornaram instrumentos da “democracia direta do capital” (VAINER, 2011), ou seja verdadeiros instrumentos que permitem ao capital descumprir a legislação urbanística e ambiental municipal, construída com a participação da população.

O mesmo tipo de desnaturação de instrumentos de política urbana para a descaracterização da legislação urbanística pode ser observado com a promulgação da LUOS em 2017. A LUOS alterou substancialmente a legislação urbanística e ambiental de Fortaleza e, no entanto, ao contrário do PDPFor, a participação da sociedade civil nesse processo foi bem mais unilateral, no que diz respeito aos interesses envolvidos. Nesse

sentido, é oportuna a leitura da tese doutoral de Góis (2018, p. 228 – 231), que estudou o processo de construção da LUOS e do Fortaleza 2040<sup>42</sup>.

Buscando ilustrar a ausência de participação popular satisfatória, no que diz respeito à confecção da nova LUOS, o autor fortalezense pontua que nesse processo não houve um Núcleo Gestor que centralizasse a condução dos trabalhos. A ausência de um Núcleo Gestor, teve como consequência imediata a supressão de possibilidades de participação da sociedade civil, com exceção do empresariado ligado ao mercado imobiliário e à construção civil. Destaca-se também que a minuta desenvolvida pelos técnicos contratados pelo Poder Público foi apresentada apenas uma vez, em 21 de agosto de 2015, no VIII Fórum Adolfo Herbster, para um seleto grupo composto por técnicos, arquitetos, urbanistas, representantes do mercado imobiliário e agentes públicos.

O Poder Público ainda forneceu plataformas online para coletar contribuições para LUOS, durante o ano de 2016. No entanto, essa plataforma não foi usada de maneira plena para debater os conteúdos das minutas da lei. Os debates de fato ocorriam em reuniões quinzenais no auditório da SEUMA. As propostas dos interessados eram encaminhadas por ofícios. O empresariado ligado ao mercado imobiliário, notadamente por meio do Sindicato da Indústria e Construção Civil do Ceará, participou intensamente da agenda de reuniões junto à SEUMA, contando, inclusive, com equipe de especialistas para acompanhar os encontros. Além disso, os setores empresariais acompanharam de maneira intensa e organizada os debates no Legislativo municipal. As organizações populares, evidentemente, em virtude do desinteresse nesse sentido do Poder Público, não conseguiram incidir dessa maneira no processo. Resta pontuar ainda que, mesmo diante de intensa cobrança dos setores populares da sociedade civil e do próprio Ministério Público, o município não apresentou diagnóstico que justificasse a criação das novas ZEDUS pela LUOS e nem instituiu instâncias de participação popular junto à população afetada pela mudança local no zoneamento especial da cidade.

A LUOS criou vinte e duas novas ZEDUS, englobando 12% do território do município (OLIVEIRA; ALDIGUERI, 2019, p. 6), sendo as ZEDUS integrantes do zoneamento especial de Fortaleza, que se sobrepõe aos parâmetros de uso e ocupação do solo do zoneamento padrão. O propósito das ZEDUS, conforme já exposto, é o de possibilitar uma maior intensidade construtiva nas áreas onde essa zona especial é aplicada

---

<sup>42</sup> O Fortaleza 2040 “[...] intenciona ser um ‘megaplano orientativo’ para todas as ações das políticas urbanas conduzidas pelo município – inclusive na formulação do próprio plano diretor – e do setor privado na cidade, através de indicações de projetos para Fortaleza por meio de produtos por ele gerados, como o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social”. (GÓIS, 2018, p. 25).

(GÓIS, 2018, p. 24). Se 12% do território do município integra um zoneamento especial, excepcional, tem-se que dificilmente se poderia afirmar que a utilização da “exceção” não é a regra na cidade. Com efeito, se forem somadas as ZEDUS estabelecidas pela LUOS, as OUC existentes e as previstas para Fortaleza e a forma como as outorgas onerosas foram regulamentadas e vêm sendo utilizadas na cidade, o que sobra das diretrizes originais do PDPFor?

A utilização dos instrumentos analisados nesse subtópico revela, portanto, um projeto de cidade diverso daquele estabelecido nas diretrizes do PDPFor. Se a concretização de um direito à moradia de concepção ampla, idealizado pelo MNRU depende da democratização e de uma distribuição do espaço urbano menos mediada pela forma mercadoriana, observa-se que a utilização dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária no sentido de flexibilizar a legislação urbanística caminha em sentido contrário a esse projeto de cidade e, portanto, em sentido contrário ao disposto no art. 5º e no art. 6º do PDPFor.

Nesse sentido, Vainer (2011) argumenta que o que Ascher (2001, p. 84) chama de urbanismo *ad hoc*, ou seja um urbanismo que privilegia as negociações privadas em detrimento das normas construídas coletivamente, perpetua-se no tempo e “[...] se transfigura em permanente e sistemático processo de desqualificação da política” (VAINER, 2011, p. 5). Vainer chama essa forma de reprodução do espaço urbano de “cidade de exceção”, a qual é movida pela eterna flexibilização da lei, por meio de expedientes desenvolvidos no seio da própria institucionalidade.

Na cidade de exceção, o espaço urbano fica a serviço privado de maneira direta, sem intermediação por meio da esfera pública da política (VAINER, 2011, p. 11). Bercovici (2013, p. 117), por sua vez, analisando o pensamento de Carl Schmitt e desenvolvendo o conceito de estado de exceção econômico permanente na periferia do capitalismo, descreve processos muito parecidos com os descritos por Vainer no que diz respeito ao urbanismo. Escreve Bercovici que a periferia do capitalismo vive em estado de exceção econômico permanente, ao contrário do centro. Na periferia existe o convívio do decisionismo de emergência em prol dos mercados com o pleno funcionamento dos poderes constitucionais; há também a subordinação do Estado ao mercado, com a constante adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro. Essa necessidade constante de adaptação, por sua vez, demanda um permanente movimento de flexibilização normativa para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. Em suma: “A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado” (BERCOVICI, 2013, p. 117).

Se, como pontua Schmitt (2006), soberano é aquele que decide sobre a exceção, ou seja, aquele que decide na situação de suspensão da ordem normativa, se Fortaleza se insere num contexto de exceção econômica permanente, marcado pelo decisionismo do capital, transformando-se em uma verdadeira cidade de exceção, pode-se afirmar que o capital é o soberano da cidade de Fortaleza, aquele que tem em mãos o verdadeiro plano diretor. Esse plano diretor “real”, paradoxalmente, é viabilizado por meio de instrumentos normativos presentes no próprio PDPFor e no Estatuto da Cidade.

Em Fortaleza, é possível afirmar que parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade e do PDPFor permitiram de fato que o capital pudesse transformar a cidade de acordo com o seus mais profundos desejos. Como alertou Harvey (2014, p. 20), os empreiteiros e financistas de fato reivindicaram para si o “direito à cidade”, ainda que não na forma de *slogan* ou bandeira, mas na forma da capacidade de alterar o espaço urbano de acordo com os seus mais profundos desejos.

## **6.2 Sobre os instrumentos que foram efetivamente utilizados para fins de concretização do direito à moradia e sobre o direito à moradia do capital**

No final do século XX e no começo dos anos 2000, quebrada a polarização política que marcou a Guerra Fria, o capitalismo aparecia como o modo de produção vitorioso, a única alternativa viável. Partindo dessa premissa, De Soto (2001), buscando superar a polarização política e fazer uma análise crítica e desapaixionada do capitalismo, procurou encontrar a resposta para a superação da pobreza nas regiões que o autor chamou de “Terceiro Mundo”, ou seja a periferia do capitalismo.

De Soto (2001, p. 27) argumentou que os pobres na periferia do capitalismo já possuem uma parte enorme dos recursos disponíveis. Haveria uma intensa atividade empreendedora, mas essas atividades, assim como boa parte das posses dos pobres estariam marcadas pela marginalização e, portanto, o potencial desses recursos estaria severamente subutilizado. Nessa linha de raciocínio, o autor peruano identifica no moderno direito de propriedade e na formalização da titulação da terra, uma das chaves para alavancar a criação de riquezas e a geração de desenvolvimento na periferia do capitalismo.

De Soto descreve da sua maneira a diferença entre o que Marx chamaria de o valor de uso e o valor de troca de uma casa, argumentando que o direito de propriedade é de fato meramente um conceito, independente das características físicas. O economista peruano compara uma casa a um lago montanhoso, afirmando que o potencial para geração de capital tanto de um como do outro depende da transposição e da superação de sua forma física real para uma forma representativa criada pelo ser humano (DE SOTO, 2001, p. 48). Na

linguagem do referencial teórico base desta dissertação, é possível afirmar que o que De Soto defende é basicamente a inserção da casa no mundo da forma mercadoria e da forma jurídica, para que o seu potencial completo como ativo econômico seja destrancado. Para tanto, a titulação e a universalização do direito de propriedade seria fundamental.

Em certo sentido, é possível afirmar que De Soto e a literatura marxiana convergem no sentido de apontar o caráter eminentemente especulativo do preço conferido à terra. Não obstante, De Soto “[...] não explica fenômenos como desigualdade, pobreza e subdesenvolvimento com base na divisão do trabalho, nos processos de troca, no desenvolvimento tecnológico ou nas relações de poder e de força - de toda espécie - estabelecidas internacionalmente” (MAGALHÃES, 2020, p. 9 – 10). Assim, embora De Soto afirmasse, no início dos anos 2000, que o “Terceiro Mundo” contava com cerca de US\$ 9,3 trilhões em ativos em terras “trancados” em virtude da falta de integração à legalidade desse espaço produzido, por meio da titulação formal (MAGALHÃES, 2020, p. 9), sendo esse aporte de recursos essencial para a superação da pobreza na periferia do capitalismo, o autor não enfrenta as questões estruturais do sistema de produção como um todo. É de se questionar, portanto, se apenas uma mudança interna no que diz respeito à formalização maciça de terras seria capaz de reconfigurar uma situação social que também existe em virtude da divisão internacional do trabalho e do subdesenvolvimento.

Tamanha seria a revolução que a universalização da propriedade causaria na periferia do capitalismo, que o economista argumenta que tal mudança seria capaz até de alterar a forma de pensar das pessoas (DE SOTO, 2001, p. 231), tornando-as mais orientadas a visualizar os recursos como possibilidades de extrair capital. Ressalte-se que Rolnik (2015, p. 282) pontua que a primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, defendia uma política habitacional centrada na propriedade privada da moradia para tornar os trabalhadores conservadores e defensores do direito de propriedade. Embora Hernando De Soto e Sandra Cavalcanti desenvolvam argumentos de forma diferente e em contextos diferentes, é interessante notar também, para fins de um estudo de determinada política de habitação, como a mercantilização do espaço urbano traz consigo não apenas a forma jurídica, mas também traz consigo ferramentas que podem ser operacionalizadas em âmbito discursivo.

Magalhães (2020, p. 30) ao comentar estudo realizado com base na obra de De Soto, sumariza o pensamento presente na obra do autor peruano nos seguintes pontos: 1) formalização vista como mecanismo de distribuição de renda e alívio à pobreza; 2) associação entre favela-informalidade-ilegalidade-pobreza; 3) informalidade vista como uma patologia urbana; 4) dualização cidade formal-cidade informal; 5) pressuposição de que o

desenvolvimento social estaria contido no crescimento econômico; 6) favelado visto como potencial empreendedor; 7) consideração da formalização como redutora de custos de transação; 8) não consideração da conversão já em curso, a despeito da informalidade e 9) formalização vista como meio de conectar comunidades pobres nos grandes circuitos do capital.

A obra desse autor de fato se tornou referência, no que diz respeito ao estudo das políticas de regularização fundiária (MAGALHÃES, 2020, p. 3). A ausência de contextualização da análise de De Soto, no entanto, pode ser apontada como uma contradição, pois este, ao mesmo tempo que reconhece o caráter social, conceitual e especulativo da riqueza gerada pela forma mercadoria do espaço socialmente produzido, ou seja o capital fundiário, aposta justamente nesse tipo de capital para a superação do desenvolvimento, sem levar em conta que a atual situação da periferia do capitalismo, que pode ser caracterizada como de subdesenvolvimento, envolve uma forma específica de sociabilidade com o centro do sistema produtivo, como pontua Bercovici (2005, p. 52 – 53). Magalhães (2020, p. 31), com efeito, observa ainda que diversas limitações à obra De Soto foram apontadas ao longo dos anos. Não obstante, a despeito de toda a arquitetura institucional construída a partir da influência do MNRU, a política de produção de HIS e de regularização fundiária de Fortaleza, durante o período estudado, seguiu muito mais a cartilha de De Soto do que os ideias do MNRU.

O primeiro indício de uma aproximação da política de HIS adotada em Fortaleza, após a promulgação do PDPFor, com as teses de De Soto é o próprio abandono de instrumentos de política urbana e de regularização fundiária, os quais, certamente, seriam considerados aversivos ao mercado. Como exposto no subtópico anterior, diversos instrumentos previstos no PDPFor não foram sequer utilizados pelo município de Fortaleza, enquanto outros foram completamente desvirtuados de seus propósitos originários e passaram a servir expressamente à potencialização do valor de troca do espaço urbano produzido.

Ainda no mesmo sentido, poderia ser citado o próprio PMCMV, que assumiu o papel de maior programa habitacional do município. O PMCMV, com efeito, possui muitas similitudes com a política habitacional financiada por meio do BNH. Assim, embora o PMCMV tenha contado com imenso subsídio do Estado, ainda se tratou de um programa baseado na facilitação da aquisição da propriedade de um imóvel para ser utilizado para fins de moradia. O PMCMV eclipsou a arquitetura institucional que se construiu a partir do MNRU, inclusive em Fortaleza. No âmbito jurídico, é possível dizer que a política de HIS se

pautou majoritariamente por uma concepção de direito à moradia que mais se aproxima da relação jurídica que forma o conteúdo essencial desse direito.

A execução do PMCMV da forma como o programa se desenvolveu contribuiu substancialmente para a criação de espaço mercantilizável, que pode transitar de maneira mais livre entre o fundo de consumo dos trabalhadores e os outros papéis que a forma mercadoria pode assumir dentro do modo de produção capitalista. Além disso, o programa se distanciou dos mecanismos de participação popular, de modo que as grandes decisões sobre a política de HIS acabaram nas mãos de grandes instituições financeiras. A contradição entre a execução de uma política de HIS nesses moldes e o que os atos normativos dispõem sobre o direito à moradia é bem sintetizada por Menezes (2017, p. 154).

Pontua o autor que o direito à moradia subordina-se às regras do sociometabolismo do capital, sendo tal direito concretizado apenas na medida em que a sociedade capitalista permite. Para Menezes, o direito à moradia é retórica vazia, à luz do desenvolvimento real do capitalismo, na medida em que a habitação é construída para ser mercadoria. As moradias, com efeito, seriam tratadas como “investimento”, até mesmo pelas classes populares. Quanto à regulação urbanística e à regulação do mercado imobiliário, pontua o autor que a financeirização transfere o poder decisório sobre a terra essencialmente aos agentes econômicos, em detrimento dos agentes estatais e dos processos democráticos e participativos. Nesse contexto, a habitação aparece cada vez mais como um ativo financeiro, fragilizando políticas públicas.

Com a lei nº 11.977/2009 já era possível verificar um foco na formalização no que diz respeito à política de regularização fundiária, conforme identificado por Casimiro (2010, p. 86) e por Menezes (2017, p. 110), este último pontuando o papel da formalização de imóveis para a sua inserção no mercado imobiliário; com a lei nº 13.465/2017, essa tendência se tornou ainda mais acentuada. A lei nº 13.465/2017 revogou grande parte da lei nº 11.977/2009, com o objetivo de desburocratizar os procedimentos de regularização fundiária. Além disso, o novo marco legal da regularização fundiária no Brasil conferiu enfoque especial à concessão de títulos de propriedade (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1462). Ferreira Filho (2018, 1464), pontua ainda que a lei em questão, ao criar o instrumento da legitimação da posse, no âmbito da Reurb, facilitando a aquisição originária do direito real de propriedade, buscou não apenas conferir segurança jurídica aos integrantes de ocupações informais, mas, sobretudo, buscou inserir ativos imobiliários na formalidade estatal.

O novo marco legal da regularização fundiária no Brasil chega a ser explícito no que diz respeito ao foco na formalização do espaço utilizado para moradia como forma de

criação de ativos imobiliários, afinal a Reurb para ser implementada não necessariamente demanda a implementação de infraestrutura urbana essencial, “[...] bastando a confecção de um cronograma (sem previsão de sanção na lei para seu descumprimento), possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, nos termos do art. 36, §3º, da lei nº 13.465/2017 [...]” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1465).

Conforme exposto, o direito fundamental à moradia, no ordenamento jurídico brasileiro, pressupõe não apenas a segurança jurídica da posse de uma parcela juridicamente inviolável do espaço, mas toda uma série de outros valores de uso que têm de fazer parte da esfera jurídica de um indivíduo ou de sua família. O direito à moradia, no direito brasileiro, não pode ser concebido separado dos demais direitos fundamentais previstos na CF/88. Portanto, é questionável afirmar que uma lei de regularização fundiária cujo foco é a formalização da titulação do imóvel tem como foco a concretização do direito à moradia.

Por outro lado, é inquestionável a afirmação de que, assim como no caso do PMCMV, a lei nº 13.465/2017 se distancia muito da concepção de direito à moradia presente na arquitetura jurídica e institucional erigida a partir da atuação do MNRU. Assim como o PMCMV, o propósito central da edição da lei nº 13.465/2017 parece ser atender a interesses empresariais, na medida em que, mais cedo ou mais tarde, esses espaços produzidos agora representados de maneira completa na forma jurídica e na forma mercadoria, passarão a integrar o capital imobiliário e financeiro, o qual, por sua vez, resta apropriado por poucas instituições públicas e privadas.

Nesse sentido, dificilmente a exposição de motivos da MP nº 759/2016, que foi convertida na lei nº 13.465/2017 poderia ser mais assertiva ao justificar as disposições legislativas ora comentadas. Do parágrafo 87 a 91 o “aspecto econômico” que serviria à “legitimação” da MP é descrito. No texto, afirma-se, expressamente, que a formalização permitiria que os imóveis “[...] sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras [...]” (BRASIL, 2016). Afirma-se ainda que a regularização aumentaria o patrimônio imobiliário do País, representando inserção de capital na economia e aumento na arrecadação tributária. No parágrafo 91, afirma-se ainda que a terra é a base do desenvolvimento econômico e social de um País, mas apenas quando devidamente regularizada e inserida na formalidade, caso contrário tal ativo estaria situado fora da econômica (BRASIL, 2016).

Tem-se, assim, em consonância com a própria lógica que permeia o PMCMV, a explícita adoção de um direito à moradia mais afeito à utilização do espaço urbano para a reprodução do capital. Fortaleza, mais uma vez, como não poderia deixar de ser, seguiu de

perto a tendência da legislação federal, internalizando intensamente as diretrizes estabelecidas pela lei nº 13.465/2017, bem como a inspiração por trás desse diploma normativo.

No mesmo ano da entrada em vigor, em âmbito federal, da lei nº 13.465/2017, o município de Fortaleza produziu a lei municipal nº 10.639, no mesmo sentido do marco legal federal para a regularização fundiária. Conforme exposto, a lei municipal facilita sobremaneira a formalização de ocupações em imóveis públicos, aliada com os instrumentos CDRU e CUEM, possibilitando a conversão das concessões administrativas em títulos de propriedade. A lei municipal, assim como a lei federal nº 13.465/2017, não traz qualquer vinculação da titulação com uma atuação municipal mais presente no que diz respeito ao fornecimento, por exemplo, da infraestrutura necessária para a concretização da regularização fundiária, nos termos descritos no próprio PDPFor.

O art. 252 do PDPFor determina que a regularização fundiária tem de ser feita sob a perspectiva jurídica, urbanística, territorial, cultural, econômica e socioambiental. De acordo com os dados fornecidos pelo próprio município de Fortaleza, a regularização fundiária na cidade tem tido como foco sobretudo a titularização dos imóveis, principalmente a partir de 2017. Dessa forma, observa-se que das seis esferas nas quais se deve conceber a regularização fundiária, nos termos do PDPFor, a política de regularização fundiária do município de Fortaleza tem priorizado, sobretudo, a esfera jurídica e a esfera econômica.

Seja pela perspectiva da produção de HIS, considerando que o PMCMV, durante os dez primeiros anos de vigência do PDPFor, foi o principal programa de produção de HIS na cidade de Fortaleza e considerando que o município buscou desenvolver uma política de regularização fundiária voltada sobretudo para a titularização de imóveis, observa-se uma grande mudança de rumo adotada, se forem consideradas as diretrizes estabelecidas pelo PDPFor para a política habitacional a ser seguida pelo município de Fortaleza.

Tanto o PMCMV como uma política de regularização fundiária com foco na titulação e na formalização de ocupações devem ser entendidos menos como uma forma de concretização do direito à moradia por meio da democratização do acesso à propriedade e mais como uma forma de criação de ativos, por meio do espaço urbano produzido. Como pontua Menezes (2017, p. 162), no Brasil (e em Fortaleza), tanto a política de produção de HIS como a política de regularização fundiária, esta última profundamente inspirada pelas teses neoliberais de De Soto, fazem parte de “[...] uma política voltada ao estímulo e expansão do capitalismo local, da construção civil e do mercado imobiliário”.

Um dos efeitos práticos principais de políticas de habitação norteadas por tais ideais de inclusão por meio do mercado é o abandono da atuação estatal voltada para a concretização do direito à moradia baseada no planejamento urbanístico-habitacional (MENEZES, 2017, p. 162), a qual era a aposta, após a ANC, dos movimentos que reivindicam a Reforma Urbana. Trata-se, portanto, menos de concretizar o direito à moradia e mais de ampliar as fronteiras de expansão do capital, incluindo espaço urbano socialmente produzido na forma jurídica e na forma mercadoria e incluindo sujeitos de direito antes marginalizados em relação ao mercado na esfera da circulação do capital.

Não obstante, a intensa mercantilização do espaço urbano e a financeirização da moradia, conforme já exposto, tendem a produzir concentração fundiária e segregação socioespacial, fazendo com que cidades como Fortaleza reproduzam um padrão de urbanização excludente típico da produção habitacional brasileira do século XX. Nesse contexto, se de alguma forma é possível falar em concretização do direito à moradia, é necessário pontuar que esse direito à moradia é bem diferente do que dispõe a CF/88, o Estatuto da Cidade e o PDPFor, aproximando-se muito mais de um direito à moradia que engloba apenas o seu conteúdo essencial: a segurança jurídica da posse de uma casa, um asilo inviolável.

No que diz respeito às ZEIS, embora estas tenham sido de fato implementadas pelo município, é preciso que a implementação das ZEIS seja avaliada sob uma perspectiva crítica. Isso ocorre porque, como já exposto, das quarenta e cinco ZEIS do tipo 1; das cinquenta e seis ZEIS do tipo 2 e das trinta e quatro ZEIS do tipo 3 demarcadas pelo PDPFOR, existem apenas dez ZEIS do tipo 1 em lento e tardio processo de implementação. Se por um lado é possível afirmar que o município de Fortaleza buscou a efetivação das ZEIS na cidade, sobretudo a partir de 2015, não se deve deixar de considerar que os mais de dez anos de existência das ZEIS em Fortaleza, na perspectiva institucional, foram muito mais marcados pela excessiva burocratização do instrumento, combinada com a inércia do município e pela criação de previsões legislativas cujo intuito expresso era o de reduzir a efetividade ou inviabilizar a aplicação das ZEIS em Fortaleza

Assim, como já exposto, é necessário pontuar que nenhuma das ZEIS do tipo 2 foi implementada em Fortaleza. No que diz respeito às ZEIS do tipo 3, o município não só não buscou a sua implementação na cidade como é possível afirmar que ativamente as sabotou, seja por meio da utilização da perda progressiva das áreas de vazios previstas no próprio PDPFor, seja autorizando ou sendo leniente com projetos executados em áreas de ZEIS 3 ou até mesmo por meio da possível tentativa de exclusão das ZEIS 3 do

ordenamento jurídico e urbanístico municipal (MARIANO; BARBOSA; CARVALHO, 2020).

No que diz respeito às ZEIS do tipo 1, é preciso pontuar que o município de Fortaleza fez retroceder a implementação das ZEIS do Lagamar, quando da troca de gestão entre Luizianne Lins e Roberto Cláudio (FREITAS, 2017, p. 9), esvaziando os trabalhos do Conselho Gestor das ZEIS. A gestão Roberto Cláudio, após anos de atos preparatórios, buscou implementar apenas dez das quarenta e cinco ZEIS do tipo 1. Se forem consideradas todas as ZEIS de áreas ocupadas de Fortaleza, tem-se que apenas dez das cento e uma ZEIS de ocupação estão atualmente em processo de implementação, ou seja após mais de dez anos de vigência do PDPFor, apenas cerca de 10% das ZEIS de ocupação são objeto de atenção do Poder Público e nenhuma das trinta e quatro ZEIS de vazio foi implementada na cidade.

Ao contrário de uma política de HIS exclusivamente voltada para a titulação, a implementação de ZEIS de vazio em uma cidade teria como um de seus efeitos o desestímulo à especulação imobiliária e, conseqüentemente, a redução do preço da terra das áreas vazias situadas em poligonais de ZEIS de vazio. Dessa forma, por meio do desestímulo à mercantilização da terra, as ZEIS de vazio poderiam possibilitar economicamente a construção de HIS em áreas dotadas de infraestrutura. Ocorre que o preço da terra só sofreria variação negativa se houvesse de fato a expectativa de aplicação do instrumento das ZEIS de vazio. Não foi o que ocorreu em Fortaleza.

Mattos (2017, p. 99) analisando os valores pagos a título de ITBI ao município nas áreas de ZEIS do tipo 3 em Fortaleza não verificou uma variação negativa no preço da terra nas áreas de vazio, pontuando que, após um momento inicial de incerteza em 2009, logo os agentes do mercado imobiliário fortalezense perceberam que não havia uma real intenção de concretizar as ZEIS do tipo 3 em Fortaleza. Em contraste e sob uma perspectiva econômica, fica evidente o critério de aplicação dos instrumentos de política urbana e regularização fundiária em Fortaleza: aplicam-se com mais vigor os instrumentos de política urbana e regularização fundiária que permitem e estimulam o aumento do preço da terra.

Em suma, no que diz respeito às ZEIS, Armíria Brasil (2016, p. 236), em sua tese de doutorado, resume as razões pelas quais tal instituto jurídico-urbanístico recebeu o tratamento que recebeu pelo município de Fortaleza nos últimos dez anos. Pontua a autora que as ZEIS de vaziam não foram efetivadas e diminuem a cada ano, porque são instrumentos que confrontam diretamente com interesses imobiliários e fundiários das classes mais altas. Quanto às ZEIS de ocupação, a urbanista observa que estas não foram ocupadas porque em grande medida suas poligonais se situam em áreas de grande interesse

para o plano estratégico da construção da cidade turística de Fortaleza.

No que diz respeito ao instituto da Assistência Técnica e Jurídica Gratuita, tem-se que embora o instrumento tenha sido de fato aplicado em Fortaleza, observa-se que a sua aplicação se deu de maneira tardia. Além disso, esse instrumento, em suma, trata do fornecimento de auxílio material para a execução de projetos, nos seguintes termos previstos no art. 2º, §1º da lei nº 11.888 de 2008:

O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação (BRASIL, 2008).

Portanto, trata-se de um instrumento auxiliar que deveria servir a uma política de HIS e de regularização fundiária pautada nas diretrizes do Estatuto da Cidade, na Constituição Federal e, no caso de Fortaleza, no PDPFor. Em Fortaleza, como a especulação imobiliária e a mercantilização do espaço urbano é a principal força que norteia a execução dos instrumentos de política urbana e de regularização fundiária, observa-se que a implementação da Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para a execução de projetos de HIS se mostra, além de tardia, severamente limitada.

Embora a concepção de direito à moradia norteada pelos ideais da Reforma Urbana seja assimilável ela superestrutura jurídica capitalista, é certo afirmar que há uma busca pela limitação da mercantilização da moradia. Essa concepção não prevaleceu na execução da política urbana de HIS em Fortaleza, nos primeiros dez anos de vigência do PDPFor. Por outro lado, pode-se afirmar que o que prevaleceu em Fortaleza foi um direito à moradia do capital, direito este que não é apenas assimilável pela superestrutura capitalista, mas serve diretamente aos interesses das classes capitalistas, pois permite com menos amarras o trânsito do espaço socialmente produzido entre o fundo de consumo dos trabalhadores, a forma mercadoria e as diversas formas de capital.

### **6.3 Sobre processos e espaços de utopia, cidadania e planejamento insurgente e sobre o que extrair do fim de um ciclo**

A análise dos dados obtidos e expostos nesta dissertação sugere que a percepção de Maricato (2014) estava correta: houve o fim de um ciclo virtuoso no que diz respeito à luta pela concretização dos ideais da Reforma Urbana. Em âmbito nacional, a autora localiza o fim do ciclo em questão em algum momento dos anos 2000. Em Fortaleza, o desenvolvimento da presente pesquisa possibilita a afirmação de que o ciclo de lutas pela Reforma Urbana teve seu auge na construção do PDPFor, em 2009. A partir desse marco temporal, a conjuntura política e econômica já tornava a superestrutura estatal ainda mais

refratária aos ideais da Reforma Urbana.

Sob uma perspectiva formalista e positivista, a evolução da legislação urbanística no Brasil aparece como uma marcha lenta, mas inexorável, rumo ao “progresso”. Com efeito, ninguém negaria que houve um “avanço”, sob a perspectiva formalista liberal, quando comparadas as ordens jurídicas extremamente centralizadoras do século XIX e primeira metade do século XX, com a ordem jurídica inaugurada pela CF/88, com sua abertura para a participação direta em espaços de decisão. Além disso, sob a mesma perspectiva formalista e positivista, não se pode negar que nunca antes no Brasil tantos foram os direitos assegurados pela ordem constitucional.

Por outro lado, uma análise crítica do ciclo de lutas pela Reforma Urbana, em Fortaleza, leva à conclusão de que, embora diversos avanços legislativos e institucionais tenham ocorrido, não houve, de fato, uma mudança substancial no que diz respeito à lógica do desenvolvimento urbano da cidade. Fortaleza continua sendo norteadada por um modelo de desenvolvimento urbano que cria intensa segregação socioespacial de parte da população, reproduzindo espacialmente as desigualdades que permearam a história da cidade. As promessas da CF/88, do Estatuto da Cidade e do PDPFor para o direito à moradia foram descumpridas, pervertidas ou cumpridas de maneira insuficiente. O direito à moradia que prevaleceu foi o direito à moradia do capital, que permite a administração mais livre pelas classes capitalistas do espaço urbano coletivamente construído.

Já em 2011, ampla<sup>43</sup> pesquisa que tratava da política de habitação nos planos diretores brasileiros, após a edição do Estatuto da Cidade, trazia a constatação no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada de que os planos diretores se identificam com as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. No entanto, tal identificação não se traduz em efetividade no que diz respeito à garantia do acesso à terra e à moradia digna, à inibição da retenção especulativa de imóveis e da subutilização de imóveis no geral, à recuperação da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos e à promoção de urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 111).

A pesquisa de Cardoso e Silveira (2011, p. 112 – 120) traz ainda aspectos específicos das inúmeras limitações observadas na maioria dos planos diretores de quinhentos e vinte e quatro municípios de todo o Brasil, no que diz respeito à política de

---

<sup>43</sup> De acordo com Cardoso e Silveira (2011, p. 99) a pesquisa contou com a análise dos relatórios de avaliação dos planos diretores participativos de quinhentos e vinte e quatro municípios divididos entre os vinte e seis estados brasileiros e o Distrito Federal.

habitação. Podem ser citadas: 1) o estabelecimento de diretrizes genéricas para a política de habitação, sem estratégias concretas para o aumento da oferta de moradia (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 113); 2) ausência de instrumentos específicos visando à promoção de moradias populares (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 114); 3) dificuldade de implementação de programas específicos para moradia popular (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 114); 4) não autoaplicabilidade de instrumentos de política urbana e regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 114 - 117) e 5) ausência de articulação entre os planos diretores e o orçamento público (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 119).

Genericamente, após a análise de mais de quinhentos planos diretores de todo o Brasil, Cardoso e Silveira (2011, p. 122) afirmam que os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e replicados nos planos diretores não tiveram grande interface com a política de habitação, não sendo “[...] capazes de romper a barreira do discurso e implementar concretamente um programa de ações voltado para a superação da ordem urbanística excludente comum às cidades brasileiras” (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 122).

Os resultados obtidos por Cardoso e Silveira dialogam intensamente com o estudo de caso realizado nesta dissertação para o município de Fortaleza. Além disso, a pesquisa empírica desenvolvida tanto neste estudo de caso como nas demais pesquisas realizadas nas cidades de todo o Brasil conferem peso à crítica de Romeiro (2019) ao urbanismo. À injustiça da exclusão urbana presente no Brasil o ordenamento jurídico brasileiro ofereceu a “ordem” do urbanismo, quando a questão central é a democratização do acesso à terra urbana, ou seja a redistribuição e a democratização do controle sobre o espaço urbano, que é coletivamente construído.

O planejamento urbano pós-88, como pontua Romeiro (2019), ainda carrega a fé cega na técnica, tão característica do planejamento urbanístico modernista, o qual, por sua vez é tão técnico quanto ineficaz<sup>44</sup>. A esse planejamento tecnicista, buscou-se adicionar um elemento participativo e democrático, inspirado pelo constitucionalismo brasileiro pós-88. Ocorre que o próprio constitucionalismo também inspirou uma fé cega, de modo que o que era antes uma questão de formulação de programas e diretrizes para a execução de políticas

---

<sup>44</sup> Entre 1966 e 1974, houve uma intensa atividade de planejamento urbano no Brasil, promovida por órgãos públicos municipais. Não obstante, esse período “Foi exatamente o período em que as grandes cidades brasileiras mais cresceram...fora da lei. De qualquer lei, de qualquer plano, a tal ponto que podemos constatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior (MARICATO, 1997, p. 119).

públicas se tornou uma questão jurídica (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1778). O direito à moradia desapareceu entre a fé na técnica e a fé na lei e na Constituição. Não por acaso o destino dos planos diretores populares em grande medida foi o mesmo dos planos diretores do planejamento urbano modernista: as gavetas dos órgãos municipais (MARICATO, 2016, p. 119).

Com efeito, o esgotamento do ciclo de lutas pela Reforma Urbana deve ser compreendido dentro do contexto político e econômico que Bello; Bercovici e Lima (2019) descreveram como “o fim das ilusões constitucionais de 1988”. Assim como os demais direitos sociais previstos na CF/88, o direito à moradia teve de fato força transformadora, na medida em que tal direito serviu como pauta articuladora para reivindicações de vigorosos movimentos populares. O verdadeiro caráter dirigente da CF/88 adveio da conjuntura política que deu forma ao texto da Constituição e não do texto constitucional em si ou tampouco das construções teóricas de juristas feitas a partir do texto.

A teoria da constituição dirigente, assimilada pelo constitucionalismo brasileiro do século XX por influência de autores como Canotilho e por influência das constituições da Espanha (1978) e de Portugal (1976) (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1771) criou a ilusão do texto constitucional transformador, autossuficiente. Não obstante, tão logo a CF/88 foi promulgada, o seu processo de desconstitucionalização foi iniciado, com a perversão de seu propósito originário. Bonavides há tempos já falava em “golpe de Estado institucional” (BONAVIDES, 2004), ou seja a manutenção das aparências das instituições, enquanto sua “essência” muda para se adequar à implementação das políticas neoliberais.

Após décadas de aplicação seletiva de preceitos constitucionais, disfarçada de “ausência de eficácia” de algumas normas constitucionais, notadamente aquelas que dizem respeito a direitos econômicos, sociais e culturais, promovida pelo Poder Judiciário (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1795), o esvaziamento do projeto constituinte de 1988 parece ter se completado em 2016. Nesse sentido, Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1803) não hesitam em apontar 2016 como o marco temporal da “morte matada” da CF/88, ano este do golpe de Estado, na perspectiva dos autores, representado pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, e pela promulgação da EC nº 95, que instituiu o “Novo Regime Fiscal”.

O Novo Regime Fiscal, ao congelar os investimentos do Governo Federal em políticas públicas e direitos sociais por vinte anos, nas palavras de Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1800) suspendeu a CF/88 por vinte anos, ilustrando o conceito de estado de exceção econômico permanente. Mariano (2017, p. 262) expôs de forma sintética que o Novo Regime Fiscal tem como objetivos basicamente a suspensão do projeto constituinte de

1988 e o estabelecimento de uma antidemocracia econômica, com a inviabilização até mesmo da mera manutenção das políticas públicas já existentes. O intuito de tais medidas é evidente: “[...] reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal perante os credores da dívida pública (MARIANO, 2017, p. 262).

A constituição financeira, portanto, já se mostra como algo completamente dissociado da constituição econômica e dos objetivos fundamentais da CF/88, previstos no art 3º do texto. Dessa forma, abertamente se defende a inversão da constituição dirigente, pois esta é entendida como algo prejudicial aos interesses do País, à nova razão de Estado, que é a razão de mercado. A constituição dirigente seria a causa de crises econômicas, do déficit público e da ingovernabilidade (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1773). No lugar da constituição dirigente, os agentes econômicos propõem uma “constituição dirigente invertida”, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal, a qual é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Segundo Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1773): “Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada”.

Nesse contexto, até mesmo a existência de um programa habitacional pensado como política econômica anticíclica, perpassado pelos interesses da especulação imobiliária e voltado para a concretização de um direito à moradia de concepção restrita, como é o caso do PMCMV, torna-se algo a ser rejeitado pela superestrutura estatal. A voracidade da acumulação capitalista implode as poucas concessões aos trabalhadores, de modo que o espaço urbano construído é tão tensionado a assumir a forma mercadoria que políticas públicas estatais cujos objetivos são minimamente destinar parte do espaço produzido para o fundo de consumo dos trabalhadores são esvaziadas.

A promessa de um direito à moradia e de um direito à cidade, assim como a promessa de uma constituição transformadora parecem desmoronar como desmoronou o muro de Berlim. A “constituição dirigente invertida” ecoa o mantra “não há alternativa” no que diz respeito ao consenso pela adoção da “[...] racionalidade suprema do mercado [...]” em oposição à “[...] irracionalidade de tudo o que não seja o mercado” (HARVEY, 2006, p. 205). Ironicamente, o pragmatismo de mercado e a sua dita racionalidade produzem verdadeiras “utopias degeneradas” por meio de certas formas de produção do espaço urbano (HARVEY, 2006).

*Alphavilles, shoppings centers* e etc. são verdadeiras provas da possibilidade de

produção do espaço urbano “de acordo com os mais profundos desejos” de determinadas classes sociais. São verdadeiras “utopias” nascidas a partir das fantasias tecnológicas, da cultura da mercadoria e da acumulação interminável do capital (HARVEY, 2006, p. 221). São utopias degeneradas, pois esses espaços buscam criar um ambiente harmonioso, sem conflitos, ao contrário do “lá fora”; tratam-se de espaços que combinam a higienização do real com as mais avançadas técnicas de segurança e vigília (HARVEY, 2006, p. 220). Por outro lado, a utopia do direito à moradia de concepção ampla e do direito à cidade não se concretizou em um lugar de fato.

Harvey (2006) ao tratar da relação entre utopias e a cidade dividiu as utopias em dois tipos: utopias espaciais e utopias temporais (do processo). O geógrafo argumenta com base em Moore, Marx, Hegel, Smith e outros autores que utopias temporais tendem a se concentrar no processo social e, portanto, não chegam propriamente a um “fim” determinado de antemão. Como exemplo de utopia do processo (ou temporal), Harvey cita a dialética da transcendência hegeliana e a dialética materialista de Marx. Já as utopias espaciais, cujo arquétipo é a cidade utópica, tendem a se fechar na busca do controle do próprio processo social que buscou a criação da utopia, tendendo, portanto, ao autoritarismo e ao engessamento. Como resposta às limitações desses dois tipos de pensamento utópico, Harvey propõe um “utopismo dialético”, um utopismo espaço-temporal.

Harvey argumenta que o pensamento utópico não só é útil, como é, de alguma forma, inevitável. O autor, escrevendo em meados dos anos 2000, afirmou que há “[...] um momento e um lugar no incessante labor humano de mudança do mundo em que as visões alternativas, por mais fantásticas que sejam, oferecem a base para moldar poderosas forças políticas de mudança” (HARVEY, 2006, p. 257). A visão alternativa transformadora, no entanto, deve evitar a abertura demasiada do pensamento utópico do processo social e o engessamento potencialmente autoritário das utopias espaciais. Segundo Harvey, o ponto é determinar uma alternativa que não seja uma forma espacial estática ou algum tipo de processo emancipatório aprimorado. A tarefa seria montar um utopismo espaço-temporal, um utopismo dialético, que tenha raízes calcadas nas possibilidades presentes e ao mesmo tempo aponte trajetórias diferentes, que rompam com os desenvolvimentos geográficos desiguais humanos (HARVEY, 2006, p. 258).

Tomando o direito à moradia como concebido pelos ideais da Reforma Urbana como utopia ou mesmo o próprio direito à cidade, observa-se que lições valiosas podem ser extraídas do fim do ciclo virtuoso de lutas pela Reforma Urbana. Como utopia, o direito à moradia amplo, se não foi concretizado pelas instituições estatais, serviu como palavra de

ordem agregadora que está relacionada com o fortalecimento de inúmeros movimentos sociais e comunidades em todo o Brasil.

A verdadeira força normativa do direito à moradia não vem das cortes ou do Poder Público, mas das demandas populares. Há uma contradição em colocar um direito como utopia e é exatamente a exploração dessa contradição que pode ser importante para se traçar a continuidade da luta pelo direito à moradia. Dentro da sociabilidade capitalista, o fato de algo ser um “direito” confere legitimidade e força para as reivindicações populares em torno do direito, não obstante o acolhimento de tais reivindicações pela forma jurídica seja um processo que tolhe o potencial emancipador daquele “direito”, na medida em que as reivindicações são capturadas e passam a depender de instituições. Paradoxalmente, portanto, a continuidade da luta pelo direito à moradia parece restar fora das instituições que “fazem o direito”.

A esse respeito, ao constatarem o desgaste da ordem constitucional e ao se perguntarem o que fazer para resgatar os propósitos da CF/88, Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1802) parecem concordar com Harvey no sentido de buscar respostas nas possibilidades do tempo presente, mas que apontem para trajetórias sociais radicalmente transformadoras. Destacam os autores que não há como defender soluções formuladas de cima para baixo, por elites e sujeitos “iluminados”, do mundo abstrato das teorias. As soluções devem vir debaixo, a partir da materialidade da vida social e através das resistências das lutas anticapitalistas nos campos da política, da economia e da cultura. Para tanto, a questão do desgaste do projeto constitucional de 1988 deveria ser compreendida de modo mais amplo, além do campo jurídico, permitindo uma construção coletiva e democrática de alternativas, considerando ainda o papel do direito na manutenção da sociedade capitalista e de todas as suas mazelas, ou seja considerando os limites da busca por mudanças sociais por dentro da forma jurídica.

A questão, portanto, parece ser menos de apontar para algo “novo”, mas sim de relembrar algo que de certa forma parece de tempos em tempos ser ignorado pelos juristas: o fato de que a força normativa do direito não vem de instituições específicas e sim de processos históricos concretos. Os textos normativos são apenas consequências desses processos históricos. Assim, embora conjunturalmente exista um refluxo das lutas populares, que aparece de fato como o fim de um ciclo, é preciso pontuar que as mesmas contradições estruturais se mantêm intactas, de modo que, eventualmente, novos processos históricos darão forma a novas demandas, que serão incorporadas novamente pela forma jurídica. Portanto, a busca por um “utopismo dialético”, com raízes fincadas nas possibilidades

presentes, como pontua Harvey, e a busca para a solução da crise representada pelo fim das ilusões constitucionais deve partir da compreensão de processos históricos concretos.

Holston (2013, p. 401), estudando as periferias de São Paulo, argumenta que as cidades autoconstruídas pelos próprios trabalhadores seriam a base de efervescência do que ele chamou de “cidadania insurgente”, ou seja a busca pelos despossuídos pelo “[...] direito a uma vida cotidiana na cidade merecedora da dignidade de cidadão” (HOLSTON, 2013, p. 401). Essa reivindicação por um novo tipo de cidadania tomou a forma de demandas por moradia, propriedade, encanamento, creches e outros aspectos da vida cotidiana. Dentro da forma jurídica, tal processo aparece como a reivindicação de direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais, como, por exemplo, o direito à moradia.

No entanto, o aspecto central da cidadania insurgente de Holston é o seu *locus* de desenvolvimento: as remotas periferias urbanas autoconstruídas pelos trabalhadores. Não se tratou, portanto, de uma atitude passiva dos trabalhadores e despossuídos, no sentido de reivindicar direitos, na esperança de que as instituições estatais fossem concretizá-los. Na medida em que os trabalhadores e despossuídos buscaram ativamente se insurgir contra determinado modelo de cidade, reivindicando, por exemplo, o direito à moradia, a forma jurídica passou a acolher as reivindicações populares e, enquanto a conjuntura permitiu, houve avanços no âmbito da superestrutura estatal, ainda que tais avanços fossem sempre conquistados dentro da superestrutura que emerge de uma sociedade fundada na forma mercadoria.

O conteúdo essencial do direito à moradia, na forma jurídica, portanto, só toma contornos transformadores, na medida em que aqueles que reivindicam a segurança jurídica sobre um asilo inviolável são aqueles que realmente não têm acesso a esses valores de uso. Naturalmente, as reivindicações dos despossuídos não cabem na forma jurídica, de modo que esta tem de se reinventar para acolher as demandas, quando a conjuntura jurídica permite. Quando há o refluxo dos movimentos populares, ocorre que as reivindicações cristalizadas na forma jurídica acabam se tornando formas vazias, geralmente ignoradas pelas instituições produtoras do direito, que tendem muito mais a direcionar sua atuação no sentido dos interesses da acumulação capitalista, tomando apenas o cuidado para que a exploração da natureza e da força de trabalho não chegue a um ponto de ruptura visível no horizonte.

Não é o judiciário que vai transformar os remanescentes cristalizados na forma jurídica da luta pela Reforma Urbana no Brasil em direito com força normativa,

independentemente da redação presente nos textos a serem “interpretados e aplicados”<sup>45</sup>. Confiar no protagonismo do Judiciário para a realização de uma mudança estrutural nas cidades brasileiras é um erro. O chamado “neoconstitucionalismo” que pressupõe um judiciário ativista e concretizador de direitos, um judiciário capaz de mudar a sociedade já acumula mais de uma década de ferrenhas críticas. Mariano (2010, p. 224), por exemplo, argumenta que há uma oposição entre a soberania popular, o poder constituinte e o chamado “neoconstitucionalismo” que disfarça por meio da concretização de princípios a usurpação do poder constituinte do povo pelo poder constituído do Judiciário.

Streck (2017, p. 67), por sua vez, afirma que a recepção acrítica da jurisprudência dos valores alemã, da teoria da argumentação de Robert Alexy e do ativismo judicial estadunidense levou à produção de um direito norteado por uma “loteria do protagonismo judicial”, uma “concretização *ad hoc* da Constituição”. Esse voluntarismo do Judiciário, como pontuado por Streck, rapidamente pode redundar em um pragmatismo político-jurídico, que coloca o direito em permanente estado de exceção (STRECK, 2017, p. 75). O Judiciário passa a utilizar a forma jurídica, dissolvendo-a na sua essência, para concretizar as “necessidades sociais” de maneira direta.

Ilustrando bem as tendências dessa usurpação da soberania popular pelo Judiciário, Bello, Bercovici e Lima (2019) citam diversas decisões do STF motivadas por esse pragmatismo político-jurídico. Os autores destacam a atuação do ministro Luis Roberto Barroso, um dos maiores defensores do protagonismo judicial no Brasil. Em âmbito penal, o ministro, motivado pelo pragmatismo político-judicial, proferiu voto contra a literalidade da constituição, no que diz respeito às normas sobre a presunção de inocência, fundamentando a decisão na necessidade de “conferir efetividade à justiça criminal” (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1783). No âmbito trabalhista, por sua vez, o ministro atuou ativamente para enfraquecer a proteção constitucional conferida aos trabalhadores, entendendo ser constitucional a terceirização irrestrita no País, sob a justificativa de preservar empregos e manter a competitividade das empresas (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1801). A seletividade na concretização de direitos fundamentais pelo Judiciário é evidente. Nesse sentido, ressalta-se que o direito à moradia, como já exposto, nunca esteve entre as prioridades das instituições do Judiciário brasileiro.

---

<sup>45</sup> Como observa Streck (2017), é preciso se ter em mente que o direito nunca é meramente “interpretado”. Interpretação e aplicação são um ato só. A ideia de que o Judiciário “extrai o significado da norma” para depois aplicá-la ao caso concreto é inverídica. O que ocorre é a criação de uma norma específica para cada caso, a partir do horizonte hermenêutico do aplicador, sendo que, contido em tal horizonte hermenêutico estão os textos normativos utilizados como parâmetros, as decisões judiciais anteriores, as convicções pessoais do aplicador; em suma todos os elementos ideológicos que permeiam a forma jurídica.

Se a chave para entender a substancialidade real do direito à moradia no Brasil é o processo histórico que deu origem aos movimentos que se mobilizavam sob a perspectiva da “cidadania insurgente”, tem-se que a real concretização desse direito pode necessitar de processos históricos semelhantes. Por outro lado, o legado da luta pela Reforma Urbana, até então, é uma série de disposições normativas e institucionais, voltadas para a busca da concretização de direitos fundamentais, por meio do planejamento urbano. Assim, partindo do legado da Reforma Urbana e considerando o atual período de refluxo das mobilizações sociais, a resposta para a busca do avanço no que diz respeito à concretização das demandas relacionadas ao direito à moradia pode ser o que Miraftab (2009), apropriando-se de Holston (2013), chama de “planejamento insurgente”.

Miraftab (2009, p. 41 - 44) pontua que o que ela chama de “estruturas neoliberais de inclusão” tendem a conter a cidadania a “espaços de cidadania convidada”, ou seja espaços institucionais de participação popular, descentralizados e formais. Miraftab, então, argumenta que o planejamento insurgente deve buscar superar situações de dominação, estabilizadas por meio dos espaços de participação formais. É justamente por serem também formas de dominação que os espaços de participação formal também são utilizados para determinar quais seriam os “movimentos legítimos” e quais seriam os “movimentos radicais”, que rejeitam os espaços de cidadania convidada e utilizam a ação direta em suas táticas. O planejamento insurgente não apenas apoia os espaços de cidadania convidada, mas também se utiliza de táticas de ação direta para concretizar reivindicações de movimentos populares (MIRAFTAB, 2009, p. 41 - 44).

Miraftab (2009) também evidencia em seu trabalho que, quando se fala em planejamento, não necessariamente se fala na atividade desenvolvida pelos acadêmicos e profissionais do planejamento urbano. Por planejamento, a autora entende a própria construção de espaços contra-hegêminos, de modo que os planejadores podem ser quaisquer um daqueles dispostos a construir suas moradias, suas cidades e suas realidades. Assim, não há contradição em se falar em um planejamento insurgente, que se beneficia tanto dos espaços de cidadania convidada, como da ação direta dos movimentos populares, pois o objetivo final é a concretização das demandas desses movimentos.

Em Fortaleza, após a análise de dados feita no capítulo anterior, é possível afirmar que, sob a perspectiva da busca da concretização de um direito à moradia de base ampla e sob a perspectiva da busca da concretização do programa para o direito à moradia previsto na CF/88, no Estatuto da Cidade e do PDPFor, o maior legado da luta pela Reforma Urbana foi a instituição das ZEIS. Do ponto de vista institucional, sem dúvida é possível

afirmar que as ZEIS não foram implementadas a contento, uma vez que menos de 10% das ZEIS de ocupação de Fortaleza estão em processo de implementação, ao passo que nenhuma das ZEIS de vazio foi de fato utilizada pelo Poder Público, para concretizar os objetivos da política urbana para o direito à moradia. Do ponto de vista do planejamento insurgente, no entanto, o impacto das ZEIS em Fortaleza foi imenso.

Conforme demonstrado no capítulo 4 desta dissertação, desde o início dos debates que deram origem ao PDPFor em Fortaleza, diversos movimentos se uniram em torno da pauta das ZEIS. O Lagamar, que outrora era uma comunidade não contemplada com uma poligonal das ZEIS do tipo 1 (BARBOSA; SOUZA; AZEVEDO, 2020, p. 49732), conseguiu se mobilizar para ser incluída entre as ZEIS e chegou a eleger seu conselho gestor em 2011 (FREITAS, 2017, p. 8 - 9). Apesar do revés relacionado à troca do chefe do Executivo municipal, o Lagamar continuou mobilizado e hoje é uma das ZEIS prioritárias a serem regulamentadas (OLIVEIRA; RIBEIRO; PEREIRA, 2020, p. 18).

Ainda na ZEIS do Lagamar, é de se registrar o caso da comunidade Salgadeira. A comunidade em questão nasceu da ocupação de um imóvel ocioso, de modo que, quando o dito proprietário teve ciência da ocupação, ocorreu um conflito fundiário que acabou por resultar na judicialização do caso. A judicialização deu origem ao processo de número 0854505-72.2014.8.06.0001, que tramita na 35ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza. Nos autos, o magistrado prolatou decisão tomada em sede de tutela antecipada de urgência, na forma de uma liminar de reintegração de posse, liminar esta que foi suspensa, tão logo juízo cível teve ciência do fato de que a comunidade se localizava em uma ZEIS do tipo 1 (BARBOSA; SOUZA; AZEVEDO, 2020, p. 49731 - 49734). Na mesma decisão, o magistrado determinou a citação do município de Fortaleza, da HABITAFOR, do IPLANFOR e da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, com o objetivo de solucionar o conflito fundiário de uma maneira mais racional do que por meio do mero cumprimento de uma liminar de reintegração de posse, que geraria uma remoção forçada da comunidade.

Outro caso notável foi o da Vila Vicentina da Estância, localizada na ZEIS do tipo 1 do Dionísio Torres, que, após ter sido ameaçada de despejo por parte da organização religiosa que reivindica a propriedade do imóvel onde se situa a comunidade, com a ajuda de organizações da sociedade civil, apropriou-se da pauta das ZEIS. Não só a Vila Vicentina conseguiu afastar as ameaças de despejo, tornando-se uma das ZEIS prioritárias para serem regulamentadas, como a luta pela implementação das ZEIS fez com que os moradores da comunidade se organizassem no movimento Resistência Vila Vicentina, que hoje atua não

apenas para garantir a permanência dos moradores no local, mas pauta o direito à moradia como um todo na cidade de Fortaleza (BARBOSA; SOUZA; AZEVEDO, 2020).

Relatos de fortalecimento de organização de movimentos populares na busca pela concretização do direito à moradia, bem como de vitórias reais tanto relacionadas a conflitos fundiários como relacionadas a melhorias objetivas na vida da população de Fortaleza seguem as poligonais das ZEIS do tipo 1. Além de fortalecer as organizações locais, a ZEIS 1 do Poço da Draga, até o momento, tem sido um obstáculo contra a especulação imobiliária e contra aqueles que desejam “liberar” o espaço da comunidade para investimentos, em virtude de sua localização privilegiada, próxima à Praia de Iracema (FORTALEZA, 2016a, p. 43 - 47). A ZEIS 1 do Serviluz/Titanzinho até agora conseguiu proteger a comunidade contra ameaças de remoção em virtude de grandes obras de infraestrutura, tais como a tentativa do Governo do Estado do Ceará de instalar um estaleiro no local entre 2009 e 2010 e o próprio Projeto Aldeia da Praia, abordado anteriormente (FORTALEZA, 2016a, p. 51 - 56). Relatos semelhantes poderiam ser descritos para outras ZEIS do tipo 1, tais como a ZEIS do Bom Jardim, do Pici e etc.

Observa-se que as ZEIS do tipo 1 geraram grandes impactos para o direito à moradia em Fortaleza, mesmo que a sua regulamentação venha acontecendo de maneira tardia e limitada. Ao contrário das ZEIS do tipo 3, há sempre uma expectativa de regulamentação e aplicação das ZEIS do tipo 1, uma vez que as ZEIS de ocupação são demarcadas em territórios nos quais já existem comunidades. A mera expectativa de aplicação das ZEIS, no caso das ZEIS de ocupação, juntamente com a mobilização das comunidades em torno da ZEIS como pauta catalizadora para a concretização do direito à moradia, tem se mostrado eficaz tanto para proteger comunidades de remoções e despejos forçados, como para fortalecer as próprias organizações populares que atuam nas áreas demarcadas como ZEIS.

Embora nem todas as comunidades situadas nas poligonais das quarenta e cinco ZEIS do tipo 1 possuam organizações tão fortes quanto aquelas que atuam nas dez ZEIS consideradas prioritárias para a regulamentação pelo município de Fortaleza, é seguro afirmar que o potencial das ZEIS como instrumento de mobilização popular em Fortaleza gerou avanços significativos para a concretização do direito à moradia na cidade. Dessa forma, considerando o momento desfavorável para cobrar do Estado a concretização das promessas da CF/88, uma das possibilidades de se continuar lutando pela concretização do direito à moradia de concepção ampla em Fortaleza pode ser buscar expandir o número de ZEIS de ocupação na cidade.

Partindo do legado das lutas pela Reforma Urbana, a expansão das áreas demarcadas como ZEIS do tipo 1 em Fortaleza pode estimular movimentos populares a buscarem o utopismo dialético de Harvey (2006), a utilizarem a demarcação como ZEIS como ferramenta do planejamento insurgente de Miraftab (2009), renovando a luta pela concretização do direito à moradia em Fortaleza. Além da demarcação das ZEIS estimular a própria organização das comunidades, ela não exime o Estado da responsabilidade de buscar a regularização fundiária dos assentamentos, ao contrário.

Funcionando tanto como espaço de cidadania convidada, como pauta de mobilização ampla, a ampliação das ZEIS do tipo 1 em Fortaleza poderia ser uma das pautas prioritárias quando da revisão do PDPFor. Ainda que confinada pela forma jurídica, a ampliação das ZEIS em Fortaleza pode contribuir com a oxigenação das organizações populares que militam pelo direito à moradia, o que pode novamente conferir substância às reivindicações populares, de modo que a concretização do direito à moradia não dependa apenas de juízos de oportunidade e de conveniência de instituições estatais.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho buscou explorar e desenvolver a contradição usualmente internalizada pela existência de direitos fundamentais sociais que aparece como a tensão entre a forma mercadoria e a forma jurídica. No caso do direito à moradia, tal contradição aparece como a ideia de que a moradia deveria ser tratada como um direito e, portanto, o foco deveria ser o seu valor de uso e não o seu valor de troca. Em outros termos, moradia é direito e não mercadoria. A pesquisa desenvolvida nesta dissertação sugere que partir desse ponto é um equívoco, seja para a compreensão do fenômeno jurídico, seja para formular estratégias para a concretização do direito à moradia de base ampla, conforme idealizado pela CF/88, pelo Estatuto da Cidade e pelo PDPFor e conforme descrito no Comentário Geral nº 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Embora partir da contradição entre a forma jurídica e a forma mercadoria seja interessante, a conclusão no sentido de que a forma jurídica pode fazer com que um determinado valor de uso possa aparecer na sociedade capitalista sem um valor de troca é um equívoco. Insistir nessa concepção pode gerar uma “fé” no direito contundentemente rejeitada por juristas críticos, como por exemplo Bello, Bercovici e Lima (2019). A fé no direito acaba por redundar em uma fé nas instituições “produtoras” do direito, notadamente os poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, instituições estas que raramente estão comprometidas com a agenda das organizações que defendem a concretização do direito à moradia de base ampla.

Deve-se retornar à contradição entre a forma jurídica e a forma mercadoria, mas com o objetivo de traçar uma linha de ação realista. No capítulo 2, procurou-se demonstrar como o direito à moradia está intrinsecamente ligado à lógica que perpassa o moderno direito de propriedade e como este último permite que o espaço construído assuma a forma mercadoria. A mesma gramática da forma jurídica que permite a existência do direito à moradia é aquela que possibilita que a moradia (e o espaço socialmente construído em geral) assumam a forma mercadoria. Pachukanis (2017, p.124) resume de maneira simples: “O fetichismo da mercadoria se completa com o fetichismo jurídico”. Portanto, conclui-se que a questão não deveria ser tentar separar os polos da oposição direito-mercadoria, em virtude do fato de que essa oposição internaliza uma contradição (HARVEY, 2013c, p. 35). Deve-se trabalhar justamente a partir da contradição: moradia é direito *porque* é mercadoria.

Assumir que o espaço socialmente construído, sob o signo da forma jurídica capitalista, aparece sempre e ao mesmo tempo como valor de uso e valor de troca é essencial para entender os limites do direito, pois em âmbito jurídico nenhum direito sobre o espaço consegue se desvencilhar completamente das características do moderno direito de propriedade. A partir dessa ótica, é possível se falar em um conteúdo essencial para o direito à moradia nos moldes descritos por Silva (2010, p. 190). O conteúdo mínimo do direito à moradia, em âmbito subjetivo, é a relação de domínio protegida pelo Estado (segurança jurídica da posse) de um sujeito de direito sobre uma parcela juridicamente inviolável do espaço socialmente construído, para fins de moradia.

Partindo dessa relação jurídica fundamental para o direito à moradia, tem-se que o menor ou maior âmbito de abrangência desse direito depende da amplitude conferida ao vocábulo “moradia”. No Brasil, o conceito mais restrito de moradia previsto em um ato normativo é a definição de “casa” como “asilo inviolável”, presente durante toda a histórica constitucional do País e notadamente no art. 5º, XI, da CF/88. O conceito mais amplo de moradia envolve o conteúdo essencial desse direito com a conjugação de todos os direitos fundamentais previstos na CF/88. Uma descrição detalhada desse direito à moradia de base ampla pode ser encontrada no Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, mais especificamente nos sete elementos de tal direito, previstos nas alíneas do ponto 8 do Comentário.

Uma das provas de que as reivindicações populares que são acolhidas pela forma jurídica na forma do direito à moradia transcendem o direito é a ideia de “direito à cidade”. Desprovida das perspectivas revolucionárias originais (LEFEBVRE, 2008), a ideia de direito à cidade foi eventualmente internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro com a

promulgação do Estatuto da Cidade. O conceito marcou a atuação das lutas pela Reforma Urbana desde à redemocratização do País (TAVOLARI, 2016) e norteou o surgimento de uma série de atos normativos e instituições estatais teoricamente comprometidas com a concretização de um direito à moradia de base ampla. Indubitavelmente, a abertura institucional ocorrida após o período de redemocratização do Brasil permitiu que se possa afirmar que o conceito de direito à moradia presente no ordenamento jurídico brasileiro é o direito à moradia amplo, relacionado com as promessas de concretização de direitos fundamentais da CF/88.

Ocorre que se estruturalmente o direito à moradia é limitado à gramática da forma jurídica capitalista, conjunturalmente é possível que esse direito seja mais ou menos amplo, a depender do conceito de moradia internalizado pela forma jurídica, o que por sua vez depende das disputas políticas em torno do próprio direito à moradia. O ciclo de lutas pela Reforma Urbana, que tomou força no período de redemocratização do Brasil e fez, inclusive, com que o ordenamento jurídico brasileiro internalizasse o conceito de direito à cidade, sem dúvidas fez com que prevalecesse a concepção ampla de direito à moradia nos atos normativos e na arquitetura das instituições, mas só até certo ponto.

A perda da força do ciclo de lutas pela Reforma Urbana apontada por Maricato (2014) em meados dos anos 2000 foi determinante para que o projeto de concretização do direito à moradia inspirado pelos ideais da Reforma Urbana fosse esvaziado. Em âmbito federal, é possível afirmar que o marco da mudança no que diz respeito à concepção de direito à moradia de amplo para restrito pode ser identificado na promulgação da lei nº 11.977 de 2009 e na implementação do PMCMV. Na superfície, portanto, o que aparece é que, a partir de 2009, houve uma explícita virada de posição do Estado brasileiro, no que diz respeito às diretrizes para as políticas públicas de HIS.

No entanto, se na aparência a perda de força da luta pela Reforma Urbana, que foi evidenciada a partir da mudança da conjuntura política em meados dos anos 2000, foi o ponto de virada no que diz respeito à concepção de direito à moradia, a adoção de uma análise crítica permite que outras luzes sejam lançadas sobre esse fenômeno. Ocorre que o próprio acolhimento do direito à moradia pelo ordenamento jurídico já traz consigo uma certa derrota, um cerceamento das demandas concretas dos despossuídos, agora submetidas à lógica da forma jurídica. Essa limitação e “domesticação” das reivindicações concretas dos trabalhadores é bem descrita por Edelman (2016), quando da sua análise do direito do trabalho. O argumento pode ser transposto *mutatis mutandis* para o direito à moradia.

Para o âmbito do estudo de caso em questão, é preciso assumir que quando as

reivindicações populares por moradia se submetem a um direito cuja relação jurídica fundamental é a segurança jurídica da posse de um asilo inviolável já há, de alguma forma, uma domesticação das reivindicações concretas. Não por acaso, a partir do acolhimento do direito à moradia pela forma jurídica, observa-se desde sempre um nítido movimento para que esse direito se limite ao seu conteúdo essencial. É nesse sentido que a crítica de Romeiro (2019, p. 175) ao resultado da ANC deve ser entendida, quando da análise do direito à moradia. As organizações populares que produziram a EPRU demandavam a democratização do acesso à terra urbana, central para um direito à moradia de base ampla, e receberam como resposta a promessa de democratização do espaço urbano por meio do planejamento urbano.

As promessas constitucionais foram adiadas até a promulgação do Estatuto da Cidade e, após o Estatuto da Cidade, tais promessas foram adiadas mais uma vez até a promulgação dos planos diretores norteados pelas diretrizes do Estatuto da Cidade e da CF/88. Conforme pesquisa desenvolvida por Cardoso e Silveira (2011), no entanto, no que diz respeito ao direito à moradia, os planos diretores brasileiros não lograram êxito em cumprir as promessas constitucionais que deveriam ser concretizadas por meio do planejamento urbano. Os dados trabalhados nesta dissertação, sobretudo no capítulo 5, demonstram que Fortaleza não fugiu a essa regra.

O PDPFor foi o auge, até então, das lutas pela Reforma Urbana em Fortaleza. A construção do plano diretor foi marcada pela participação popular em um contraponto aos interesses políticos e econômicos que sempre pautaram a legislação urbanística de Fortaleza. Não por acaso, o texto final da lei é não raro qualificado como contraditório (IACONIVI; PINHEIRO, 2016). Não obstante, da promulgação do PDPFor em diante a regra tem sido o fechamento das instituições no que diz respeito à permeabilidade a reivindicações relacionadas com um direito à moradia de base ampla.

Pouco tempo depois da promulgação do PDPFor o PMCMV começou a ser implantado em Fortaleza, operando os efeitos demonstrados por Rolnik (2015), quanto ao esvaziamento das políticas locais de HIS, as quais haviam sido construídas com base na legislação inspirada pelos ideais da Reforma Urbana, bem como com base nas instituições criadas a partir do ciclo de lutas pela Reforma Urbana descrito por Maricato (2014). Caminhando em sentidos opostos, os dois conceitos de direito à moradia (amplo e restrito) foram moldando a legislação e as políticas públicas, contudo o conceito restrito, não importando o que diziam os textos normativos, adquiriu mais força, podendo ser identificado com a política estatal de HIS implementada no Brasil, a partir de 2009.

O conceito restrito de direito à moradia, que corresponde ao seu conteúdo essencial é bem mais afeito aos interesses da reprodução capitalista. Não é que a forma jurídica não comporte um conceito amplo de direito à moradia. O que ocorre é que o conceito amplo demanda, necessariamente, uma conjuntura socioeconômica favorável: um binômio que une mobilização popular e excedente produtivo suficiente para que haja uma redistribuição da produção que possibilite a concretização de direitos econômicos sociais e culturais. Ocorre que tais períodos, como pontua Piketty (2014), até o momento não se mostraram como a regra na história do modo de produção capitalista.

Por outro lado o conceito restrito de direito à moradia pressupõe que o direito de propriedade em geral será muito menos restringido. Isso ocorre porque, em âmbito objetivo, quando se afirma que o direito à moradia é um direito fundamental, afirma-se que parte do espaço socialmente construído deverá ser usado para fins de moradia. A forma jurídica, por sua vez, só pode garantir que o espaço será utilizado dessa forma por meio da restrição aos direitos de propriedade, notadamente por meio da restrição do direito de dispor da propriedade. Restringindo um dos aspectos do direito de propriedade dessa forma, restringem-se as possibilidades de circulação do espaço sob a forma mercadoria. Portanto, quanto mais amplo o conceito de direito à moradia, mais amplas teriam de ser as restrições ao direito de propriedade, para que o direito à moradia fosse concretizado.

É do interesse das classes possuidoras, no entanto, que parte do espaço produzido faça parte do fundo de consumo dos trabalhadores, porque a moradia, como observa Menezes (2017), é necessária para a reprodução da força de trabalho. No entanto, é também do interesse das classes possuidoras que esse fundo de consumo de moradia, que é espaço socialmente construído, possa eventualmente ser utilizado de outras formas no processo de reprodução do capital, afinal, como pontua Harvey (2011, p. 55), a destruição criativa das cidades e a reorganização do espaço urbano é central para o modo de produção capitalista. Assim, salvo em momentos históricos excepcionais, a tendência é que o direito à moradia seja assimilado pelo Estado em sua concepção restrita, assim como, por exemplo, a tendência é que a legislação trabalhista ao longo do tempo permita uma maior exploração do trabalho, mas não rebaixe o nível de vida dos trabalhadores a uma situação que gere rupturas sociais generalizadas.

Não é por acaso, portanto, que, como exposto no capítulo 4 desta dissertação, a política de HIS em Fortaleza aplicada a partir de 2009 não rompeu com a forma de expansão do espaço urbano observada na cidade na época da existência do BNH, quando a política de HIS era norteadas, sobretudo, pela construção de grandes conjuntos habitacionais nas franjas

periféricas da cidade. As políticas de HIS pós CF/88, Estatuto da Cidade e PDPFor, com raras exceções, foram norteadas por linhas mestras semelhantes, reproduzindo assim o processo de segregação socioespacial que o direito urbanístico pós-88, desde os seus princípios, procura combater.

Quanto aos instrumentos de política urbana e regularização fundiária de interesse social previstos no Estatuto da Cidade e no PDPFor, tem-se que o capítulo 5 desta dissertação, com base em dados obtidos junto ao Poder Público, demonstrou que a maioria das ferramentas à disposição dos gestores ou não foi utilizada ou foi utilizada de maneira subsidiária para o desenvolvimento de uma política de HIS. A Tabela 2 traz um resumo do que os dados obtidos revelaram. Por sua vez, observa-se que os instrumentos efetivamente utilizados pelo município de Fortaleza ao longo dos dez primeiros anos de vigência do PDPFor obedeceram muito mais à cartilha do pensamento neoliberal, o qual, em questões de regularização fundiária, encontra desenvolvimento aprofundado na obra de De Soto (2001), do que às disposições previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade e nos artigos 5º e 6º do PDPFor, que tratam, respectivamente, das diretrizes da política de habitação e regularização fundiária e das ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária.

Em outras palavras, em Fortaleza, mesmo após o PDPFor, prevaleceu a visão rechaçada pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU de “direito à moradia”, aquela descrita no ponto 7 do Comentário Geral nº 04 que reduz moradia a uma mercadoria e a um “tento sobre a cabeça” (UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 1991). A concepção ampla (e correta), prevista no ponto 8 do Comentário Geral nº 04 e alinhada com o direito à moradia previsto na CF/88, não serviu, em regra, como base para nortear as políticas de HIS desenvolvidas pelo Estado em Fortaleza.

O critério principal de aplicação dos instrumentos de política urbana e de regularização fundiária em Fortaleza, de 2009 a 2019, não foi a concretização de direitos, mas sim a valorização da terra e o estímulo à especulação imobiliária. A busca pela concretização de “direitos” veio de maneira incidental, de modo que a política de regularização fundiária e de produção de HIS teve como eixo principal a valorização fundiária, *por meio* da moradia e não a concretização de um direito à moradia de base ampla, salvo no que diz respeito às ZEIS do tipo 01, as quais, por sua vez, só estão em parcial processo de regulamentação, em virtude da luta de mais de uma década de diversas organizações populares atuantes na cidade de Fortaleza.

Instrumentos foram desvirtuados para se adequar às diretrizes de mercado; já os instrumentos que simplesmente não se adequaram a esse critério de política urbana, porque atuam necessariamente por meio da desvalorização imobiliária e por meio do combate à especulação fundiária, ou não foram aplicados ou estão sendo aplicados de maneira lenta e tardia. Os dez anos de vigência do PDPfor serviram também para demonstrar que a especulação imobiliária pode se apropriar praticamente de todos os instrumentos de política urbana. Aqueles que são objetivamente desinteressantes para os interesses dos especuladores podem simplesmente ser sabotados. A partir dessas constatações, considerando que o atual momento histórico, como demonstra Mariano (2020), é marcado por um novo momento de autoritarismo institucional e dismantelamento das instituições do Estado Democrático de Direito e considerando que a concretização de um direito à moradia de base ampla depende de uma atuação com o Estado, apesar do Estado e contra o Estado, conforme observa Souza (2006), pretende-se formular alguns apontamentos.

Instrumentos como as outorgas onerosas e as OUC serviram sobretudo para assegurar os interesses da especulação imobiliária. Pode-se dizer até que tais instrumentos, junto com outros insttutos de direito urbanístico, foram de maneira muito exitosa aplicados para a implementação de um direito à cidade do capital em Fortaleza. Assim, embora previstos no Estatuto da Cidade, esses instrumentos deveriam ser enxergados sobretudo como ferramentas antagônicas ao direito à moradia, em virtude da sua contribuição para os interesses da especulação imobiliária.

Do ponto de vista jurídico, as OUC em Fortaleza estão sendo implementadas em desacordo com o Estatuto da Cidade, na medida em que não foram executadas com processos de participação popular satisfatórios e estão sendo instituídas sem EIV. Nesse caso, a violação ao art. 33 do Estatuto da Cidade é nítida e isso pode ser utilizado para gerar constrangimentos institucionais, servindo de munição para eventuais ações de litigância estratégica ou mesmo servindo para proteger de remoções forçadas comunidades impactadas por OUCs. As novas OUCs planejadas pelo município, bem como as OUCs atualmente existente deveriam passar por severo processo de revisão, com objetivo de adequação das operações às diretrizes do Estatuto da Cidade, sobretudo com o estabelecimento efetivo de controle popular das operações e com a realização dos estudos necessários para a concretização das operações.

A outorga onerosa do direito de construir da forma como prevista na legislação urbanística em Fortaleza viola frontalmente o Estatuto da Cidade. O instrumento não possui lei específica, sendo previsto apenas no PDPFor (violação ao art. 30 do Estatuto da Cidade),

e, por disposição específica da lei complementar municipal nº 211 de 2015 (a lei do FUNDURB), vem sendo utilizado para permitir a construção de empreendimentos acima do coeficiente de aproveitamento máximo previsto nas diversas zonas estabelecidas pelo PDPFor, fazendo letra morta da seguinte disposição do plano diretor de Fortaleza: “Art. 218 - A outorga onerosa do direito de construir permite ao Município autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida pelo beneficiário” (FORTALEZA, 2009). Além de violar o PDPFor, a possibilidade de aprovação de outorgas onerosas do direito de construir para possibilitar a construção de empreendimentos acima dos coeficientes máximos estabelecidos pelo plano diretor é violação direta ao estabelecido no art. 28, §3º, do Estatuto da Cidade.

A competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre os entes federados (art. 24, I, da CF/88). Nesse casos, à União caberia legislar sobre normas gerais (art. 24, §1º, da CF/88). As normas gerais estão previstas no próprio Estatuto da Cidade. Dessa forma, a manutenção de legislação urbanística em âmbito municipal que afronta diretamente o Estatuto da Cidade, como tem sido o caso da aplicação das OUC e da outorga onerosa do direito de construir em Fortaleza, deveria ser alvo tanto de controle judicial como de atuação legislativa, no sentido de adequar ou revogar dispositivos contrários às diretrizes do Estatuto.

Essas ilegalidades podem ser usadas para fundamentar ações judiciais, representações ao Ministério Público do Estado do Ceará ou mesmo para nortear os debates em âmbito legislativo, quando da revisão do PDPFor, com o intuito de revogar as disposições que atentam contra o Estatuto da Cidade e procurar de maneira mais efetiva vincular a implementação de OUCs e outorgas onerosas a mecanismos de fiscalização popular. Nesse sentido, ressalta-se a importância da implementação imediata do CMDU, bem como da desativação também imediata da CPPD. As ilegalidades aqui demonstradas podem ser usadas como fortes argumentos a favor da tardia implementação do CMDU, quando dos debates para a revisão da legislação urbanística de Fortaleza, pois é certo que violações tão diretas ao Estatuto da Cidade só foram possíveis até o momento, em virtude da ausência de órgãos de controle popular como o CMDU, previsto PDPFor.

A política de regularização fundiária que vem sendo desenvolvida pelo município, por sua vez, é centralizada na titulação de terras e na efetiva concessão de direitos de propriedade e direitos possessórios à população de baixa renda. Os marcos normativos de tal política são a lei federal nº 13.465 de 2017 e a lei municipal nº 10.639

também de 2017. Se, por um lado, a segurança jurídica da posse de famílias de baixa renda pode ser aprimorada por meio do titulação, por outro lado essa política de regularização fundiária com foco na titulação da terra tem também como objetivo explícito a transformação das terras regularizadas em ativos econômicos, o que pode gerar diversos prejuízos na perspectiva do direito à moradia.

Ao desenvolver política de regularização fundiária com foco na titulação da terra e atrelar essa política de regularização fundiária ao desenvolvimento econômico do município, os gestores de Fortaleza parecem esquecer uma das lições mais importantes que a Crise de 2008 lembrou ao mundo: o fato de que a forma mercadoria da terra é uma espécie de capital fictício. O preço da terra, assim como o de outras mercadorias, está sujeito a especulações e flutuações de mercado, de modo que a concepção de que a terra é um ativo estável que sempre se auto-valoriza é equivocada.

Existem, todavia, instrumentos com inegável potencial para a concretização do direito à moradia de base ampla, mas que nunca foram aplicados, como por exemplo o PEUC, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e as ZEIS de vazios. No entanto, os últimos dez anos mostraram que tais instrumentos podem ser facilmente sabotados tanto pela omissão do Poder Público em regulamentá-los, como por meio de artimanhas de proprietários e especuladores com objetivo de evitar a sua aplicação. A não ser que haja uma reformulação das ZEIS de vazios em Fortaleza, a aplicação desse instrumento dificilmente vai ocorrer de maneira sistemática, uma vez que atualmente a utilização das ZEIS do tipo 3 demanda intensa discricionariedade do Poder Público, o qual teria de se indispor com proprietários de terras urbanas localizadas em locais valorizados de Fortaleza. PEUC, IPTU progressivo e desapropriação, ainda que fossem devidamente regulamentados, preveem prazos demasiado longos para a progressão das sanções, o que inviabilizaria a sua utilização em um futuro próximo.

Não obstante as limitações acima apontadas, em teoria o município de Fortaleza já contaria com instrumentos de política urbana e de regularização fundiária suficientes para elaborar políticas de regularização fundiária e de HIS norteadas pelo conceito de direito à moradia presente no ponto 8 do Comentário Geral nº 04 Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. A chave para tanto seria exatamente os instrumentos presentes na legislação urbanísticas construídos a partir da mobilização pela Reforma Urbana. Com efeito, a legislação urbanística brasileira, notadamente a partir do Estatuto da Cidade, ainda é referência quando se trata de iniciativas de democratização do espaço urbano, como, inclusive, menciona Harvey (2014).

Instrumentos como as ZEIS, caso aplicados, poderiam ser combinados, em busca de um direito à moradia mais próximo do direito à moradia de concepção ampla, com instrumentos cuja aplicação isolada gera resultados contraditórios, em relação às diretrizes estabelecidas pelo PDPFor e pelo Estatuto da Cidade. Por exemplo, a combinação dos instrumentos criados pela lei do Reurb e das disposições presentes na lei municipal nº 10.639 de 2017, com a ampliação e implementação das ZEIS de áreas ocupadas (tipos 1 e 2) em Fortaleza poderia ser usada para conseguir uma maior segurança jurídica da posse para famílias de baixa renda e, ao mesmo tempo, combater os efeitos da especulação imobiliária relacionados com uma política de regularização fundiária centrada apenas na titulação da terra.

Para garantir a efetivação de uma política de regularização fundiária conceituada na forma do art. 252 do PDPFor, os instrumentos de titulação e as ZEIS poderiam ainda ser aplicados juntamente com a garantia de assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de HIS, prevista na lei federal nº 11.888 de 2008. Em teoria, dessa forma, seria possível empreender amplo projeto de regularização fundiária nos diversos assentamentos precários identificados em Fortaleza quando da elaboração do PLHIS, procurando a concretização de um direito à moradia de base ampla.

Do lado da produção de novas unidades habitacionais, esta pesquisa demonstrou que, se as ZEIS do tipo 3 de Fortaleza tivessem sido de fato utilizadas, quase 90% das 18.353 unidades habitacionais entregues em Fortaleza até 31 de dezembro de 2018, no âmbito da faixa 1 do PMCMV, poderiam ter sido acomodadas em áreas centrais e dotadas de infraestrutura na cidade. Tendo em vista as severas perdas de áreas disponíveis no âmbito das poligonais das ZEIS 3 em Fortaleza, a atualização de tais áreas, a ampliação e a efetiva aplicação desse instrumento seria essencial para a implementação de uma política de construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda que de fato observasse as diretrizes da CF/88, do Estatuto da Cidade, do PDPFor e do Comentário Geral nº 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Ou seja, a questão, em Fortaleza seria menos a busca por instrumentos novos, mas a efetiva aplicação de instrumentos que nunca foram aplicados a contento desde a promulgação da CF/88.

Ocorre que, se tais instrumentos não foram aplicados dessa forma mesmo quando a conjuntura política era favorável para tanto, no momento atual em que impera a prevalência da “constituição dirigente invertida” e o aprofundamento do estado de exceção econômico permanente, a concretização do direito à moradia de base ampla por meio dos instrumentos de política urbana e de regularização fundiária previstos no PDPFor parece

ainda mais distante. A retomada de uma ampla política de regularização fundiária de interesse social e de uma ampla política de produção de HIS orientada pela concepção ampla de direito à moradia pressupõe um giro de cento e oitenta graus na atual política econômica desenvolvida no âmbito do Estado brasileiro, cuja expressão mais bem acabada, em âmbito normativo, é o Novo Regime Fiscal criado pela EC n° 95 de 2016.

É simplesmente inviável empreender esforços de concretização efetiva do direito à moradia em Fortaleza (e no País como um todo), quando, como observam Mariano (2017) e Bello, Bercovici e Lima (2019) uma EC suspendeu a CF/88 por vinte exercícios financeiros, na medida em que atualmente o aumento real de investimentos públicos em políticas públicas restou inviabilizado. A revogação da EC n° 95 de 2016 embora necessária, no momento, parece distante, então atualmente o avanço no que diz respeito à concretização do direito à moradia de base ampla parece perpassar por estratégias de planejamento insurgente que combinem tanto a atuação institucional como a ação direta de organizações da sociedade civil.

Partindo do legado das lutas pela Reforma Urbana, observa-se que uma das possibilidades de continuidade da luta pela concretização de um direito à moradia de base ampla, mesmo durante a atual conjuntura socioeconômica desfavorável, pode ser a ampliação das ZEIS do tipo 1 em Fortaleza. Isso ocorre porque esse instrumento demonstrou que, mesmo não tendo sido implementado a contento na cidade, a sua mera demarcação foi capaz de estimular o fortalecimento de organizações da sociedade civil e de proteger comunidades inteiras contra remoções em conflitos fundiários contra poderosos agentes do mercado imobiliário ou mesmo contra o próprio Estado.

A ampliação das ZEIS do tipo 1, combinada com, por exemplo, a ampliação e a devida implementação da assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de HIS, prevista na lei federal n° 11.888 de 2008, pode estimular práticas de planejamento insurgente por toda a cidade de Fortaleza. A partir de tais práticas, o Estado seria instado a cumprir com seus deveres constitucionais, ao passo que as organizações populares iriam se fortalecer, procurando concretizar as promessas da CF/88 com as suas próprias mãos, como outrora erigiram cidades, constituições, leis orgânicas e planos diretores, a partir dos escombros da Ditadura Militar. Mais do que um punhado de textos normativos, o maior legado da luta pela Reforma Urbana é a própria luta em si. Importa, portanto, pensar em como fornecer subsídios para municiar os novos ciclos que certamente virão.

## **REFERÊNCIAS**

ALEMANHA. The Reich Constitution of August 11th 1919 (Weimar Constitution) with

Modifications (1). Weimar, 11 ago. 1919. Disponível em:  
<[https://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php](https://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)>. Acesso em: 28 out. 2019.

ALMEIDA, André Araújo. **Segregação urbana na contemporaneidade: o caso da comunidade poço da draga na cidade de fortaleza**. 2014. 259 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/389>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O princípio da função social da propriedade urbana**. 2013. 2013 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013. Disponível em:  
<[https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4347/1/DIOGO\\_CALASANS\\_MELO\\_ANDRADE.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4347/1/DIOGO_CALASANS_MELO_ANDRADE.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2020.

ANDRADE, Marcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, [S.L.], v. 245, p. 158-178, 29 dez. 2014. Fundacao Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v245.2007.42126>.

ANDRADE, Margarida Júlia F. de Salles. **Fortaleza em perspectiva histórica: Poder Público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933)**. 2012. 316 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em:  
<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05092015-112507/pt-br.php>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções**. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em:  
<[http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marcia\\_regina\\_mariano\\_de\\_sousa\\_arao.pdf](http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marcia_regina_mariano_de_sousa_arao.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2020.

ASCHER, François. **Les nouveaux principes de l'urbanisme: la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour**. La Tour-d'Aigues: l'Aube. 2001.

BARBOSA, Anna Emília Maciel. **Questão da habitação: territórios, poder e sujeitos sociais no conjunto vila velha, fortaleza, ceará**. 2009. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em:  
<[http://www.uece.br/mag/dmdocuments/anna\\_emilia\\_dissertacao.pdf](http://www.uece.br/mag/dmdocuments/anna_emilia_dissertacao.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza: uma breve análise crítica das receitas e despesas de 2016 a 2018: uma breve análise crítica das receitas e despesas de 2016 a 2018. In: ALBUQUERQUE, Felipe Braga; AZEVEDO, Mateus Freitas (org.). **Direito e política: temas com abordagem**. Fortaleza: Kindle Direct Publishing, 2019. p. 268-292.

\_\_\_\_\_; MELO, Álisson José Maia. Projetos urbanísticos em metrópoles e o direito fundamental à cidade: aspectos sociais, jurídicos e políticos do projeto Aldeia da Praia em Fortaleza. In: VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2015,

Fortaleza. **Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. São Paulo: IBDU, 2016. p. 447 - 472.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Natália Brito e; AZEVEDO, Laryssa Figueiredo de. As zonas especiais de interesse social na judicialização de conflitos fundiários em Fortaleza: breves apontamentos sobre os casos vila vicentina e salgadeira. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 6, n. 7, p. 49720-49738, 2020. Brazilian Journal of Development. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv6n7-572>.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2005.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 10, n. 3, p.1769-1811, set. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2018/37470>.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **A escassez na abundância capitalista**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora. In: ALMEIDA, Jorge de; BADER, Wolfgang (Org.). **O pensamento alemão no século XX volume 1: grandes protagonistas e recepção das obras no Brasil**. São Paulo: Cosac Naify, 2013. p. 83-122.

\_\_\_\_\_. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir de constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_; SALGADO, Rodrigo Oliveira. Direito urbanístico como regulação econômica do espaço. In: BELLO, Enzo; KELLER, José Rene (Org). **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. São Paulo: Lumen juris, 2018. P. 155 – 173.

\_\_\_\_\_. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.

BOFF, Leonardo; BOFF, Clodovis. **Como fazer teologia da libertação**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

\_\_\_\_\_. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?: uma introdução à luta dos sem-teto**. 2. ed. São Paulo: Scortecci, 2014.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

BRASIL, Armíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza.** 2016. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 4 set. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5790.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos da Medida Provisória Nº 759 de 2016.** 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério da Justiça. **Parcelamento edificação e uso compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação.** Brasília: Ipea, 2015a. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_56\\_web1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 18 set. 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 12 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001a. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Brasília, Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 17 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Novo Código de Processo Civil: Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. 1. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 17 mar. 2015b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.200, de 28 de junho de 2001b. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2200.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Pedido de acesso à informação número 9017.000112/2019-42**. Respondido em 21 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2020.

CABRAL, Ana Clara. **Famílias farão vistoria e assinatura de contrato do residencial Alto da Paz a partir de segunda (27)**: somente pessoas que receberam a ligação da habitafor serão atendidas. Somente pessoas que receberam a ligação da Habitafor serão atendidas. 2020. Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/07/27/familias-farao-vistoria-e-assinatura-de-contrato-do-residencial-alto-da-paz-a-partir-de-segunda-27/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

CALIXTO, Francisco José Silva. **Memória e narrativa**: a história da educação da administração popular de fortaleza (1986 - 1988). 2002. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7268/1/2002-DIS-FJSCALIXTO.pdf>>.

Acesso em: 31 jul. 2020.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. Capítulo III: o plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 5, n. 2, p.266-289, 6 jun. 2015a. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i2.3075>.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015b.

CARVALHO, Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em:  
<[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017\\_dis\\_hscarvalho.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23808/1/2017_dis_hscarvalho.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Teorias médicas e gestão urbana: a seca de 1877-79 em Fortaleza. **História, Ciências, Saúde-manguinhos**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.57-74, abr. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702004000100004>.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa & projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3 ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CUNHA, Elcemir Paço. Marx e Pachukanis: do fetiche da mercadoria ao “fetiche do direito” e de volta. **Verinotio: revista on-line de filosofia e ciências humanas**, Rio das Ostras, v. 19, n. 1, p.160-171, abr. 2015. Semestral. Disponível em:  
<<http://www.verinotio.org/conteudo/0.69621920091679.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2011.

DE SOTO, Hernando. **The mistery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else**. Richmond: Black Swan, 2001.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

EDELMAN, Bernardo. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Reestruturação econômica e nova economia política da

urbanização do Ceará. **Mercator**, Fortaleza, p. 95-112, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1142>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: <<https://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. Direito à cidade e direito urbanístico: limites e relações recíprocas. In: LIBÓRIO, Daniela Campos. **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 229 – 244.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 25 jul. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.32040>.

FONTES, Mariana Levy Piza. Planejamento urbano e o marco jurídico urbanístico no Brasil. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 27, n. 5, p.45-55, dez. 2010.

FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016a. Disponível em: <[http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relatorio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB**. 2019a. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/fundurb/fundurb\\_arrecadacao\\_2019.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/fundurb/fundurb_arrecadacao_2019.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 159, de 23 de dezembro de 2013a. Institui o Código Tributário do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Código Tributário do Município de Fortaleza**: aprovado pela lei complementar nº 159 de 26/12/2013. Fortaleza, CE, 26 dez. 2013. Disponível em: <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/24/fqaexsrug.4eg81/pdf/C%C3%B3digo%20Tribut%C3%A1rio%20Municipal%20-%20Consolidado%20at%C3%A9%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA%202692019%20SITE>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 211 de 22 de dezembro de 2015a. Dispõe sobre o Fundo

Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2015/22/211/lei-complementar-n-211-2015-dispoe-sobre-o-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de abril de 1990. Disponível em: <[http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Org%C3%A2nica\\_do\\_Munic%C3%AD](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%AD)> Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 9.817, de 14 de outubro de 2011a. Institui o programa minha casa minha vida (PMCMV) no município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <[https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2011/182/182\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2011/182/182_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 10.333, de 01 de abril de 2015b. Dispõe sobre a transferência do direito de construir de que trata o Título III, Capítulo IX, Seção IV, do Plano Diretor Participativo (PDP), Lei Complementar nº 0062/2009. Fortaleza, CE, Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-especifica/lei\\_n\\_1033\\_2015.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-especifica/lei_n_1033_2015.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 10.335, de 01 de abril de 2015c. Dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso do solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/09, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências. Fortaleza, CE, 09 abr. 2015. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza\\_cidade\\_empreendedora/lei\\_n\\_10335-2015.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreendedora/lei_n_10335-2015.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 10.404, de 13 de outubro de 2015d. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada parque urbano da lagoa da Sapiranga na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Fortaleza, CE, 19 out. 2015. Disponível em: <[https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4476/4476\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4476/4476_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 10.639, de 01 de novembro de 2017a. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a outorgar Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM e Permissão de Uso de imóveis públicos, construídos ou adquiridos no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza. Disponível em: <[https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/5065/5065\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/5065/5065_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00008000037202010**. Respondido em 13 mai 2020a. Disponível em: <<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00017000008202049**. Respondido em 21 fev 2020b. Disponível em: <<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00017000019202029**. Respondido em 24 abr 2020c. Disponível em:

<<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00017000028202010**. Respondido em 18 mai 2020d. Disponível em:

<<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00037000010202080**. Respondido em 14 mai 2020e. Disponível em:

<<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00037000011202024**. Respondido em 16 mai 2020f. Disponível em:

<<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso à informação número 00037000014202068**. Respondido em 20 jun 2020g. Disponível em:

<<https://acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Fortaleza. **Fortaleza Hoje**. Fortaleza: Edições Iplanfor, 2015e.

(Fortaleza 2040). Disponível em: <

<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/revistas/fortaleza-hoje/index.html>>

Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Prefeitura e IAB iniciam projeto de assistência técnica em arquitetura e engenharia em comunidade no Pici**. 2016b. Disponível em:

<<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-e-iab-iniciam-projeto-de-assistencia-tecnica-em>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Prefeitura oferta gratuitamente assistência técnica habitacional**. 2019b. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-oferta-gratuitamente-assistencia-tecnica-habitacional>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2010 (balanço geral).

<[https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/Balanco\\_2010.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/Balanco_2010.pdf)>. Acesso em 04 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2011b (balanço geral).

<[https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/Balanco\\_2011.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/Balanco_2011.pdf)>. Acesso em 04 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2012 (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/fwjtpkhiv.325715/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2013b (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/ftoovucyn.llu713/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2014 (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/fuy3aquhf.jyj711/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2015f (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/fosye5lol.2gs710/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2016c (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/fzhflxzy.dve709/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2017b (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/f1bqkejy3.gkm708/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2018 (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/f4db4r5qo.of0706/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2019c (balanço geral). <<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/30/fxt0x32gt.0tp705/pdf>>. Acesso em 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Outorga onerosa de alteração de uso do solo.** Disponível em: <<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/522-outorga-onerosa-de-alteracao-de-uso-do-solo>>. Acesso em: 01 ago. 2020h.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Outorga onerosa do direito de construir.** <Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/746-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>>. Acesso em: 01 ago. 2020i.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Transferência do direito de construir.**

Disponível em: <<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/523-transferencia-do-direito-de-construir-3>>. Acesso em: 01 ago. 2020j.

\_\_\_\_\_. Secretaria municipal do desenvolvimento habitacional. **Seminário nacional de regularização fundiária acontece em Fortaleza**. 2020k. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/seminario-nacional-de-regularizacao-fundiaria-acontece-em-fortaleza-nesta-quinta-e-sexta-feira>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

FRANÇA. Code civil des français. Paris, 21 mar. 1804. Disponível em: <[http://foll.s3.amazonaws.com/titles/2352/CivilCode\\_1565\\_Bk.pdf](http://foll.s3.amazonaws.com/titles/2352/CivilCode_1565_Bk.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 54 ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2013.

FREITAS, Clarissa Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.l.], v. 17, n. 1, p.45-59, 25 abr. 2015. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2015v17n1p45>.

\_\_\_\_\_. Undoing the right to the city: world cup investments and informal settlements in fortaleza, brazil. **Journal Of Urban Affairs**, [S.L.], v. 39, n. 7, p. 953-969, 13 jul. 2017. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328974>.

FROTA, Henrique Botelho. Justiciabilidade do direito social à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 01, n. 01, p.173-193, jul. 2015.

\_\_\_\_\_; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Parte II: megaprojetos de impacto urbano e ambiental em fortaleza/ce e são paulo/sp. In: ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas**. São Paulo: Fundação Ford, 2015. p. 73-167.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. Companhia das letras, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (Minas Gerais). **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fjp, 2021. Disponível em: <[http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf)> Acesso em 04 abr 2021.

GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Lígia Maria Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, v. 1, n. 11, p.53-74, ago. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista brasileira de educação**, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011.

GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040**. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do

Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/38992>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-70.

GROSSI, Paolo. Da sociedade de sociedades à insularidade do estado entre medievo e idade moderna. **Seqüência**: publicação do programa de pós-graduação em direito da UFSC, Florianópolis, v. 28, n. 55, p.9-28, dez. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15042>>. Acesso em: 28 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. 625 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013a. p. 27-34.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2006.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Para entender o capital**: livro I. São Paulo, Boitempo, 2013c.

HISSA, Marina; ARAUJO, Cristina. Operações urbanas consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17. 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpur, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2020.

HOLANDA, Breno; ROSA, Sara Vieira. 16 anos de operações urbanas em fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpur, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesseos\\_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseos_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas: reflexões e desafios para uma nova abordagem. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**. Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 201-232. 2019.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Valéria. Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. In: NUNES, Ana Carolina et al (Org.). **Acesso à terra e Direitos Humanos**. Fortaleza: Edições UFC, 2016. p. 17-47.

IBGE. **Sinopse do Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11&uf=00>>. Acesso em: 25 set. 2020.

IBGE. **Finanças públicas 2017**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/21/29749>>. Acesso em: 25 set. 2020.

JEREISSATI, Lucas Campos. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis**: uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do fortaleza 2040. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/53037>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

JUCÁ FILHO, José Leite. **Parecer nº 17/2014-GPG**. Fortaleza: Procuradoria Geral do Município, 2014.

KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto. **Sujeito de direito e capitalismo**. 2012. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LAGO, Paulo Cesar do. **Participação popular e reforma urbana**: da Constituinte ao Estatuto da Cidade. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LIBÓRIO, Daniela Campos et al (Org.). **Direito urbanístico em juízo**: estudo de acórdãos do tribunal de justiça do Estado de São Paulo. São Paulo: IBDU, 2016.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003 - 2008)**. 2010. 451 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado?: a política de formalização da propriedade imobiliária em hernando de soto. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 6, n. 2, p. 1-35, jul. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32196/26791>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

MARTINS, Leonardo. Art. 5º, XI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 303-311. (IDP).

MARX, Karl. **O capital: crítica da Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os economistas). Livro Primeiro. O processo de produção do capital. Tomo 1 (capítulos I a XII).

\_\_\_\_\_. **O capital: livro I**. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **O capital: livro II**. São Paulo: Boitempo, 2014.

\_\_\_\_\_. **O capital: livro III**. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **Crítica ao programa de Gotha**. São Paulo, Boitempo, 2012.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Filosofia do direito**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013b.

MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade. **Litoral e sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro**. natureza e sociedade no nordeste brasileiro. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006. p. 135-144. Disponível em: <<http://www.ppggeografia.ufc.br/images/litoralesertao.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, [s.l.], v. 9, n. 1, p.27-49, 31 jan. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro.

MARIANO, Cynara Monteiro; BARBOSA, Guilherme Bezerra; CARVALHO, Harley Sousa de. A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazío pelo município de fortaleza: um indicativo do abandono das ZEIS como instrumento de política urbana e de regularização fundiária na cidade?. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, v. 6, n. 2, 31 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. BARBOSA, Guilherme Bezerra. Despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza como forma de “solução” de conflitos fundiários: reflexos da não concretização do direito à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 63-83, jul/dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Democratização da Administração Pública e os perigos do fascismo no Brasil. **Revista de La Facultad de Derecho de México**, [S.L.], v. 70, n. 277-, p. 105-137, 30 jun. 2020. Universidad Nacional Autonoma de Mexico. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.277-i.76257>.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s.l.], v. 4, n. 1, p.259-281, 16 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Legitimidade do direito e do Poder Judiciário**: neoconstitucionalismo ou poder constituinte permanente? Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 121-192.

\_\_\_\_\_. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. ja/dez. 1997, p. 113-130, 1997.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Vozes, 2014.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

\_\_\_\_\_. Posfácio. In: DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 209-224.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel**: a especificidade das ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização da terra urbana. 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-08062017-095353/pt-br.php>>. Acesso em: 08 set. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direitos Humanos**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEZES, Rafael Lessa V. de. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MÉXICO. **Constitucion Política**, de 05 de fevereiro de 1917. **Constitucion politica de los Estados Unidos Mexicanos**, que reforma la de 5 de febrero de 1857. Querétaro, 05 fev.

1917. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 32-50, fev. 2009. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1473095208099297>. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4013201/mod\\_resource/content/0/MIRAFTAB\\_I nsurgent%20planning\\_2009.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4013201/mod_resource/content/0/MIRAFTAB_I%20nsurgent%20planning_2009.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2021.

MOSSOFF, Adam. What is Property? Putting the Pieces Back Together. **Ssrn Electronic Journal**, [s.l.], p.372-443, 2003. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.438780>.

MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades**: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. **Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016.

NAVES, Márcio Brilharinho. **Marxismo e direito**: um estudo sobre Pachukanis. 1 ed. Revista. São Paulo: Boitempo, 2013.

NIGÉRIA AUDIOVISUAL. **Comunidade Alto da Paz é despejada pelo Batalhão de Choque**. 2014. (8m30s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oEfP-uL0Jfg>>. Acesso em: 10 out. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NORDESTE, Diário do. **Operação recupera 38 imóveis invadidos do ‘Minha Casa, Minha Vida’, no bairro Jangurussu**: os imóveis foram invadidos por criminosos e até vendidos para outras pessoas não beneficiados pelo programa habitacional. Os imóveis foram invadidos por criminosos e até vendidos para outras pessoas não beneficiados pelo programa habitacional. 2019. Redação. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/operacao-recupera-38-imoveis-invadidos-do-minha-casa-minha-vida-no-bairro-jangurussu-1.2186315>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seu Anexo: declaração de Filadélfia**, de 1944. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2021.

OLIVEIRA, Bruno de Sousa; RIBEIRO, Dávila Ferreira; PEREIRA, Marcio Ferreira Rodrigues. GESTÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS URBANAS: atuação do caju na regulamentação das zeis em fortaleza. **Revista Extensão em Ação**, [S.L.], v. 2, n. 18, p. 10-24, 1 maio 2020. Revista Extensao em Acao. <http://dx.doi.org/10.32356/exta.v2.n18.33570>.

OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil: uma biografia não autorizada**. São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA FILHO, Francisco Eliezer Mota de; PAIVA, Augusto César Chagas. O redesenho de Fortaleza pela regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo: primeiras aproximações. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO À PESQUISA, 21., 2015, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2015. p. 1-6. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/?cdConteudo=6110147>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

OLIVEIRA, Simone Farias Cabral de; ALDIGUERI, Camila Rodrigues. A contínua (des)regulamentação do planejamento urbano em Fortaleza A captura das Zonas Especiais de Interesse Social pelas OUCs. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: Anpur, 2019. p. 1-22. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiiinanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1666>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

O POVO. **Moradores da comunidade Titanzinho se manifestam contra remoções na área em audiência pública**: mpce oficiou prefeitura para apresentar projeto aldeia da praia sem remoção de famílias do local. MPCE oficiou Prefeitura para apresentar projeto Aldeia da Praia sem remoção de famílias do local. 2019. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/05/21/moradores-da-comunidade-titanzinho-se-manifestam-contra-remocoes-na-area-em-audiencia-publica.html>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Universal Declaration of Human Rights. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 28 out 2019.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Fortaleza (Ceará - Brasil) urbanization process: a historical perspective. In: INTERNACIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15., 2012, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Usp, 2012. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/iphs/abstractsAndPapersFiles/Sessions/09/PAIVA.PDF>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: primeiros resultados. In: CARDOSO, A. L. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p.115-142. (Habitação e cidade).

\_\_\_\_\_; ROSA, Sara Vieira. Capítulo 6 - Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa minha casa minha vida em fortaleza. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... E a cidade?**: avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital,

2015. p. 131-164.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. São Paulo: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição mexicana de 1917. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 169, p.101-126, jan. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92449>>. Acesso em: 28 out. 2019.

PONTE, Thaís Oliveira. **Direito à moradia em Fortaleza: entre utopia e realidade**. 2016. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Direito à Moradia em Fortaleza, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24543>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A revolução brasileira; A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2014.

QUESADO, Diego Maia; PEQUENO, Luís Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Análise dos Empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza: Famílias com Renda entre 1.600 a 5.000 reais. In: 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação De Interesse Social, 2014, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: 3º Chis, 2014. Disponível em: <<http://www.lehab.ufc.br/wordpress/publicacoes/artigos/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 189 – 224.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

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

\_\_\_\_\_; SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis, 2001. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

ROMEIRO, Paulo Romeiro. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)**. São Paulo: Letras jurídicas, 2019.

ROSA, Sara Vieira; PEQUENO, Renato, Luís Renato B.; SILVA, Henrique Alves da. Panorama dos primeiros empreendimentos entregues do Programa MCMV da faixa 1 na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). In: 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação De Interesse Social, 2014, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: 3º Chis, 2014. Disponível em: <<http://www.lehab.ufc.br/wordpress/publicacoes/artigos/>>. Acesso em: 13

out. 2020.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da metrópole:** centralização do capital imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. 334 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SOUZA, Sabrina. **Operação recupera 38 residências do 'Minha Casa' de famílias expulsas por facções no Ceará:** em alguns casos, moradores têm medo de voltar ao lar e sofrerem represália de bandos criminosos. Em alguns casos, moradores têm medo de voltar ao lar e sofrerem represália de bandos criminosos. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/12/11/operacao-recupera-38-residencias-do-minha-casa-de-familias-que-haviam-sido-expulsas-por-faccoes-no-ceara.ghtml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Neoliberalismo versus democracia.** São Paulo: Boitempo, 2018.

\_\_\_\_\_. **O valor de Marx.** São Paulo: Unicamp, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. **Pensando o Espaço do Homem.** São Paulo: Edusp, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2018a.

\_\_\_\_\_. Art. 5º, §1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018b. p. 546-549. (IDP).

\_\_\_\_\_. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

\_\_\_\_\_; STRECK, Lenio Luiz. Art. 5º, LXXI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 512-521. (IDP).

SCHMITT, Carl. **Political theology:** four chapters on the concept of sovereignty. Chicago: University of Chicago, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Social movements as ‘critical urban planning’ agents. **City**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 327-342, dez. 2006. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13604810600982347>. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1039.5658&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

SOUZA, Maria Salete de. Segregação socioespacial em Fortaleza. In: SILVA, José Borzacchiello da *et al* (orgs.). **Litoral e sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 35, n. 1, p.93-109, mar. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002016000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100005)>. Acesso em: 10 dez. 2019.

UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. 13 December 1991. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais[...]** Rio de Janeiro: Anpur, 2019. p. 1 - 15. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/635/622>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

VASCONCELOS, Lara Barreira. **Em busca de uma sustentabilidade socioambiental urbana: proposição para o bairro simbólico serviluz**. 2013. 238 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/37009>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

VIEIRA, Bruno Soeiro. Do direito à cidade ao direito urbanístico: um raciocínio jurídico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos. **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 245 – 257.