



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RUTH ANA PEREIRA DE ARAÚJO

**O PAPEL DO ESTADO NA FALTA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E
A INFLUÊNCIA DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO**

FORTALEZA

2022

RUTH ANA PEREIRA DE ARAÚJO

O PAPEL DO ESTADO NA FALTA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E A
INFLUÊNCIA DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lígia Maria Silva Melo
de Casimiro.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pela autora

A691p Araújo, Ruth Ana Pereira de.

O papel do Estado na falta de efetivação do direito à moradia e a influência do mercado imobiliário na construção do espaço urbano. / Ruth Ana Pereira de Araújo. – 2022.

94 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro..

1. Estado. 2. Mercado Imobiliário. 3. Direito à moradia. I. Título.

CDD 340

RUTH ANA PEREIRA DE ARAÚJO

O PAPEL DO ESTADO NA FALTA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E A
INFLUÊNCIA DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovada em: 05 de dezembro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Beatriz Rêgo Xavier
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Mayara Moreira Justa
Universidade do Minho

A Cristo, que eu venha mostrar Seu amor, na
mesma medida que Você me amou.

Aos meus pais, Naldo e Glória, e aos meus
irmãos, Érica e Filipe, que sempre me
ajudaram a passar pelos momentos difíceis.

Aos meus amigos, que se fizeram presente,
apesar das distâncias

AGRADECIMENTOS

Agradeço de coração à minha família, aos meus pais, Naldo e Glória, aos meus irmãos, Érica e Filipe, e aos meus cunhados, que eu tive o prazer de receber na minha família, Bruna e Jefferson. Todos sempre estiveram presentes e me ajudaram a manter a calma em momentos que isto parecia impossível, me proporcionando conversas leves, idas à praia, boas risadas, além de muita comida boa.

Agradeço aos meus amigos, tanto da faculdade, quanto de antes dela, que sempre se mostraram um ponto de apoio fundamental na minha vida. Às minhas amigas do ensino médio que conseguiram até hoje se fazer presente, especialmente Luísa, Arianny, Júlia, Gabriella, Aline, Tiago e Lucas, *ohana*. Ao Paulo Victor e à Lia, que me acompanham sem *hiatus*, durante 7 anos (e contando), me incluindo em uma amizade de infância e fazendo eu sentir, desde o início, parte do grupo, obrigada por todos os momentos compartilhados durante estes anos.

Ao meu grupinho, que eu tive o prazer de conhecer no meu primeiro semestre e que me acompanharam durante diversos surtos (acadêmicos ou não), alguns corações partidos, várias risadas e ótimas experiências. Vito, obrigada por sempre estar disposto a me ouvir, me acolher, me consolar e por se disponibilizar a carregar comigo o peso de algumas preocupações e ansiedades que só a gente parecia compartilhar. Isabella, obrigada por ter sido a primeira pessoa que eu conheci na FD, por fazer eu me sentir acolhida e por permanecer. Laeyssa, obrigada pelas palavras firmes de apoio e de incentivo quando eu precisei. Ariel, obrigada por mostrar o quanto você genuinamente se importa. Eric, obrigada por sempre me oferecer ajuda quando eu realmente precisava. Jean, obrigada por sempre demonstrar apoio sem limites. Neto, obrigada por me escutar em momentos difíceis. Samuel, obrigada por ser essa pessoa cheia de luz que sempre me faz sorrir. E, por fim, à Raquel, que eu conheci um pouco depois, e sempre me apoiou e me ajudou na trajetória acadêmica.

Agradeço à professora Lígia, que sempre esteve presente, segurando minha mão, sendo a minha maior inspiração durante a graduação, sempre dedicada de corpo e alma a tudo o que se propôs, dando o melhor de si e sempre demonstrando muito carinho com todos com quem trabalha. Sou muito grata pelos ensinamentos, não só na sala de aulas, mas, principalmente, fora dela. Obrigada por tudo, professora, compartilhar os espaços de lutas com a senhora me enche de esperança.

Agradeço ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), que deu sentido a minha graduação, me mostrando a importância e a necessidade de sempre lutar e de

usar o direito como um instrumento contra desigualdades. Grata pelos momentos compartilhados na salinha, nos planejamentos, nas atuações, que enchiam meu coração de alegria em saber que estamos do lado certo. Aos que me introduziram no projeto e viraram inspirações: Carol, Lara, Gláucia Maria, Ítalo Aquino, Eduardo, Ívina e Thaís, serei eternamente grata pela recepção, pelo carinho e pelos ensinamentos. Aos que me acompanharam durante grande parte da minha trajetória: Isabella, Vito, Matheus, Moisés, Sarah, Arianny, Beatriz, Vito, Layessa e Ariel, obrigada por compartilhar a luta ao meu lado. E aos que entraram depois de mim: Thamara, Marden e Victor, desejo tudo de mais lindo para vocês nesta próxima fase do NAJUC.

Agradeço, também, à Professora Beatriz Xavier, que também fez parte da minha trajetória acadêmica, sendo uma das minhas principais referências de dedicação e esforços ao tripé universitário de ensino, pesquisa e extensão na Faculdade de Direito, e por ter aceitado o convite para participar da banca de avaliação desse trabalho. Agradeço, por fim, à Mayara Justa, ex-membra do NAJUC, uma referência como advogada popular e uma inspiração na luta por moradia digna, por também aceitar o convite para participar da banca de avaliação.

Toda casa é uma árvore,
que no chão se enraíza:
em sua copa habitamos
antigas sombras e fadigas

Em sua seiva de cimento,
a memória se entrelaça:
floresce dentro da alma
a arquitetura da casa.

Eis seus frutos habitados
no corpo, que é semente:
dentro da árvore brotamos
a vida com suas vertentes.

Toda casa é uma árvore,
que no corpo se enraíza:
o universo tem começo
no chão em que se habita.

Adriano Espínola.

RESUMO

O presente trabalho estuda o papel do Estado na ausência de efetivação do direito à moradia, e a influência exercida pelo capital imobiliário nas metrópoles. Como metodologia de pesquisa, foi empregada a qualitativa e a bibliográfica, com a análise de obras e produções na área do direito urbanístico e administrativo, de literatura na área da arquitetura e urbanismo, além de análise legislativa de instrumentos normativos. Assim, o objetivo do trabalho é compreender de que forma e por qual motivo o Estado, historicamente, contribui para a concentração de terras e para o fortalecimento do mercado imobiliário, que, por sua vez, colabora para a manutenção das desigualdades sociais e segregação espacial na cidade. Desse modo, o trabalho discorre a respeito do contexto em que as cidades brasileiras nasceram. As cidades brasileiras são marcadas pela industrialização tardia, rápida e desordenada, da mesma forma que ocorreu o processo de urbanização, contribuindo para o inchaço dos espaços urbanos. Desde cedo, o direito à moradia digna é reiteradamente negado aos setores de baixa renda, que eram afastados do centro, para ocupar as margens das cidades, muitas vezes, em áreas ambientalmente vulneráveis, e que não possuíam acesso à infraestrutura ou serviços públicos. Ocorre que, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, acompanhada da edição da Emenda Constitucional nº 26/2000, o Poder Público assume a responsabilidade de garantir o direito à moradia, assim como de intervir na dinâmica de mercantilização do espaço, buscando a minimização dos impactos de concentração fundiária e consequente concentração de riquezas. Contudo, apesar do compromisso assumido, o Estado deixa a desejar ao ser guiado a partir das expectativas de remuneração dos capitais investidos e não pelas necessidades, demandas e desejos da população. Dessa forma, pode-se concluir que o Estado tem desempenhado um forte papel no desrespeito do direito à moradia, visto que sua tomada de decisões se dá no sentido de fortalecer institutos que causam o encarecimento da cidade, e, por consequência, a segregação territorial e a manutenção de desigualdades sociais. Assim, mesmo trinta e quatro anos após a promulgação da CF/88, que foi conquistada com suor pelos movimentos sociais, as classes mais pobres ainda precisam continuar lutando para ter seus direitos fundamentais respeitados e efetivados, para que seja possível uma ocupação sustentável e justa da cidade.

Palavras-chave: Estado; Mercado imobiliário; Direito à moradia.

ABSTRACT

The present paper studies the role of the State in the non realization of the right to housing, and the influence exercised by real estate capital in the metropolises. As a research methodology, qualitative and bibliographical were used, with the analysis of works and productions in the area of urban and administrative law, literature in the area of architecture and urbanism, in addition to legislative analysis of normative instruments. Thus, the objective of this work is to understand how and for what reason the State, historically, contributes to the concentration of land and to the strengthening of the real estate market, which, in turn, contributes to the maintenance of social inequalities and spatial segregation in the city. Thus, the work discusses the context in which Brazilian cities were born. Brazilian cities are marked by late, rapid and disorderly industrialization, just as the urbanization process occurred, contributing to the swelling of urban spaces. From an early age, the right to decent housing is repeatedly denied to low-income sectors, who were away from the center, to occupy the margins of cities, often in environmentally vulnerable areas, and where it did not have access to infrastructure or public services. It happens that, by enacting the Federal Constitution of 1988, accompanied by the edition of Constitutional Amendment nº 26/2000, the Public Power assumes the responsibility of guaranteeing the right to housing, as well as of intervening in the dynamics of commodification of space, seeking to minimize the impacts of land concentration and consequent concentration of wealth. However, despite the assumed commitment, the State leaves something to be desired when guided by the expectations of remuneration of invested capital and not by the needs, demands and desires of the population. In this way, it can be concluded that the State has played a strong role in disrespecting the right to housing, since its decision-making takes place in the sense of strengthening institutes that cause the city to become more expensive, and, consequently, the territorial segregation and the maintenance of social inequalities. Thus, even thirty-four years after the enactment of CF/88, which was conquered with sweat by social movements, the poorest classes still need to continue fighting to have their fundamental rights respected and enforced, so that a sustainable and fair occupation is possible in the city.

Keywords: State; Real estate market; Right to housing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EPRU	Emenda Popular de Reforma Urbana
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UECE	Universidade Estadual do Ceará

UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO HUMANO E AS CONSEQUÊNCIAS DA SUA POSITIVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	17
2.1 Direito à moradia e sua indissociabilidade com a dignidade da pessoa humana.....	17
2.2 Processo da positivação do direito à moradia como direito fundamental.....	19
2.3 Ordem legal urbanística pós Constituição Federal de 1988: novos paradigmas para o Direito à Moradia.....	27
2.3.1 Função social da propriedade como limite do direito de propriedade.....	29
2.3.2 Estatuto da Cidade e o rompimento com a tradição civilista da propriedade privada	33
2.3.3 Plano Diretor: o município como ente federativo responsável pela política urbana e as problemáticas de um planejamento funcionalista.....	38
3 O PAPEL DO ESTADO NA VIOLAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA.....	44
3.1 O Estado como investidor nos fluxos financeiros imobiliários.....	44
3.2 A aplicação seletiva da legislação: a relativização do direito à moradia na cidade informal.....	50
3.3 Clientelismo: o direito à moradia usado como moeda de troca político-eleitoral.....	56
4 DEFICIT HABITACIONAL, VAZIOS URBANOS E O MERCADO IMOBILIÁRIO.....	62
4.1 Agentes que contribuem para a criação de segregação territorial.....	62
4.2 A especulação e a manutenção de terrenos ociosos em descumprimento à sua função social.....	69
4.3 A ausência de priorização das ZEIS como instrumento de combate a especulação de vazios urbanos: o caso de Fortaleza.....	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
REFERÊNCIAS.....	87

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras são marcadas pela industrialização tardia, rápida e desordenada, da mesma forma que ocorreu o processo de urbanização, contribuindo para o inchaço dos espaços urbanos. Desde cedo, o direito à moradia digna é reiteradamente negado aos setores de baixa renda, que eram afastados do centro para ocupar as margens das cidades, muitas vezes, em áreas ambientalmente vulneráveis e que não possuíam acesso à infraestrutura ou serviços públicos. Sendo, negado, inclusive, seu direito à cidade, não podendo usufruir de todas as suas infraestruturas e oportunidades.

A terra, seguindo uma forte herança patrimonialista, virou mercadoria, e, por consequência, também virou a moradia, cuja única forma de obtenção é por meio do mercado capitalista, assim, a qualidade da vida urbana parece ter se tornando uma mercadoria. Dessa forma, o direito à moradia e o direito de usufruir da cidade precisou ser conquistado no Brasil, por meio de lutas populares, que, desde cedo, necessitaram agir contra os fluxos do capital imobiliário, que influenciam, de modo marcante, a construção da cidade.

Diante do exposto, o objetivo geral da presente monografia é compreender o papel do Estado na construção do espaço urbano, analisando, assim, a influência do capital imobiliário na formação da configuração da malha da cidade. Dessa forma, busca-se entender de que forma e por qual motivo o Estado, historicamente, contribui para a concentração de terras e para o fortalecimento do mercado imobiliário, que, por sua vez, colabora para a manutenção das desigualdades sociais e segregação espacial na cidade. Neste contexto, o Estado deve ser considerado como realmente é: um importante agente na construção do espaço urbano.

Como se dispõe a analisar a ordem urbanística brasileira, o presente trabalho tem metodologia qualitativa, passando por análise bibliográfica. Assim, a pesquisa bibliográfica, nessa perspectiva, se debruça sobre obras e produções na área do direito urbanístico e administrativo, contanto com doutrinas sobre o tema. Além disso, tem ênfase na análise de literatura na área da arquitetura e urbanismo, visto que são temas relacionados. Por fim, devido ao tema envolver vasta produção legislativa, conta com a análise legislativa de instrumentos normativos, como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, além de leis e decretos que tratam de temas que guardam afinidade com a área urbanística.

Assim, a hipótese levantada é de que a falta de efetividade das normas relacionadas ao direito à moradia vai muito além de simples inércia estatal, visto que o Estado

desempenhou um papel ativo, e não meramente omissivo, na expansão urbana desordenada das cidades brasileiras, com investimentos em infraestruturas direcionadas aos bairros mais abastados, valorizando áreas de interesse do mercado imobiliário. Dessa forma, é analisada a ausência da promoção e da efetivação do direito à moradia como um direito social, frente à financeirização e mercantilização dos territórios urbanos, avaliando o contexto imobiliário em que essas violações ocorrem e de que forma o poder público tem contribuído para as violações no direito à moradia digna.

Uma vez definido o objeto do estudo, os objetivos, a hipótese e a metodologia da pesquisa, ordenou-se a monografia em três capítulos de desenvolvimento e um com as considerações finais.

O primeiro capítulo de desenvolvimento busca realçar a importância do direito à moradia, que, pela sua própria natureza de direito fundamental, é indissociável da dignidade da pessoa humana e não é suprida apenas por um abrigo, mas deve proporcionar um padrão adequado de vida ao morador. Além disso, neste capítulo será estudado o processo de positivação da moradia como direito fundamental social no texto constitucional, após um conturbado processo de urbanização brasileira, marcado pela concentração de riquezas e exclusão social. Com a edição do capítulo de política urbana, busca-se demonstrar como a constituição deu início ao novo marco legal urbanístico, marcado por instrumentos legais como a função social da propriedade, o estatuto da cidade e o plano diretor, que deram início a novos modelos de pensar o direito à moradia.

Já o segundo capítulo tem como objetivo abordar o papel do Estado no fortalecimento do mercado imobiliário e seu interesse como financiador de fluxos financeiros, visto que sofre influências diretas do capital. Além disso, será analisada como a aplicação seletiva das leis aumenta a insegurança dos moradores que vivem em assentamentos informais, que, algumas vezes, buscam amparo em parlamentares, que, por sua vez, buscam por votos. Assim, o capítulo encerra expondo as heranças do patrimonialismo no Brasil, nas quais o clientelismo se alimenta do direito à moradia como moeda de troca político-eleitoral.

No terceiro capítulo de desenvolvimento busca-se demonstrar de que forma o fortalecimento do mercado imobiliário formal é capaz de encarecer a cidade, trazendo consequências como a segregação espacial e ambiental, fazendo com que trabalhadores sejam expulsos para a periferia da cidade, em áreas ambientalmente vulneráveis, com habitações construídas nos próprios moldes na cidade informal. Ademais, analisa-se como o mercado, apoiado pelo Estado, aumenta a força da especulação imobiliária e gera a manutenção de vazios urbanos, ou seja, terrenos ociosos que não cumprem sua função social. Por fim,

aborda-se o desinteresse na aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um meio de combate à especulação imobiliária, indicando os possíveis motivos que geram a falta de interesse do governo na utilização deste instrumento, visto que o planejamento urbano é influenciado por vontades das classes dominantes.

Por fim, as considerações finais trazem um apanhado geral quanto ao tema, destacando alguns aspectos relevantes quanto ao papel do Estado na construção do espaço urbano, assim como as consequências do planejamento urbano ser guiado por influência do capital, em vez de buscar a efetivação de direitos e o amparo às classes despossuídas.

2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO HUMANO E AS CONSEQUÊNCIAS DA SUA POSITIVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para a perfeita compreensão do Direito à Moradia no direito brasileiro, as normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos precisam ser entendidas como padrões de referência, tendo em vista a adesão aos Tratados e Convenções Internacionais devem ser respeitadas pelas instituições e organismos do Estado brasileiro. Desse modo, o estudo sobre o direito à moradia deve ser iniciado no contexto internacional, no âmbito do trabalho dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.¹

2.1 Direito à moradia e sua indissociabilidade com a dignidade da pessoa humana

O direito à moradia no direito internacional dos direitos humanos tem como fonte originária a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 em seu artigo XXV, que, apesar de não ter valor jurídico, foi incorporada nos tratados internacionais, como um direito universal, indivisível, interdependente e inter-relacionado, assim como os demais Direitos Humanos²:

Artigo 25: Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.³

Assim, a compreensão do direito à moradia e suas formas de proteção internacional passa por um conjunto de normas previstas nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos, alguns são destacados por Nelson Saule Junior como principais, sendo eles: a) Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951); b) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); c) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966); d) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); e) Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Sua Família (1977); e f) Convenção sobre os Direitos da Criança (1986).⁴

Ainda no plano internacional, tendo grande relevância para o reconhecimento e proteção do direito à moradia, cita-se os documentos oriundos de duas grandes conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os assentamentos: Declaração

¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. São Paulo: SA Fabris Editor, 2004. p. 132.

² Ibid., p. 89

³ NO BRASIL, Representação da UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1998. Disponível em: <http://cm-pvarzim.pt/biblioteca/download/139423por.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2022.

⁴ SAULE JÚNIOR, 2004. p. 90.

de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I (1976) e em Istambul, Turquia, da qual resultou a Agenda Habitat II (1996), tido como o mais completo documento na matéria, do qual também o Brasil é signatário.⁵

Destaca-se, no entanto, que o objetivo do trabalho constitui o estudo no âmbito nacional, por isto, não será realizado um estudo aprofundado sobre cada um dos tratados e convenções. Embora seja de extrema importância, a inclusão do direito à moradia em normas internacionais e nacionais, por si só, não garante sua efetivação, é necessário dar concretude ao direito, por isto, a necessidade de discutir seu conteúdo material.⁶ Os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos realizaram um grande trabalho para construir o significado do direito à moradia, sendo objeto de resoluções, campanhas internacionais, comentários e observações.⁷

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991) é tido como um dos mais completos a respeito das dimensões do direito à moradia, que não pode ser interpretada de forma estrita, visto que deve garantir as condições para o desenvolvimento social, econômico e cultura de seus moradores. Assim, para que a moradia seja considerada adequada, deve assegurar: segurança de posse; habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade e custo acessível.⁸ Estes aspectos são essenciais para definir se está havendo violação ao direito à moradia.

Assim, o direito à moradia foi reconhecido como uma necessidade básica para uma vida digna e adequada, servindo como parâmetro para identificar se as pessoas vivem com dignidade. A finalidade do direito à moradia, segundo Nelson Saule Júnior, “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”.⁹

A dignidade da pessoa humana, apesar de parecer um termo redundante, seguindo o pensamento de Iacovini, busca, de forma integral, oferecer proteção à vida da “pessoa”, que atua enquanto portadora de individualidade e detentora de vontades, e do “humano”, que é integrante da espécie humana, ou seja, envolvido uma grande dimensão social, visto que é um

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, Ano, v. 2, 2008b, p. 58.

⁶ IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **Os significados do direito à moradia como porta de entrada para outros direitos**. Revista CONTRASTE. n 03. p. 96-107. São Paulo: FAUUSP, 2014, p. 98.

⁷ SAULE JÚNIOR, 2004. p. 98

⁸ IACOVINI, 2014, p. 99-105.

⁹ SAULE JÚNIOR, 2004. p. 133

ser que vive em sociedade.¹⁰ Por este motivo, o princípio da dignidade da pessoa humana, encontra-se no centro dos direitos humanos, tornando-os inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis.

Dessa forma, a efetivação do direito à moradia está diretamente relacionada à efetivação de outros direitos, sendo uma espécie de porta de entrada, visto que a casa vai muito além de um simples abrigo, assim, o direito à moradia se encontra e se entrelaça com os outros direitos na proteção e efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.¹¹

Este direito não se limita ao conceito físico de casa, acompanhada de sua posse ou propriedade, assim, estende-se, a fim de abranger o direito humano a uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável e não vulnerável, que promova a qualidade de vida dos moradores.¹² A violação de tal direito não afeta apenas o direito à moradia, uma vez que torna difícil, quando não impossível, manter inviolado o direito à segurança, ao trabalho, ao transporte, à saúde, ao lazer, dentre tantos outros.

A moradia, portanto, é essencial nas diversas dimensões da vida de um cidadão, visto que atende, inicialmente, as necessidades físicas de proteção e abrigo, satisfaz a necessidade de espaço pessoal e privacidade, além de atender necessidades sociais, proporcionando espaço para a família, que é a unidade básica da sociedade.¹³ Sendo, portanto, o ponto inicial da interseção dos diversos direitos que o morador pode usufruir na cidade. Podemos tomar, portanto, o entendimento de que a moradia e o solo urbano são bens necessários para a nossa existência na cidade, ou seja, nas palavras de Santos Júnior, “são bens fundamentais para a nossa reprodução social (em outras palavras, para a nossa vida) na cidade”¹⁴.

Assim, o direito à moradia é considerado parte de um mínimo existencial que deve ser garantido a cada ser humano, para viabilizar a sua sobrevivência e resguardar sua dignidade.¹⁵

2.2 Processo da positivação do direito à moradia como direito fundamental

No âmbito nacional, o direito à moradia teve um histórico conturbado, dado ao

¹⁰ IACOVINI, 2014, p. 96.

¹¹ IACOVINI, 2014, loc. cit.

¹² OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia no Brasil**. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2004. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>, Acesso em: 20 de jun. 2022.

¹³ *Ibid.*, p. 40-41.

¹⁴ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos**. In: Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. 1. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017, p. 11

¹⁵ 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.

rápido e desordenado processo de urbanização, que começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970, com grande crescimento das cidades, não acompanhado pela infraestrutura, provocando o que é chamado de “inchamento”¹⁶. A urbanização brasileira é resultado do modelo de industrialização vigente nos países em desenvolvimento à época: heterogêneo; desequilibrado; e resultado de uma dinâmica de modernização que reproduz exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população.¹⁷

Nos países já industrializados, a evolução urbana acompanhou a Revolução Industrial, com avanços tecnológicos ou econômicos, permitindo melhoras gradativas nas condições de vida, enquanto nos países menos industrializados como o Brasil, o significativo crescimento da população causou diversos problemas em uma conjuntura gerada pelo inchaço das cidades.¹⁸

Além da industrialização, a urbanização brasileira teve relação com diversos outros fatores relacionados à relação campo cidade, como, principalmente: o aumento da expectativa de vida e a diminuição da mortalidade infantil na cidade; a mecanização do campo, que causou a precariedade das condições de vida do trabalhador rural; e o esgotamento das atividades agrícolas. Todas estas condições estimularam os moradores rurais a irem para a cidade, a fim de encontrar melhores condições de trabalho.¹⁹ Desse modo, nas décadas iniciais do século XX, quando se iniciou a urbanização, as cidades brasileiras eram vistas como uma possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava o “arcaico”.²⁰

A urbanização nas cidades brasileiras nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços.²¹ Assim, a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os centros das metrópoles, escancarando a segregação espacial ou ambiental²².

Os países de industrialização tardia, como o Brasil, seguiram os passos do centro econômico do capitalismo, urbanizando-se e “favelizando-se” na medida em que a industrialização se expandia. As favelas, portanto, embora rejeitadas e excluídas das prósperas

¹⁶ COSTA, Maria de Fátima Tardin. **O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária** v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11250>. Acesso em: 19 out. 2022. p. 1

¹⁷ OSÓRIO, op. cit., p. 7.

¹⁸ SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes. 1980, p. 15.

¹⁹ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008, p. 105.

²⁰ MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados, v. 17, 2003, p. 151

²¹ OSÓRIO, p. 7.

²² MARICATO, 2003, p. 152.

idades capitalistas são consequência imediata da acumulação do capital.²³ No sistema capitalista, ainda mais em sociedades marcadas pela industrialização tardia e pelo patrimonialismo, o direito à cidade, assim como o direito à moradia, é reiteradamente negado aos setores de mais baixa renda, devido à segregação territorial a qual essas camadas são submetidas. Entende-se por direito à cidade, como a possibilidade de usufruir de forma plena e equânime a cidade com todas as suas infraestruturas e oportunidades.²⁴ Harvey afirma que “a qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Há uma aura de liberdade de escolha de serviços, lazer e cultura – desde que se tenha dinheiro para pagar”²⁵.

Como se pode notar, este processo de urbanização deu-se de maneira bastante rápida e desigual, com a concentração de riqueza em um grupo restrito de cidades, acompanhada da multiplicação de pequenos centros urbanos, com trabalhadores que eram pouco remunerados por sua força de trabalho e dedicados principalmente às atividades primárias.²⁶ Assim, no começo da expansão industrial, as favelas ficaram conhecidas como os locais nos quais habitavam criminosos e miseráveis²⁷

Já no final do século XX, a imagem das cidades brasileiras era associada à violência, poluição das águas e do ar, crianças desamparadas, tráfego caótico, enchentes, entre outros males, conforme expõe Maricato.²⁸ Apesar disso, os problemas urbanos e os males sociais eram tratados como consequências naturais do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades e não como fruto do modelo de industrialização que estava em curso.²⁹ Contudo, esses males eram consequências no modelo de expansão capitalista adotado, que era marcado por baixos pagamentos para o trabalhador, vale lembrar, nas palavras de Maricato, que “à industrialização com baixos salários, correspondeu a urbanização com baixos salários”³⁰.

Até os anos 1960, a maioria da população brasileira ainda residia em área rural, com exceção da região Sudeste, que já contava com 57% (cinquenta e sete por cento) da população habitando o meio urbano e concentrava as principais atividades econômicas.³¹ Já

²³ BARBOSA, Guilherme Bezerra. **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. 2021. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Direito, Fortaleza, 2021, p. 37.

²⁴ MATTOS, op. cit., p. 25.

²⁵ HARVEY, D. **O direito à cidade**. [S.I.]: Piauí, edição 82, 2013.

²⁶ O'NEIL, Maria Monica. **Rede urbana**. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Atlas Geográfico Milton Santos. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 261.

²⁷ BARBOSA, op. cit., p. 37.

²⁸ MARICATO, 2003, p. 152

²⁹ OSÓRIO, op. cit., p. 7.

³⁰ MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 27.

³¹ SOTTO, op. cit., p. 20.

nos anos 2000, cerca de 83% (oitenta e três por cento) da população brasileira já residia em áreas urbanas, incluindo as regiões Norte e Nordeste, em que os índices de urbanização são ainda relativamente mais baixos, 76,4% (setenta e seis inteiros e quatro décimos por cento) e 71,8% (setenta e um inteiro e oito décimos por cento) da população, respectivamente, já habitava as cidades³²

Explica Santos, que “a salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado”,³³ contudo, os sonhos viraram pesadelos. As promessas com relação à cidade não foram cumpridas, a sociedade brasileira, assim como o governo, confabulou, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização nas metrópoles.³⁴ A estrutura agrária não é mais vista como fonte de desenvolvimento econômico para aqueles que buscavam melhores condições na cidade. Ao contrário, as modificações na estrutura fundiária e de trabalho rural sempre foram destinadas à concentração de capitais.³⁵

Assim, o contexto urbano brasileiro não superou algumas das características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei, aspectos que, até o presente momento, afetam a efetivação direito à moradia digna no Brasil,³⁶ conforme será abordado.

Durante o período de urbanização brasileira, diversas Constituições foram promulgadas (ou outorgadas): 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº. 1 de 1969. Contudo, só passaram a existir dispositivos constitucionais voltados para o desenvolvimento territorial e de gestão urbana com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe o capítulo da política urbana, nos artigos 182 e 183.³⁷

No âmbito infraconstitucional, a provisão habitacional sob responsabilidade do Estado foi colocada pela primeira vez na pauta do desenvolvimento urbano brasileiro durante a ditadura Vargas, de maneira vinculada às políticas de assistência e de previdência social.³⁸ Destaca-se, aqui, o paradigma do Código Civil de 1916, que já à época, destinava proteção especial aos direitos individuais, principalmente ao de propriedade.

³² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Geográfico**. Milton Santos. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 114 a 115.

³³ SANTOS, Carlos Nelson dos. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro, Ibm, 1986, p. 2.

³⁴ MARICATO, 2003, p. 150.

³⁵ OSÓRIO, op. cit., p. 4

³⁶ MARICATO, 2003, p. 151

³⁷ FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além**: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 5

³⁸ CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Terra urbana para habitação social**: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). Revisitando o Instituto da Desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87 e seguintes.

Somente a partir da década de 1960 foi aprovada uma nova geração de leis de planejamento nas principais cidades. O recente regime militar estava interessado em aumentar sua popularidade, passando a concentrar os projetos urbanos na questão da habitação. Assim, devido à necessidade de maiores investimentos habitacionais, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) logo após a tomada do poder, em 1964, mesmo ano em que foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que era sinônimo de presença estatal centralizador da produção e distribuição habitacional.³⁹

Este sistema constituiu-se em um dinâmico mercado imobiliário firmado na concessão de crédito habitacional com fonte de recursos própria, advinda da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A partir da década de 70, a aceleração da acumulação culminou na concentração da riqueza, excluindo amplas camadas da população dos benefícios da produtividade habitacional.⁴⁰ O SFH também contribuiu para uma modificação na economia, devido à aplicação de altos investimentos no setor da construção civil, contudo, não aguentou a crise econômica dos anos 80 e 90, culminando na inadimplência do sistema financeiro e na extinção do BNH.

Por outro lado, a partir de meados da década de 1970, e especialmente a partir da década de 1980, falhas importantes começaram a aparecer no regime militar, que estava no poder desde 1964, devido a uma combinação poderosa de fatores, estas décadas foram marcadas pela redemocratização do país, representando o início de uma disputa pela Reforma Urbana que perduraria até os dias de hoje.⁴¹ Edésio Fernandes identifica os fatores que influenciaram no declínio dos militares como sendo: a crescente mobilização social através de sindicatos, de organizações civis, de movimentos sociais, de associações de residentes e de grupos ligados à parte progressista da Igreja Católica; além disso a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, expressando os desejos sociais por mudanças, através de eleições democráticas; bem como, em uma escala menor, de rearranjos dentro do capital fundiário e imobiliário.⁴²

Assim, uma vez não garantidos os direitos básicos de moradia, este direito precisou ser conquistado, tornando-se no Brasil objeto de reivindicações populares desde a década de 70, quando a população urbana começou se apropriar de seus direitos e mobilizou-se na busca por eles.⁴³ Como resultado de todo este processo de crescente mobilização social, em 1979 foi aprovada a Lei 9.766, que visa a regulação do parcelamento do solo urbano em

³⁹ OSÓRIO, op. cit., p. 4-5

⁴⁰ Ibid., p. 5.

⁴¹ MOTTA, op. cit., p. 25.

⁴² FERNANDES, op. cit., p. 3-4

⁴³ MOTTA, op. cit., p. 25.

âmbito nacional, apresentando elementos básicos no que diz respeito à regularização dos assentamentos informais urbanos. Além disso, após a edição desta lei, outras leis ambientais foram aprovadas, apesar de serem bem progressistas para a época, incluindo a precisão da ação pública como instrumento de defesa dos direitos difusos ambientais.⁴⁴ Neste contexto, as primeiras tentativas de democratização da gestão urbana municipal podem ser identificadas já na década de 1970, tendo os primeiros programas de regularização formulados em 1983 em Belo Horizonte e Recife.⁴⁵ Após a extinção do BNH, em 1986, a questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental federal.⁴⁶

Neste período, o Movimento Nacional de Reforma Urbana ganhou forças, envolvendo grande parte dos movimentos sociais, sindicatos e organizações acadêmicas, que buscavam a redemocratização do país e ganharam destaque dentro do processo de abertura política. Com o fortalecimento desses movimentos, a população brasileira reconhecia a necessidade de reformas políticas e jurídicas, levando assim ao processo constituinte de 1986-88.⁴⁷

O processo constituinte contou com um grau inimaginável de participação popular, sendo grande parte do capítulo constitucional da política urbana escrita quase todo com base na Emenda Popular de Reforma Urbana (EPRU), com proposta que contou com a participação de mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana.⁴⁸ Essa Emenda propôs o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito à moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.⁴⁹

Quase todas as reivindicações sociais encaminhadas através da Emenda Popular de Reforma Urbana (EPRU) foram aprovadas em alguma medida⁵⁰. Assim, foram reconhecidos o direito à regularização de assentamentos informais, assim como o princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado, além da autonomia do governo municipal e a necessidade de combater a especulação imobiliária, com a criação de novos instrumentos jurídico-políticos para apoiar esse reconhecimento. No que diz respeito à reivindicação pelo princípio da função social da propriedade urbana, importante marco da CF/

⁴⁴ MOTTA, op. cit., p. 3-5

⁴⁵ MOTTA, op. cit., loc. cit.

⁴⁶ OSÓRIO, op. cit., p. 6.

⁴⁷ FERNANDES, op. cit., p. 4

⁴⁸ Ibid., p. 4-5

⁴⁹ Ibid., p. 4-5

⁵⁰ Ibid., p. 5.

88, após muito debate, foi definido que a propriedade urbana é reconhecida como direito fundamental, desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores e legislação relacionada.⁵¹

Com muita luta social, o processo constituinte resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, com um texto garantista, repleto de direitos fundamentais e sociais, defendendo como fundamentos da República Federativa do Brasil: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político. Contudo, apesar dos avanços trazidos, o texto constitucional não trouxe o direito à moradia no seu rol de direitos fundamentais.

O não reconhecimento efetivo do direito fundamental social à moradia compromete, sem dúvida, o direito à vida digna e ao bem-estar social, visto que sua ausência age como propulsor e agravante do desrespeito aos demais direitos, envolvendo também “o aumento da exclusão social no país, da ausência de saúde, degradação ambiental, aumento da violência urbana, desemprego, abalando boa parte dos demais bens juridicamente protegidos, para não falar no abalo da própria democracia”⁵².

À época, muito se questionava se o direito à moradia já teria sido incorporado na ordem jurídica brasileira pelas normas do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, pela força do art. 5º, parágrafo 2º, da CF, que defende que os direitos e garantias expressos constitucionalmente, não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais que o Brasil faça parte.⁵³ O Congresso Nacional aprovou o texto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por meio do Decreto Legislativo nº 226 de 1991, assim como a Presidência da República também o fez por meio do Decreto nº 591 de 1992, afirmando que o Pacto seria cumprido inteiramente.⁵⁴

Dado à relação indissociável entre o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana, Wolfgang⁵⁵ defende, ainda, que seria possível reconhecer o direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Segundo o autor, a previsão da dignidade da pessoa humana, aponta, na dimensão positiva,

⁵¹ FERNANDES, op. cit., p. 5-6

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, p. 8, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 20 jul. 2014. In: CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de; GABARDO, Emerson. Uma análise econômica do direito à moradia. In Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano IV, n.11 (maio/ago. 2015), p. 59.

⁵³ SAULE JUNIOR, 2004. p. 132

⁵⁴ OSÓRIO, op. cit., p. 21.

⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6ªed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008a.

para a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de outros direitos que, porventura, não foram positivados no texto constitucional.

De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família, um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, o indivíduo não tem assegurada a sua dignidade. O autor lembra, que, a depender das circunstâncias, é possível que até mesmo o direito à vida do indivíduo esteja sob ameaça, por este motivo o direito à moradia tem sido incluído no elenco dos direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida⁵⁶ e, nesta perspectiva, é sustentada, ainda, a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade⁵⁷.

Alguns autores pressupõem a existência da previsão implícita do direito fundamental à moradia, antes mesmo da consagração via emenda constitucional, visto que, no texto original da CF/88 já havia menção expressa à moradia em outros dispositivos: artigo 24, inciso IX, que trata sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; além dos artigos 5º, inciso XXIII; 170, inciso III e 182, parágrafo 2º, que vinculam a propriedade a um caráter social; e artigos 183 e 191, que preveem, respectivamente, a usucapião especial urbano e rural.⁵⁸

O direito à moradia somente foi incorporado ao texto constitucional de maneira expressa e inequívoca, na condição de direito fundamental social positivado, com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, doze anos após a promulgação da CF/88. Com a modificação do texto constitucional, a possível controvérsia quanto ao reconhecimento do direito à moradia no plano constitucional foi superada.

Ao abrigar o direito social à moradia digna, a EC 26/2000 atribui uma postura ativa ao Estado, mediante ações que protejam e concretizem o direito em benefício do bem-estar social de toda a coletividade.⁵⁹ É necessária a ação de um papel mais ativo do Estado, que busque garantir a efetividade dos direitos fundamentais e sociais e equilibrar as relações sociais, buscando dar efetividade ao texto constitucional.⁶⁰ Diante disso, a positivação constitucional do Direito à Moradia, além de colocar novas dimensões e perspectivas sobre

⁵⁶ CUNHA, Sérgio Sêrvulo da. "Direito à Moradia". Revista de Informação Legislativa 127: 49, 1995. In: SARLET, 2008a, p. 68.

⁵⁷ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação. Análise Comparativa e Suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos de Personalidade**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 104 e ss. In: SARLET, 2008a, p. 68.

⁵⁸ SARLET, 2008b, p. 60.

⁵⁹ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano IV, n.11 (maio/ago. 2015). p. 59

⁶⁰ Ibid., p. 59

sua eficácia e efetividade, tornou-se juridicamente exigível, aumentando significativamente o número de demandas ao judiciário, invocando o direito à moradia na sua condição de direito fundamental social.⁶¹

Embora a ideia de que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais tenham força normativa de aplicação imediata seja comum na doutrina brasileira, há de se considerar o problema da baixa efetividade do conjunto de normas que envolvem o direito à moradia. Segundo Barbosa,⁶² isto se dá seja porque boa parte dos institutos jurídicos que deveriam concretizar o direito à moradia, principalmente para as classes despossuídas, depende de intensa atuação dos poderes Executivos e Legislativos, não conseguindo alcançar um grau de autonomia de aplicação.

Vale lembrar que os direitos fundamentais positivados no ordenamento jurídico são frutos de conflitos envolvendo classes sociais antagônicas, cuja positivação é a marca da vitória de grupos, que, historicamente, têm seus direitos negados. Desse modo, a eficácia jurídica dessas normas são construídas a partir de muita luta social, legitimada pela efetivação de direitos que, até então, são violados.⁶³ Assim, o direito à moradia deve ser compreendido como uma forma de disputa pela riqueza socialmente construída, que inclui os recursos públicos e o espaço socialmente produzido.⁶⁴

A baixa efetivação do direito à moradia digna, com acesso a uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana, segue constituindo um dos principais problemas a serem superados nos países marcados pela desigualdade, como o Brasil⁶⁵, que não superou o histórico de urbanização, marcada por políticas de exclusão dos pobres para as periferias e pela concentração de terra, renda e poder.

2.3 Ordem legal urbanística pós Constituição Federal de 1988: novos paradigmas para o Direito à Moradia

Com a promulgação da CF/88, pode ser observado um novo paradigma na política urbana brasileira, que privilegia a função social da propriedade como limite à propriedade privada e o planejamento como meio democrático de efetivação de direito à cidade. A CF/88 construiu um arcabouço normativo que fundamenta, dentro dos limites de uma ordem

⁶¹ SARLET, 2008b, p. 61.

⁶² BARBOSA, op. cit., p. 34.

⁶³ STEFANIAK, João Luiz; STEFANIAK, Jeaneth Nunes. **Direito humano e fundamental à moradia**. 2018. In: OLIVEIRA, Isabella Dantas. A participação popular na implementação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia: o caso das ZEIS em Fortaleza. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022, p. 51

⁶⁴ BARBOSA, op. cit., p. 35.

⁶⁵ SARLET, 2008b, p. 63.

econômica capitalista, diversas ferramentas em potencial para a viabilização do acesso à moradia.⁶⁶ Assim, com a inauguração da nova ordem jurídico urbanística, gerou-se uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990. Assim, um longo processo de mobilização social e uma concorrida disputa política aconteceram ao longo da década de 1990 e nos anos seguintes, dentro e fora do Congresso Nacional.⁶⁷

Importantes mudanças legais e institucionais têm sido introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo inovador sobre política urbana no texto constitucional de 1988, que lançou as bases de uma nova ordem jurídico urbanística, a qual foi consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que deu o prazo de 5 anos para os municípios elaborarem seus Planos Diretores.⁶⁸

Em seguida, ainda em 2001, dada a mobilização ativa do FNUR, a Medida Provisória nº 2.220 foi assinada pelo Presidente da República, reconhecendo os direitos subjetivos individuais e coletivos daqueles que ocupavam terras públicas em determinadas circunstâncias até aquela data, por meio do instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia, cujo reconhecimento, em última análise, independe da vontade do poder público.⁶⁹ Além disso, nos anos que se seguiram, foram aprovadas diversas leis pertinentes ao tema. Em 2003, foi instalado o Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, e, em 2005, foi aprovada a lei federal que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).⁷⁰

A formação de um sistema de normas de direito urbanístico é exigência da Constituição, o qual é composto pelas normas constitucionais de questão urbana, por lei federal de desenvolvimento urbano, pelas normas das Constituições Estaduais, por Leis Orgânicas Municipais de política urbana, pela legislação municipal urbanística e pelos planos diretores.⁷¹ A realização deste significativo conjunto normativo, que vincula a previsão e a manutenção de leis, mostra a importância de comandos que possibilitem a todos o acesso ao Direito à moradia, principalmente para as classes despossuídas.⁷² Apesar da diversidade e importância dos institutos legais que inauguraram a nova ordem urbana, devido ao escopo do trabalho, o estudo se aprofundará apenas na Função Social da Propriedade, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, para analisar as mudanças de paradigmas na legislação urbana pós

⁶⁶ BARBOSA, op. cit., p. 81.

⁶⁷ FERNANDES, op. cit., p. 7.

⁶⁸ Ibid., p. 6.

⁶⁹ OSÓRIO, op. cit., p. 9.

⁷⁰ FERNANDES, op. cit., p. 6.

⁷¹ OSÓRIO, op. cit., p. 22.

⁷² CASIMIRO; GABARDO, op. cit., p. 57.

constituição de 1988.

2.3.1 Função social da propriedade como limite do direito de propriedade

O direito à moradia, assim como a função social da propriedade, são elementos marcantes nas constituições como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919, respectivamente, cujos textos constitucionais buscaram a criação de mecanismos que aumentavam a oferta de moradia, respeitando os limites do Capitalismo.⁷³ Apesar dos mecanismos relacionados ao direito à moradia, o caráter mercadológico da moradia não foi superado na Constituição Mexicana, que, mesmo rompendo com a tradição do constitucionalismo liberal, manteve a moradia como mercadoria, a ser adquirida pelos trabalhadores, por meio do mercado.⁷⁴ Já a Constituição de Weimar, de 1919, que foi a primeira constituição a trazer uma limitação social ao direito de propriedade, exerceu também grande influência sobre o direito brasileiro, de modo que diversos institutos jurídicos desenvolvidos no contexto alemão foram incorporados ao contexto institucional brasileiro.⁷⁵

Inspirados por esses marcos legais, até os dias atuais, as duas estratégias mais utilizadas pelo Estado no que se refere ao direito à moradia são a oferta de unidades habitacionais acessíveis à população de baixa renda e a tentativa de regulamentação e funcionalização da propriedade fundiária.⁷⁶

Vale lembrar que a necessidade de a propriedade ser limitada por um interesse social e coletivo já era princípio constitucional brasileiro desde a Constituição Federal de 1934.⁷⁷ Segundo o texto constitucional da época, a função social deveria ser regulamentada por lei, que nunca chegou a ser editada⁷⁸. Assim, no contexto nacional brasileiro, o instrumento sempre teve sua prática negligenciada pelos proprietários privados, que contavam com a omissão do poder público em fazer valer esta norma.

Das constituições que se seguiram, apenas a de 1937 não submetia a propriedade ao interesse social e coletivo, contudo, nem mesmo esta constituição considerava o direito de propriedade como absoluto, existindo a possibilidade de desapropriação.⁷⁹ Assim, apesar de o

⁷³ OLIVEIRA, Isabella Dantas. **A participação popular na implementação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia: o caso das ZEIS em Fortaleza.** Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

⁷⁴ BARBOSA, op. cit., p. 58.

⁷⁵ Ibid., p. 89.

⁷⁶ Ibid., p. 58.

⁷⁷ OSÓRIO, op. cit., p. 11.

⁷⁸ 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, p. 60. *In:* BARBOSA, op. cit., p. 89.

⁷⁹ BARBOSA, op. cit., p. 90.

termo “função social da propriedade” já aparecer na Constituição de 1967, esta limitação teve maior aplicabilidade apenas com a CF/88.⁸⁰ Segundo Fernandes, o Poder Público, antes da CF/88, não era dotado de condições jurídico-políticas satisfatórias para garantir restrições aos direitos de propriedade e materializar a noção da função social da propriedade.⁸¹ Assim, com a Constituição de 1988, inaugurou-se uma nova ordem legal urbana, que buscava, em certa medida, impedir abusos no exercício do direito de propriedade privada.

A função social da propriedade, portanto, é um importante instituto constitucional, que limita o direito de propriedade e busca dar um caráter social e coletivo ao espaço privado. Apesar de o processo constituinte não ter incluído o direito social à moradia como direito fundamental, o reconhecimento do princípio da função social da propriedade urbana se deu já no texto da CF/88, após intensos debates entre grupos antagônicos, que disputavam a cidade.⁸² Assim, a seguinte fórmula constitucional foi aprovada: a propriedade urbana é reconhecida como direito fundamental, desde que cumpra funções sociais, que são determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais.

Assim, apesar do reconhecimento da função social da propriedade no texto constitucional, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) parecia ter sido derrotado ao ver o princípio e o próprio reconhecimento da função social vinculado à aprovação de leis municipais de planejamento territorial.⁸³ À época, era pouca a experiência brasileira em planejamento urbano, grande parte das quais resultaram em tentativas falhas, formadas de planejamentos de natureza elitista e tecnocrática que foram implantados em diversas cidades. Dessa forma, sem forças para conseguir a inclusão constitucional de recursos técnico-jurídicos que conferissem imperatividade à implementação de seus postulados, os movimentos populares pareciam ter perdido e os grupos conservadores teriam conseguido transformar a função social em uma mera figura retórica.⁸⁴

Contudo, ao estabelecer que a propriedade deve cumprir a sua função social, incluindo como objetivos da política de desenvolvimento urbano a garantia da função social da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes, a Constituição de 1988 impôs uma mudança de paradigma na produção legislativa por vir.⁸⁵ Desse modo, o direito subjetivo à

⁸⁰ BARBOSA, loc. cit.

⁸¹ FERNANDES, op. cit., p. 5.

⁸² FERNANDES, loc. cit.

⁸³ GODOY, Marcos Ferreira. **Função social da propriedade:** um conceito em (constante) disputa. Anais do XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana-XVI SIMPURB, v. 1, 2019, p. 1840.

⁸⁴ FERNANDES, op. cit., p. 5-6.

⁸⁵ MATTEI, Julia; MATIAS, João Luis Nogueira. **A efetivação da nova ordem urbanística pelo Poder Judiciário:** análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, oriundas da comarca de Fortaleza entre 2013 e 2017. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 3, 2019, p. 479.

propriedade não deveria mais ser justificado exclusivamente pela sua origem, com o título que a originou, mas principalmente pelo exercício do direito, de modo que seja compatível com a utilidade social.⁸⁶

A função social da propriedade constitui, portanto, uma das maiores instituições no ordenamento pátrio, sem a qual a propriedade não pode existir⁸⁷. Assim, a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXII, determina que a propriedade deve cumprir sua função social, sendo dever do proprietário, não apenas uma faculdade, dar destinação adequada ao imóvel. Além de ser classificada no rol de garantias fundamentais, a função social da propriedade é prevista no art. 170 da Constituição Federal, como um princípio central da ordem econômica brasileira, funcionando como importante limitação da propriedade privada, sendo um freio⁸⁸ essencial dentro de um ordenamento jurídico capitalista, no qual a moradia, apesar de ser reconhecida como um direito fundamental, é vista como mercadoria.⁸⁹

Assim, como consequência do desrespeito à função social da propriedade, a Constituição brasileira de 1988 introduz na ordem jurídica a possibilidade da denominada “desapropriação-sanção” fundada no descumprimento da função social da propriedade urbana ou rural, nos termos do art. 182, § 4º, III e do art. 184, caput⁹⁰. Assim, a extensão do direito de uso e disposição da propriedade é limitada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e condicionado ao cumprimento de uma função social.⁹¹

Para o melhor entendimento da importância da efetivação da função social da propriedade em um país repleto de desigualdades como o Brasil, é necessário ter em mente que a ordem econômica brasileira é capitalista, fundada em um estado em que o poder social, econômico e político, sempre esteve associado à detenção de patrimônio, seja sob a forma de escravos, seja sob a forma de terras ou imóveis.⁹²

A criação da propriedade privada no Brasil fez com que as terras pudessem ser cercadas e intituladas como propriedade individuais de sujeitos, o que gerou concentração de terras e a conseqüente negação do uso para parte da população.⁹³ Segundo Rolnik, a condição

⁸⁶ OSÓRIO, op. cit., p. 11.

⁸⁷ GOMES, Marília Passos Apoliano. **Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das zonas especiais de interesse social**. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010, p. 41.

⁸⁸ Ibid, p. 41.

⁸⁹ OLIVEIRA, op cit., p. 48.

⁹⁰ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de out. 2022.

⁹¹ OSÓRIO, op. cit., p. 11.

⁹² MARICATO, 2015, p. 27.

⁹³ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. **A especulação imobiliária versus o acesso a habitação: temos que fazer a luta pela terra, a luta pela moradia**. revista eletrônica da associação dos geógrafos brasileiros, seção três lagoas - (ISSN 1808-2653), v. 1, n. 30, p. 72-96, 1 dez. 2019, p. 77

essencial para que o espaço construído possa ser um ativo financeiro no mercado financeiro é a existência de apenas uma forma de possuídos do espaço físico, ou seja, a propriedade individual privada.⁹⁴ Assim, a terra entrou no circuito de mercadorias, sendo mediada pelo dinheiro. Dessa forma, o problema fundamental na economia capitalista é que a moradia e o solo urbano são bens privados e, como mercadorias, são bens que podem ser vendidos e comprados.⁹⁵

Assim, a moradia e o solo urbano são, na economia capitalista, mercadorias, e, portanto, tem, para alguns, valor de uso (para os seus usuários) e, para outros, valor de troca (para aqueles que produzem moradia para vender ou alugar), conforme as definições de Marx.⁹⁶ Assim, atribui-se um preço alto que pode variar de acordo com sua localização, produtividade, abundância de recursos naturais, benfeitorias em seu entorno, dentre outros aspectos, conforme será estudado de forma aprofundada mais adiante.⁹⁷ Por estas razões, a efetivação do direito à moradia e ao solo urbano passam pelas regras que definem o acesso à propriedade privada.

Contudo, sob a perspectiva estritamente jurídica, o direito à moradia é conceituado como autônomo em relação ao direito de propriedade. O direito à moradia é, como já exposto, indissociável com a dignidade da pessoa humana, 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”⁹⁸.

Sendo a moradia um direito, esta deveria ser pensada a partir da sua necessidade (valor de uso), que tem como principal característica oferecer padrões de vida digna ao usuário (morador). Por outro lado, a lógica capitalista força o tratamento da moradia, assim como os demais direitos sociais, a partir do valor medido em dinheiro, ou seja, pelo seu valor de troca, levando em consideração o lucro que a propriedade privada pode oferecer.⁹⁹ É desta forma que o paradigma da propriedade individual registrada tem sido uma das motivações e justificativas mais poderosas para a negação do direito à moradia, tendo em vista a “ausência” de outros modos de aquisição do espaço urbano e tipos de vínculos territoriais.¹⁰⁰

É, de fato, discrepante a disparidade entre a relevância conferida ao direito à

⁹⁴ ROLNIK, Raquel. **Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano**. Indisciplinar, v. 5, n. 1, 2019, p. 23.

⁹⁵ SANTOS JUNIOR, 2017, p. 11.

⁹⁶ SANTOS JUNIOR, loc. cit.

⁹⁷ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H., op. cit., p. 71.

⁹⁸ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 270. *In*: BARBOSA, op. cit., p. 31.

⁹⁹ BARBOSA, op. cit., p. 35.

¹⁰⁰ ROLNIK, 2019, p. 23

moradia e a eficácia das normas que se relacionam com tal direito. Não é por outra razão que os vazios urbanos se instalam nas metrópoles sem que as sanções de descumprimento da função social da propriedade sejam aplicadas.¹⁰¹ Nota-se, assim, o distanciamento da aplicação da função social da propriedade, que possui um caráter social que prevalece apenas no discurso dogmático, e do um aspecto econômico que orienta sua a prática administrativa.¹⁰²

É neste contexto que, enquanto a desapropriação por descumprimento da função social não é aplicada, apesar de ser notória a existência de propriedades que não atendem sua função social, “a desapropriação por utilidade pública têm servido como instrumento para atender interesses econômicos do mercado, afastando a população empobrecida dos locais estratégicos para o capital imobiliário”¹⁰³. Dessa forma, estabelece-se a disputa em relação ao espaço urbano: para o trabalhador é fundamental a luta contra o poder de monopólio da propriedade privada, enquanto para as classes capitalistas é preciso preservar a intocabilidade da propriedade privada e lutar contra a função social da propriedade.¹⁰⁴

É neste contexto que, por meio de muitas reivindicações sociais, uma nova ordem legal urbana, guiada por diretrizes de combate à exclusão social mediante a efetivação da reforma urbana¹⁰⁵, vem sendo construída desde os anos 90, fruto da luta de movimentos sociais que lutam por melhores condições de moradia, saneamento e transportes, de ONGs de direitos humanos e de entidades representativas de categorias profissionais e trabalhadores.¹⁰⁶

Visto que a positivação constitucional não é o suficiente para a mudança do cenário de desigualdades e injustiças sociais em um país como o Brasil, o Estatuto da Cidade, vem, em 2001, regulamentar os artigos 182 e 183, que formam o capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, treze anos após a promulgação, trazendo as diretrizes gerais da política urbana nacional, que serão estudadas a seguir.

2.3.2 Estatuto da Cidade e o rompimento com a tradição civilista da propriedade privada

No texto constitucional, em seu artigo 182, é previsto que “a política de

¹⁰¹ MARICATO, 2003, p. 159.

¹⁰² SANTOS, Luasses Gonçalves dos. **Função Social da Propriedade Privada: análise crítica dos seus fundamentos liberais**. 1. ed. Curitiba: Editora Íthala, 2021, p. 120. In: CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais: Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará.

¹⁰³ CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais: Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará, p. 35.

¹⁰⁴ COSTA, op. cit., p. 54 .

¹⁰⁵ OSÓRIO, op. cit., p. 22.

¹⁰⁶ OSÓRIO, loc. cit.

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”¹⁰⁷ (*grifou-se*) A referida lei de diretrizes gerais é a Lei Federal 10.257/2001, conhecido como “Estatuto da Cidade”, sendo uma das mais importantes leis que compõem esta nova ordem legal urbanística pós-constituição.

A promulgação da Constituição da República em 1988 e da EC 26/2000 foram textos normativos elaborados no contexto da redemocratização do país, que trouxeram novos paradigmas para a atuação urbanística do Poder Público, posicionando o desenvolvimento urbano como política pública.¹⁰⁸ Este arcabouço normativo foi aprimorado com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257/2001, que trouxe diversos instrumentos de política urbana notadamente relacionados com o direito à moradia, sendo uma importante marca no histórico de tentativas de concretizar o direito incluindo na EC 26/2000.¹⁰⁹

Conforme observado anteriormente, embora as reivindicações da EPRU tenham influenciado o texto final do capítulo constitucional de política urbana da ordem econômica, houve uma enorme desidratação das reclamações populares. Assim, parte das reivindicações perdidas no processo constituinte foram compensadas com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, visto que seu conteúdo teve origem na emenda popular da reforma urbana que foi apresentada durante a constituinte de 1988, sendo promulgada treze anos depois da CF/88, após um intenso processo de lutas e negociações dentro e fora do Congresso Nacional.¹¹⁰

Dentro dessa nova ordem legal, em que a atividade urbanística foi confirmada como, essencialmente, uma função pública, foi incumbido ao Poder Público o poder-dever de intervir na estruturação e consumo do espaço urbano, buscando padrões mais justos e sustentáveis, por meio de ajustes legislativos.¹¹¹ Assim, o Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter inaugurado explicitamente o “direito à cidade” no Brasil.

Para a doutrinadora Sônia Rabello de Castro, na estrutura jurídica, o Estatuto da Cidade, enquanto Lei Ordinária Federal, encontra-se no mesmo plano que o Código Civil, ou seja, essas legislações dialogam no mesmo campo jurídico.¹¹² Percebe-se, portanto, a importância do Estatuto da Cidade, devido à possibilidade de rompimento do paradigma civilista de absolutismo da propriedade privada na Ordem Jurídico urbanística brasileira, ao

¹⁰⁷ BRASIL, op. cit.

¹⁰⁸ SOTTO, op. cit., p. 269.

¹⁰⁹ BARBOSA, op. cit., p. 81.

¹¹⁰ BARBOSA, loc. cit.

¹¹¹ SOTTO, op. cit., p. 269.

¹¹² COSTA, op. cit., p. 61.

trazer diretrizes e instrumentos para uma política urbana, visando garantir: a função social da propriedade; o direito à segurança da posse e à moradia; o direito à Cidade; e o direito à Gestão Democrática.¹¹³

Neste contexto, a nova lei federal de regulamentação urbanística rompeu com a longa tradição civilista jurídico e estabeleceu as bases de um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano, por parte do poder público e da sociedade organizada.¹¹⁴ Este rompimento ocorreu especialmente por meio do desenvolvimento do princípio constitucional das “funções sociais da propriedade e da cidade”, que impôs uma preocupação social e coletiva, substituindo o paradigma individualista do Código Civil de 1916.¹¹⁵

Dessa forma, propôs-se uma importante mudança estrutural no planejamento urbano tradicional, para que este deixe de ser apenas um instrumento regulatório tecnicista, que funcionava como um reprodutor de desigualdades. O Estatuto propõe um projeto de planejamento que induza o desenvolvimento urbano e a promoção da distribuição justa dos ganhos e dos encargos da urbanização.¹¹⁶

A nova lei apresenta quatro inovações fundamentais, que, segundo Osório são: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam; e a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.¹¹⁷

Ao regulamentar a Constituição Federal, a Lei Federal 10.257/2001 aprimorou a regularização de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas e privadas, possibilitando que os municípios promovam programas de regularização fundiária, de democratização do acesso ao solo urbano e da moradia nas cidades. Além disso, regulamentou os institutos constitucionais do usucapião especial urbano e da concessão de direito real de uso, admitindo, ainda, a utilização coletiva desses instrumentos.¹¹⁸

Neste contexto, foram criadas e renovadas uma diversidade de instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais que podem ser usados pelas administrações municipais,

¹¹³ COSTA, op. cit., p. 62.

¹¹⁴ FERNANDES, op. cit., p. 8.

¹¹⁵ FERNANDES, loc. cit.

¹¹⁶ COSTA, op. cit., p. 62.

¹¹⁷ OSÓRIO, op. cit., p. 24.

¹¹⁸ Ibid., p. 9.

especialmente nos planos diretores, para regular e reverter a ação de especulação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental.¹¹⁹ Para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, o Estatuto prevê os instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade, sendo eles: plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir.¹²⁰

Além disso, a Lei traz instrumentos de regularização fundiária como o usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, e Zonas Especiais de Interesse Social. Quanto à proteção aos despejos forçados, o Estatuto da Cidade prevê a utilização de dois instrumentos: usucapião urbano, que pode ser invocado como matéria de defesa em ações que visem a remoção da população moradora em áreas irregulares, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – uma vez instituídas sobre áreas com ocupação irregular de baixa renda, garantem a permanência legal das pessoas que vivem nestes locais.¹²¹

As ZEIS, em sua previsão legal, trouxe uma forte energia transformadora ao se propôr a modificar a lógica de produção e apropriação do espaço urbano, que era sustentada no pilar do direito à propriedade privada civilista, em um Estado patrimonialista.¹²² Dessa forma, apoiada pelo discurso de que todo cidadão deve ter direito à moradia e à cidade e de que toda propriedade deve cumprir uma função social, o instrumento das ZEIS visava permitir determinar “o lugar dos pobres na cidade”¹²³, além de combater a especulação imobiliária.

Além disso, diversos instrumentos de gestão democrática da cidade foram reconhecidos para garantir a efetiva participação dos cidadãos e associações no planejamento e na gestão urbana: audiências, consultas, criação de conselhos, relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e especialmente as práticas do orçamento participativo.¹²⁴

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são considerados um avanço nos caminhos da conquista da função social da propriedade e do direito à cidade. Todos esses

¹¹⁹ FERNANDES, op. cit., p. 8.

¹²⁰ OSÓRIO, op. cit., p. 24.

¹²¹ Ibid., p. 24-25.

¹²² MATTOS, op. cit., p. 25.

¹²³ AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade:** um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. São Paulo. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2013, p.07. In: MATTOS, op. cit., p. 25.

¹²⁴ FERNANDES, op. cit., p. 9.

instrumentos podem (e devem) ser utilizados de maneira combinada, visando não apenas a regular os processos de uso e desenvolvimento urbano, mas guiá-los de acordo com um projeto de cidade sustentável.¹²⁵ De fato, a combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento com os novos instrumentos abriram diversas possibilidades para a construção de uma nova ordem urbanística economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e mais sensível quanto às questões sociais e ambientais, que têm afetado grande parte da população urbana mais pobre.¹²⁶

Contudo, para o uso correto desses instrumentos, é necessário a apropriação social e uma disputa em torno de sua regulamentação e aplicação, para ser direcionada consecução da justiça social, visto que há uma grande barreira para a efetivação dos princípios e instrumentos constitucionais previsto do Estatuto da Cidade: o conceito hegemônico de cidade como espaço de investimentos apropriados pelo capital e não como espaço de convívio social.¹²⁷

Assim, foram geradas expectativas sobre quais seriam as possibilidades reais na utilização do Estatuto da Cidade. Um importante questionamento é objetivamente levantado por Costa: como esta Lei Federal pode atuar no combate à especulação imobiliária na conjuntura econômica atual, em um país onde a prática jurídica é direcionada pelas afinidades entre os detentores do poder político e do poder econômico?¹²⁸ No embate entre o planejamento, como espaço dos atores políticos coletivos, e o mercado, como espaço dos agentes econômicos, o Estatuto busca dar aos conflitos sociais da cidade um assunto coletivo, visando colocar em prática instrumentos de caráter emancipatório.¹²⁹

Neste sentido, estabelece-se princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, os quais devem orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade. Tendo em vista a exigibilidade constitucional de atender às funções sociais quanto ao acesso, à utilização e à distribuição de suas riquezas, a cidade e a propriedade adquirem um novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico urbanística brasileira.¹³⁰

Entretanto, o Estatuto da Cidade não é autoaplicável, é neste sentido que o Plano

¹²⁵ FERNANDES, op. cit., p. 8.

¹²⁶ Ibid., p. 9.

¹²⁷ COSTA, op. cit., p. 77.

¹²⁸ BOURDIEU, Pierre. **A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico**. In: O poder simbólico. Tradução: Fernando Tomaz. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 241. In: COSTA, op. cit., p. 67.

¹²⁹ COSTA, op. cit., p. 75.

¹³⁰ OSÓRIO, op. cit., p. 23.

Diretor é confirmado pelo Estatuto como o principal instrumento para se definir a política urbana dos municípios,¹³¹ sendo essencial para o fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação dos municípios de controlar o processo de desenvolvimento urbano por intermédio da formulação de políticas territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo.¹³²

Assim, é reconhecido o papel fundamental dos municípios na formulação e condução do processo de gestão das cidades, estabelecendo diretrizes para nortear a elaboração de políticas públicas urbanas, dando, a todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, entre outras categorias, o prazo de cinco anos para formular e aprovar seus planos diretores.¹³³ Assim, a nova lei constitui-se como um importante suporte jurídico para a ação dos governos municipais, que buscam alternativas de solução dos graves problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira¹³⁴, ganhando maior espaço de ação no padrão e na dinâmica dos mercados imobiliários formais e informais, especialmente os especulativos, que são os grandes criadores de exclusão social e segregação espacial nos municípios brasileiros.¹³⁵

2.3.3 Plano Diretor: o município como ente federativo responsável pela política urbana e as problemáticas de um planejamento funcionalista

O capítulo de Política Urbana trouxe os Planos Diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no seu art. 182, § 1º, *in verbis* “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”¹³⁶

Assim, após a Constituição, já nos anos 1990, muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo alguns planos diretores, e o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, estabelecendo novas relações entre os setores público, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano.¹³⁷ Contudo, foi com a aprovação do Estatuto da Cidade, que

¹³¹ BOURDIEU, op. cit., p. 63.

¹³² FERNANDES, op. cit., p. 8.

¹³³ Ibid., p. 9.

¹³⁴ OSÓRIO, op. cit., p. 24.

¹³⁵ FERNANDES, op. cit., p. 8.

¹³⁶ BRASIL, op. cit.

¹³⁷ FERNANDES, op. cit., p. 6.

regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88, que os Planos Diretores ganharam maior relevância.

Como já exposto, o Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional no Brasil, visando orientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com os novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Contudo, a efetiva aplicação das novas diretrizes trazidas pelo Estatuto, com a materialização em políticas e programas depende da reforma das ordens jurídico urbanísticas locais, isto é, do quadro regulatório e institucional em cada município, que deve regular o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente por meio da aprovação de planos diretores adequados.¹³⁸

Os municípios receberam atribuições de elevada importância no que diz respeito à concretização do direito à moradia. Historicamente, nos períodos de exceção no Brasil, o Estado mantinha uma concentração de competências no âmbito da União, enquanto nos períodos democráticos, há uma tendência de descentralização de competências.¹³⁹ A descentralização política na CF/88 tornou os municípios entes federados, que passaram a ter autogoverno, poder de auto-organização e competências exclusivas ampliadas. A capacidade de auto-organização e autogoverno foram centrais para possibilitar os avanços da política urbana em âmbito municipal.¹⁴⁰

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 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.¹⁴¹ Além das competências exclusivas dos municípios, é interessante pontuar 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.¹⁴²

Nota-se, sem dúvida, que o município possui papel fundamental no cumprimento do direito à moradia, com a competência constitucional que envolve concretização de direitos sociais, cuja relação com a moradia digna é evidente. Assim, de acordo com os ditames

¹³⁸ OLIVEIRA op. cit., p. 15.

¹³⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997, p. 77

¹⁴⁰ BARBOSA, op. cit., p. 86-87.

¹⁴¹ BRASIL. op. cit. .

¹⁴² Ibid.

constitucionais, o principal instrumento de desenvolvimento urbano para uma cidade sustentável, com propriedades que cumprem sua função social, é o Plano Diretor, que deve ser aprovado na Câmara Municipal.

Quando da promulgação da CF/88, a imensa maioria da população brasileira já vivia na cidade, que vivenciava, ainda, as consequências de uma urbanização rápida e desordenada, com concentração de terras e desigualdades sociais. Neste sentido, os planos diretores se tornaram um dos principais instrumentos que tinham o dever de assegurar a concretização do direito à moradia, com a missão de democratizar a apropriação do espaço urbano, garantindo acesso pleno aos direitos sociais.¹⁴³

O Plano Diretor Municipal aparece como o diploma normativo capaz de articular, em âmbito local, as ferramentas de distribuição do excedente econômico para a tentativa de concretização do direito à moradia.¹⁴⁴ Assim, o poder público municipal, por meio do plano diretor, pode exigir o cumprimento do dever do proprietário em benefício da coletividade, o que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender a uma função social, que poderá ser para uma finalidade econômica, habitacional, de preservação ambiental, corrigir distorções do crescimento urbano, entre outros.¹⁴⁵ Para a consecução destes objetivos, o Plano Diretor confirmou, em plano local, os instrumentos de participação democrática já instituídos pelo Estatuto da Cidade, que instituiu a gestão democrática e como diretriz geral de uma política para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana¹⁴⁶.

Assim, a presença da população no âmbito de discussões e decisões sobre a política urbana local é essencial, e, segundo a legislação, obrigatória. 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 urbanístico¹⁴⁷, sem a preocupação com as classes despossuídas, que enfrentavam cotidianamente as consequências de um plano urbanístico excludente nas periferias da cidade.

O planejamento era visto como uma solução para o caos urbano, sendo uma questão apenas de ordem técnica e de eficiência.¹⁴⁸ Inspirado pelas diretrizes funcionalistas da Carta de Atenas de 1933, documento fruto do 4º Congresso Internacional de Arquitetura

¹⁴³ BARBOSA, op. cit., p. 82.

¹⁴⁴ BARBOSA, loc. cit.

¹⁴⁵ OSÓRIO, op. cit., p. 11-12.

¹⁴⁶ BRASIL. **Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁴⁷ 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, dez. 2010, p. 45.

¹⁴⁸ FONTES, op. cit., p. 46

Moderna, o planejamento urbanístico buscava a concretização de funções específicas e bem delimitadas para a cidade, tais como habitação, trabalho, circulação e recreação.¹⁴⁹ Ocorre que, paradoxalmente, essa concepção de planejamento urbano criou planos urbanísticos fictícios, na medida em que, no Brasil, durante o século XX, a cidade se desenvolvia de maneira independente em relação aos planos.¹⁵⁰

Neste contexto, Maricato defende que os problemas encontrados na cidade e a ausência da efetivação de direitos no ambiente urbano não é por falta de planos urbanísticos. Não é também devido à má qualidade dos planos.¹⁵¹ Os graves problemas são justificados pelo desenvolvimento das cidades, que é realizado em desconformidade com os planos aprovados nas Câmaras Municipais, e segue interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo.¹⁵² Assim, estes planos fictícios, chamados de “plano discurso” por Villaça,¹⁵³ cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir os agentes que comandam os investimentos urbanos, visto que, nas metrópoles, o capital imobiliário e as empreiteiras são grandes influenciadores na definição de investimentos urbanos que não obedecem a nenhum plano explícito.¹⁵⁴

Dessa forma, “como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado plano diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática.”¹⁵⁵ Assim, o planejamento municipal conta com conceitos polidos, retificados e reafirmados em seminários internacionais, que ignoram a realidade da maioria da população.

O resultado é evidente nas cidades: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns, não se trata de direitos universais, mas privilégios para poucos.¹⁵⁶ Ou seja, em vez de apresentar soluções para as desigualdades encontradas na cidade, o planejamento urbanístico funcionalista/modernista do século XX contribuiu para marginalizar ainda mais parte da cidade real, na medida em que os planos eram feitos conforme parâmetros pensados tecnocraticamente, a partir dos escritórios de arquitetos e urbanistas, longe de diagnóstico das condições reais da cidade.¹⁵⁷

¹⁴⁹ CARMONA, op. cit., p. 88

¹⁵⁰ BARBOSA, op. cit., p. 88.

¹⁵¹ MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias**. In: A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos, Petrópolis, RJ, Vozes, 2000, p.124

¹⁵² MARICATO, loc cit.

¹⁵³ VILLAÇA, F. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, & outros. **Metrópole e globalização**. São Paulo, Cedesp, 1999.

¹⁵⁴ MARICATO, op. cit., p.124

¹⁵⁵ Id., 2015, p. 86.

¹⁵⁶ Ibid., p. 87.

¹⁵⁷ BARBOSA, op. cit., p. 89.

O caráter político do planejamento, que a partir da Constituição de 1988 passou a ser regra jurídica, estabeleceu um vetor para a concretização do acesso ao direito à cidade.¹⁵⁸ Afirmar o caráter político do planejamento é fundamental para não se despolitizar a cidade e não retirá-la do espaço público e da ação coletiva.¹⁵⁹ Neste sentido, os movimentos sociais urbanos são extremamente necessários para trazer à superfície a discussão sobre instrumentos jurídicos urbanísticos e a cidade real. Assim, a luta popular e sua busca por um planejamento democrático da cidade evidencia as contradições de propostas de planos e planejamentos que vão no sentido de justificar investimentos públicos que beneficiam interesses privados ou que servem às estratégias de promoção pessoal dos detentores do poder na cidade¹⁶⁰, em detrimento de beneficiar as classes que foram expulsas dos centros urbanos para a periferia por planejamentos urbanos higienistas.

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. Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik afirmam, neste sentido, que o Plano Diretor deve ser editado a partir de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, embasando a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização.¹⁶¹ Assim:

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.¹⁶²

O Plano Diretor deve vincular as funções da propriedade às diretrizes e aos objetivos da política urbana estabelecida democraticamente no município. Assim sendo, necessita do protagonismo popular para garantir que sejam discutidas e reivindicadas condições para o exercício dos direitos, que apesar da previsão em igualdade formal, não está acessível a todos os segmentos sociais.¹⁶³ Ao eleger o direito à moradia como direito fundamental, o Estado traz para si o compromisso de efetivar o direito à moradia em igualdade de condições. Desse modo, o Poder Público assume a responsabilidade de intervir na dinâmica de mercantilização do espaço, buscando a minimização dos impactos de

¹⁵⁸ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017, p. 29.

¹⁵⁹ COSTA, op. cit., p. 64.

¹⁶⁰ Ibid., p. 64.

¹⁶¹ SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 40

¹⁶² SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, loc. cit.

¹⁶³ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 202. In: CASIMIRO, op. cit. p. 134.

concentração fundiária e conseqüente concentração de riquezas.¹⁶⁴

Neste sentido, importante lembrar o papel cada vez mais importante do Estado na produção do espaço urbano, visto que “é dele o controle do fundo público para investimentos e cabe a ele, sob forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo (seguindo, hipoteticamente, plano e leis aprovados nos parlamentos)”¹⁶⁵. O Poder Público é, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários, contudo, não é difícil perceber, que há uma “luta surda” pela apropriação dos fundos públicos, que é central para a reprodução da força de trabalho ou para a reprodução do capital no contexto urbano.¹⁶⁶

Diante dos problemas e dos desafios que o contexto urbano brasileiro apresenta, tais como a segregação territorial, a degradação urbana ambiental, o deficit habitacional a ausência de infraestrutura e serviços, elaborar políticas públicas e ações interventivas para a cidade ao lado da população garante uma maior eficiência e legitimidade para a atuação do poder público no atendimento das demandas sociais presentes na cidade real.¹⁶⁷ É necessário sempre ter em vista que o planejamento urbano deslocado da realidade da cidade age, muitas vezes, como um importante instrumento de dominação ideológica, que contribui para a consolidação de sociedades desiguais, visto que oculta a cidade real e preserva condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria.¹⁶⁸

Contudo, muitos fatores, como os interesses do mercado imobiliário, o interesse de empreiteiras, a prioridade às obras viárias, deram o rumo para a aplicação dos recursos públicos. Assim, o que mais se vê na conjuntura atual são planos sem obra e obras sem planos, seguindo interesses de articulações de capitais, proprietários de imóveis, além do financiamento de campanhas eleitorais,¹⁶⁹ assuntos que serão analisados de forma aprofundada no capítulo seguinte.

¹⁶⁴ BARBOSA, p. 65

¹⁶⁵ MARICATO, 2015, p. 25.

¹⁶⁶ Ibid., p. 25.

¹⁶⁷ GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político**. São Paulo: Manole, 2003, p. 165-166. In: CASIMIRO, op. cit. p. 134.

¹⁶⁸ MARICATO, 2015, p. 87.

¹⁶⁹ Ibid., p. 41.

3 O PAPEL DO ESTADO NA VIOLAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA

A necessária intervenção do Estado no domínio econômico para que parte do espaço urbano tenha como fim a moradia, significa profundas alterações nas estruturas da sociedade,¹⁷⁰ cuja desigualdade no acesso à terra remete aos tempos coloniais, acompanhadas de uma herança patrimonialista, na qual a terra é mediada pelo seu valor de troca. O patrimonialismo está ligado à desigualdade social histórica, notável e persistente, que marca cada poro da vida no Brasil, como expõe Maricato, que frisa que esta marca – patrimonialismo – se refere também à privatização do aparelho de Estado, tratado como coisa pessoal,¹⁷¹ voltando a estrutura, os investimentos e os fundos públicos para a serventia de classes dominantes.

Assim, o histórico do processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, quando lido através da participação do poder público no investimento de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços urbanos, apresenta uma atuação muito inferior daquela necessitada pelas cidades e pelos cidadãos. Durante a urbanização brasileira, o financiamento de desenvolvimento urbano foi demarcado espacial e socialmente com a concentração reiterada dos recursos públicos em apenas algumas áreas privilegiadas das cidades.¹⁷²

A concentração de terras nas mãos das classes mais abastadas, inclusive para fins meramente especulativos, tem contado com o suporte do aparato estatal nas três instâncias de poder – legislativa, administrativa e judiciária – desde os tempos do Brasil Colônia.¹⁷³ Neste sentido, vale o estudo sobre o papel do Poder Público na violação do direito à moradia, com o fortalecimento do mercado imobiliário, que se configurou como um reprodutor de desigualdades, assim como criador de segregação territorial. Neste contexto, o Estado não é um mero expectador, mas um importante ator e partícipe da estruturação do espaço urbano.

3.1 O Estado como investidor nos fluxos financeiros imobiliários

Ao olhar a cidade, é possível destacar alguns dos agentes nela presentes e seus interesses. Orlando Alves traz alguns deles. Para os moradores, a moradia tem valor de uso, e esse valor de uso tem uma relação direta com sua cultura, suas formas de vida e suas necessidades. Já os corretores de imóveis buscam lucros através da compra e venda de

¹⁷⁰ BARBOSA, op. cit., p. 65

¹⁷¹ MARICATO, 2015, p. 27.

¹⁷² FURTADO et al. **Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 119 a 120.

¹⁷³ SOTTO, op. cit., p. 267.

moradias, operando no mercado de moradia buscando obter valor de troca. Os proprietários de terras urbanas também buscam obter valor de troca e, para tanto, procuram alcançar o máximo de valorização das suas propriedades. Da mesma forma, os incorporadores da indústria da construção de moradias precisam criar valores de uso para os moradores, com o objetivo de criar valores de troca.¹⁷⁴

Assim, o autor chama atenção para a diversidade de agentes e interesses que intervêm sobre a construção da cidade e suas diferentes formas de se relacionar com as moradias: valores de usos e valores de troca. Essa abordagem permite ver a cidade como é: uma arena onde se defrontam diferentes agentes com interesses próprios.¹⁷⁵ Neste contexto, uma vez reconhecida a moradia como direito fundamental, os agentes governamentais têm como obrigação garantir o acesso à moradia, ou seja, deveriam se preocupar em garantir o acesso da população à moradia como valor de uso. Contudo, nesta luta pela cidade, o Estado se alinha, muitas vezes, ao capital imobiliário, gerando o desfinanciamento e abandono das políticas públicas que visam garantir o acesso à moradia, visto que estes movimentos são essenciais para que a demanda seja cativa ao mercado.¹⁷⁶

O Estado tem práticas de investimento definidas por interesses diversos, valendo a pena citar três linhas de orientação do investimento público urbano expressas por Maricato: aquela orientada pelos interesses do mercado imobiliário, cujo motor é a valorização imobiliária; aquela definida pelo marketing urbano, cujo motor é a visibilidade; aquela definida pela relação clientelista, que responde a interesses eleitorais.¹⁷⁷

Nesse contexto, é importante ressaltar que a composição das forças políticas que sustentam o poder na cidade (chamado de poder urbano por Rolnik) são formadas por um grupo social diretamente relacionado ao acúmulo do capital nas esferas dominantes. Assim, na prática, isto significa que a ação do poder urbano tende a favorecer a acumulação do capital nas mãos deste grupo, transformando o espaço urbano em um campo de investimento do capital. Dessa forma, a pressão da classe capitalista exercida sobre a ação do Estado se dá a fim de maximizar a rentabilidade e o retorno de investimentos.¹⁷⁸

Desse modo, a região em que a cidade se insere é essencial para diferenciar o grau e a intensidade de problemáticas relacionadas com emprego, habitação, transportes, lazer,

¹⁷⁴ SANTOS JUNIOR, 2017, p. 13-14.

¹⁷⁵ Ibid., p. 14-15.

¹⁷⁶ GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. **Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia.** Cadernos Metrôpole, v. 24, 2022, p. 452.

¹⁷⁷ MARICATO, 2015, p. 24-25.

¹⁷⁸ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 54-55.

água, esgotos, educação e saúde. Segundo Milton Santos, isso era menos verdade na primeira metade deste século, contudo, a urbanização corporativa, ou seja, aquela empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, agravou as consequências da expansão capitalista, cuja principal fonte são os recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos em detrimento dos gastos sociais.¹⁷⁹

Segundo Royer, a crise fiscal do Estado, associada à reestruturação da apropriação do excedente no sistema mundial, implicou um afastamento notório no direcionamento de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos. A política habitacional, como política pública voltada à efetivação do direito à moradia, também foi afetada por esta crise.¹⁸⁰ A provisão habitacional, que, inicialmente, era compreendida como uma política de bem-estar, foi retirada dos discursos universalistas dos direitos fundamentais e se aproximou da lógica seletiva dos mercados, sendo associada com uma ordem financeira de acumulação de capital.¹⁸¹

A habitação foi afetada pelo dismantelamento das instituições básicas de bem-estar e pela mobilização de uma série de políticas com o objetivo de ampliar a disciplina de mercado, a competição e a mercantilização. Essas novas ideias confrontaram os sistemas nacionais de bem-estar social e as composições econômicos políticos em torno da moradia previamente existente no país.¹⁸²

Neste sentido, a partir da década de 70, durante uma fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado desidrataram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora, ou seja, alguns dos direitos fundamentais assumiram a lógica do valor de troca.¹⁸³ Dessa forma, o orçamento público e os fundos financeiros do Estado deixaram de ser responsáveis pela universalização das políticas públicas, limitando-se ao atendimento de demandas focalizadas e ao fomento das economias de mercado.¹⁸⁴

Assim, como se vê, o Estado não foi diminuído, ainda possuindo grande importância nas políticas neoliberais, no entanto, este adaptou-se às exigências das grandes

¹⁷⁹ SANTOS, 2008, p. 105.

¹⁸⁰ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 13.

¹⁸¹ ROYER, loc. cit.

¹⁸² ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2015, p. 35-36.

¹⁸³ ROYER, op. cit., p. 13.

¹⁸⁴ ROYER, loc. cit.

corporações e do capital financeiro, enfraquecendo apenas em relação às políticas sociais.¹⁸⁵ É dessa forma que essa demanda é transformada em mercadoria, com o protagonismo do Estado e do sistema político na abertura dessa nova frente de neoliberalização das políticas urbanas e sociais.¹⁸⁶ Neste processo, o Estado acaba transferindo a responsabilidade de atendimento dos direitos sociais para empresas de plataforma que se posicionam apenas como intermediadoras do serviço, transformando o cidadão em “consumidor”, perdendo seu lugar de usuário de serviços públicos a ser protegido e atendido pelo Estado.¹⁸⁷

É este mesmo Estado que permite, por exemplo, uma inserção discricionária na distribuição de benefícios e investimentos urbanos, assim, os bens e serviços são disponibilizados de modo insuficiente em bairros economicamente vulneráveis, sendo obtidos através de processos lentos e altamente mediados pelo sistema político-eleitoral.¹⁸⁸ Esta definição do investimento público em infraestrutura (água, luz, asfalto, esgoto etc) e equipamentos (escolas, hospitais, creches, parques, entre outros) também é decisiva na lógica do mercado imobiliário, na medida que estes investimentos produzem as localizações mais valorizadas.¹⁸⁹ Neste contexto, as políticas públicas e a mobilização de fundos públicos são usadas como meios para viabilizar e movimentar fluxos financeiros.¹⁹⁰

Assim, percebe-se que o processo de valorização de determinadas áreas na cidade tem como agente fundamental o Estado, visto que o poder público é responsável pela instalação de maior parte dos equipamentos urbanos na cidade e tende a concentrar seus investimentos nas áreas centrais.¹⁹¹ A forma como o Estado atua na configuração do espaço urbano é tendenciosa, visto que tende a atender os interesses da classe média e da elite, com movimentos justificados por sua construção histórica ligada e financiada pela burguesia.¹⁹²

Nota-se, portanto, que o Estado tem um papel histórico no fortalecimento do mercado imobiliário, visto que assumiu o papel de garantir demanda para o mercado, sendo guiado, portanto, a partir das expectativas de remuneração dos capitais investidos e não nas necessidades, demandas e desejos da população.¹⁹³ Assim, o mercado imobiliário tem forte influência na disputa do espaço urbano, visto que segue um modelo desenvolvimentista em que preza puramente pelo crescimento econômico,¹⁹⁴ em detrimento da qualidade de vida.

¹⁸⁵ MARICATO, 2015, p. 73.

¹⁸⁶ GUERREIRO; ROLNIK; MARÍN-TORO, op. cit., p. 454.

¹⁸⁷ Ibid., p. 452.

¹⁸⁸ ROLNIK, 2019, p. 29.

¹⁸⁹ Id., 1988, p. 64.

¹⁹⁰ GUERREIRO; ROLNIK; MARÍN-TORO, op. cit., p. 452.

¹⁹¹ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H., op. cit., p. 80-81.

¹⁹² Ibid., p. 81.

¹⁹³ GUERREIRO; ROLNIK; MARÍN-TORO, op. cit., p. 452.

¹⁹⁴ GOMES, op. cit, p. 41

Não se exclui, aqui, os problemas decorrentes da inércia estatal, e da ausência de planejamento urbano de qualidade, contudo, a ineficiência das políticas públicas vão muito além de simples ausência estatal,¹⁹⁵ visto que o Estado desempenhou um papel ativo, e não meramente omissivo, na expansão urbana desordenada das cidades brasileiras a partir da industrialização da economia brasileira, causando o fortalecimento do mercado imobiliário formal.¹⁹⁶

Frisa-se que políticas públicas habitacionais foram desenvolvidas tardiamente, quando as cidades já experimentaram os efeitos colaterais da expansão urbana desordenada, assim, até o momento, as periferias seguem sendo sufocadas com projetos tardios e incompletos de ações “remediadoras”.¹⁹⁷ Dessa forma, a escassez de recursos públicos direcionadas às áreas periféricas gerou a ausência de infraestrutura e serviços.

Além disso, as políticas desenvolvidas serviram muito mais à captação da poupança pública para realizar investimentos na infraestrutura que era solicitada pelo setor produtivo do que ao atendimento habitacional das classes despossuídas.¹⁹⁸ Instala-se, assim, como observa Milton Santos, um ciclo vicioso, pelo qual “a expansão territorial da cidade e a especulação imobiliária se dão paralelamente e em que os investimentos públicos em serviços e infraestrutura, em vez de corrigir desigualdades, acabam por acelerar o processo, agravando a segregação socioespacial na cidade”.¹⁹⁹

Dada a relevância do papel desempenhado pelo Estado no processo de acumulação e expansão do setor dos grandes empreiteiros de obras públicas, a relação entre estes dois setores, segundo Iacovini, é um fenômeno sociológico que se funda numa “articulação funcional”, assim, defende que as relações entre Estado e grandes empreiteiras são um dos pilares que sustentam o pacto básico de dominação capitalista no Brasil.²⁰⁰

Mesmo em governos progressistas, no qual houve a retomada dos investimentos públicos, inclusive os voltados à habitação após terem sido freadas pelas travas neoliberais que proibiram gastos sociais,²⁰¹ o esquema político era pensado para atender simultaneamente o segmento empresarial da construção civil e aos movimentos de moradia, uma das bases políticas do mandato.²⁰² Isso ocorreu, pois, segundo Maricato, tanto os movimentos sociais

¹⁹⁵ OSÓRIO, op. cit., p. 11

¹⁹⁶ SOTTO, op. cit., p. 21.

¹⁹⁷ FUTARDO, op. cit., p. 119 a 120.

¹⁹⁸ SOTTO, op. cit., p. 267-268.

¹⁹⁹ SANTOS, op. cit., p. 60. *In*: SOTTO, op. cit., p. 20

²⁰⁰ IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata**: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019, p. 159.

²⁰¹ MARICATO, 2015, p. 37.

²⁰² IACOVINI, 2019, p. 110-111.

que construíram a proposta da Reforma Urbana, quanto os partidos políticos de esquerda, foram engolidos pela institucionalidade, em que reina um capitalismo de compadrio, patrimonialista, da política do favor e clientelista.²⁰³

Assim, o Estado atua no sentido de garantir minimamente a existência de um mercado de obras públicas para as empreiteiras, visto que a construção civil foi um dos setores prioritários da política de crescimento econômico graças aos investimentos em obra de infraestrutura e habitação.²⁰⁴ Grande parte da população que saiu da condição de pobreza para a base da pirâmide, empregou-se na construção civil.²⁰⁵ Neste contexto, a construção civil assume o papel de apoiar a manutenção do jogo político-eleitoral, tanto por meio do aumento do número de empregos, quanto por meio, por exemplo, de doações de campanha e da constituição de obras de visibilidade que promovam símbolos de atuação estatal.²⁰⁶

Para firmar esta relação entre agentes da classe política e empresas contratadas, utilizou-se, muitas vezes, de meios corruptos. Embora o tema tenha tido um maior destaque nas últimas décadas no país, trata-se de um processo recorrente em diferentes momentos da história brasileira.²⁰⁷ Segundo Maricato, a corrupção generalizada é notável na América Latina, sendo subproduto do exercício de poder que passa por uma esfera pessoal, privatizando o interesse público, mantendo, no sistema político e no Judiciário, características de atraso e de pré-modernidade, que sobrevivem durante os processos de modernização, industrialização e urbanização dos países.²⁰⁸ Dessa forma, com poder normativo para estabelecer as regras de construção da cidade e com instrumentos para aplicá-las, o Estado tem sido um dos protagonistas de transformações, contradições e disputas em torno do território.²⁰⁹

Diante do exposto, será estudada a aplicação seletiva das leis, que constitui-se, atualmente, como uma das maiores causas da relativização do direito à moradia, cujas consequências aumentam a insegurança jurídica dos moradores que vivem em assentamentos informais, apesar da proteção destinada à moradia na nova ordem legal urbanística.

²⁰³ MARICATO, 2015, p. 105.

²⁰⁴ Ibid., p. 106.

²⁰⁵ Ibid., p. 106.

²⁰⁶ IACOVINI, 2019, p. 157-159.

²⁰⁷ Ibid., p. 157-159.

²⁰⁸ ROLNIK, Raquel et al (orgs.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.** São Paulo: FAUUSP, 2018. In: ROLNIK, R. . Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 22, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>. Acesso em: 17 ago. 2022.

²⁰⁹ Ibid.

3.2 A aplicação seletiva da legislação: a relativização do direito à moradia na cidade informal

Como já exposto, a Constituição Federal veio como um importante marco legal para os direitos fundamentais, em especial o direito à moradia, incluído pela EC 26/2000. Assim, as legislações que se sucederam vieram no sentido de confirmar este novo paradigma, em que o comprometimento contra a concentração de terra e a favor de uma cidade mais justa se tornaram princípios basilares. Contudo, conforme exposto, o Estado tem um papel ativo nos fluxos econômicos imobiliários, apoiando um modelo desenvolvimentista de cidade. Neste contexto, o mercado imobiliário formal é fortalecido na disputa do espaço urbano, em detrimento das classes despossuídas que têm seu direito à moradia digna violado, ao serem expulsas do centro da cidade para as periferias.

Essa divisão entre os centros urbanos e as periferias, cria uma separação na cidade, sendo agora dividida entre a cidade formal, áreas que se valorizam e fazem parte do mercado imobiliário formal, e a cidade informal, áreas periféricas onde existe pouco provimento de infraestrutura, cujas moradias são construídas nos moldes que os recursos permitem.²¹⁰ O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão significativo que podemos repetir que “a regra se tornou exceção, e a exceção, regra”, assim, a cidade legal caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria.²¹¹

Nos assentamentos populares das cidades do mundo, conforme Rolnik, a categoria “ilegal” não deve e não pode ser absolutizada. Quando os moradores ocupam uma terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão, em princípio, violando a lei, todavia, em muitos casos, o proprietário ainda não existe formalmente, levando muitas vezes à consolidação da ocupação.²¹² Assim, em vários casos, a maioria dos habitantes vive em situações de posse que podem ser considerados como paralegais, semilegais ou quase legais, sendo tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades, como será visto a seguir.²¹³

Quando se estuda o processo de urbanização brasileira, afetado pelo capitalismo industrial, como já realizado neste trabalho, pode-se observar de forma evidente a razão pela qual as classes populares têm uma forte demanda por moradia digna. Durante a urbanização do país, a burguesia contribuiu com o surgimento da classe trabalhadora, com baixos salários, o que afetou na construção da cidade, uma vez que a moradia digna não estava incluída no

²¹⁰ MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em perspectiva, v. 14, 2000, p. 30.

²¹¹ MARICATO, loc. cit.

²¹² ROLNIK, 2015, p. 145.

²¹³ ROLNIK, loc. cit.

valor do salário. No mesmo raciocínio, percebe-se que a cidade capitalista, acabou por influenciar e reproduzir a criação e manutenção das favelas, localizadas em lugares periféricos e distantes do grande centro produtor.²¹⁴

A terra no Brasil, tornou-se, desde cedo, mercadoria estratégica a uma classe específica, parte da elite: os proprietários de terra. Assim, os proprietários capitalistas começaram a gerar lucro com o aumento do valor de seus ativos, com isso, os preços da propriedade imobiliária elevaram-se cada vez mais.²¹⁵ Vale atentar que isso não torna necessariamente uma cidade melhor, mas, sem dúvida, a torna mais cara, tendo como consequência a criação de uma situação em que os ricos podem cada vez mais exercer seu domínio sobre toda a cidade.²¹⁶

O resultado destes processos de especulação imobiliária, que gera a concentração de terra nas cidades, faz com que os preços dos terrenos subam e tornam-se inacessíveis para grande parte da população trabalhadora. É neste processo de concentração fundiária, em que diversos terrenos encontram-se em posse dos mais ricos, que visualizamos a cidade cheia de “vazios”, em consequência deste processo grande parte da população tem violado seu direito à moradia.²¹⁷ Assim, para parte da classe trabalhadora, menos qualificada e com salários baixos, marginalizados, restou reivindicar à moradia ou submeter-se a inúmeras situações de exploração da força de trabalho, a fim de comprar uma porção de terra na cidade ou viver submetida ao mercado imobiliário.²¹⁸

Esta divisão entre cidade formal e informal abre espaço para a realização de intervenções higienistas, executadas pelo Poder Público no intuito de “recuperar” ou “renovar” áreas urbanas tidas como insalubres para, na verdade, expulsar a população pobre e devolver as áreas “reurbanizadas” ao mercado imobiliário formal.²¹⁹

Assim, mesmo quando o Estado financia a construção dos conjuntos habitacionais, ele ainda privilegia os concentradores fundiários, localizados às margens da cidade, enquanto no centro encontram-se terrenos vazios em processo de valorização.²²⁰ Nas periferias, em áreas ditas deterioradas, está a única alternativa da parte mais pobre vivenciarem o direito à cidade, visto que na maioria das vezes, são expulsos dela.²²¹

²¹⁴ BARBOSA, op. cit., p. 34.

²¹⁵ HARVEY, David. *Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade*. Novos cadernos NAEA, v. 12, n. 2, 2010, p. 271.

²¹⁶ HARVEY, loc. cit.

²¹⁷ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 84-85.

²¹⁸ Ibid., p. 77.

²¹⁹ SOTTO, op. cit., p. 269.

²²⁰ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 84-85.

²²¹ MARICATO, 2015, p. 62.

Embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de várias normas, decretos e leis ao longo dos anos, as ações de regularização são processos que se estendem por décadas. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, foram ampliados os recursos públicos disponíveis para investimentos na urbanização das favelas do país, contudo, o que se observou foi uma geografia seletiva de quais áreas seriam urbanizadas, além de diversas remoções em decorrência da implementação de projetos e obras, inclusive com uso da violência.²²²

Esta situação, cheia de contradições, faz com que movimentos sociais emergem para reivindicar seus direitos fundamentais, uma vez que o Estado, ao positivar estes direitos, se comprometeu a assegurar condições mínimas de sobrevivência, bem como o direito à moradia, além de garantir que a terra cumpra sua função social, como evidenciado nos Artigo 182 da Constituição Federal de 1988.²²³ Contudo, entre a lei e sua aplicação há um abismo mediado pelas relações de poder na sociedade, visto que, no Brasil, a aplicação da lei depende de para quem é destinada. Essa flexibilidade, segundo Maricato, inspirou também o “jeitinho brasileiro”, e contribui para moldar uma legislação positivista a uma sociedade em que o exercício do poder se ajusta às circunstâncias.²²⁴

Leis, instituições e processos de tomada de decisão que são relacionados ao acesso e ao uso da moradia e da terra são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade. Assim, a gestão do solo e as estratégias de planejamento urbano têm uma enorme incidência sobre as possibilidades de acesso, ou bloqueio, à terra urbanizada para os moradores de menor renda.²²⁵

Assim, a aplicação da lei segue caminhos imprevisíveis quando se trata de contrariar interesses dominantes. Leis progressistas podem resultar em decisões conservadoras, uma vez que os julgamentos não deixam de lado as relações pessoais ou de compadrio, presentes na luta pela construção da cidade.²²⁶ O Executivo e o Legislativo evitam aplicar leis tão avançadas, enquanto o Judiciário prefere esquecer que o direito à moradia é absoluto na CF, enquanto o direito à propriedade é relativo à função social.²²⁷

Esse paradoxo na aplicação da lei assume contornos muito complexos na cidade. Além de remeter para a ilegalidade parte da população que não tem acesso ao mercado formal, há uma correlação entre lei urbanística e mercado imobiliário capitalista. O

²²² ROLNIK, 2015, p. 257.

²²³ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , **op. cit.**, p. 82.

²²⁴ MARICATO, 2000, p. 32.

²²⁵ ROLNIK, 2015, p. 125.

²²⁶ MARICATO, 2015, p. 78.

²²⁷ *Ibid.*, p. 62.

financiamento se aplica somente aos imóveis legais. Os bancos, de modo geral, oferecem poucos financiamentos para imóveis populares, tendo em vista a ilegalidade generalizada desses imóveis, cuja documentação não corresponde às exigências legais. Assim, os financiamentos são destinados apenas aos imóveis legais, excluindo grande parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia.²²⁸

A luta pela terra é um processo árduo, historicamente há marginalização dos movimentos sociais no Brasil que reivindicam o direito à moradia.²²⁹ A aplicação da lei é um importante instrumento para manutenção de poder concentrado e de privilégios nas cidades, refletindo e promovendo, a desigualdade social no território urbano.²³⁰ Existe uma violência simbólica presente no cotidiano que busca deslegitimar a luta daqueles que se reconhecem enquanto cidadãos capazes de reivindicar seus direitos, assim, nas periferias, surge, muitas vezes o receio de buscar o Estado como protetor de seus direitos.

Assim, os habitantes das periferias evitam procurar a Justiça, muito menos a polícia, que tem hábito de invadir as casas quando bem entender, usando como justificativa a condição de “ilegalidade” dos moradores.²³¹ Em um estudo realizado por Boaventura de Souza Santos, evidencia-se que o medo do despejo, ou de chamar atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra, é um dos principais motivos para que os moradores não procurem o Estado. Assim, a legislação oficial não é seguida na favela e a polícia e o judiciário são vistos como ameaça,²³² uma vez que os moradores acreditam que a qualquer momento estes agentes podem gerar a desocupação de suas moradias.

Ao que parece, no sistema jurídico nacional, a legalidade da posse da terra repercute sobre todas as outras relações sociais, mesmo que nenhuma relação tenha com a terra ou com a habitação.²³³ “Nós éramos e somos ilegais” foi a frase usada por um antigo morador da periferia, que temia a repressão do Estado ao buscar a proteção de seus direitos.²³⁴ As pesquisas e trabalhos de Pedro Abramo demonstram que, nos assentamentos populares informais, muitas vezes é constituída uma “autoridade local”, que é legitimada segundo processos históricos dentro das comunidades e são mediadoras de conflitos.²³⁵ Boaventura de

²²⁸ MARICATO, 2000, p. 32.

²²⁹ SANTOS JUNIOR, 2017., p. 91.

²³⁰ MARICATO, 2003, p. 151.

²³¹ ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **Pobre cidade grande**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 10 maio 1997, Jornal de Resenhas, p. 10.

²³² SANTOS, Boaventura de Souza. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada**. 1993, p. 45. In: SOUZA Jr., J. G. (org.). *Introdução crítica ao direito*. Brasília, UnB, 1993, p. 155

²³³ MARICATO, 2003, p. 155.

²³⁴ SANTOS, 1993. In: MARICATO, 2003, p. 155.

²³⁵ ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n.2, 2007. In: ROLNIK, 2015, p. 143.

Sousa Santos caracteriza as normas e regras que regem a gestão dos territórios nos assentamentos populares como “um direito interno, não oficial e precário, gerido pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio das comunidades decorrentes da luta pela habitação”²³⁶.

Ao analisar a situação, mostra-se evidente a grande disparidade entre a relevância conferida ao direito à moradia e a eficácia das normas que se relacionam com tal direito. Neste sentido, Maricato traz o questionamento: “O direito à moradia é absoluto na nossa constituição. O direito à propriedade privada não é absoluto. Mas como as leis são aplicadas? Como se o direito à propriedade fosse absoluto e o direito à moradia fosse relativo”²³⁷.

Muitos são os fatores que determinam a ausência de aplicação das normas urbanas, sendo a localização da terra o principal dos fundamentos. Assim, em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, se impõe a lei do mercado em detrimento da norma jurídica.²³⁸ Na cidade legal, a ausência do controle urbanístico, ou seja, de fiscalização em grandes construções ou de uso e ocupação do solo, é gerada por pequenas corrupções no meio urbano,²³⁹ a fim de flexibilizar as normas em favor da construção civil e do mercado imobiliário, assim como da propriedade privada.

Conforme defende Maricato, a legislação urbana detalhista e abundante, a aplicação discriminatória da lei, a gigantesca ilegalidade e a predação ambiental constituem um ciclo de aplicação seletiva da lei.²⁴⁰ Na cidade, isto se mostra como “um reflexo da especulação imobiliária porque a propriedade capitalista é uma necessidade como mercadoria para a reprodução do ambiente construído”²⁴¹, enquanto, no campo, tal situação é evidenciada pela proteção das grandes propriedades fundiárias.

Neste mesmo sentido, a autora Costa traz o conceito “cerca jurídica da terra” para estabelecer o conjunto de normas jurídicas que garante o conceito jurídico de propriedade privada, impedindo o acesso à terra aos não-proprietários.²⁴² O poder de polícia sobre o uso das terras públicas urbanas é exercido de forma discriminatória nos diversos bairros da cidade.²⁴³ Assim, em bairros em que o mercado imobiliário tem interesse, a proteção da propriedade privada é intensa, sendo alvo de diversas ações possessórias, além de ações de desapropriação por interesse público, que muitas vezes, é usado em benefício dos fluxos

²³⁶ SANTOS, 1993, p. 45. *In*: ROLNIK, 2015, p. 144.

²³⁷ MARICATO, 2015, p. 27.

²³⁸ *Id.*, 2003, p. 159.

²³⁹ *Id.*, 2000, p. 30.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 30.

²⁴¹ COSTA, *op. cit.*, p. 58.

²⁴² COSTA, *loc. cit.*

²⁴³ MARICATO, 2003, p. 157.

imobiliários, como anteriormente exposto.

Assim, na desocupação das propriedades privadas, seja por meio de desapropriação por interesse público ou por ação possessória, a população pobre tem que sair. A justificativa é evidente: do ponto de vista do capital, a população pobre desvaloriza as regiões, pesa negativamente sobre o preço do terreno urbano e impacta a taxa de lucro.²⁴⁴ Assim, a favela é território inimigo, que deve ser eliminado das áreas em que se busca valorização. Nas palavras de Raquel Rolnik, “é inimigo do capital imobiliário porque desvaloriza a região; da polícia, porque em seus espaços irregulares e densos é difícil penetrar; dos médicos porque ali, os espaços sem saneamentos, proliferam os parasitas que se reproduzem nos esgotos a céu aberto.”²⁴⁵

Neste contexto de aplicação de leis, Arantes expõe a situação que chama de “desenvolvimento moderno do atraso”, no qual negociações paralelas às leis são válidas e a lei só é aplicada quando influencia o processo de valorização do solo, que exige uma “limpeza urbana”, acompanhada pela expulsão da população pobre para a periferia, e pela criação de novas ocupações ilegais em áreas sem infraestrutura ou de proteção ambiental.²⁴⁶

Contudo, apesar da excessiva proteção do Estado em impedir que não proprietários constituam moradia em “terrenos alheios”, é evidente que o Poder Público tem sido “tolerante” em relação às ocupações ilegais, como se pode observar em áreas de proteção ambiental.²⁴⁷ No modo de produção capitalista, a terra que ainda não foi tomada como propriedade pelo capital é a que resta para ser ocupada pela população de baixa renda, que não é inserida no mercado formal,²⁴⁸ assim, as áreas ambientalmente frágeis (beiras de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale), que merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que sobram para a moradia de grande parte da população.²⁴⁹

Para os assentamentos ilegais em áreas que não interessam ao mercado imobiliário a fiscalização é condescendente (ou inexistente). Mesmo nas áreas de proteção ambiental, sobre as quais incidem leis em várias esferas (federal, estadual e municipal). A precariedade de fiscalização é proposital. Isto ocorre porque as áreas de proteção ambiental são priorizadas, inclusive pelo Poder Público, para ocupação pela população pobre.²⁵⁰

²⁴⁴ MARICATO., 2015, p. 112.

²⁴⁵ ROLNIK, 1988, p. 69.

²⁴⁶ ARANTES, op. cit., p. 10.

²⁴⁷ MARICATO, 2003, p. 157.

²⁴⁸ COSTA, op. cit., p. 2.

²⁴⁹ MARICATO, 2015, p. 82.

²⁵⁰ MARICATO, 2000, p. 32.

Rolnik explica que, seja por parte da esquerda ou da direita no espectro político-partidário, o mundo da política precisa competir pelo voto popular. Foi dessa forma que os investimentos em urbanidade, a tolerância, a autorização ou mesmo a promoção de assentamentos precários converteram-se em um potente dispositivo eleitoral, com grandes possibilidades de retorno político.²⁵¹ O território popular é, assim, permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber recompensa por parte daqueles que foram beneficiados com recursos públicos, de forma seletiva.²⁵²

Assim, frisa-se que esta “tolerância” não é por ausência de legislação e que está longe de significar uma política de respeito aos carentes ou ao direito de moradia. É, nestas áreas, que parlamentares insensíveis à questão social ou ambiental têm interesse na manutenção da moradia, visto que funciona como meio de conceder favores aos moradores de áreas vulneráveis, com ausência de provisão de infraestrutura e serviços públicos.²⁵³ Este pacto territorial é firmado entre as classes dominantes e os grupos sociais, baseando-se em uma ordem urbanística que não visa incorporar as diferentes formas de ocupação do espaço, apenas tolera, de forma bastante seletiva.²⁵⁴ Assim, ao serem “reconhecidas”, as exceções são “premiadas” com o direito de permanecer, com investimentos públicos pontuais em infraestrutura e serviços urbanos, sentindo-se devedoras de favores a políticos.²⁵⁵

Assim, o “desconhecimento” da produção ilegal de moradia nestas áreas é a regra, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político.²⁵⁶ Dessa forma, inseguras por ocupar uma terra em condições ilegais, as comunidades se submetem, muitas vezes, à proteção de partidos, parlamentares e governantes, alimentando a relação clientelista buscada pelo Estado, que será agora estudada.²⁵⁷

3.3 Clientelismo: o direito à moradia usado como moeda de troca político-eleitoral

O conceito de clientelismo foi amplamente utilizado pelos antropólogos que procuravam elucidar as relações de poder pessoal existentes em pequenas comunidades a partir do final da década de 50 e início dos anos 60. Nessa época, as independências das antigas colônias europeias, a Revolução Cubana, entre outros acontecimentos, motivaram um

²⁵¹ ROLNIK, 2015, p. 146.

²⁵² ROLNIK, loc. cit.

²⁵³ MARICATO, 2003, p. 157-158.

²⁵⁴ ROLNIK, 2015, p. 147.

²⁵⁵ ROLNIK, loc. cit.

²⁵⁶ MARICATO, 2003, p. 157.

²⁵⁷ Id., 2015, p. 87.

progressivo interesse pelo estudo das “sociedades em desenvolvimento” pelos cientistas sociais, assim, torna-se comum o uso do clientelismo como paradigma de explicação para os desajustes entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas.²⁵⁸

No Brasil, as lutas históricas em torno da moradia transformaram a pauta em extremamente relevante para a disputa político-eleitoral, visto que grande parte da população sofre com os problemas urbanos, assim, o Direito à Moradia parece ser instrumentalizado, assim como os outros direitos sociais, como lastro para fluxos financeiros e justificativa para as políticas propostas pelo Estado e pelo sistema político.²⁵⁹ Em contextos democráticos, no qual os partidos políticos disputam votos nesses territórios, a “superação” das impossibilidades legais para reconhecer a existência do assentamento e permitir a provisão de serviços e equipamentos transforma-se em potente moeda político-eleitoral, Rolnik expõe que “este mecanismo tem sido fundamental para manter a desigualdade e o controle da cidade pelas elites, ao mesmo tempo em que reproduz mandatos políticos, constituindo vastas bases eleitorais para os partidos”.²⁶⁰

A histórica conexão entre a intervenção nesses territórios e processos políticos eleitorais têm sido apontada por diferentes autores ao longo dos anos.²⁶¹ Embora a narrativa dominante trate os assentamentos informais como “resultados da ausência do Estado” ou territórios onde o “Estado não chega”, a formação, a consolidação e a remoção desses assentamentos têm sempre sido constituídas e mediadas pelo Estado.²⁶² Por este motivo, não se pode falar em completa ausência do estado diante das favelas, visto que o Estado se mostra presente nas periferias em forma de clientelismo, utilizando intervenções pontuais e individuais, como moeda de troca política. Neste sentido, fala-se sobre a “presença e ausência seletivas do Estado”.²⁶³

A política clientelista “moderna” é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser mais “instrumentais”, assim, sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal, ofertando benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar a maximizar o seu arco de influência eleitoral.²⁶⁴ A

²⁵⁸ AVELINO FILHO, George. **Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas**. Novos Estudos, n. 38, 1994, p. 1-2.

²⁵⁹ GUERREIRO; ROLNIK; MARÍN-TORO, op. cit., p. 453-453.

²⁶⁰ ROLNIK, 2015, p. 145.

²⁶¹ IACOVINI, 2019, p. 95.

²⁶² ROLNIK, 2015, p. 145.

²⁶³ LEEDS, E. **Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 235. In: IACOVINI, 2019, p. 95

²⁶⁴ AVELINO FILHO, op. cit., p. 2.

maior parcela dos investimentos em urbanização ocorrem somente após a ocupação do território, apresentando grandes dificuldades em atender os moradores destes territórios, a disputa pelo acesso ao investimento é acirrada e tem grande importância político-eleitoral.²⁶⁵

Dessa forma, desde a década de 1940, o Estado, mesmo que de maneira pontual ou incipiente, esteve presente realizando pequenas obras nas favelas cariocas, tais como uma escadaria, a instalação de bicas d'água e redes de encanamento, entre outras pequenas ações.²⁶⁶ Mesmo que, em alguns momentos, esta relação não seja tão evidente, persistia práticas clientelistas, de troca de favores do poder público com moradores de favela, mesmo em períodos em que o voto não era universal, no início do século XX, no qual os moradores da periferia sequer possuíam direito ao voto, ou na era Vargas, cuja base de apoio era constituída sobre o trabalhador formal, que raramente coincidiam com os moradores de favela.²⁶⁷

Os assentamentos informais constituem um importante mercado de votos, tendo em vista que são formados por uma população historicamente vulnerável (renda familiar baixa, alto nível de desemprego e baixo nível de escolaridade etc.) e apresenta um tecido urbano precário, com necessidade de inúmeras intervenções.²⁶⁸ Por este motivo, a precariedade dos assentamentos interessa politicamente, visto que alimenta o clientelismo, por meio do oferecimento de benesses em troca de votos.²⁶⁹ Neste contexto, o clientelismo é mostrado na sua versão mais estatal e partidária, onde é produto do desajuste entre a estrutura social e o sistema político.²⁷⁰

Na América Latina, a desigualdade social é resultado de uma herança de cinco séculos de dominação, com forte acento patrimonialista. Maricato traz como principais características do patrimonialismo: a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; a existência de correspondência entre a detenção de patrimônio e o poder político e econômico.²⁷¹ Dessa forma, o clientelismo, coronelismo ou oligarquia são os conceitos estreitamente ligados ao legado do patrimonialismo.²⁷²

Vários autores brasileiros se detiveram em analisar as especificidades deste

²⁶⁵ ROLNIK, 2015, p. 145.

²⁶⁶ IACOVINI, 2019, p. 95.

²⁶⁷ BURGOS, M. **Dos parques proletários ao Favela-Bairro**: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A., ALVITO, M. Um século de favela (pp.25-60). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 39. In: IACOVINI, 2019, p. 94.

²⁶⁸ IACOVINI, 2019, p. 90.

²⁶⁹ SOTTO, op. cit., p. 268.

²⁷⁰ AVELINO FILHO, op. cit., p. 1-2.

²⁷¹ MARICATO, 2015, p. 78.

²⁷² MARICATO, 2015, p. 78.

histórico de desenvolvimento urbano no Brasil: Celso Furtado atribui-lhe características de defasagem e contemporaneidade; Florestan Fernandes lembra que se trata de “modernização com atraso” ou “desenvolvimento moderno do atraso”; e Vanderley Guilherme conceitua essa construção social como “fratura institucional”.²⁷³ Assim, várias são as análises que constataam a persistência de alianças políticas, além de também a clássica relação de favor que, na esfera da política, implica trocas clientelistas, até mesmo nas metrópoles mais ricas.²⁷⁴

Em diferentes momentos no país e, em diferentes níveis políticos, a intervenção pública em favela constituiu uma moeda de troca para períodos eleitorais, servindo de mecanismo de articulação entre a classe política e moradores da periferia.²⁷⁵ Já desde antes da metade do século XX, era comum a troca de votos pela implantação de bicas de água no Rio de Janeiro, por exemplo, sendo a simples promessa de intervenção, portanto, uma poderosa arma de arrecadação de votos mobilizada por candidatos à época.²⁷⁶ Esta conexão cresce fortemente a partir da década de 1980, com o processo de redemocratização e com o movimento de autonomia dos municípios no país, fazendo com que se torne ainda mais relevante no plano local.²⁷⁷

É importante demonstrar como essas mediações políticas efetivadas por parlamentares que valorizam mais a lógica do atendimento à clientela do que da urbanização como um processo de efetivação de direitos, afetam o contexto das metrópoles.²⁷⁸ De um lado, emergem partidos sensíveis às demandas de direito à moradia digna, que trazem parte das agendas dos moradores de comunidades para dentro das instituições da democracia formal e do aparato estatal. Por outro, a lógica da competição político-partidária também penetra no universo dos movimentos, gerando a garantia de favores individuais, de forma seletiva.²⁷⁹

Assim, em detrimento de um processo de urbanização, que traria intervenções mais duradouras, faz-se o atendimento à solução de uma demanda imediata. Não está sendo defendido, aqui, que estas demandas não são legítimas, estas compõem, muitas vezes, necessidades reais e urgentes dos moradores, que não possuem outros meios a recorrer. Contudo, essas formas clientelistas são diretamente responsáveis pela perda de forças das ações de programas e projetos, assim, apesar de explicar investimentos em áreas pobres,

²⁷³ MARICATO, 2000, p. 31.

²⁷⁴ Ibid., 2000, p. 31.

²⁷⁵ IACOVINI, 2019, p. 95.

²⁷⁶ SHLUGER, E. **Os caminhos da participação popular – uma reflexão sobre experiências em favelas cariocas**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 11, 1984. In: IACOVINI, op. cit., 2019, p. 95.

²⁷⁷ IACOVINI, 2019, p. 97.

²⁷⁸ Ibid., p. 101.

²⁷⁹ ROLNIK, 2015, p. 146.

subverte uma orientação de investimento que poderia ser dada pelo planejamento urbano.²⁸⁰

No “clientelismo eleitoral”, duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral, visto que é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder nas instituições públicas. Atualmente, existe uma grande competitividade na relação clientelista, tendo em vista a diversidade de agentes políticos que disputam pelas áreas. Segundo Avelino Filho, o surgimento de novas possibilidades de patronos dá aos clientes a possibilidade de comparar os benefícios recebidos, influenciando na escolha do agente político, baseando-se na frequência ou qualidade das intervenções realizadas.²⁸¹

Assim, as promessas de intervenção ainda são utilizadas como moeda eleitoral na maioria das cidades do país, havendo a presença de candidatos nos assentamentos informais em períodos eleitorais.²⁸² Dessa forma, a cada novo governo ou nova ação na comunidade, é reanimada a esperança de que o Estado (ou, mais especificamente, quem ocupa o poder político) promoverá a entrada definitiva dos investimentos públicos na região.²⁸³

Como já exposto anteriormente, o próprio espaço urbano é uma mercadoria, cujo preço é estabelecido em função de atributos físicos (tais como declividade de um terreno ou qualidade de uma construção) e locais (acessibilidade a centros de serviços ou negócios e/ou proximidade a áreas valorizadas da cidade).²⁸⁴ Dessa forma, tendo em vista que a valorização ou desvalorização da região depende dos investimentos públicos e privados naquele espaço, o planejamento altera substancialmente o mercado imobiliário.²⁸⁵

A renda imobiliária é altamente influenciada por novos investimentos públicos ou privados feitos nas proximidades. Assim, a legislação e os investimentos urbanos são centrais para gerar essa riqueza que valorizará determinados imóveis ou bairros. Por isso, assim como o clientelismo, os *lobbies* imobiliários atuam fortemente junto aos Executivos e Legislativos de todos os níveis de poder.²⁸⁶ Dessa forma, o mercado imobiliário, de forma evidente, apresenta maior interesse em áreas que possuem maior incidência de infraestrutura e serviços de qualidade e localização estratégica. Contudo, os investimentos públicos realizados nos moldes de prestação clientelista, apesar de prometerem grandes mudanças, chegam apenas

²⁸⁰ BARBOSA, J. L. *Da habitação como direito ao “direito à moradia”*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. In: IACOVINI, 2019, p. 101.

²⁸¹ AVELINO FILHO, op. cit., p. 4-5.

²⁸² TOVAR, E. *Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención*. Revista Dearq, 2010, p. 17. In: IACOVINI, 2019, p. 90.

²⁸³ BRUM, M. S. I. *A urbanização de favelas como política de Estado e seus impactos no movimento comunitário das favelas cariocas (1980 – 1990)*. I Seminário nacional sobre urbanização de favelas - URBFAVELAS: São Bernardo do Campo, 2014, p. 03. In: IACOVINI, 2019, p. 95.

²⁸⁴ ROLNIK, 1988, p. 63.

²⁸⁵ ROLNIK, loc. cit.

²⁸⁶ MARICATO, 2015, p. 24-25.

pontualmente, não trazendo consigo a valorização ou regularização da área.

No Brasil, uma das principais características do mercado residencial privado legal, como em todos os países periféricos ou semiperiféricos, é sua pouca abrangência, fortificando, assim, uma relação da moradia com o capitalismo. Dessa forma, a maior parte da produção habitacional no Brasil continua se fazendo distante da lei, sem financiamento público e sem a consulta de profissionais da construção.²⁸⁷ O mercado residencial privado, como se apresenta, contribui para a carência generalizada de moradias.

Nos países capitalistas periféricos o mercado privado tem alcance restrito, é socialmente excludente e altamente especulativo. Estima-se, no Brasil, que apenas 30% da população tem acesso à moradia no mercado privado.²⁸⁸ Dessa forma, a seguir, será estudado os males causados pela exclusão das classes despossuídas do mercado imobiliário formal, como a segregação territorial, a manutenção das cidades ilegais, além do fortalecimento da especulação dos vazios urbanos, sempre trazendo a tona o papel do Estado nessas relações.

²⁸⁷ MARICATO, 2003, p. 154.

²⁸⁸ Id., 2015, p. 81.

4 DEFICIT HABITACIONAL, VAZIOS URBANOS E O MERCADO IMOBILIÁRIO

O mercado capitalista é um poderoso mecanismo de manutenção das desigualdades existentes, enquanto promete a liberdade e a igualdade, não só mantém as desigualdades, como as aprofunda. Assim, a impressão da ideia de igualdade ou, inclusive, de merecimento, é uma ilusão socialmente necessária à sobrevivência do mercado capitalista.²⁸⁹ O capitalismo é, sem dúvida, o sistema de produção vigente no Brasil, o qual organiza não somente a economia, mas também as relações no âmbito social, político e espacial. Além da produção de mercadorias, reproduz a lógica mercadológica em diversas situações, sobretudo na produção do espaço, ou seja, guia e condiciona as ações dos agentes produtores do espaço urbano.²⁹⁰

Assim, pode-se compreender o espaço geográfico a partir das disputas e relações de poder enquanto território. Enquanto alguns agentes se territorializam por necessidade, como os moradores, outros utilizam o território pela lógica mercadológica, ou seja, usam para obter lucro.²⁹¹ A classe trabalhadora quer da cidade, em primeiro momento, o valor de uso, ou seja, quer moradia e serviços públicos mais baratos e de melhor qualidade, enquanto os capitais que ganham com a produção exploração do espaço urbano agem em função do valor de troca.²⁹² Neste sentido, evidencia-se uma disputa de poder entre esses agentes produtores do espaço, entre os poderes que atuam na cidade.

Contudo, vale lembrar que o direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas é o direito de transformar a cidade em algo diferente, como, de fatos, atores no contexto urbano, não meros expectadores. Quando observa-se a história urbana no país, é possível ver, de forma evidente, que as cidades foram regidas pelo capital, mais do que pelas pessoas. Assim, como expõe David Harvey, “nessa luta pelo direito à cidade, haverá também uma luta contra o capital”,²⁹³ assim como a luta pelo direito à moradia.

4.1 Agentes que contribuem para a criação de segregação territorial

A cidade pode ser vista sobre diversas abordagens, podendo ser lida como: discurso; ambiente de alienação e dominação por meio da arquitetura e urbanismo do espetáculo; palco de práticas culturais e artísticas metodológicas ou rebeldes; legado histórico;

²⁸⁹ COSTA, op. cit., p. 56.

²⁹⁰ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 76

²⁹¹ Ibid., p. 76

²⁹² MARICATO, 2015, p. 23.

²⁹³ HARVEY, op. cit., p. 269.

palco de conflitos sociais; espaço de reprodução do capital e da força de trabalho; entre outros.²⁹⁴ Os capitais, em diferentes momentos históricos, buscam moldar as cidades aos interesses de um conjunto articulado de forças que podem compor uma aliança.²⁹⁵ Essas diferentes formas de ver a cidade certamente torna mais difícil situá-las como objeto central estruturador das relações sociais.

A mídia trata das cidades o tempo todo, contudo, sempre a tomam como produto ou mercadoria que intermedia os conflitos entre as classes sociais, visto que o capital imobiliário é um grande patrocinador da grande mídia.²⁹⁶ Para o capital, a cidade é mercadoria, um produto resultante de determinadas relações de produção. Neste contexto, a terra urbana constitui sempre uma condição de monopólio, ou seja, não existe um trecho ou terreno igual ao outro, e sua localização não é reproduzível, estamos diante de uma mercadoria especial que tem um atributo de captar grandes lucros, é, neste sentido que a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária seu motor central.²⁹⁷

A mercantilização da moradia e o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado afetou de forma profunda o exercício do direito à moradia adequada. Assim, como já exposto, as políticas públicas abandonaram o sentido de habitação como um bem social, alimentando a crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia.²⁹⁸ Dessa forma, na nova economia política, a habitação é um meio de acesso à riqueza, antes considerada bem de uso, a moradia transforma-se em capital fixo, cujo valor é a expectativa de gerar mais valor no futuro.²⁹⁹ É neste sentido que a moradia se torna um ativo mediado pelo capital imobiliário.

A lógica de valorização sistemática dos ativos imobiliários nas áreas mais ricas da cidade tem impactos significativos na estrutura e dinâmica urbanas. As camadas mais abastadas da população se concentram em uma mesma região da cidade, sendo esta composta de bairros que contém as melhores condições de acessibilidade às diversas localizações urbanas.³⁰⁰

Dessa forma, resta aos mais pobres ocupar os setores urbanos piores localizadas, ou seja, dotados da pior acessibilidade em relação à centralidade urbana, restringindo esta

²⁹⁴ MARICATO, 2015, p. 19.

²⁹⁵ Ibid., p. 18.

²⁹⁶ Ibid., p. 19.

²⁹⁷ Ibid., p. 23.

²⁹⁸ ROLNIK, 2015, p. 35

²⁹⁹ ROLNIK, loc. cit.

³⁰⁰ TORRES, Haroldo da Gama; GONÇALVES, Renata. **O mercado de terras em São Paulo e a contínua expansão da periferia.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, volume 9, número 2. Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. p. 21. In: SOTTO, op. cit., 2015, p. 265.

camada da população a deslocamentos quase que exclusivamente a trajetos moradia-trabalho, tornando-se, nas palavras de Milton Santos, “praticamente isolados ali onde vivem”, de modo que “a imobilidade de tão grande número de pessoas leva a cidade a se tornar um conjunto de guetos”.³⁰¹ Assim, cada vez um número menor de moradores tem acesso ao chamado “centro expandido”, além de um número maior de pessoas necessitando buscar as periferias e favelas como alternativa de moradia.³⁰²

As deficiências de planejamento urbanístico das cidades, assim como a omissão do Poder Público em regular os mercados de solo, devido aos interesses econômicos, contribuem para a retenção especulativa de terras nas cidades brasileiras, elevando os preços dos imóveis e dificultando, ou impossibilitando, o acesso a solo urbano bem localizado e servido às classes despossuídas.³⁰³ O planejamento urbano e a regulação urbanística, que deveriam operar como uma espécie de molde para a cidade ideal ou desejada, funcionam como outros instrumento para definir e reservar as melhores áreas urbanas para estes mercados, impedindo sua “invasão” pelos pobres, visto que é construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado.³⁰⁴

Assim, a legislação urbanística, uma vez que se volta de forma prioritária ao atendimento dos interesses e necessidades das classes dominantes, tem um evidente efeito segregador nas cidades brasileiras. Com a imposição legal de modelos de assentamento urbano e de padrões construtivos que são inacessíveis às classes mais pobres, contribuiu para o desenvolvimento de uma verdadeira fratura urbana, separando a cidade “formal”, da cidade “informal”.³⁰⁵ Para o planejamento urbano, as favelas, áreas de invasão, cortiços e quintais são habitações subnormais, ou seja, parte dessa cidade “informal”, contudo, o que o planejamento chama de subnormais, a polícia chama de “marginal” e o povo em geral chama de “má vizinhança”.³⁰⁶

Em tempos de capitalismo financeirizado, as terras urbanas e rurais tornaram-se ativos altamente disputados, produzindo consequências dramáticas principalmente nas economias emergentes.³⁰⁷ Caracterizado como “desterritorializado e abstrato, fictício, especulativo por natureza” por Raquel Rolnik, a autora expõe que o caráter do mercado imobiliário é ser um jogo das expectativas e apostas futuras.³⁰⁸ Isso ocorre num contexto

³⁰¹ SANTOS, 2009, p. 99-100. *In*: SOTTO, op. cit., p. 265.

³⁰² TORRES; GONÇALVES, op. cit., p. 21. *In*: SOTTO, op. cit., 2015, p. 270

³⁰³ SOTTO, op. cit., p. 267.

³⁰⁴ ROLNIK, 2015, p. 149-150.

³⁰⁵ SOTTO, op. cit., p. 264-265.

³⁰⁶ ROLNIK, 1988, p. 67-68.

³⁰⁷ *Id.*, 2015, p. 126.

³⁰⁸ *Id.*, 2019, p. 21.

global em que a terra urbanizada não está disponível para os grupos mais pobres, ficando, as comunidades, sob a constante ameaça de depredação de seus territórios.³⁰⁹

Desse modo, este mercado exclui mais da metade das populações urbanas, por meio de preços desproporcionais com a realidade financeira de grande parte da população, especialmente a mais pobre,³¹⁰ fazendo-a recorrer à cidade informal, gerenciada pelo mercado informal, em condições de precariedade e insegurança de posse. Assim, a cidade é transformada em um “quebra-cabeça de peças muito diferentes onde cada uma conhece seu lugar e se sente estrangeira nos demais lugares”, seguindo uma lógica de “dividir para conquistar”, conforme afirma Rolnik.³¹¹

Assim, paralelamente ao mercado formal, desenvolve-se nas cidades brasileiras um mercado informal de terras, voltado à população pobre e vinculada de acordo com “a desigualdade na distribuição de renda e a incapacidade do Poder Público de promover uma oferta massiva e regular de moradias”.³¹² Esse mercado informal do solo urbano é composto por dois sub-mercados: um sub-mercado informal de loteamentos e urbanizações irregulares ou clandestinas nas áreas periféricas; e um sub-mercado informal de comercialização e aluguel de imóveis comerciais e residenciais nas áreas consolidadas.³¹³

A existência de mercados informais paralelos é, segundo Rolnik, um importante instrumento na economia política da urbanização excludente, visto que é destinado às classes despossuídas e funcionam como espécie de “barreira”, para que a camada mais pobre da população não se insira em territórios indesejados pelo mercado imobiliário formal.³¹⁴ Assim, o mercado imobiliário trabalha na construção dessas barreiras invisíveis para impedir a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade.³¹⁵

A cidade é demarcada por cercas, fronteiras imaginárias, que definem o lugar de cada coisa e cada morador.³¹⁶ Por conta dessa exclusão do mercado formal, é reservado a esse segmento as áreas de ausência ou deficiência de infraestrutura e serviços urbanos, frequentemente em localidades de extrema fragilidade ambiental, existindo, como exposto, uma aplicação seletiva das leis urbanísticas nestas áreas.

A relação entre as ideias de mercado restrito, exclusão territorial e aplicação

³⁰⁹ ROLNIK, 2015, p. 126.

³¹⁰ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 44.

³¹¹ ROLNIK, 1988, p. 40.

³¹² ABRAMO, op. cit., p. 42. In: SOTTO, op. cit., p. 25.

³¹³ SOTTO, op. cit., p. 25.

³¹⁴ ROLNIK, 2015, p. 149-150.

³¹⁵ Ibid., p. 149-150.

³¹⁶ Id., 1988, p. 41.

seletiva da legislação se mostra de forma mais evidente nas regiões metropolitanas, conforme expõe Maricato.³¹⁷ A ocupação ilegal da terra urbana tem sido permitida pelo estado brasileiro e promovida por um total *laissez-faire* na cidade ilegal, enquanto, na cidade legal, a legislação urbanística é flexibilizada pela corrupção para favorecer o mercado imobiliário e a especulação urbana.³¹⁸

A vida e a sobrevivência dos pobres nas cidades dependem da ocupação “ilegal” da terra, a estrutura formal legal impede permanentemente a extensão de direitos formais para os moradores destes bairros, que negociam bens e direitos com o Estado através da sociedade “política” e não da sociedade “civil”³¹⁹, a moradia dos trabalhadores pobres tem sido obtida através de artifícios de subsistência.³²⁰ Assim, os pobres do meio urbano não têm sido tratados como cidadãos de plenos direitos, apesar de sua demanda por infraestrutura e equipamentos urbanos serem formulada através da linguagem dos direitos de cidadania.³²¹ Nas cidades, é nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou áreas de proteção ambiental.³²²

A ocupação ilegal de encostas que apresentam riscos geotécnicos visíveis, contudo, é incentivada pelo governo,³²³ visto que aceita-se que os pobres ocupem até áreas de proteção ambiental e áreas de risco, mas não se aceita que ocupem áreas valorizadas pelo mercado.³²⁴ As consequências dessas gigantescas invasões são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização das mortes por desmoronamento, enchentes, epidemias etc.³²⁵

Até os anos 1980, os habitantes de favelas e a população pobre das cidades não eram considerados um mercado para serviços financeiros, como resultado, famílias de baixa e média renda historicamente adotaram estratégias financeiras “informais”, com empréstimos familiares, em empresas especializadas em empréstimos ou em penhoristas e agiotas.³²⁶

³¹⁷ MARICATO, 2003, p. 154.

³¹⁸ COSTA, op. cit., p. 59.

³¹⁹ CHATERJEE, Partha (2004). **Politics of the governed**. Nova York: Columbia University Press. *In*: ROLNIK, 2015, p. 150.

³²⁰ BOURDIEU, op. cit., p. 241. *In*: COSTA, op. cit., p. 59.

³²¹ ROLNIK, 2015, p. 150.

³²² MARICATO, 2003, p. 154.

³²³ *Ibid.*, p. 157.

³²⁴ *Id.*, 2015, p. 59.

³²⁵ *Id.*, 2015, p. 82.

³²⁶ UNHABITAT. **Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability – The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds**. Nairobi: UN-Habitat, 2008, p. 11. *In*: ROLNIK, 2015, p. 105.

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,³²⁷ 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.³²⁸ Dentre os elementos mais característicos dos bairros populares estão a presença de várias unidades domiciliares compartilhando os mesmos terrenos, com estratégias influenciadas pelos ativos imobiliários, regidas pelo aproveitamento máximo do espaço, por meio do aluguel de cômodos ou pedaços das casas.³²⁹

Nos países periféricos, a habitação dos trabalhadores não é problema do Estado, que se exime, nem do capital, que exclui e segrega esta parte da população. Por isso, os bairros de moradia dos trabalhadores são constituídos por eles mesmos, nos seus horários de descanso, por este motivo, as favelas fazem parte da reprodução da força de trabalho.³³⁰ Assim, em uma proporção maior ou menor da população urbana, dependendo de cada país, excluído do direito à moradia do mercado formal, a população pobre urbana vive em assentamentos não planejados, onde os próprios moradores produzem suas casas de forma gradual, mobilizando seus próprios e precários recursos materiais e financeiros.³³¹ Podemos dizer que a maioria da população urbana constrói as casas sem o concurso de conhecimento técnico, sem financiamento formal e sem respeitar a legislação fundiária, urbanística e edilícia.³³² Assim, explorados ao vender sua força de trabalho, as pessoas se viram como podem para viver na cidade autoconstruindo ou ocupando.³³³

Estas paisagens são denominadas por Rolnik de “paisagens para a vida”, onde predomina o valor de uso, e foram concebidas pela imaginação modernista como atraso. Construídas pelas maiorias pobres e direcionada a elas, a partir da lógica da sobrevivência, das necessidades e dos desejos de prosperidade, elas se instalam em condições escassas de recursos, sobre as localizações disponíveis: periferias distantes, áreas declaradas pelas normas do planejamento urbano como impróprias, terrenos e construções abandonadas.³³⁴ Assim, a teoria da marginalidade não tardou em apontar estes territórios como áreas que não teriam se

³²⁷ ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 80. *In*: Barbosa, op. cit., p. 37.

³²⁸ BARBOSA, op. cit., p. 37.

³²⁹ ROLNIK, 2015, p. 153.

³³⁰ MARICATO, 2015, p. 20.

³³¹ ROLNIK, 2015, p. 105.

³³² MARICATO, 2015, p. 80.

³³³ ROLNIK, 1988, p. 67.

³³⁴ Id., 2019, p. 27.

modernizado.

A segregação da população pobre para os bairros periféricos ou para as áreas centrais decadentes significa não só a diminuição de oportunidades de desenvolvimento e crescimento pessoal, pela dificuldade em acessar os equipamentos públicos, como também uma maior vulnerabilidade socioambiental dos mais pobres, pela exposição a uma gama de riscos.³³⁵ Assim, a segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma, conforme expõe Maricato, a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos, somam-se menos oportunidades de emprego formal, menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência, à discriminação racial, à discriminação contra mulheres e crianças, ao difícil acesso à justiça oficial, ao difícil acesso ao lazer³³⁶, gerando um cenário quase irreversível de produção de desigualdade social.

Desse modo, “a exclusão territorial produz uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia acesso a empregos, e oportunidades educacionais e culturais, que estão concentradas em enclaves pequenos e protegidos dentro das cidades”.³³⁷ Rolnik esclarece ter escolhido o termo “exclusão territorial” para relacioná-lo com o conceito de “exclusão social”, que, segundo a autora, pode ser entendido como a violação (negação ou desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida.³³⁸

O Estado colaborou ativamente para a formação dos aglomerados de pobreza na periferia, seja por direcionar os investimentos em serviços públicos e infraestrutura urbana preferencialmente para os bairros ocupados pelas classes mais ricas, seja por prover tardiamente às áreas periféricas de infraestrutura e serviços³³⁹. Assim, o Estado, assim como o mercado imobiliário teve papel importante na valorização diferenciada dos imóveis localizados no entorno e sua apropriação pelos especuladores.

Vale destacar, neste contexto, a relação existente entre o valor médio da terra, as diferenças de acessibilidade e a segregação espacial. A especulação imobiliária dificulta de forma evidente o acesso à moradia para parte significativa da população, uma vez que encarece os terrenos e imóveis.³⁴⁰ Assim, a medida em que muita gente é obrigada a viver na periferia, os preços da terra sobem nas áreas mais próximas ao centro, dessa forma, a

³³⁵ SOTTO, op. cit., p. 264-265.

³³⁶ MARICATO, 2003, p. 152.

³³⁷ ROLNIK, Raquel. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva. vol. 13, n.4. São Paulo: out./dez. 1999. p. 107, *In*: SOTTO, op. cit., p. 35.

³³⁸ Id., 1999. p. 107, *In*: SOTTO, op. cit., p. 24.

³³⁹ SOTTO, op. cit., p. 268.

³⁴⁰ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 84-85.

tendência à expansão espacial da aglomeração se mantém, deixando vazias largas parcelas do território urbano, quase metade dele, devido regras básicas do mercado, ligada à oferta e procura.³⁴¹ Mesmo quando o Estado financia a construção dos conjuntos habitacionais, privilegia espaços localizados às margens da cidade, enquanto no centro encontram-se terrenos vazios em processo de valorização. Estas questões devem ser problematizada quando se trata da terra como mercadoria.³⁴²

Assim, estes territórios urbanos vazios, que são espaços fisicamente ociosos e sem utilização, têm uma importante função na lógica da especulação imobiliária e têm como objetivo expandir a malha urbana e valorizar o espaço.³⁴³ A especulação corre solta, auxiliada por políticas públicas que identificam valorização imobiliária com progresso.³⁴⁴ Neste contexto, os vazios urbanos serão estudados com maior profundidade, expondo a manutenção de terrenos ociosos nas metrópoles em descumprimento da função social da propriedade.

4.2 A especulação e a manutenção de terrenos ociosos em descumprimento à sua função social

O poder social, econômico e político, sempre esteve associado à detenção de patrimônio, seja por meio de escravos (até 1850), seja por domínio de terras ou imóveis (1850 em diante).³⁴⁵ Ninguém desconhece o papel que a propriedade da terra ocupa no exercício histórico da América Latina. Em países como o Brasil, no qual as cidades surgiram em elo com o processo de industrialização³⁴⁶, este processo conviveu o tempo todo com a manutenção de latifúndios improdutivos³⁴⁷, assim, conforme defende Maricato, a retenção de terras improdutivas “é uma das características do patrimonialismo e um dos maiores problemas do campo e das cidades latino-americanas, pois dificulta a ocupação sustentável e justa do território”.³⁴⁸

Quando finalmente o Estado brasileiro retomou investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis, considerada a mais alta do mundo, “entre janeiro de 2008 e janeiro de 2015, o preço dos imóveis subiu

³⁴¹ SANTOS, 2009. p. 58. , *In*: SOTTO, op. cit., p. 20

³⁴² BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H., op. cit., p. 84-85.

³⁴³ *Ibid*, p. 83.

³⁴⁴ MARICATO, 2015, p. 58.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 27.

³⁴⁶ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. op. cit., p. 79.

³⁴⁷ MARICATO, 2015, p. 82–83.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 82–83.

265,2% no Rio de Janeiro e 218,2% em São Paulo”³⁴⁹, desse modo, a terra se manteve sob precário controle estatal, uma simbiose entre governos, parlamentos e capitais de incorporação, de financiamento e de construção promoveu um *boom* imobiliário que dominou as cidades.³⁵⁰

Neste sentido, a cidade é vista como um banco de terras do capital, e, como mercadoria, a terra tem que dar lucro. Assim, a propriedade privada é uma necessidade de proteção da terra como mercadoria e o cercamento jurídico da propriedade é uma necessidade do mercado imobiliário especulativo.³⁵¹ As relações de valor de troca do sistema capitalista influenciam bastante no valor da moradia, que são valor de uso. A moradia também passa a ser comercializada como mercadoria por meio de seu “cercamento”, quando se torna propriedade privada.³⁵²

O processo de especulação imobiliária pode ocorrer de diversas formas, uma delas é a especulação relacionada a forma como os lotes são vendidos. Os lotes “piores” localizados são destinados à venda e ocupação, enquanto isso os lotes vazios, melhores localizados em relação à proximidade com setores e serviços são reservados. À medida que a área se desenvolve os lotes tendem a valorizar por conta da ocupação e demanda por procura dos espaços melhores localizados.³⁵³

Dessa forma, a valorização de determinadas áreas na cidade tem como agente principal o Estado, visto que este é responsável pela construção de equipamentos urbanos. Assim, ao escolher áreas privilegiadas pelo interesse do capital, próximo aos terrenos ociosos, seja nas áreas centrais ou em outras localidades da cidade, influencia no preço da terra que será apropriada pelo valor de troca, gerando o que é chamado, por alguns autores de “apropriação privada da produção social da cidade”.³⁵⁴ Essa relação entre o proprietário e a terra, mostram traços totalmente relacionados com relações tipicamente capitalistas – de produção e consumo de mercadorias. Neste contexto, os especuladores são considerados por Marx como “capitalistas parasitas” que apenas esperam a sociedade e o Estado agirem para se beneficiar individualmente.³⁵⁵

Assim, no processo de especulação imobiliária, alguns terrenos vazios são retidos

³⁴⁹ MARICATO, 2015, p. 39.

³⁵⁰ MARICATO, 2015, p. 39.

³⁵¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Limites e possibilidades do Plano Diretor**. In: Seminário plano diretor - o desafio da nova ordem jurídico-urbanística, 2005, Rio de Janeiro. Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 20 abr 2005, p. 72-73.

³⁵² BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H., op. cit., p. 80.

³⁵³ Ibid., p. 81.

³⁵⁴ Ibid., p. 81.

³⁵⁵ Ibid., p. 82.

pelos proprietários, na expectativa de valorização futura, que se dá através da captura do investimento em infraestrutura, equipamentos ou grandes obras na região ou áreas vizinhas, gerando os chamados “vazios urbanos”, que são terreno de engorda, objeto de especulação.³⁵⁶ A terra se valoriza mesmo permanecendo improdutiva, porque dá, ao proprietário, o direito de se apropriar da riqueza socialmente produzida, no entorno da propriedade. Desse modo, o processo de especulação imobiliária acontece com a busca da valorização de áreas no espaço urbano, reafirmando a terra como mercadoria, cujos preços são variados de acordo com a localidade e os equipamentos urbanos instalados no entorno.³⁵⁷

Dessa forma, os terrenos ociosos que descumprem a sua função social, servem apenas aos proprietários como forma de especulação, como consequência a terra fica concentrada e, por meio da mais-valia social, gera valorização.³⁵⁸ Pode-se imaginar um especulador que possui uma vasta extensão de terra numa área central e bem estruturada da cidade, este pode reter a terra com o fim de especular. Ao impedir o uso dessa terra, ele pode impedir o acesso de outras pessoas à habitação e ao uso de certos benefícios proporcionados pela infraestrutura existente nessa área central, impedindo mesmo essas pessoas a viver com bem-estar na cidade,³⁵⁹ e deslocando as classes despossuídas para as periferias da cidade, onde constroem suas moradias pelas próprias mãos, nos moldes que seus recursos permitem.

Assim, o mercado imobiliário fortalece a especulação imobiliária e é fortalecido por ela. Esta especulação se estrutura, primordialmente, em vazios urbanos existentes na cidade, os quais são formados de terrenos subutilizados ou não utilizados, que são retidos pelos proprietários na expectativa de uma valorização posterior, sendo taxados como verdadeiros objetos geradores de riquezas³⁶⁰, violando, de forma evidente, a função social dessas propriedades.

Esse processo tende a colocar as camadas populares da sociedade às margens da cidade, mantendo as periferias espaciais e sociais, e reforçando o papel da terra como mercadoria e objeto de especulação imobiliária para fins de lucro.³⁶¹ Essa dinâmica gera um processo de segregação socioespacial, como podemos observar nas cidades brasileiras, que “têm um modelo de propriedade da terra urbana que impede certos grupos de se apropriarem coletivamente da cidade, ou seja, de ter acesso à moradia e a usufruir do bem-estar

³⁵⁶ ROLNIK, 1988, p. 64.

³⁵⁷ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 82

³⁵⁸ Ibid., p. 84.

³⁵⁹ SANTOS JUNIOR, 2011, p. 71.

³⁶⁰ SANTOS, 2008, p. 106.

³⁶¹ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 75

proporcionado pelos equipamentos coletivos”.³⁶²

A especulação imobiliária fere direitos coletivos fundamentais, como o direito à moradia, bem como a função social da propriedade, ambos previstos na Constituição Federal de 1988.³⁶³ Assim, o processo especulativo acirra as desigualdades sociais, afeta a efetivação do Direito à Moradia, além de negar o Direito à Cidade, de parte significativa da população. Os índices, embora hoje significativamente melhores do que há vinte anos, ainda seguem alarmantes, visto que, em 2019, o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, este número representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país.³⁶⁴

Como se sabe, o acesso à terra bem localizada, com preço acessível e provida de infraestrutura e de serviços urbanos adequados é um dos principais obstáculos à realização do direito à moradia digna para os mais pobres. Assim, o Estado tem a sua disposição uma gama de instrumentos que poderia utilizar para “impedir que a valorização imobiliária, decorrente das ações urbanísticas do próprio Poder Público, possa expulsar os mais pobres, acentuando a segregação socioespacial e alimentando os mecanismos de expansão urbana desordenada e especulação imobiliária”.³⁶⁵

Contudo, estes instrumentos são utilizados de maneira insuficiente ou insatisfatória. Um desses instrumentos, já anteriormente mencionado, são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que tem como objetivos primordiais de inserir a cidade informal à cidade formal, combatendo a ociosidade dos lotes não edificados ou desocupados, na tentativa de direcioná-los para fins sociais. O instrumento consta no Estatuto da Cidade de 2001 na tentativa de frear, ou reverter, processos excludentes e socioespacialmente segregatórios provocados por interesses particulares em torno da terra dentro de um Estado patrimonialista.³⁶⁶

Este instrumento de responsabilidade do município na sua implementação é visto como instrumento capaz de promover a regularização fundiária, resistir à especulação imobiliária e fomentar as práticas de planejamento e gestão participativos.³⁶⁷ Dessa forma, apesar da vasta quantidade de instrumentos previstos tanto no Estatuto da Cidade, quanto no

³⁶² SANTOS JUNIOR, 2011, p. 71.

³⁶³ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. , op. cit., p. 75

³⁶⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021, disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 18 de out. 2022.

³⁶⁵ SOTTO, op. cit., p. 274.

³⁶⁶ MATTOS, op. cit., p. 11

³⁶⁷ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza**. Cad. Metrop. São Paulo, v. 14, n. 28, jul/dez 2012, p. 502-503.

Plano Diretor, este estudo irá se focar na ZEIS, que poderia ser utilizado como um eficiente instrumento de combate a manutenção de terrenos ociosos destinados à especulação imobiliária, contudo, sofre com diversos empecilhos.

4.3 A ausência de priorização das ZEIS como instrumento de combate a especulação de vazios urbanos: o caso de Fortaleza

As Zonas Especiais de Interesse Social, como indica a nomenclatura, é uma espécie de zoneamento. O zoneamento é um dos mais tradicionais instrumentos de planejamento territorial e urbano utilizado nas cidades de todo o mundo³⁶⁸, ganhando especial impulso com o urbanismo modernista que vislumbrava a ordenação urbana à luz da racionalidade técnico-científica, sem levar em conta a cidade real. Dessa forma, o zoneamento nem sempre produziu resultados positivos.³⁶⁹

O apego à concepção formal do espaço produziu subdivisões com funções específicas que gerou graves consequências para a mobilidade urbana e para a qualidade de vida, além de servir, muitas vezes, para promover segregações raciais, sociais e étnicas.³⁷⁰ Neste contexto, as ZEIS vieram em um sentido contrário da concepção tradicional, delimitando espaços, buscando a diminuição de desigualdades sociais e de segregação especial, com a inclusão da cidade ilegal no ordenamento jurídico.

O instrumento das ZEIS foi concebido sob a tese de que é possível inverter a lógica do zoneamento como reserva de terras e como proteção de valores de solo dos mercados, com o objetivo de destinar estas terras para os mercados de baixa renda, além disso, colaborar para uma boa utilização de áreas subutilizadas nas cidades.³⁷¹ Desse modo, a ZEIS consiste num tipo de zoneamento especial que tem como propósito intervir sobre os assentamentos informais e os vazios urbanos, ambos resultados de uma produção excludente e desigual do espaço urbano centrada na propriedade privada da terra, visando sua regularização e sua integração à malha urbana, com o intuito de democratização da cidade.³⁷²

Além de garantir a regularização fundiária dos assentamentos precários, protegendo o direito de permanência dos seus moradores e conferindo-lhes a uma certa segurança na posse, as ZEIS, sobretudo em vazios urbanos, têm como principal objetivo

³⁶⁸ SOUZA, M.L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6ed. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 250.

³⁶⁹ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 2.

³⁷⁰ SOUZA, op cit., p. 250.

³⁷¹ ROLNIK, Raquel, SANTORO, Paula F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras**: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária (Working Paper). In: Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina, 2014, Equador. Anais do Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, p. 70.

³⁷² MATTOS, op. cit., p. 57.

reservar terra urbana barata e bem localizada para a provisão de Habitações de Interesse Social. Assim, a demarcação de áreas da cidade como ZEIS serve como elemento regulador do mercado imobiliário, interferindo diretamente no valor dos imóveis ali localizados, que ficam vinculados às finalidades de interesse social.³⁷³

A ZEIS não é autoaplicável, assim como a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, cabe, assim, aos municípios regulamentá-los via plano diretor. Assim, as ZEIS podem ser definidas como parcelas de áreas reservadas pelo Plano Diretor e/ou pela Lei de Zoneamento, sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo e destinadas especialmente a empreendimentos residenciais destinados às classes mais pobres. Nestes espaços, são permitidas a instalação de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de natureza local, no intuito de atender os moradores e gerar empregos na proximidade de suas residências, para “recuperar” a área.³⁷⁴

Visto que as moradias na cidade informal são, diversas vezes, construídas pelos próprios moradores, com os recursos que possuem, sem conhecimento técnico ou em desrespeito à legislação urbanística da cidade, incumbe, às ZEIS, por meio do Plano Diretor Municipal, veicular normas especiais de edificação e de parcelamento, uso e ocupação do solo, aplicáveis às áreas demarcadas, no intuito de viabilizar os procedimentos de regularização fundiária, estimular a construção de Habitações de Interesse Social - HIS adaptadas às peculiaridades e necessidades locais³⁷⁵, com o objetivo, notadamente, de concretizar o direito à moradia.

Entretanto, muitas vezes, a situação “irregular” ou “ilegal” do assentamento conta com o estabelecimento de barreiras no interior do aparato jurídico-administrativo das gestões públicas, que impedem estes investimentos.³⁷⁶ A ilegalidade é um importante critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de “*apartheid* ambiental”, como expõe Maricato.³⁷⁷ Por óbvio, a elite brasileira historicamente também recorre à utilização de expedientes ilegais quando lhe convém, se utilizando da corrupção para tal. Assim, no contexto da cidade legal, existem práticas proibidas por lei mas apoiadas pelas autoridades.³⁷⁸ A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido um dos principais agentes da segregação territorial.

Como já exposto, as classes despossuídas, que foram afastados para as periferias

³⁷³ SOTTO, op. cit., p. 279.

³⁷⁴ SOTTO, loc. cit.

³⁷⁵ Ibid., p. 277

³⁷⁶ ROLNIK, 2015, p. 256.

³⁷⁷ MARICATO, 2003, p. 152-153.

³⁷⁸ MARICATO, 2003, loc cit..

devido à exclusão do mercado imobiliário formal, apoiado pelo Estado, são, desde muito, estigmatizadas pelo seu modo de habitar na cidade. Neste contexto, a partir das margens da cidade, foi construída uma cidadania insurgente, demandando a redefinição da visão que os assentamentos tinham nos planejamento das cidades.³⁷⁹ Assim, esta cidadania, encontrando base política de legitimação no MNRU, ao propor as ZEIS, em um contexto de zoneamento fortemente capturado pela “lógica do mercado imobiliário e de seus produtos e pelo desejo dos proprietários e residentes, nos bairros de classe média, de manter e proteger o valor de suas propriedades”,³⁸⁰ contrariou os poderes urbanos. Em sua formulação inicial, nos anos 1990, Rolnik explica que:

As ZEIS foram pensadas como espaços de ruptura com a ambiguidade e as zonas de sombra, ao destinarem um lugar para o território popular, visibilizando sua existência e constituindo uma espécie de “zona libertada” das normas, aberta para a construção de um território autônomo estabelecido por e para os que ali vivem, a partir justamente da lógica de suas necessidades, relacionada aos saberes e artefatos técnicos disponibilizados através de projetos e pactos colaborativos.³⁸¹

Ao longo do processo de redemocratização brasileiro, os investimentos em urbanização ganharam importância crescente no jogo político-eleitoral, conforme já exposto. Assim, do ponto de vista das relações de poder os investimentos nos moldes do clientelismo é reforçado pelo caráter discricionário das ações estatais. Assim, as ZEIS visam agir contra o caráter discricionário, vinculando o poder público à legislação urbana, reconhecendo os territórios informais e os vazios urbanos,³⁸² tentando reduzir intervenções pontuais de parlamentares clientelistas.

As experiências pioneiras das ZEIS foram de Recife e de Belo Horizonte, que não inovaram por investir nas favelas, visto que este movimento já era realizado de forma pontual em diversas áreas da cidade informal, como política de troca de favores, mas por realizar a identificação e a demarcação destas áreas no zoneamento da cidade reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos para sua regularização.³⁸³

A experiência na aplicação das ZEIS em Recife fez com que esse instituto passasse a ser considerado uma das grandes ferramentas potenciais para a concretização dos ideais da política urbanas presentes no ordenamento jurídico brasileiro pós Constituição de 1988.³⁸⁴ Neste sentido, o zoneamento especial, representado sob a figura da ZEIS, prometia: garantir o cumprimento da função social da propriedade, ao atuar em terrenos vazios ou

³⁷⁹ ROLNIK, 2019, p. 30.

³⁸⁰ ROLNIK, *loc cit.*

³⁸¹ ROLNIK, SANTORO, *op. cit.*

³⁸² ROLNIK, 2015, p. 256.

³⁸³ ROLNIK, *loc. cit.*

³⁸⁴ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, *op. cit.*, p. 5.

subutilizados infraestruturados sob especulação; assegurar o direito à cidade, regularizando e consolidando a permanência dos assentamentos precários; além de efetivar a gestão democrática da cidade, permitindo a participação da sociedade civil nos processos decisórios sobre estes espaços.³⁸⁵

O reconhecimento institucional do instrumento se deu em especial em virtude dos movimentos que se articularam e se articulam em torno do Fórum Nacional pela Reforma Urbana.³⁸⁶ Dessa forma, as expectativas em torno do instrumento foram elevadas, visto que incorporaria os três princípios básicos defendidos pelo MNRU.³⁸⁷ Assim, trata-se de instrumento de política urbana e regularização fundiárias inspiradas por ideais de reforma urbana, que buscam promover a concretização de direitos fundamentais, por meio “da gestão territorial democrática e participativa; da eficácia contra ações de remoção; do desencorajamento do uso da propriedade urbana em desacordo com a função social e do resguardo de parte da terra urbana para a utilização para fins da concretização do direito à moradia”³⁸⁸ dentre outros objetivos.

A partir das experiências de introdução de ZEIS nos zoneamentos das cidades, as políticas de regularização e urbanização de favelas e a promulgação de legislações específicas com instrumentos de regularização e de reconhecimento dos direitos de posse generalizaram-se no país, principalmente após a incorporação no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001, que o acompanhou de instrumentos destinados ao reconhecimento e regularização dos assentamentos.³⁸⁹

Partindo para o contexto local, importa ressaltar que o surgimento dos assentamentos informais em Fortaleza tem íntima relação com o processo histórico de ocupação e expansão urbana na cidade. Fortaleza tem um histórico de expansão de sua malha urbana bastante desigual e excludente, mais perceptível a partir da década de 50.³⁹⁰ A urbanização no município foi orientada por planos de ordenamento urbano e políticas públicas que resultaram na exclusão da população mais pobre do acesso à terra urbanizada, seguindo os passos de diversas cidades brasileiras.³⁹¹ Assim, a composição dos mercados imobiliários e da indústria, contavam com o respaldo do Poder Municipal, no decorrer dos anos, em espaços paradoxais estruturados sob vazios urbanos e assentamentos precários.³⁹²

³⁸⁵ MATTOS, op. cit., p. 38.

³⁸⁶ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 3.

³⁸⁷ MATTOS, op. cit., p. 38.

³⁸⁸ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 3.

³⁸⁹ Ibid., p. 5.

³⁹⁰ MATTOS, op. cit., p. 26.

³⁹¹ CHAVES, op. cit., p. 46.

³⁹² MATTOS, op. cit., p. 26.

Além do deslocamento para a cidade, devido a centralização política e administrativa na metrópole, uma grande seca que atingiu o Ceará, em 1877, ocasionando a migração para a capital, multiplicando por seis o número de habitantes da cidade e desestruturando os serviços urbanos, insuficientes para atender a toda a população.³⁹³

Utilizando a justificativa de amparar a população pobre, foram pensadas políticas que promoveram a segregação social e o afastamento dos migrantes das áreas supridas com menor infraestrutura urbana.³⁹⁴ Desse modo, apoiado por teorias médicas que associavam o surgimento de epidemias ao crescimento populacional no espaço urbano, foi realizado o abarracamento dos migrantes. Estes abarracamentos foram pouco a pouco sendo transferidos para a periferia de Fortaleza, sob o argumento do afastamento das doenças transmitidas pela população ali reunida,³⁹⁵ rapidamente estas áreas foram ligadas à miserabilidade e às enfermidades.

Esse processo de exclusão dos mais pobres do acesso à terra urbanizada continuou a orientar a ocupação da cidade de Fortaleza durante os anos, o que levou a fixação da população mais vulnerável em áreas desvalorizadas da cidade, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, ou em áreas de risco, seguindo o exemplo de outras cidades brasileiras.³⁹⁶

A primeira iniciativa de planejamento urbanístico pós constituição em Fortaleza veio no ano de 1992, com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU). Todavia, o plano não representou uma ruptura com relação a antigas práticas de planejamento urbano.³⁹⁷ O PDDU deveria ter sido revisado em 2002, por previsão expressa do Estatuto da Cidade. Todavia, a elaboração e publicação de um novo plano diretor, apenas veio em 2009, com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), em razão de irregularidades relacionadas com a ausência de participação popular na formulação da política urbana.³⁹⁸

Entre os municípios brasileiros, houve uma disseminação na adoção das ZEIS no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005, quando foram incorporadas nos planos diretores. Assim, o número de municípios com ZEIS passou de 672

³⁹³ CHAVES, op. cit., p. 46.

³⁹⁴ Ibid., p. 48.

³⁹⁵ COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX.** Revista do Instituto do Ceará, 2014, p. 67. In: CHAVES, op. cit., p. 48.

³⁹⁶ CHAVES, op. cit., p. 48.

³⁹⁷ ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992.** 2008. 294 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008, p. 228-229. In: CHAVES, op. cit., p. 51.

³⁹⁸ CHAVES, op. cit., p. 52.

em 2001 para 1.799 em 2009.³⁹⁹ Um dos municípios a incluir o instrumento das ZEIS na sua legislação urbanística foi Fortaleza, no PDPFOR (Lei Complementar nº 062/2009), ocasionando embates políticos. De um lado, era considerada pelos movimentos sociais urbanos como importante mecanismo para a regularização fundiária dos assentamentos informais, enquanto, por outro lado, eram fortemente questionadas pelos setores econômicos, especialmente as demarcadas em áreas de interesse imobiliário, como no litoral de Fortaleza.⁴⁰⁰

Assim, inserida no PDPFOR devido proposta formulada pelos movimentos sociais, com o apoio de organizações não governamentais, as ZEIS são alvos de grandes disputas territoriais. O acompanhamento desta dinâmica urbana facilita a compreensão do papel, da força e dos interesses dos agentes sociais envolvidos, visto que as áreas incluídas como ZEIS possuem alto valor imobiliário, sejam elas ocupações, vazios urbanos ou terrenos subutilizados.⁴⁰¹

Foram instituídos 3 tipos de ZEIS em Fortaleza: ZEIS do tipo 1 e do tipo 2 são áreas voltadas para a regularização fundiária de assentamentos irregulares com ocupação desordenada e loteamentos clandestinos ou irregulares e para a regularização fundiária de conjuntos habitacionais, públicos ou privados. As ZEIS do tipo 3 são ZEIS de vazio, ou seja, são porções do território do município nas quais há concentração de imóveis não edificadas ou subutilizados, situadas em locais da cidade dotados de infraestrutura, que são apontadas pelo PDPFor, por meio do zoneamento especial, como áreas prioritárias para a viabilização de políticas públicas de habitação de interesse social.⁴⁰² Ao final, foram demarcadas 45 ZEIS de ocupação, 56 ZEIS de conjunto e 34 ZEIS de vazio. Todavia, embora muitas prefeituras prevejam a ZEIS em seus planos⁴⁰³, poucos são aquelas que trazem sua regulamentação nesse mesmo documento, postergando a tarefa para uma outra lei específica ou decreto⁴⁰⁴

O PDPFor estabeleceu que para cada ZEIS de ocupação (tipos 1 e 2) deve ser elaborado um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) (art. 267) e para cada ZEIS de vazio (tipo 3), deve ser elaborado um Plano de Intervenção (art. 133, §1º). Todavia, dez

³⁹⁹ SANTOS JR., Orlando Alves dos, MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2011, p. 31. *In*: Rolnik, 2015, p. 257.

⁴⁰⁰ IACOVINI, Rodrigo; PINHEIRO, Valéria. **Conflitos e ambiguidades na experiência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Acesso à terra e Direitos Humanos. Fortaleza: Edições UFC, 2016, p. 38. *In*: CHAVES, op. cit., p. 53

⁴⁰¹ FREITAS; PEQUENO, op. cit., p. 497.

⁴⁰² FORTALEZA. Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 09 de out. 2022.

⁴⁰³ SANTOS JR.; MONTANDON, 2011. *In*: MATTOS, op. cit., p. 47.

⁴⁰⁴ MATTOS, op. cit., p. 47.

anos após a promulgação do primeiro plano diretor de Fortaleza norteado pelas diretrizes Estatuto da Cidade, nenhum dos três tipos de ZEIS previstos no município foi alvo de esforços por parte do poder público.⁴⁰⁵ Lembrando que, por determinação legal, o Plano Diretor Municipal, deve ser revisado a cada dez anos, sendo assim, em 2019, ano que deveria ser revisado e promulgado um novo Plano em Fortaleza, os instrumentos fixados em 2009 não haviam sido regulamentados.

Devido a complicações na revisão do Plano, ocorridos em 2019, sem a participação popular, junto às complicações trazidas no ano de 2020, pela COVID-19, o PDPFOR de 2009 encontra-se em vigor até o momento. Contudo, vale ressaltar que, até meados de 2019, o município de Fortaleza não havia instaurado publicamente qualquer instância de diálogo ou participação popular, para iniciar a revisão do plano diretor. Ocorre que o executivo municipal deu início às diligências para a revisão do plano diretor, sem a devida participação popular. Dessa forma, no dia dez de julho de 2019, o “Campo Popular do Plano Diretor”, formado por diversas organizações da sociedade civil e ativistas ligados às pautas de direito à cidade e à defesa do meio ambiente, protocolaram representação junto ao Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), fato que forçou o executivo a voltar atrás.⁴⁰⁶

Neste contexto, apesar de não ser escopo do trabalho, vale citar o árduo processo do PIRF em Fortaleza, iniciado, de forma muito lenta, no ano de 2018, após anos de grande mobilização comunitária e negociações com a gestão municipal, com a regularização de apenas 10 dentre as 45 ZEIS tipo 1 em Fortaleza.⁴⁰⁷ O PIRF visa garantir às comunidades melhorias de habitação e infraestrutura necessárias para a garantia da moradia digna, além de buscar ofertar e ampliar o acesso a equipamentos públicos essenciais.⁴⁰⁸

Os planos integrados foram viabilizados por meio do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) em contratação das três maiores Universidades do Município: a Universidade Federal do Ceará (UFC), responsável pelas ZEIS do Bom Jardim, do Pici e do Poço da Draga; a Universidade Estadual do Ceará (UECE), responsável pelas ZEIS do Lagamar, do Moura Brasil e Pirambu; a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), responsável pelas ZEIS Praia do Futuro, Mucuripe e Serviluz; e, por fim, o Instituto Federal do Ceará

⁴⁰⁵ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 7.

⁴⁰⁶ Ibid., p. 16.

⁴⁰⁷ FROTA, Naggila Taissa Silva; MAFALDO, Júlia Brito; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Plano urbanístico da Zeis Pici: limites e avanços na participação popular como prática de cidadania**. Revista da Arquitetura: cidade e habitação, v. 1, n. 1, 2021, p. 78.

⁴⁰⁸ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **Regularização fundiária em zonas especiais de interesse social: aspectos jurídicos e políticos da experiência do PIRF nas ZEIS do Bom jardim, Poço da draga e Pici**. In BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danielly; Dantas, Eustógio. *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021, p. 96.

(IFCE), responsável pelo PIRF da ZEIS do Dionísio Torres, chamada de Vila Vicentina.⁴⁰⁹

A Vila Vicentina da Estância, localizada em área de extrema especulação imobiliária, no Bairro do Dionísio Torres, vivenciou de modo sofrido este processo, tendo em vista que a parceria entre o Instituto Federal e a Prefeitura de Fortaleza não obteve sucesso⁴¹⁰. Assim, o PIRF foi atrasado, terminando sua produção apenas neste ano, pelo IPLANFOR. Ao longo destes anos, o espaço histórico foi abordado com diversas investidas de empreiteiras, que buscavam retirar os moradores, a fim de construir grandes empreendimentos imobiliários.

Os PIRFs foram previstos para serem elaborados em 6 meses, foram compostos por 8 produtos multidisciplinares pensados em sequência,⁴¹¹ assim, um processo que começou de forma muito lenta, foi acelerado nos últimos meses de 2019, requerendo um grande esforço das universidades e das equipes envolvidas para a realização de planos que oferecessem a qualidade necessária, além da participação da comunidade, de modo a identificar e buscar alternativas para os reais problemas enfrentados pelos moradores, de acordo com o princípio de gestão democrática da cidade.

A ZEIS não se tornou prioridade na gestão urbana de Fortaleza, sendo favorecidas, no lugar, intervenções urbanas desconectadas e pontuais que tinham como intuito direcionar o investimento público para áreas de valorização imobiliária⁴¹². Assim, alguns institutos previstos pelo PDPFOR 2009 foram ignorados, como é o caso das ZEIS, demonstrando, mais uma vez, a aplicação seletiva das normas urbanísticas.⁴¹³

Antes mesmo da aprovação do PDPFOR, logo após a divulgação do mapeamento anexado, verificou-se a aceleração da aprovação de empreendimentos imobiliários protocolados em terrenos inseridos em ZEIS de vazios urbanos e edificações subutilizadas.⁴¹⁴ Os estudos revelam que várias ZEIS situadas na faixa litorânea ao leste (as áreas de maior interesse do setor imobiliário), foram rapidamente ocupadas por condomínios residenciais horizontais, desfazendo a complementaridade pretendida entre as ZEIS tipo 1 e tipo 3.⁴¹⁵

Apesar das ZEIS gerarem oportunidades valiosas para o rompimento com o padrão segregador, visando a construção de conjuntos habitacionais na periferia, em locais de

⁴⁰⁹ FROTA; MAFALDO; FREITAS; op. cit., p. 74.

⁴¹⁰ OLIVEIRA, op. cit., p. 74.

⁴¹¹ FROTA; MAFALDO; FREITAS; op. cit., p. 81.

⁴¹² PEQUENO, Renato. **Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza**. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria. Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015, p. 33.

⁴¹³ FROTA, Henrique Botelho. **Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento**. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria. Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015, p. 147.

⁴¹⁴ FREITAS; PEQUENO, op. cit., p. 498.

⁴¹⁵ FREITAS; PEQUENO, loc. cit.

difícil acesso e desprovidos de utilidades urbanas,⁴¹⁶ é possível verificar, nas experiências de aplicação, que o instrumento tem encontrado fortes barreiras para o alcance pleno de seus objetivos, tendo seu progresso ao campo jurídico limitado ou mesmo seu uso distorcido com o passar dos anos.⁴¹⁷ Entre a força normativa jurídica do instituto e a força da especulação imobiliária, a última prevaleceu.⁴¹⁸

Assim como as ZEIS de ocupação, as ZEIS de vazio, em Fortaleza, possuem obstáculos para sua implementação identificáveis no próprio PDPFor, que buscou, de forma dúbia, priorizar, também, os interesses do mercado imobiliário.⁴¹⁹ Contudo, por mais que todos os tipos de ZEIS sejam considerados inconvenientes do ponto de vista dos interesses econômicos e da especulação imobiliária, as ZEIS do tipo 3 são instrumentos urbanísticos com potencial ainda maior de afrontar contra o interesse de grandes proprietários de terra e especuladores, o que faz com que haja mais resistência do poder público municipal em concretizar esse tipo de ZEIS.⁴²⁰

As ZEIS 3 visam viabilizar a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) nos vazios urbanos localizados em áreas centrais, dotadas de infraestrutura⁴²¹, indo contra o interessante ao capital imobiliário, que tem interesse nestas terras, para especulação. Neste contexto, existem notadamente razões de orientação socioeconômica e política que explicam a dificuldade de implementação das ZEIS de vazio em Fortaleza, embora em 2009 houvesse receio acerca do impacto que as ZEIS 3 causaria, logo percebeu-se que não havia interesse real em concretizar esse instrumento de política urbana.⁴²²

O PDPFor prevê no seu art. 312, nos §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 seriam progressivamente “liberadas” para construção. Assim, a cada ano são liberados mais 5% da área dos imóveis situados dentro das poligonais, até a data da revisão do PDPFor ou até o prazo de cinco anos, o que acontecer primeiro.⁴²³ Contudo, a Procuradoria Geral do Município decidiu pela continuação da liberação mesmos passados os cinco anos.⁴²⁴ Assim, além das dificuldades inerentes ao próprio instrumento, e do fato de sua regulamentação e aplicação estarem sujeitas ao juízo de conveniência e oportunidade do

⁴¹⁶ SOTTO, op. cit., p. 280.

⁴¹⁷ MATTOS, op. cit., p. 25.

⁴¹⁸ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 9.

⁴¹⁹ Ibid., p. 8.

⁴²⁰ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, loc. cit.

⁴²¹ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, loc. cit.

⁴²² Ibid., p. 9.

⁴²³ FORTALEZA, 2009.

⁴²⁴ JUCÁ FILHO, José Leite. **Parecer nº 17/2014-GPG**. Fortaleza: Procuradoria Geral do Município, 2014, p. 8-9.

poder público, as ZEIS 3 ainda contam com uma disposição projetada com o objetivo de reduzir paulatinamente as ZEIS de vazio, somando o tempo às dificuldades de regulamentação.⁴²⁵

Assim, em relatório elaborado pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, demonstrou-se como a especulação imobiliária, aliada à inércia do poder público vem minando as ZEIS 3 em Fortaleza.⁴²⁶ 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 da edição de ato normativo que suspendesse sua perda progressiva, não houve atuação efetiva do município nesse sentido.⁴²⁷

A paralisia do instrumento acompanhado do surgimento de novos vazios urbanos, frutos de processos especulativos, tem levado a um aumento na concentração e na subutilização da terra.⁴²⁸ As ZEIS, assim como outros instrumentos fundamentais para a sua viabilização, está estagnada, embora tenha iniciado sua regulamentação com os PIRFs das ZEIS tipo 1, que se encontram na Câmara Municipal de Fortaleza aguardando votação, com o temor, por parte das comunidades, de que os Planos venham a ser alterado sem participação popular. Dessa forma, enquanto os instrumentos de teor democrático se encontram inertes, os instrumentos de mercado já têm com seu processo de regulamentação iniciado e finalizado, atendendo a pressões do mercado imobiliário.⁴²⁹

Há, de forma evidente, um embate político histórico em torno da questão da terra urbana nas cidades brasileiras, que limita o alcance do instrumento das ZEIS, principalmente nas regiões mais valorizadas onde o impasse fundiário é mais acentuado.⁴³⁰ Assim, o município de Fortaleza tende a buscar o esvaziamento ou o fim das ZEIS de vazio, em consonância com os interesses dos proprietários de imóveis e do mercado imobiliário, assim, “é possível que o próximo plano diretor traga disposições que inviabilizam definitivamente as ZEIS de vazio em Fortaleza pelo esvaziamento normativo ou pela sua eliminação do ordenamento jurídico”.⁴³¹

Diante do exposto, há quem defenda que o instrumento das ZEIS é frágil, sendo facilmente maleável aos interesses das classes dominantes que, por vezes, utilizam a legislação da maneira que lhe convém. Assim, a ZEIS pode ter se tornado um “instrumento

⁴²⁵ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 11.

⁴²⁶ FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zeis. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016, p. 158.

⁴²⁷ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 15-16.

⁴²⁸ MATTOS, op. cit., p. 52.

⁴²⁹ Ibid., p. 112.

⁴³⁰ Ibid., p. 25.

⁴³¹ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, op. cit., p. 24.

fetichê”, pois “a quantidade de condicionantes que necessitam ser favoráveis para sua plena aplicação torna-o inócuo e irrelevante no alcance do direito à moradia atrelado ao direito à cidade”⁴³². Assim, afirma-se que as ZEIS não garantem a obtenção de todos os direitos constitucionais previstos no discurso do instrumento.

Contudo, vale citar que, ainda que muitas das ZEIS não tenham sido regulamentadas em Fortaleza, o instrumento desempenha uma função importante. Como lei, garante um mínimo de segurança jurídica e serve de base de argumentação para eventuais violações. Assim, assentamentos situados em ZEIS de Ocupação conseguem, algumas vezes, evitar remoções ou, pelo menos, apresentarem maior poder de negociação com o Poder Público. Além disso, os terrenos em ZEIS de Vazio são em sua maioria protegidos contra a construção de investimentos imobiliários, apesar das progressivas liberações. Assim, embora normativamente a ZEIS não cumpra seu grande objetivo de inserir a cidade informal à cidade formal, este instrumento tem a capacidade de minimizar os possíveis impactos.⁴³³

Assim, apesar da defesa do instrumento, não se pode negar que sua eficácia depende diretamente da luta de forças políticas entre os agentes produtores do espaço urbano. A resistência de setores do mercado imobiliário e de proprietários de terra quanto a proposta transformadora do instrumento pode comprometer sua eficácia ou mesmo inviabilizar sua aplicação.⁴³⁴ Neste contexto, o processo de luta popular pela efetivação das ZEIS na cidade de Fortaleza, demonstra a evidente dimensão política do planejamento urbano,⁴³⁵ no qual a luta pela moradia digna pela sociedade civil, coletivos e organizações, nas suas diferentes formas, se faz tão necessária, a fim de que os moradores da cidade real, mostrem suas forças na arena em que pode se transformar o espaço urbano.

⁴³² MATTOS, op. cit., p. 52.

⁴³³ Ibid., p. 120.

⁴³⁴ Ibid., p. 51.

⁴³⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 75.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, pode-se concluir que o Estado tem desempenhado um papel na não efetivação do direito à moradia, visto que sua tomada de decisões se dá no sentido de fortalecer institutos que causam o encarecimento da cidade, e, por consequência, a segregação territorial. No Brasil, seguimos uma ordem econômica capitalista, que apesar de ser, em tese, baseada para cumprir “os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna”, tem forte herança do patrimonialismo colonial.

Como exposto, o patrimonialismo está ligado à desigualdade social notável e persistente, que marca cada momento da história do país, e, tem como consequência, também, a privatização do aparelho de Estado, tratado como coisa pessoal, voltando a estrutura, os investimentos e os fundos públicos para a serventia de classes dominantes. Assim, o Estado se alinha aos interesses das classes abastadas, e, como forte agente na construção da cidade, acaba por definir o destino de uma malha urbana totalmente desigual, onde os investimentos públicos são realizados em áreas de interesse do capital imobiliário.

As classes despossuídas, que não tem recursos para permanecer em áreas valorizadas, são excluídas do mercado imobiliário formal e expulsas para áreas onde não há interesse do capital imobiliário, construindo suas habitações com os poucos recursos que possuem e com suas próprias mãos, em terrenos desprovidos de infraestrutura e de serviços públicos, muitas vezes em áreas ambientalmente vulneráveis, onde enfrentam, inclusive, risco de vida, tendo em vista que é aceito, de forma evidente, que os pobres ocupem até áreas de proteção ambiental e áreas de risco, mas não se aceita que ocupem áreas valorizadas pelo mercado.

Nos assentamentos ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização condescendente é proposital. Nota-se que tal fato ocorre porque as áreas de proteção ambiental são priorizadas, inclusive pelo Poder Público, para ocupação pela população pobre, que, inseguras por ocupar uma terra em condições ilegais, se submete, muitas vezes, à proteção de partidos, parlamentares e governantes, alimentando a relação clientelista buscada pelo Estado. Assim, o “desconhecimento” da produção ilegal de moradia se mantém, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. É neste sentido que a manutenção de assentamentos se mostra vantajosa no processo eleitoral, visto que lá encontra-se um grande “mercado de votos”.

Assim, enquanto os moradores das periferias da cidade encontram-se em áreas longe de investimentos públicos, a retenção de terras improdutivas, como uma das

características do patrimonialismo, forma áreas vazias nos centros das cidades, que são retidos pelos proprietários na expectativa de uma valorização posterior, sendo taxados como verdadeiros objetos geradores de riquezas, violando, de forma evidente, a função social dessas propriedades.

Dessa forma, ao impedir o uso dessa terra, impede-se o acesso de outras pessoas à habitação e ao uso de certos benefícios proporcionados pela infraestrutura existente nessa área central, impedindo essas pessoas a viver com bem-estar na cidade. A especulação imobiliária fere direitos coletivos fundamentais, bem como a função social da propriedade, ambos previstos na Constituição Federal de 1988. Assim, o processo especulativo acirra as desigualdades sociais, afeta a efetivação do Direito à Moradia, além de negar o Direito à Cidade, de parte significativa da população.

Apesar de a legislação prever instrumentos na tentativa de frear, ou reverter, processos excludentes e socioespacialmente segregatórios provocados por interesses particulares em torno da terra dentro de um Estado patrimonialista, o poder público não possui muito interesse no uso destes instrumentos. Assim, pode-se concluir o evidente o abandono do instrumento das ZEIS pelo Poder Público Municipal de Fortaleza, cidade construída sob uma lógica segregacionista e excludente centrada na propriedade privada da terra, assim como na grande maioria das cidades brasileiras. Dessa forma, qual o motivo do desinteresse do governo na utilização deste instrumento? Ocorre que o planejamento público urbano sofre influência do mercado, cedendo, assim, às pressões particulares, notoriamente aquelas provenientes do circuito imobiliário. Este movimento tem comprometido não somente a aplicação das ZEIS, mas qualquer mecanismo que possua a intenção de repensar a forma de produção e apropriação do espaço urbano.⁴³⁶

Ocorre que, dentro da forma jurídica como a brasileira, a concretização de uma necessidade humana (moradia) acaba, muitas vezes, se reduzindo aos contornos de uma ordem econômica capitalista. Contudo, vale sempre lembrar que a moradia é, apesar da desidratação deste direito sob o ponto de vista da efetividade, um direito protegido constitucionalmente. Esta afirmação traz à tona outras observações importantes, já mencionadas neste trabalho, que não devem ser olvidadas: a função social da propriedade é um princípio que guia a ordem econômica constitucional brasileira, buscando impor limites de ordem social e coletiva aos usos da propriedade privada; a necessidade de combater a especulação imobiliária foi reconhecida no texto constitucional, assim como a necessidade de criação de novos instrumentos jurídico-políticos neste sentido; e, por fim, os planejamentos

⁴³⁶ MATTOS, op. cit., p. 115.

devem levar em conta a cidade real, tendo em vista seu caráter político afirmado na CF/88.

Vale lembrar que os direitos fundamentais positivados no ordenamento jurídico são marcados pela vitória de grupos que têm seus direitos negados. Desse modo, a eficácia jurídica dessas normas sempre dependeram de muita luta social, legitimada e incentivada pela efetivação de direitos. O direito à moradia deve ser compreendido como uma forma de disputa pela riqueza socialmente construída, que inclui os recursos públicos e o espaço socialmente produzido.⁴³⁷

Contudo, conforme estudado, a aplicação da lei segue caminhos imprevisíveis quando se trata de contrariar interesses dominantes. Não se pode desconhecer que o direito disposto e aplicado corresponde ao tipo de relação de produção na sociedade, no qual não se resume às leis. Instituições e processos de tomada de decisão são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade. O que se pode observar é que o Estado não está interessado na mitigação da especulação imobiliária, da diminuição da concentração de terras, pois contraria interesses de classes dominantes.

Não é de hoje que a luta popular por moradia digna se mostra como um grande agente na disputa do território urbano, contribuindo para a aplicação das leis envolvendo o tema, e sendo determinante para a efetivação de direitos que lhe são negados, mesmo sabendo que o espaço urbano é segregador e excludente, os sujeitos sociais buscam, diariamente, sua alteração, seja por meio das ocupações populares,⁴³⁸ seja por meio de reivindicações constantes.

Assim, mesmo trinta e quatro anos após a promulgação da CF/88, que foi conquistada com suor pelos movimentos sociais, as classes mais pobres ainda precisam continuar lutando para ter seus direitos fundamentais respeitados e efetivados, para que seja possível uma ocupação sustentável e justa da cidade, onde as ações e tomadas de decisão do Estado “produzem resultados equitativos em vez de apoiar aqueles que já se encontram em boa situação”⁴³⁹.

⁴³⁷ BARBOSA, op. cit., p. 35.

⁴³⁸ RABÊLO, Renata de Lima. **Direito à cidade capitalista**: da luta popular pela terra ao impasse no acesso à propriedade e aos serviços públicos na Cidade Olímpica em São Luís-MA. 2013. Tese de Doutorado. UEM, p. 46.

⁴³⁹ FAINSTEIN, Susan S.. **The just city**. Ithaca; London: Cornell University Press. 2011. p. 3. In: SOTTO, op. cit., 2015, p. 271.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n.2, 2007. *In*: ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2015.
- ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. 294 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. *In*: CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais: Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Limites e possibilidades do Plano Diretor**. *In*: Seminário plano diretor - o desafio da nova ordem jurídico-urbanística, 2005, Rio de Janeiro. Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 20 abr 2005.
- AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. São Paulo. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2013, p.07. *In*: MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Zeis de papel: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2017.
- 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. *In*: BARBOSA, Guilherme Bezerra. **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**. 2021. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Direito, Fortaleza, 2021
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **Pobre cidade grande**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 10 maio 1997, Jornal de Resenhas.
- AVELINO FILHO, George. **Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas**. Novos Estudos, n. 38, 1994
- BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. **A especulação imobiliária versus o acesso a habitação: temos que fazer a luta pela terra, a luta pela moradia**. revista eletrônica da associação dos geógrafos brasileiros, seção três lagoas - (ISSN 1808-2653), v. 1, n. 30, p. 72-96, 1 dez. 2019
- BARBOSA, J. L. **Da habitação como direito ao “direito à moradia”**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012. *In*: IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

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

BOURDIEU, Pierre. **A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico**. In: O poder simbólico. Tradução: Fernando Tomaz. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. *In*: COSTA, Maria de Fátima Tardin. **O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade. v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de out. 2022.

_____. **Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: Acesso em: 20 out. 2022.

BRUM, M. S. I. **A urbanização de favelas como política de Estado e seus impactos no movimento comunitário das favelas cariocas (1980 – 1990)**. I Seminário nacional sobre urbanização de favelas - URBFAVELAS: São Bernardo do Campo, 2014. *In*: IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

BURGOS, M. **Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro**. In: ZALUAR, A., ALVITO, M. Um século de favela (pp.25-60). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. *In*: IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Juspodivm, 2015. *In*: BARBOSA, Guilherme Bezerra. **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. 2021. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Direito, Fortaleza, 2021

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano IV, n.11 (maio/ago. 2015)

_____. **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego: SOARES, Jacqueline Alves.

Regularização fundiária em zonas especiais de interesse social: aspectos jurídicos e políticos da experiência do PIRF nas ZEIS do Bom jardim, Poço da draga e Pici. In BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danielly; Dantas, Eustógio. *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF)*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021.

CHATERJEE, Partha (2004). **Politics of the governed**. Nova York: Columbia University Press. In: ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2015.

CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais: Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX**. Revista do Instituto do Ceará, 2014. In: CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais: Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. **O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade. v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11250>. Acesso em: 15 mai. 2022.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **"Direito à Moradia"**. Revista de Informação Legislativa 127: 49, 1995. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, Ano, v. 2, p. 55-92, 2008b.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira**. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). *Revisitando o Instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010. In: BARBOSA, Guilherme Bezerra. **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**. 2021. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Direito, Fortaleza, 2021

FAINSTEIN, Susan S.. **The just city**. Ithaca; London: Cornell University Press. 2011. p. 3. In: SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Editora Lumen Juris, 2016.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além:** implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
 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. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016

_____. Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009. **Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza** e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 09 de out. 2022.

FORTALEZA, Prefeitura de. **A Prefeitura de Fortaleza divulga Censo da População de Rua**. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua>. Acesso em: jun 2022.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza**. Cad. Metrop. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul/dez 2012.

FROTA, Henrique Botelho. **Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento**. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria. Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015.

_____. **Justiciabilidade do direito social à moradia adequada**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 01, n. 01, p.173-193, jul. 2015.

FROTA, Naggila Taissa Silva; MAFALDO, Júlia Brito; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Plano urbanístico da Zeis Pici: limites e avanços na participação popular como prática de cidadania**. Revista da Arquitetura: cidade e habitação, v. 1, n. 1, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021, disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 18 de out. 2022.

FURTADO et al. **Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil:** a outorga onerosa do direito de construir. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Político**. São Paulo: Manole, 2003. In: Lígia Maria Silva Melo de. **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

GODOY, Marcos Ferreira. **Função social da propriedade:** um conceito em (constante) disputa. Anais do XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana-XVI SIMPURB, v. 1, p. 1837-1850, 2019.

GOMES, Marília Passos Apoliano. **Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das zonas especiais de interesse social.** Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. **Gestão neoliberal da precariedade:** o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrôpole*, v. 24, p. 451-476, 2022.

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, 2010.

HARVEY, D. **O direito à cidade.** [S.I.]: Piauí, edição 82, 2013.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata:** Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

_____. **Os significados do direito à moradia como porta de entrada para outros direitos.** *Revista CONTRASTE*. n 03. p. 96-107. São Paulo: FAUUSP, 2014.

IACOVINI, Rodrigo; PINHEIRO, Valéria. **Conflitos e ambiguidades na experiência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.** Acesso à terra e Direitos Humanos. Fortaleza: Edições UFC, 2016. *In:* CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais:** Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Geográfico.** Milton Santos. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JUCÁ FILHO, José Leite. **Parecer nº 17/2014-GPG.** Fortaleza: Procuradoria Geral do Município, 2014

JUNIOR, Nelson Saule. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** São Paulo: SA Fabris Editor, 2004.

LEEDS, E. **Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira:** ameaças à democratização em nível local. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. *In:* IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata:** Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro; DE CARVALHO, Harley Sousa; BARBOSA, Guilherme Bezerra. **A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazio 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, 2020.

MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias**. In: A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos, Petrópolis, RJ, Vozes, 2000,

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2008

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados, v. 17, p. 151-166, 2003.

_____. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em perspectiva, v. 14, p. 21-33, 2000.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MATTEI, Julia; MATIAS, João Luis Nogueira. **A efetivação da nova ordem urbanística pelo Poder Judiciário: análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, oriundas da comarca de Fortaleza entre 2013 e 2017**. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 3, p. 471-495, 2019.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **Zeis de papel: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2017.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998. In: Lígia Maria Silva Melo de. **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

MORENO, Bruna Napoleão. **Um olhar para os vazios urbanos na área central de Fortaleza: do plano de ocupação social habitacional ao vazio habitado**. Unichristus: 2020.

NO BRASIL, Representação da UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1998. Disponível em: <http://cm-pvarzim.pt/biblioteca/download/139423por.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2022.

O'NEIL, Maria Monica. Rede urbana. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Atlas Geográfico Milton Santos. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

OLIVEIRA, Isabella Dantas. **A participação popular na implementação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia: o caso das ZEIS em Fortaleza**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

ONU-HABITAT. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization**. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf. Acesso em: 20 de jun. 2022.

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito à moradia no Brasil**. Fórum Nacional de Reforma

Urbana, 2004. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>, Acesso em: 20 de jun. 2022.

PEQUENO, Renato. **Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza.** In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria. Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015.

PINHO, Ana Virginia Elias; FREITAS, Clarice Figueiredo Sampaio. **Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: caracterização e indicação de vulnerabilidade através do Sistema de Informação Georreferenciado.** Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife: 2012.

RABÊLO, Renata de Lima. **Direito à cidade capitalista: da luta popular pela terra ao impasse no acesso à propriedade e aos serviços públicos na Cidade Olímpica em São Luís-MA.** 2013. Tese de Doutorado. UEMA.

ROLNIK, Raquel. **Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano.** *Indisciplinar*, v. 5, n. 1, p. 18–43, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>. Acesso em: 17 ago. 2022

_____, et al (orgs.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.** São Paulo: FAUUSP, 2018. In: ROLNIK, R. . Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, v. 5, n. 1, 2019.

_____. **Exclusão territorial e violência.** São Paulo em Perspectiva. vol. 13, n.4. São Paulo: out./dez. 1999. In: SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Editora Lumen Juris, 2016.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2015.

_____. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROLNIK, Raquel, SANTORO, Paula F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária (Working Paper).** In: Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina, 2014, Equador. Anais do Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos.** IN: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. (orgs). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. 1. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017.

SANTOS JR., Orlando Alves dos, MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital. 2011, p. 31. *In*: ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2015.

_____. **A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o direito à cidade.** Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, p. 67-74, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada.** 1993. *In*: SOUZA Jr., J. G. (org.). Introdução crítica ao direito. Brasília, UnB, 1993.

SANTOS, Carlos Nelson dos. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade.** Rio de Janeiro, Ibam, 1986.

SANTOS, Luasses Gonçalves dos. **Função Social da Propriedade Privada: análise crítica dos seus fundamentos liberais.** 1. ed. Curitiba: Editora Íthala, 2021. *In*: CHAVES, Vitória Virna Girão. **Elementos para uma revisão do instituto da desapropriação em assentamentos informais: Uma análise das experiências da cidade de Fortaleza/CE.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira,** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos.** Petrópolis: Vozes. 1980

_____. **Metrópole corporativa fragmentada - o caso de São Paulo.** 2a edição. São Paulo: Edusp, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 6ªed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008a.

_____. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988:** notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, Ano, v. 2, p. 55-92, 2008b.

_____. Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 20 jul. 2014. *In*: CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; GABARDO, Emerson. Uma análise econômica do direito à moradia. In Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano IV, n.11 (maio/ago. 2015).

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997

SHLUGER, E. **Os caminhos da participação popular – uma reflexão sobre experiências em favelas cariocas.** Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 11, 1984. *In:* IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia.** Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Editora Lumen Juris, 2016.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação. Análise Comparativa e Suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos de Personalidade,** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, Ano, v. 2, p. 55-92, 2008b.

SOUZA, M.L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 6ed. Rio de Janeiro: Record, 2010

STEFANIAK, João Luiz; STEFANIAK, Jeaneth Nunes. **Direito humano e fundamental à moradia.** 2018. *In:* OLIVEIRA, Isabella Dantas. A participação popular na implementação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia: o caso das ZEIS em Fortaleza. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

TORRES, Haroldo da Gama; GONÇALVES, Renata. **O mercado de terras em São Paulo e a contínua expansão da periferia.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, volume 9, número 2. Rio de Janeiro: IPPUR, novembro de 2007. *In:* SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Editora Lumen Juris, 2016.

TOVAR, E. **Asentamientos precários. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención.** Revista Dearq, 2010. *In:* IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **A política que alimenta e a violência que mata: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia.** Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

UNHABITAT. **Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability – The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds.** Nairobi: UN-Habitat, 2008. *In:* ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2015.

VILLAÇA, F. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira.** 1993. *In:* SOUZA, Maria Adélia A. de, & outros. **Metrópole e globalização.** São Paulo, Cedesp, 1999.