



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

ANA CAROLINE NUNES MARTINS

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SOB
A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2019

ANA CAROLINE NUNES MARTINS

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SOB A
PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do Título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profª. Dra. Ligia Maria Silva
Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Martins, Ana Caroline Nunes.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA / Ana Caroline Nunes Martins. – 2019.

71 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Ligia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Direito à cidade. 2. Participação Popular. 3. Política Urbana. I. Título.

CDD 340

ANA CAROLINE NUNES MARTINS

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SOB A
PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do Título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ligia Maria Silva
Melo de Casimiro.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ligia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Beatriz Rego Xavier
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Me. Jacqueline Alves Soares
Centro Universitário Christus (Unichristus)

À Francisca (a quem devo a vida, a formação e todo meu amor) e a todas as mulheres que lutam, ocupam e resistem nas cidades!

AGRADECIMENTOS

A sobrevivência em ambientes áridos, como a faculdade de direito, exige muita resistência e apoio de braços parceiros. Os anos vividos nos corredores da centenária foram duros e finalizo essa etapa, graças a contribuição de tantas pessoas que cruzaram meu caminho, seja na academia, seja na atuação social, em razão disso, não é possível restringir meus agradecimentos apenas a quem contribuiu para a realização do presente trabalho. Aqui encerra-se um ciclo longo e pesado que contou com o apoio de cada pessoa que traçou meu caminho até hoje.

Agradeço extremamente à minha orientadora, Lígia Maria, que aceitou esse desafio e teve a paciência e o cuidado de me ajudar a superar a dificuldade da escrita, sempre se colocando à disposição. No último ano de faculdade, tive o grande prazer de conhecer uma professora comprometida, que entende o papel transformador do direito e repassa essa visão de forma crítica cotidianamente em sala de aula (e fora dela). Agradeço ainda à Profª. Dra. Beatriz Rêgo Xaxier e à Profª. Me. Jacqueline Alves Soares, que, muito gentilmente, se dispuseram a ler e a contribuir com este trabalho.

À mulher-fortaleza que me pariu, me criou e que, até nos dias mais difíceis, jamais deixou faltar o olhar mais amoroso e acalentador que alguém pode receber. Com a senhora aprendi as principais lições que hoje levo comigo em minha caminhada, compreendendo as variadas formas de resistência de uma mulher e lutando por uma transformação social. Todos os meus sonhos e realizações só ocorreram porque a senhora esteve ao meu lado, me apoiando a qualquer custo, muito obrigada por acreditar! Com o passar dos anos, noto *“até meu jeito é o dela, amor cego escutando com o coração à luz do peito dela, descreve o efeito dela: breve, intenso, imenso, ao ponto de agradecer até os defeitos dela”*.

Agradeço aos meus irmãos, Cecília e João Paulo, por partilharem as emoções das traquinagens, além de oferecerem apoio irrestrito e duas sementinhas de amor (K. e JH)!

Às amigas de longuíssima data, Jénifer e Luana, que acompanharam meus planos quando tudo ainda era leve e apenas o boletim preocupava. Obrigada por fazerem parte dessa jornada! Aos amigos de infância, Jorge, Cláudio e Lucas, por tantos anos de companheirismo, obrigada por permanecerem sempre ao meu lado!

Ao Conteste! que me apresentou a luta do movimento estudantil com coerência, honestidade e combatividade.

Agradeço ao NAJUC por ser a semente de militância que floresceu no meu caminho e de tantos outros que passaram pelo aconchego da salinha. Aqui repito os dizeres de um cartão-postal achado em meio as faxinas intermináveis “em um ambiente árido fiz abrigo à sombra de um coqueiro” que me rendeu momentos de aprendizado e afeto que levarei para a vida toda. Agradeço a tantas mulheres incríveis que passaram por esse núcleo, que me ensinaram e me inspiraram, obrigada Melka, Enale, Kauhana, Gláucia Takaoka, Camila, Carla, Gláucia Maria, Ívina! Agradeço ainda à nova geração do NAJUC (Thaís, Victor, Layessa, Neto, Isabella, Ruth, Vito, Eric) que me (re)acolheu e me deu novo fôlego para continuar lutando do lado de cá das trincheiras sociais. Agradeço ainda ao companheiro de NAJUC e grande amigo, Eduardo Dias, pelos debates políticos nos espaços de formação ou nas conversas informais partilhadas na salinha.

Às moradoras e aos moradores que construíram o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM) e da comunidade Maravilha, que me ensinaram os significados das palavras força e resistência e que me instigaram a permanecer no cotidiano hostil do direito em busca de transformações, ainda que pequenas.

Agradeço à Camila e Glau pelas construções e desconstruções coletivas. Lado a lado militamos por grande parte da graduação e dividimos angústias, risadas, cavalinhos, frustrações e aprendizados.

À Ívina, por retornar a minha vida trazendo tanta beleza, amor, bom humor, companheirismo, força e luta! Sou muito grata por você ter aceitado compartilhar os dias e os ideais comigo e por termos alcançado essa inacreditável conexão que proporciona tantas felicidades e ensinamentos. Obrigada pela paciência e pela atenção, apesar dos meus erros. Obrigada ainda por iluminar os dias com teu sorriso, por me fazer enxergar as belezas cotidianas, por lutar e resistir por um mundo livre de todas desigualdades e opressões. Obrigada, especialmente, pela parceria nos momentos difíceis (que não têm sido raros), essa monografia é só mais um dos momentos que você segurou minha mão e garantiu que tudo ficasse bem. A um amor resiste e se estende a cada dia!

RESUMO

O presente trabalho se propõe examinar de que forma a participação popular, prevista no Estatuto da Cidade, vêm sendo implementada nos espaços de planejamento urbano e de que forma ela pode contribuir para efetivação do direito à cidade em Fortaleza. Para tanto, inicia a análise a partir dos aspectos segregacionistas sob os quais foram construídos os espaços urbanos para compreender a base dos problemas citadinos. Trata, especialmente, da luta/resistência dos movimentos sociais urbanos, construídos em sua maioria pela população residente em assentamentos precários, não somente para permanecer em seus locais de habitação, mas, e principalmente, para influenciar diretamente na gestão da cidade, tornando o direito à cidade uma realidade, não apenas uma previsão do nosso ordenamento jurídico.

A metodologia utilizada foi composta por levantamentos bibliográficos e documentais, somados a experiência da autora como integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC) que acompanhou o início do processo de regulamentação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) localizada no Bairro Pici, por meio da eleição do conselho gestor, como forma de participação direta no planejamento e, conseqüentemente, na política urbana.

Palavras-chave: Direito à cidade. Participação Popular. Política Urbana.

ABSTRACT

This work aims to examine how popular participation, provided for in the City Statute, has been implemented in urban planning spaces and how it can contribute to the realization of the right to the city in Fortaleza. To do so, it begins the analysis from the segregationist aspects under which the urban spaces were constructed to understand the base of the city problems. It deals, in particular, with the struggle/resistance of urban social movements, built mostly by the population living in precarious settlements, not only to remain in their dwelling places, but mainly to directly influence the management of the city, making law to the city a reality, not just a forecast of our legal order.

The methodology used was composed by bibliographical and documentary surveys, together with the author's experience as a member of the Community Legal Advisory Group (Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária, NAJUC), which followed the beginning of the process of regulating the Special Social Interest Zone (ZEIS) located in Bairro Pici, for through the election of the management council, as a form of direct participation in planning and, consequently, in urban politics.

Keywords: Right to the City. Popular Participation. Urban Politics.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Mirante de Fortaleza, localizado no Morro de Santa Terezinha. pág. 25
- Figura 2 – Comunidade Trilha do Senhor. pág. 27
- Figura 3 - Mapa da ZEIS Pici..... pág. 67
- Figura 4 - Ato mobilização para as eleições do Conselho Gestor da ZEIS Pici. pág 69
- Figura 5 - Ato/Mobilização para convocar os moradores do Pici. pág 70
- Figura 6 - Contagem de votos da eleição do conselho gestor da ZEIS Pici..... pág 71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação civil pública
ASTEF	Associação Técnico-Científica Engº Paulo de Frontin
BNH	Banco Nacional de Habitação
CE	Ceará
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CRFB/88	Constituição Federal de 1988
COMHAP	Conselho Municipal de Habitação Popular
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FLMD	Frente de Luta por Moradia Digna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LC	Lei Complementar
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MLDM	Movimento de Luta em Defesa da Moradia
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NAJUC	Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária
PD	Plano Diretor
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
VLT	Veículo leve sobre trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. A CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NO BRASIL.....	17
1.1. “A cidade se apresenta centro das ambições”: A produção capitalista e excludente dos espaços urbanos.....	18
1.2. “Subiu o prédio eu ouço vaia”: o surgimento da cidade verticalizada dos ricos e da cidade ilegal/informal dos pobres.....	23
<i>1.2.1. “Se o senhor não tá lembrado dá licença de contá”: Comunidade Trilha do Senhor resiste!.....</i>	<i>27</i>
<i>1.2.2. “Aldeia aldeota, estou batendo na porta pra lhe aperriar”: a experiência de resistência e luta do Movimento de Luta em Defesa da Moradia e sua influência na dinâmica urbana em Fortaleza.....</i>	<i>30</i>
1.3. “Tire as construções da minha praia, não consigo respirar”: A busca popular pela efetivação do direito à cidade e por uma gestão urbana democrática.....	33
2. UM OLHAR CRÍTICO SOB O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL.....	36
2.1. O caos de concreto e a nova política de desenvolvimento urbano prevista na Constituição Federal de 1988.....	38
2.2. Estatuto da cidade e diretrizes gerais da política urbana.....	40
<i>2.2.1. A garantia do direito a cidades sustentáveis.....</i>	<i>41</i>
<i>2.2.2. A gestão democrática.....</i>	<i>42</i>
<i>2.2.3. As audiências públicas.....</i>	<i>45</i>
<i>2.2.4. A regularização fundiária.....</i>	<i>45</i>
2.3. Plano Diretor Participativo de Fortaleza: Princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas.....	46
2.4. O abismo entre a legislação e a realidade: as limitações do plano institucional...49	
3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR.....	50
3.1. Os conflitos no processo de revisão do plano diretor participativo de Fortaleza..52	
<i>3.1.1. A busca pela inversão da ordem urbanística imposta do capital imobiliário.....</i>	<i>55</i>

3.2. A implantação do plano diretor e a inobservância da participação popular em seu processo.....	56
---	-----------

4. O PAPEL DO CONSELHO GESTOR DA ZEIS COMO PERSPECTIVA DE AVANÇO NA PARTICIPAÇÃO POPULAR E NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE	58
---	-----------

4.1. As Zonas Especiais de Interesse Social como importante meio de efetivação do direito à cidade.....	59
--	-----------

4.2. A gestão urbana democrática em construção e o avanço da participação popular no processo de regularização das ZEIS.....	63
---	-----------

<i>4.2.1. O papel histórico dos Conselhos Populares no processo de democratização.....</i>	<i>64</i>
--	-----------

4.4. Resistir para existir: ZEIS PICI.....	66
---	-----------

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6. REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

A ocupação dos espaços urbanos desenvolveu-se sob as marcas de diversas desigualdades sociais que refletiram diretamente na divisão territorial das cidades, no investimento em políticas públicas e, conseqüentemente, no desenvolvimento distinto dessas áreas. Diante deste cenário, especialmente a partir da primeira década do século XXI, a habitação começou a integrar o mercado financeiro, afastando-se ainda mais da visão de bem social e tornando-se um investimento ou “artigo de luxo”.

No contexto brasileiro, o processo de urbanização foi utilizado para segregar a população pobre, uma vez que a propriedade dos territórios urbanos, historicamente, concentrou-se sob o domínio de poucos, restando a grande parte da população trabalhadora submeter-se ao pagamento de aluguéis exorbitantes ou a condições precárias de moradia, resultando na construção de mais de uma cidade.

Com a promulgação da constituição cidadã (CRFB/88), buscou-se adotar uma política de urbana com intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. A adoção desse novo olhar sobre as cidades resultou em um ordenamento jurídico-urbanístico, que como norma fundamental o Plano Diretor Municipal.

Em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo foi instituído em 2009, tendo como um de seus princípios a gestão democrática da cidade, determinando a participação dos diferentes segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento do PD. Todavia, muitos dos instrumentos ali previstos até hoje, 10 anos depois, não se concretizaram.

Uma dessas previsões é a ZEIS, que se caracteriza por ser uma forma de regularização fundiária e urbanística, que incorpora os núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e garante a titulação daqueles aos seus ocupantes, em observância ao direito à cidade e à moradia. Ademais, é obrigatória a participação popular durante todas as etapas do processo de regularização, em atenção à gestão urbana democrática.

Destaca-se ainda que a omissão estatal quanto à implementação dos instrumentos de regularização fundiária e de participação popular previstos no Plano Diretor está intimamente ligada a uma escolha de privilegiar uma classe social, uma vez que muitos recursos são direcionados a outros planos de urbanização (que não são Lei, como o Fortaleza 2040), e não a concretização do PD.

Assim, apesar do PDPFor ser considerado um avanço legal, a omissão do Poder Público em sua efetivação pouco modificou a realidade da capital cearense. A classe detentora do poder econômico se mantém em grandes prédios nas zonas centrais das cidades com fácil acesso a serviços públicos e a população empobrecida é cada vez mais jogada para as áreas periféricas da cidade, por não possuir segurança jurídica do local que ocupa.

Ao contrário dos princípios elencados no §4º, art. 3º, da Lei Complementar nº 62/2009, as

iniciativas e obras urbanas beneficiam sempre o setor imobiliário em detrimento da democratização do acesso ao solo urbano e à moradia.

Ante o cenário de extremas desigualdades, muitas comunidades têm resistido no espaço urbano e lutado para participar ativamente dos espaços de debate e de decisão que tem como pauta projetos urbanísticos na cidade de Fortaleza.

A partir do panorama acima, faz-se necessário um estudo sobre, em que medida, a participação popular tem influenciado na política urbana da cidade de Fortaleza, por meio de uma gestão democrática, como forma de efetivar o direito à cidade e quais limitações ainda persistem nesse processo.

No presente trabalho, o ponto de partida são teórico são as primeiras noções de desenvolvimento das cidades formatadas com base em interesses econômicos e industriais, com forte influência de um urbanismo técnico e fora da realidade. A partir disso, utiliza-se a ideia de direito à cidade, inicialmente a partir dos estudos do sociólogo francês Henri Lefebvre, em meados dos anos 1960, que propõe a ideia de um direito à fruição da vida social, em contraposição à sociedade urbana burocrática da época, e o direito à cidade defendido por David Harvey.

Ademais, o estudo utiliza-se dos diagnósticos críticos da política urbana brasileira de autoria das pesquisadoras: Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP) e ex-secretária executiva do Ministério das Cidades, e Raquel Rolnik, urbanista, professora da USP e ex-relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. As ideias levantadas por essas autoras contextualizam os déficits os quais têm apresentado a política urbana no país. Utilizou-se ainda alguns juristas que participaram de articulações cujo objetivo era incluir no ordenamento brasileiro o direito à cidade como Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin e Nelson Saule Júnior e outros.

A pesquisa foi realizada principalmente por meio de consultas bibliográficas, documentais e experiência durante atuação social, além de notícias veiculadas pela mídia nos últimos anos, com informações sobre a revisão do Plano Diretor de Fortaleza e dos impasses de sua materialização.

Busca-se analisar o desenvolvimento dos espaços urbanos como um fenômeno construído a partir das disputas entre classes sociais e do posicionamento do Estado em meio a esses confrontos. Em especial, faz-se uma análise de como a soberania popular, decorrente da participação efetiva da população, deve estar presente também na construção e na gestão da cidade, de maneira democrática, uma vez que o destinatário final é o povo.

Nesse sentido, o enfoque do estudo é analisar de que forma a participação popular pode corroborar para efetivação do direito fundamental à moradia e direito à cidade, como base nos instrumentos previstos no Plano Diretor de Fortaleza que possibilitem uma gestão urbana democrática e

participativa. Destaca-se o balanço crítico que se busca fazer da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento de regularização fundiária que pende fortemente da participação comunitária.

1. A CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NO BRASIL

A urbanização no Brasil consolidou-se de forma acelerada e excludente, retirando de maneira forçada a população pobre dos espaços que ocupavam por décadas, em decorrência, principalmente, da valorização dos territórios urbanos.

O processo de encarecimento dos territórios urbanos associa-se diretamente à desconstrução da habitação como um bem social e a sua transformação em mercadoria e ativo financeiro (MARICATO, 2015), resultando no aumento da especulação imobiliária e na periferização de uma grande parcela da classe trabalhadora que não possui condições financeiras de permanecer em locais onde os custos de vida e de moradia sobem exponencialmente.

Acrescenta-se que essa segregação territorial fragiliza ainda mais o acesso desses sujeitos a direitos sociais, como educação, saúde, transporte e lazer, públicos e de qualidade, uma vez que nosso planejamento urbano desigual privilegia os locais mais centrais da cidade na oferta de tais serviços. Destaca-se em especial a dificuldade de acesso ao direito social à moradia, o qual será abordado no presente trabalho.

Diante da realidade social posta, faz-se necessária uma breve análise histórica do processo de formação das cidades, para entendermos como esses espaços tornaram-se tão populosos, de que maneira ocorreu seu desenvolvimento e qual o peso dado às demandas de seus habitantes no planejamento urbanístico. Em seguida, passaremos a examinar os atores sociais e que influências estes exerceram durante o processo de construção e desenvolvimento dos espaços urbanos até os dias de hoje, com enfoque nas lutas travadas por movimentos sociais para existir (e resistir) na cidade de Fortaleza.

Por fim, será apresentada uma discussão acerca do direito à cidade, analisando o poder coletivo sobre urbanização e as consequências de sua efetivação (mudança espacial e na vida cotidiana), utilizando referenciais teóricos da sociologia, do urbanismo e do direito.

1.1. “A cidade se apresenta centro das ambições”: A produção capitalista e excludente dos espaços urbanos

A cidade sempre foi considerada um espaço de modernidade, fonte de oportunidades acessíveis a todas e todos de forma igualitária. Essa visão, no entanto, mostra-se ilusória quando nos debruçamos sobre a forma de organização social, econômica e política nos espaços urbanos.

Segundo Lefebvre (2001), as cidades deveriam ser espaços sociais que possibilitem condições e oportunidades igualitárias de acesso a bens e serviços públicos aos seus habitantes.

Contudo, o modelo de desenvolvimento neoliberal adotado na maioria das cidades brasileiras acaba por expor de maneira mais contundente as contradições da sociedade capitalista em que vivemos:

É na cidade, no emaranhado de suas ruas e praças que se fermentam e se desenvolvem as alternativas, as transformações as liberdades e os direitos. Também é na cidade, que se registram as contradições e ambivalência profundas que marcam a vida dos cidadãos.¹

A cidade é palco de grandes disputas políticas, ideológicas e culturais, sendo compreendida por Marcelo Lopes de Souza (2006) como espaço fundamental para a reinvenção das utopias. Essas disputas que teriam um potencial de fazer a cidade progredir, no entanto, tendem a vitimar de forma brutal a população urbana mais vulnerável, uma amostra disso é a desigual disputa pelo território urbano.

Observa-se que, durante o processo inicial de formação das cidades brasileiras, o acesso à terra era restrito a quem possuía meios de pagar caro por ela, principalmente nas áreas centrais, onde se concentrava (e ainda concentram) os investimentos em políticas públicas em saneamento, infraestrutura, transporte, e onde há proximidade a comércios e serviços privados.

Salienta-se que a Lei de Terras de 1850² foi um dos fatores que contribuiu para o movimento de migração do campo para a cidade. Após a extinção do regime de sesmarias, a Lei de Terras cobriu o vácuo legislativo que representava risco aos grandes proprietários rurais, estabelecendo que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por título de compra. Dessa forma, restava a quem não possuía dinheiro para comprar suas próprias terras produzir em terras alheias recebendo muito pouco por isso.

Assim, em busca de melhoria de vida e multiplicidade de oportunidades, diversos camponeses partiram em direção às cidades, ocasionando um crescimento exponencial de habitantes entre os anos 1960 a 2010, veja-se:

A população passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de quarenta anos. Em 1950, a população urbana era equivalente a 36%; em 1980, já representava quase 70% da população brasileira. De 1950 a 1960, a população urbana elevou-se em 70,39%. Em seguida, até 1970, o aumento foi de 65,3%; até 1980, houve elevação de 55,02%; em seguida, até 1991, ocorreu aumento de 35,19%, desacelerando para 24,24%, até 2000, e para 16,82%, até 2010. Em cinquenta anos, de 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas.³

No entanto, o número de empregos disponíveis e moradias dignas a preços acessíveis não

1

CEARAH Periferia (org.), **Vivências, lutas e memórias**: histórias de vida de lideranças comunitárias em Fortaleza. Fortaleza:Edições Demócrito Rocha, 2002, 1 ed. p. 12.

2

BRASIL. **Lei 601**, de 18 de setembro de 1850. Terras devolutas do Império, Rio de Janeiro, RJ, set de 1850.

3

IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

acompanharam tal crescimento, aumentando significativamente o número de ocupações irregulares, de modo que o cenário que se formava na cidade também era de extrema desigualdade social, decorrente da migração rural em busca de oportunidades de trabalho e melhoria de vida, evidenciou a precariedade a que foi submetida a nova classe trabalhadora, restando a esta ocupar espaços periféricos, com pouca ou nenhuma estrutura.

Na capital cearense, especificamente, esse processo conturbado de urbanização foi agravado pelas secas do interior do Estado, que assolavam durante longos períodos desestabilizando o cotidiano e a economia local, uma vez que as plantações não vingavam e os animais sucumbiam frente as adversidades climáticas. Segundo FERNANDES (2016, p.12):

As secas de 1932, 1952, 1958 e 1970 trouxeram à cidade grande número de migrantes, sem que a infraestrutura dela pudesse absorver. A “invasão” veio ricocheteando nos narizes pálidos. O latifúndio veio do sertão para o litoral, e a produção capitalista que torna estranha a natureza ao camponês, distanciou-o também do acesso à cidade.

A mudança do ambiente rural para o urbano não foi acompanhada de uma mudança nas estruturas sociais, assim os antigos latifundiários mantiveram o domínio da terra também nas cidades, enquanto aos antigos trabalhadores rurais restou as ocupações periféricas e sem estrutura, uma vez que a cidade à época não estava preparada para receber a quantidade de migrantes. Dessa forma, a população que habitava Fortaleza cresceu muito acima da média nos anos 50 e 60, quase 90% em relação à década anterior, conforme dados apresentados por IACOVINI e PINHEIRO (2015):

Como receptora de intenso fluxo migratório, as necessidades de habitação foram agravadas pelo grande número de famílias de baixa renda vindas do interior. A produção habitacional pelo Estado foi muito aquém da demanda: entre 1957 e 1976, foram produzidas 14.647 unidades habitacionais, 12.356 pelo Governo do Estado (SOUZA, 2009) e 2.291 pela Prefeitura; entre 1978 e 2010, foram construídas 30.257 unidades (FORTALEZA, 2013)⁴

Diante da ascensão industrial, a moradia, além de necessária para o trabalhador, passou a ser fator atrativo para os interesses industriais, uma vez que manter o trabalhador perto de seu local de trabalho nas chamadas vilas operárias, garantia o fornecimento contínuo de mão-de-obra. ARAÚJO, M. F. F. (2013, p. 63) destaca ainda que: “a construção de vilas e casas operárias aqueceu o mercado imobiliário cujo capital retornava, na maioria das vezes, ao próprio empreendedor, por via dos aluguéis pagos”.

Faz-se necessário traçar a estreita conexão entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização, visto que essa depende direta da mobilização de excedente, ou seja, a partir da

4

IACOVINI, Victor; PINHEIRO, Valéria. **Política, projetos e resistências urbanas: perspectivas rumo ao direito à cidade em Fortaleza**. 2015. XVI ENANPUR, Espaço, Planejamento e Insurgências - Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

acumulação de capital e do reinvestimento contínuo na produção de mais capital. Isso porque a urbanização passou a ser alvo lucrativo para a absorção e produção desse excedente, desempenhando ativamente um papel chave, assim como os gastos militares, e moldando as cidades com base na política do capitalismo.

Frisa-se que o desenvolvimento urbano consolidou-se com base na exclusão socioespacial da população empobrecida, na aplicação de investimentos públicos de forma desigual nas diversas áreas da cidade e nas modernizadoras excludentes.

De forma antagônica ao discurso difundido, a cidade não enfrenta os problemas citados acima por falta de planejamento ou pela mera inércia do poder público - razões também relevantes de serem citadas - mas sim por serem resultado de uma modelo de desenvolvimento segregacionista, que ignora grande parte da cidade. Nesse sentido, afirma LIMA, M. G. S. (2009, p. 13):

A desigualdade no acesso à terra urbana e, conseqüentemente, à moradia não é por acaso ou simples decorrência da desorganização causada pelo crescimento desenfreado das cidades. Faz parte de um modelo econômico e político que se volta para o benefício das elites em detrimento das necessidades básicas da maioria da população, que reflete também a exacerbada proteção à propriedade privada, como se direito absoluto fosse, sobrepondo-se, muitas vezes, ao direito à moradia.

Nessa perspectiva, nota-se que a atuação do Estado nesse processo de crescimento urbano (alicerçado em desigualdades) favorece o mercado imobiliário e as classes financeiramente privilegiadas em detrimento da população empobrecida, seja por sua omissão, quando deixa de fornecer serviços básicos como iluminação e saneamento públicos nas periferias, seja por sua ação consciente, quando realiza remoções forçadas de comunidades com discurso de embelezamento e/ou interesse público. Todavia, observa-se que o intuito na realidade é que o Estado promova uma higienização social, deixando áreas livres para atuação de grandes empresas, em especial as da construção civil, transformando esses locais em novas formas de mercantilização do espaço urbano através de grandes obras.

Sobre os impactos decorrentes da ação do Estado, cita-se Maricato (1999, p. 28-29): “o embelezamento consistia em dar a essas áreas um tratamento estético e paisagístico que pressupunha a inexistência de pobreza. A solução do problema de moradia da massa trabalhadora pobre, entretanto, não fazia parte desses projetos de reforma urbana”⁵

O resultado desse pacto entre Estado e mercado é a exclusão cada vez maior de comunidades inteiras. Nesse sentido, afirma Maricato (2013, p. 24) “a disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda

5

MARICATO, Hermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1999, 5 ed., pp. 28-29.

mais longe: os pobres foram expulsos para a periferia da periferia”.⁶

É possível notar que houve uma histórica dissociação entre a política urbana e habitacional, resultando em um planejamento urbano imposto pelo Estado, conjuntamente com o mercado imobiliário, e acarretando um *déficit* habitacional (considerando os fatores: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo) sem precedentes que atinge 6.355.743 brasileiros, segundo dados da Fundação João Pinheiro de 2015⁷. A realidade da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), não é menos preocupante, uma vez que, em 2010, foi apontado um déficit habitacional de 165.123 moradias (PEQUENO, 2015).

Nota-se ainda, considerando o aumento do *déficit* habitacional no Brasil em comparação a anos anteriores (2013 e 2014)⁸, que há um constante adiamento no enfrentamento da questão fundiária no Brasil, em decorrência de diversos fatores, sendo especialmente responsáveis: a fragilidade institucional e o interesse do mercado imobiliário, conforme será visto com mais detalhes abaixo.

Acrescenta-se a isso, a problemática quanto às políticas urbanas implementadas até os dias atuais, que têm se mostrado ineficientes em solucionar a insuficiência e a precariedade de habitação, uma vez que o Estado tem agido, de maneira conjunta ao mercado, no sentido de segregar ainda mais a população que mora às margens da cidade, jogando-a para locais cada vez mais distantes⁹.

Assim, conclui-se que a medida que a cidade se expande, o centro não mais dá conta de abrigar sua população, refletindo em uma valorização econômica dos espaços periféricos, sendo estes aglutinados aos centros e tornando-se zonas propícias para produção e circulação de capital.

1.2. “Subiu o prédio eu ouço vaia”: o surgimento da cidade verticalizada dos ricos e da cidade precarizada dos pobres

6

MARICATO, Herminia [et al]. **É a questão urbana, estúpido!** Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ras do Brasil. São Paulo: Boi Tempo: Carta Maior, 2013, 1 ed., p. 24.

7

Fundação João Pinheiro. **Pesquisa Déficit Habitacional Brasileiro**. Minas Gerais. 2015. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: outubro de 2018.

8

Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**. Minas Gerais. 2018. <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em: Dezembro de 2018.

9

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1º ed. - São Paulo: Boitempo, 2015.

Com o adensamento cada vez maior das territorialidades urbanas¹⁰, o fenômeno de mercantilização da moradia foi se agravando, em detrimento da visão de moradia como bem social e, em consequência disso, a cidade foi produzida de forma ambígua. De modo que, houve valorização e verticalização das áreas mais centrais da cidade, atendendo aos poucos que poderiam pagar por seu alto custos.

Ante à insuficiência de política habitacional e inacessibilidade de valores cobrados pelo mercado imobiliário, resultou em uma explosão de ocupações informais de locais periféricos (e sem estrutura) pela população que não possui condições de adquirir um imóvel, conforme MARICATO (2013, p.24):

combinação de lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto projetos de leis constituíam ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as ideias.¹¹

Observa-se que, em virtude da ausência de políticas urbanas e habitacionais, a população empobrecida buscou por meios próprios permanecer na cidade, construindo sua habitação de forma precária e “irregular”, e produzindo um espaço “autônomo”, fora do planejamento estatal. Considera-se espaço autônomo, visto que na maioria dos casos não houve loteamento formal, contribuição de arquitetos ou engenheiros nas construções, onde é pequena a influência de legislações urbanísticas ou qualquer outra nas mediações de conflitos, ou do próprio Estado. Nesse sentido, TELLES (2010, P. 29):

não se trata de um fora do Estado e da lei, lugar de anomia, desordem, estado de natureza. São espaços produzidos pelos modos como as forças da ordem operam nesses lugares, práticas que produzem as figuras do homo sacer em situações entrelaçadas nas circunstâncias de vida e trabalho dos que habitam esses lugares. No entanto, são também lugares em que a presença do Estado circunscreve um campo de práticas e de contracondutas, no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de regulação, microrregulações, poderíamos dizer ancoradas nas condições práticas da vida social. Personagem presente nesses territórios produzidos como “margem” e, no intrincamento das relações e circuitos que aí também vão se fazendo, nos modos sempre situados, relacionais, contextuais pelos quais os critérios de ordem e seu inverso são negociados.¹²

10

IBGE. **Áreas Urbanizadas 2015. Brasil.** 2015. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/areas_urbanizadas/default_2015.shtm>. Acesso em: setembro de 2018.

11

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia, VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ : Vozes, 2000, p.151.

12

TELLES, Vera da Silva. **As cidades na fronteira do legal e do ilegal.** Belo Horizonte, MG: Argvmentvm Editora Ltda, 2010, p. 29.

A apropriação desigual da cidade resulta em “linhas imaginárias” separando ricos e empobrecidos, centro e periferia, cidade formal, destinada a ser simulacro de algumas imagens-retalhos do “primeiro mundo”, de acordo com MARICATO (2013, p. 21) e cidade informal, sem acesso a infraestrutura, equipamentos culturais e outros direitos básicos.

Em Fortaleza, essas “linhas imaginárias” se apresentam de forma bastante escancarada. Na capital alencarina, grandes hotéis fazem frente a favelas, o mar de grandes condomínios engole casinhas de tijolos, enquanto as comunidades tentam resistir a valorização, e consequente verticalização, de seus territórios.

Figura 1 - Mirante de Fortaleza, localizado no Morro de Santa Terezinha.



Fonte: Própria, 2018.

Com a expansão da rede de infraestrutura e consolidação do tecido urbano, áreas ocupadas informalmente e consideradas periféricas nas décadas de 60 e 70, foram se valorizando nas décadas posteriores, tornando-se áreas centrais de intensa valorização imobiliária.

Longe do destaque, a desigualdade em Fortaleza esteve disfarçada durante a transformação da vila na cidade, em 1823, e em metrópole institucional e m 1973. À margem espacial, o desemprego, os baixos salários e a miséria, aliados a função mercantil de habitação, constituíram o déficit habitacional de 82 mil moradias. Enquanto isso, o preço do metro quadrado vale seis mil reais nos bairros Cocó, Papicu, Aldeota, Meireles e Guararapes.¹³

Assim, bairros que antes eram “pequenos lotes de mato”, desvalorizados pela concentração da pobreza foram invadidos pela elite fortalezense, que “substituiu mata, lagoas, salinas por palácios e casas luxuosas” (FERNANDES, 2016).

A partir da década de 70, a verticalização tornou-se uma ameaça cada vez mais forte as comunidades, em consequência da forte ligação/dependência entre grandes empresas da construção

civil e poder público, seguindo uma tendência de “governança empreendedorista empresarial”¹⁴, segundo HARVEY (2006).

Sobre a íntima associação formada por esses sujeitos (estado e empresariado da construção civil), ROLNIK (2015) sustenta que suas raízes são profundas, subdividindo essa relação em três momentos determinantes: de meados do século XIX até a década 1930, período marcado por obras ferroviárias, portos e serviços urbanos executadas por empresas estrangeiras; da década de 1930 a meados de 1950, momento em que o Estado age como contratador e executor de obras e da década de 1950 até os dias atuais, em que o Estado exerce a posição de contratante e o mercado privado de contratado.

A autora afirma ainda que o período atual tem como característica uma nova forma de financiamento e execução de obras e serviços, visto que utiliza-se recursos oriundos dos fundos públicos, destacando o protagonismo das empreiteiras nesse processo, uma vez que, desde o processo de redemocratização, elas foram/são as maiores financiadoras de campanhas políticas (em especial para os cargos do executivo)¹⁵.

A título de exemplificação da ação conjunta do Estado e do capital imobiliário no contexto fortalezense para retirar comunidades e verticalizar áreas urbanas em processo de valorização, cita-se o caso do diálogo ocorrido entre Cid Ferreira Gomes, à época governador do Estado do Ceará, e empresários da construção civil em uma confraternização na Cooperativa da Construção Civil do Estado do Ceará (Coopercon) ocorrida em 2011.

Ao final do evento que homenageou o ex- governador foi registrada uma “conversa informal”¹⁶ nos seguintes termos:

“Ai depois tangencia assim o HGF... Papicu, HGF, Cidade 2000 e ai vem para o eixo da Washington Soares. Em pelo menos 3 lugares: Nunes Valente, Leonardo Mota e lá no Papicu, dá pra fazer (gesticula subindo a mão enquanto alguém fala "verticalizar"). Você faz a estação embaixo, e por... eu vou ter que desapropriar, porque a estação tem que ser fora da rua, obviamente, aí dá pra verticalizar, então vamos ver se a gente faz um rolo aí. Eu desaproprio e depois a gente vê, tipo uma indenização, vocês pagam o estado e isso... vamos imaginar, vamos imaginar, mas eu tô imaginando assim. Eu... o Estado é mais fácil desapropriar né, tem poder de desapropriar, eu desaproprio (empresário: você constroe a estação e fica o direito de...) a gente vê o valor. Eu construo a estação, eu tenho dinheiro pra isso, mas já faz o projeto que preveja a verticalização. E aí esse dinheiro que... que o estado tá desapropriando, vocês me dão, e

14

HARVEY, D. **Do administrativismo ao empreendedorismo**: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006.

15

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1º ed. - São Paulo: Boitempo, 2015. p. 346.

16

Governador CID GOMES proposta ROLO empresarios construcao. Fortaleza, 2011. 1min39s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=a2GTc57zgcQ&t=3s>>. Acesso em: setembro de 2018.

isso.. (empresário: fica sendo um valor...) contabiliza como uma coisa aí... pra ser...
(empresário: vamos pensar, vamos pensar, traga o tatuzão que a gente faz de volta um negócio desses) É, eu vou atrás do tatuzão agora.

As desapropriações a que se refere Cid Gomes são aquelas que afetaram as “Comunidades do Trilho”, história de resistência que será relatada mais à frente, em que 22 comunidades prejudicadas pela construção do Veículo Leve sobre Trilho, obra, supostamente, de mobilidade urbana incluída no PAC Copa 2014 com intuito de interligar a zona hoteleira à arena castelão (local que ocorreram os jogos) que afetou, e até hoje afeta, diretamente e indiretamente, em torno de 416.888 habitantes, conforme apontaram os estudos de impacto do empreendimento, quais sejam Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Os antigos barracos, atualmente casas de alvenaria, que resistiram a diversas tentativas de retirada tanto do capital imobiliário, como do próprio Estado no século XX, passam por mais uma investida pesada de remoção em razão da obra do VLT. No entanto, observa-se que essa obra é colocada apenas como mais uma desculpa para afastar comunidades vulneráveis para a periferia.

O caso citado acima teve repercussão nacional e o ex-governador buscou explicar que a verticalização da estação pela iniciativa privada seria realizada após seleção de edital e que seria por tempo determinado até que o lucro obtido alcance o valor das indenizações, quando o local retornaria ao patrimônio do metrô, “a preocupação é economizar para o poder público”¹⁷.

Verifica-se, portanto, que a expansão do tecido urbano e a valorização de espaços antes periféricos, depreciados em virtude da ocupação anterior pelas classes empobrecidas, têm relação direta com conluio do Estado e o mercado imobiliário, que no caso apresentado demonstra-se com a construção de condomínios de luxo para as classes privilegiadas e com o estado de agravamento da marginalização/periferização da população empobrecida, bem como nota-se que o avanço da especulação imobiliária conta com o suporte estatal.

1.2.1. “Se o senhor não tá lembrado dá licença de contá”: Comunidade Trilha do Senhor resiste!

A comunidade Trilha do Senhor é um caso paradigmático para visualizar as questões levantadas até o momento (urbanização, expansão e políticas urbanas, especulação imobiliária, ação e omissão do Estado no processo de periferização da população pobre). Situada à beira da via de carga da antiga Rede Ferroviária Federal (REFFSA), a comunidade Trilha do Senhor tem um

17

O POVO ONLINE. Cid Gomes esclarece vídeo em que aparece falando com empresários sobre "rolo". Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/politica/2011/12/07/noticiaspoliticas,2351195/cid-gomes-esclarece-video-em-que-aparece-falando-com-empresarios-sobre-rolo.shtml>>. Acesso em: setembro de 2018.

formato de polígono entre as avenidas Padre Antônio Tomás e Santos Dumont e a Rua Marechal Rondon e a Avenida Almirante Saldanha.

De acordo com registros oficiais¹⁸, parte do terreno ocupado pela comunidade foi desapropriado no governo de Getúlio Vargas, em junho de 1940, para construção da via férrea.

Em sua maioria, as famílias firmaram residência no local antes da década de 60, quando “a avenida Senador Virgílio Távora era ‘um bando de areia’, o Conjunto Edson Queiroz ‘era só mata’ a avenida Antônio Sales ‘era uma vereda’, caracterizando-se como território à margem da cidade,”sem dono”¹⁹.

Contudo, na década de 70, período em que as elites fortalezenses deslocaram-se do centro para a região leste, surgiu um grande interesse econômico de proprietários e incorporadores imobiliário que gerou investimento público, desenvolvimento local e forte especulação imobiliária. Assim, foram loteadas áreas para edificações e planejadas ruas, praças e prédios públicos na tentativa de expulsar os moradores considerados “invasores”.

Inicialmente, na Trilha, as pessoas estariam ocupando terreno de domínio público, o que assegurou a ocupação da concorrência imobiliária no período de desenvolvimento do bairro. Maria do Carmo narra que alguns moradores ao chegarem à comunidade se encaminharam a REFFSA e pediram permissão para comprar ou construir novas casas no final da década de 1970 e receberam como resposta: “Respeitando os setes metros de distância do trilho pode fazer”. Fizeram.

A partir da década de 1980, as ocupações começaram a receber ameaças.²⁰

Figura 2 – Comunidade Trilha do Senhor

18

Artigo único. Ficam desapropriados, nos termos do art. 41 do Regulamento aprovado pelo decreto n. 4.956, dn 9 de setembro de 1903, terrenos e benfeitorias para a construção da linha férrea Porangaba-Mucuripe, a cargo da Rede de Viação Cearense, para acesso ao Porto de Fortaleza, Estado do Ceará.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-5752-4-junho-1940-322532-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: setembro de 2018.

19

FERNANDES, Danielle. **Por um trilho**: memórias de resistência. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016.

20

idem. p. 28.

Fonte: Página do facebook Comunidades do Trilho Unidas, 2016.

Nota-se, que ainda que a moradia tenha passado a ser compreendida como direito social previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, em 2000 por meio da Emenda Constitucional nº 26, com uma nova visão sobre o planejamento urbano e a regularização fundiária, os interesses econômicos do capital imobiliário apresentam uma grande ameaça à legitimidade da moradia considerada informal baseada na posse.

Outro elemento importante de destacar é a diferença de investimentos públicos nessas áreas que, mesmo tão próximas, parecem fazer parte de cidades completamente diferentes (cidade formal e informal). Enquanto o bairro da Aldeota quase todo possui a infraestrutura necessária de energia, saneamento e equipamentos públicos (hospitais, escolas, órgãos públicos do judiciário e executivo), além de serviços comerciais, um terço da Comunidade Trilho do Senhor permanece fora do projeto de saneamento local.

Diante da omissão estatal, a comunidade lutou/luta por seus próprios meios para existir em meio aos trilhos e aos inúmeros condomínios de luxo. Assim, a mobilização comunitária foi determinante nesse processo de existência (resistência), seja por meio das movimentações da Associação de Moradores, surgida em 1988, seja por meio das atividades da Igreja em reuniões das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Como veremos adiante, atualmente, a comunidade enfrenta mais uma vez o fantasma da especulação imobiliária, sofrendo com remoções e ameaças de violação de direitos, que somente teve seus efeitos minimizados por meio da organização autônoma e da luta dos moradores.

1.2.2. “Aldeia aldeota, estou batendo na porta pra lhe aperriar”: a experiência de resistência e luta do Movimento de Luta em Defesa da Moradia e sua influência na dinâmica urbana em Fortaleza

A luta para democratizar o espaço urbano e tornar a moradia acessível a todas e todos é travada cotidianamente e por diversos atores sociais, sendo o protagonismo dos movimentos populares de suma importância para alcançar uma cidade igualitária com ampla participação comunitária nos projetos de planejamento urbano.

Ressalta-se que a demanda desses movimentos não é a mera permanência no espaço urbano, mas sim a participação direta na construção e reinvenção da cidade, garantindo amplo acesso aos direitos básicos, historicamente negados a população empobrecida, como acesso à educação pública e de qualidade, à saúde, ao lazer, ao transporte e à cultura.

No presente tópico será realizado um breve resgate histórico de resistência do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM), movimento formado em 2010 por moradores das 22 comunidades ameaçadas de remoção por circunstância da construção do VLT, anunciada no pacote de obras para a Copa do Mundo de 2014, e as consequências dessa luta na dinâmica urbana.

O projeto do VLT foi apresentado pelo Governo do Estado do Ceará e pela mídia local como uma proposta de melhoria para a mobilidade urbana, integrando bairros da Parangaba ao Mucuripe, na tentativa de reduzir as desigualdades na distribuição de acessibilidade pelos espaços físicos da cidade.

Considerando o contexto de Copa do Mundo, a agilidade na conclusão da obra foi um fator relevante que ocasionou diversas ilegalidades e violações a direitos humanos. À exemplo disso, cita-se as irregularidades verificadas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA)²¹, e na posterior apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)²², conforme destaca Araújo (2013):

Pela leitura imanente do EIA/RIMA podem ser constatadas as seguintes irregularidades: 1) não foram apresentadas alternativas tecnológicas e de engenharia para o VLT, como o Bus Rapid Transit (BRT) que seria utilizado por outras cidades sedes; 2) não foram apresentadas alternativas locacionais para o empreendimento apresentando, com a exposição de outro traçado; 3) não foi realizado estudo de impactos sobre as comunidades que moram na região; 4) não existem medidas mitigadoras reais com suporte psicológico e assistencial. A única medida apresentada é a indenização, que por si só não pode ser considerada como medida mitigadora; 5) inexistiam alternativas à remoção das famílias, não sendo apresentada, à época, conjunto habitacional ou qualquer proposta de realocação dos moradores. (ARAÚJO, 2013, p. 85).

Ademais, a falta de diálogo com a população atingida pela obra e ausência de projetos alternativos que impactassem menos na vida dos moradores marcaram o início dessa obra que vitimou muitas famílias em favor do “interesse público”.

21

Relatório técnico onde se avaliam as consequências para o ambiente decorrentes de um determinado projeto.

22

Relatório simplificado e de linguagem acessível a toda população expondo as conclusões do EIA de forma objetiva sobre as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Nota-se que o discurso de supremacia do interesse público é reproduzido em casos como esse para legitimar uma série de remoções forçadas e com viés higienizador, desfigurando completamente o referido princípio²³ da administração pública. Atenta-se, mais uma vez, para as reflexões acerca da valorização da cidade formal e marginalização da cidade informal.

Além disso, percebe-se que a aplicação da lei muitas vezes é arbitrária, sendo observada ou não a depender da situação e da conveniência de determinados grupos. Ora, os condomínios de luxo que invadiram (e ainda invadem) as áreas de proteção do parque do cocó nunca foram sequer ameaçados de remoção. De forma semelhante reflete uma moradora da Trilha do Senhor que também fez parte do MLDM: “só nós que somos posseiros? e os prédios que estão aqui em cima da gente? Quando eles chegaram, nós já estávamos aqui”.²⁴

Foi nesse cenário de violação de direitos que o MLDM nasceu, desafiando inimigos poderosos. Os militantes e apoiadores do movimento mobilizaram-se em atos públicos, elaboraram notas públicas, com as quais fizeram diversas panfletagens, participaram de audiências com autoridades com intuito de divulgar os impactos e as violações de direitos que milhares de pessoas estavam sofrendo.

O movimento teve um papel decisivo na dinâmica da cidade ao exercer seu direito à resistência²⁵, colocando-se contra o Poder Público e as irregularidades praticadas durante o todo o processo. Assim, considerando que o Governo estadual ignorou direitos fundamentais e desconsiderou a vontade da população, não restou alternativa ao Movimento senão oferecer resistência, reproduzindo como palavras de ordem a frase “Daqui não saio, daqui ninguém me tira”.

A partir dessa resistência conquistas foram alcançadas, ainda que mínimas, serviram como inspiração para permanecer em movimento, resistindo. Essas conquistas podem ser divididas em

23

De acordo com José Carvalho dos Santos Filho “as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade”. O autor acrescenta ainda que “o indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais”. FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. São Paulo : Atlas, 28. ed. rev. 2015. p.34.

24

FERNANDES, Danielle. **Por um trilho**: memórias de resistência. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. p. 25.

25

O direito à resistência é conceituado como uma autorização a desobediência de normas ou situações injustas, sendo legítima a desobediência se a vontade imposta pelo Governo seja divergente da ideia de direito presente na comunidade, ou seja, no caso em debate o Estado tentou impor um planejamento urbano que confrontava diretamente com o direito à moradia dessas comunidades, portanto elas tinham o direito a se insurgir contra essa situação. É possível fundamentar o referido direito na Constituição, nos termos do art. 1º, parágrafo único: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”.

conquistas a curto prazo e a longo prazo.

A curto prazo o movimento conseguiu, após diversas audiências públicas e manifestações de rua, exigir que o traçado do projeto fosse alterado, ocasionando em um impacto menor para as comunidades.

Quanto à conquista a longo prazo, talvez a mais importante, foi o engajamento dos moradores, no decorrer da luta pelo direito à cidade, nas discussões acerca de direitos fundamentais, direito à moradia, organização social, uma vez que muitos moradores passaram a compor as lutas pela efetivação do direito à cidade na capital.

A resistência na comunidade Trilha do Senhor permanece, assim como a esperança de alguns moradores de permanecer no local que vivem há décadas. Portanto, demonstrou-se que o movimento autônomo de moradores conseguiu obstaculizar os planos que o Estado e a iniciativa privada tentaram, em bom cearês, “enfiar goela abaixo” na população.

Apesar de não ter conseguido barrar totalmente a obra, foi o MLDM e de seus apoiadores, exercendo seu direito à resistência, que impediram algumas violações de direito e conseguiram minimizar os efeitos da obra nas comunidades, intervindo diretamente em obras de desenvolvimento urbano.

A partir dessas experiências, acompanhadas por mim enquanto aluna extencionista, foi possível compreender que somente a participação popular organizada pode fazer frente ao processo de especulação imobiliária e de mercantilização da cidade, produzindo uma nova forma de viver a cidade (direito à cidade²⁶), por meio de uma gestão urbana democrática.

1.3. “Tire as construções da minha praia, não consigo respirar”: A busca popular pela efetivação do direito à cidade e por uma gestão urbana democrática

A medida que as mobilizações pela efetivação do direito à moradia cresceram e se espalharam pela capital fortalezense, o debate acerca do direito à cidade também ganhou força. De modo que, as pautas dos movimentos populares se ampliaram, passando a reivindicar não apenas a moradia, mas também exigir de forma mais incisiva a participação ativa na política urbana.

Destaca-se, inicialmente, que o direito à cidade deve ser compreendido com um direito coletivo dos habitantes da cidade ao acesso à terra, moradia, infraestrutura, educação, saúde e ao transporte, trabalho, lazer e saneamento ambiental, garantidos por meio de uma gestão democrática

decorrente da interação governo/população. Assim, o direito à cidade visa obter um padrão de vida adequado, reformulando a dinâmica urbana atual.

O filósofo e sociólogo Henri Lefebvre defende que o direito à cidade é uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital. A princípio, é importante salientar que Lefebvre não considera o direito à cidade como mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado, mas sim uma plataforma político-filosófica.

Lefebvre desenvolve esse conceito explicitado acima após observar o processo de urbanização parisiense e concluir que:

Como a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu que essa democracia nascesse. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a “urbanidade”. [...] Afastado da Cidade, o proletariado acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar. (LEFEBVRE, 2013, p. 23-25).

Esse processo de exclusão da classe trabalhadora parisiense, assemelha-se bastante com a realidade brasileira, uma vez que, a medida que o território urbano se valorizava, as vilas operárias próximas às zonas industriais foram retiradas, expulsando os trabalhadores da classe empobrecida das áreas centrais e excluindo-os da vida política e social da cidade.

Com base nessa dinâmica, Lefebvre aplica a análise de Karl Marx em *O Capital* sobre a natureza da mercadoria, valor de uso e valor de troca:

A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia. Não importa a maneira como a coisa satisfaz necessidade humana, se diretamente ou indiretamente, como meio de produção. (...) O valor-de-uso só se realiza com a utilização ou o consumo. Os valores-de-uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela. (...) O valor de troca revela-se, de início, na relação quantitativa entre valores-de-uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam, relação que muda constantemente no tempo e no espaço²⁷.

Neste sentido, o espaço da cidade poderia ter valor de uso, ou seja, produção de um espaço social de uso comum, ou valor de troca, produção de um espaço abstrato de apropriação em que se trocam os valores de uso quantitativamente.

Para Lefebvre, o espaço urbano não se limita a mercadoria e objeto de consumo, sendo também produtor de diversas relações sociais, instrumento de ação política e elemento determinante

na luta de classes. Dessa forma, tem-se que o espaço urbano deveria representar um ambiente de convívio entre os diferentes grupos sociais, todavia tornou-se um lugar de consumo ao mesmo tempo que representa o consumo do lugar (LEFEBVRE, 2001).

Diante desses apontamentos, o autor define ainda o direito à cidade como um elemento fundamental, visto que:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito propriedade) estão implicados no direito à cidade²⁸.

Enfatiza-se que na visão do autor, o direito à cidade não deve ser compreendido apenas como fruição dos serviços da cidade ou o que ela dispõe, uma vez que essa interpretação resulta em segregação de grande parte da população, mas sim como uma forma de renovar e transformar a vida da população, como direito à atividade participante e o direito de apropriar-se da centralidade. De modo que defende que:

o direito à cidade se afirma como um apelo, como exigência. Através de surpreendentes desvios – a nostalgia, o turismo, o retorno para o coração da cidade tradicional, o apelo das centralidades existentes ou recentemente elaboradas – esse direito caminha lentamente. A reivindicação da natureza, o desejo de aproveitar dela são desvios do direito à cidade. Essa última reivindicação se anuncia indiretamente, como tendência de fugir da cidade deteriorada e não renovada, a vida urbana alienada antes de existir ‘realmente’. A necessidade e o ‘direito’ à natureza contrariam o direito à cidade sem conseguir eludi-lo. (isto não significa que não se deva preservar os espaços ‘naturais’ diante das proliferações da cidade que explodiu). O direito à cidade não pode ser concedido como um simples direito de visita e de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.²⁹

De acordo com o autor, “as instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer de uma metamorfose radical”³⁰, assim busca-se revolucionar os espaços urbanos e a vida cotidiana para dar fim a lógica do capital imobiliário. ARAÚJO (2013, p. 58) afirma ainda que “na crítica destrutiva e na afirmação pela resistência dos que constroem a cidade, Lefebvre forma a síntese dialética de transformação, aliando a teoria e a prática”.

O entendimento de HARVEY (2012, p. 74) tem similaridades ao explicitado acima, vejamos:

"A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um

28

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. 2006, 4 ed., p. 135.

29

LEFEBVRE, Henri. Idem. p. 116-117.

30

LEFEBVRE. Henri. Idem. P.114.

poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos."

Assim, como Lefebvre, David Harvey compreende que a lógica de consumo aplicada hoje às cidades deve ser destruída através dos processos de resistência e participação popular. A exemplo disso, afirma-se que a resistência das comunidades quando das remoções de assentamentos populares informais em áreas valorizadas de interesse do capital colabora para a consolidação de um novo paradigma de cidade, valorizada essencialmente pelo seu uso.

Observa-se que as percepções de direito à cidade sob à ótica de Lefebvre e Harvey expostas acima não exploram diretamente as implicações jurídicas do termo. Embora, seja essencial a percepção da cidade para além de sua forma-jurídica, reforçando o conceito de direito à cidade como a liberdade prática e diretiva da vida humana, faz-se necessário também uma análise sobre o arcabouço jurídico elaborado para a proteção de tal direito e em que medida a ordem legal foi, e ainda é, utilizada para determinar e manter o padrão excludente de cidade.

2. UM OLHAR CRÍTICO SOB O DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

Com o aumento na complexidade de ocupação e povoamento das cidades, o acirramento nas disputas de classes pelo espaço urbano, entre as décadas de 60 e 70, forçou o poder público pensar instrumentos que atuassem no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade e solucionar para os problemas sociais já evidentes.

O direito urbanístico surge dessa necessidade de transformar a realidade no intuito de tornar a realidade urbana em uma convivência humana mais adequada e menos desigual nos espaços habitáveis, ordenando o uso e ocupação do solo.

Segundo SILVA (2010), a primeira Constituição nada trouxe de relevante para o direito urbanístico, enquanto as Constituições posteriores restringiram-se a delimitar a competência da União e do Município, sendo a primeira tentativa de implantar uma política urbana somente na década 60.

No entanto, é imprescindível evidenciar que muitas dessas iniciativas de implementação de uma política urbana, a exemplo da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e da Sociedade de Crédito Imobiliário, realizadas durante a ditadura militar ocorreram em um contexto de crise econômica, afetando fortemente o setor imobiliário. Nesse sentido, sobre o cenário econômico da época e o mercado imobiliário, VALLADARES (1983) afirma:

se traduzia numa crescente baixa de investimentos do setor, resultando no aumento do déficit habitacional. No centro desta crise estava a inflação, que desestimulava os

investimentos e provocava um surto especulativo nos grandes centros, bem como a desarticulação do setor imobiliário. A essa época a indústria de material de construção reduziu as suas atividades a um mínimo indispensável e a construção de novas unidades habitacionais viu-se também reduzida.³¹

O contexto desenhado acima demonstra uma vez mais a intensa imbricação entre os interesses públicos e privados, bem como a enorme capacidade de influência por parte das empreiteiras, inclusive na definição de políticas públicas³², uma vez que, a vista de estimular o mercado imobiliário, o Estado investe fortemente na construção civil. Portanto, é possível concluir que “após 64, a política habitacional e seu corolário, a política urbana, assumem feição bancário e economicista e devem ser entendidas no bojo do Estado burocrático-autoritário que então se implantou”³³.

A partir desse cenário, muitos movimentos populares passaram a debater o direito à cidade e suas formas de efetivação. É sobre esse panorama que surge a articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), composta por uma rede de associações de moradores, entidades profissionais, ONGs e outros atores, que constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)³⁴, onde eram amplamente discutidas questões ligadas à especulação imobiliária, à instituição de áreas destinadas para habitação popular, ao trabalho e à renda.

A pressão exercida por essa articulação resultou na inclusão de um capítulo sobre a política urbana na CRFB/88, atendendo, em parte, a reivindicações dos movimentos sociais, acerca do acesso à terra urbana e do controle à especulação imobiliária, conforme será visto mais a frente.

Desse modo, após a promulgação da CRFB/88, fez-se necessária a criação de uma lei para regulamentar os arts. 182 e 183, e foi com esse intuito que o Estatuto da Cidade foi promulgado em 2001, para formular as políticas públicas relativas ao planejamento urbano no Brasil e estabelecer diretrizes para política urbana no país. Dentre elas, cita-se a participação popular na política de

31

VALLADARES, Licia do Prado. **Estudos recentes sobre a habitação no Brasil**: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

32

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e empreiteiros no Brasil**: uma análise setorial. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UNICAMP, Campinas, 1993.

33

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação**. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 47.

34

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

planejamento urbano, regulamentada pelos planos diretores, instrumentos que possibilitam a intervenção dos municípios brasileiros nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial.

A despeito da ampliação de normas urbanísticas, como o referido Estatuto da Cidade, a gestão urbana ainda é, na maioria das vezes, pautada pela execução de projetos de caráter pontual, fragmentado e contraditório (IACOVINI, PINHEIRO, 2015, p.4).

No presente capítulo, analisaremos alguns os avanços e limitações da legislação urbanística no Brasil.

2.1. O caos de concreto e a nova política de desenvolvimento urbano prevista na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 destaca-se por avançar em diversos aspectos na garantia de direitos, sendo um exemplo deles o direito à cidade, consolidando-se a passos lentos através do desenvolvimento de uma política urbana mais inclusiva.

Ressalta-se que o tema foi inserido na Constituição após mobilização dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana, durante a década de 80, na tentativa de construir um espaço plural de formulação e fiscalização das políticas públicas que garantisse a representação dos diversos da sociedade civil no planejamento urbano. SAULE JÚNIOR e UZZO (2009) definem a noção de reforma urbana como “nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos”.

A política urbana prevista na CRFB/88³⁵ teve o intuito de democratizar o espaço urbano e os debates relativos ao planejamento da cidade, em virtude disso propõe a criação de planos diretores municipais e determina que a observância da função social das propriedades urbanas (de acordo

CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

com as exigências expressas no plano diretor).

O debate acerca da função social da cidade e da propriedade também ganhou notoriedade com a promulgação da CRFB/88, resultando em seus arts. 5º, XXIII e art. 182, *caput* e §2º. Salienta-se que as Constituições de 1934, 1937 e 1946 já contemplavam a figura da função social da propriedade, muito embora, apenas a partir Constituição de 1988 tal previsão tenha sido efetivamente aplicada.

Nesse sentido, tem-se que o direito à propriedade deixa de possuir caráter absoluto, natural e imprescritível, a partir dos preceitos constitucionais, uma vez que a função social posiciona-se como elemento qualificante da situação jurídica, sendo princípio ordenador da propriedade privada, bem como de seu reconhecimento e de sua garantia, segundo SILVA (2010). O referido autor acrescenta:

a Constituição não estava simplesmente pré-ordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la; um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender como os modos de aquisição em geral ou em certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição.

Assim, com o intuito de melhorar a situação de desigualdade vivenciada pela maioria dos habitantes das cidades brasileiras, tais como Fortaleza, que apresentam uma grave situação de déficit habitacional em decorrência da especulação imobiliária, a função social da propriedade permite que o interesse da coletividade passe a ser óbice aos interesses econômicos relacionados à propriedade urbana.

À vista disso, verifica-se que a retirada do direito à propriedade das garras da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito Privado³⁶, conforme observa FERNANDES (2001), transferindo sua regulação para o Direito Público, é uma representação da institucionalização jurídica do direito à cidade.

A despeito dos avanços estabelecidos em nossa Carta Magna, foram necessários mais treze anos de espera para que fosse criada a Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001 (Estatuto da Cidade), lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183, da CRFB/88, perseverando a ineficiência prática do dispositivo.

2.2. Estatuto da cidade e diretrizes gerais da política urbana

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) definiu uma nova configuração quanto à formulação da política urbana no Brasil, reformulando antigos planos diretores de forma a estabelecer obrigatoriedade da participação popular. Em virtude disso, enfrentou diversos entraves colocados pelas alas ligadas ao setor imobiliário e aos grandes proprietários de terras urbanas.

Isso porque o Estatuto posiciona-se de forma aberta como conjunto de instrumentos para intervir na desigual realidade urbana com intuito de transformá-la em espaços de convivência mais acessíveis a todas e todos, dispondo de inúmeros instrumentos de viabilizam a regularização fundiária. À vista disso, ALFONSIN (2001) conclui que:

Dentre as boas novidades da lei encontra-se o visível esforço para, ao mesmo tempo em que adota uma série de instrumentos de reforma urbana, não negligenciar o necessário balanço entre a garantia do direito humano à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades. Parece de todo acertado essa compatibilização. Os conflitos (quase sempre mal-resolvidos ou empurrados para baixo do tapete) entre esses direitos tem sido uma das mais tristes marcas características da Política Urbana brasileira. A tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana.³⁷

Assim, é possível notar as fundamentais inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, quais sejam, o reconhecimento da necessidade em legitimar/legalizar áreas ocupadas por moradia e a obrigatoriedade de participação da população na elaboração do Plano Diretor Municipal, tornando a cidade mais real e sendo propulsor de gestão coletiva, uma vez que as transformações da cidade serão produzidas por quem nela vive³⁸.

Desse modo, o Estatuto caracteriza-se como um marco da efetiva reforma urbana, seguindo as bases instituídas pela CRFB/88, uma vez que reconhece a cidade “como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas”³⁹.

O Estatuto da Cidade aponta princípios e objetivos gerais da política urbana brasileira, que busca-se alcançar por meio das diretrizes gerais elencadas nos incisos de seu art. 2º, tais como: garantia do direito à cidade sustentável, gestão democrática, planejamento do desenvolvimento das cidades, audiências públicas e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

37

ALFONSIN, Betânia. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. Revista Direito e Democracia. Canoas: vol. 2, nº 2. 2001. p. 309 a 317.

38

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade**. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. CADERNOS METRÓPOLE, N. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004

39

Idem.

Segundo ALFONSIN (2006, p. 288) tais diretrizes “são muito claras e retiram qualquer neutralidade da atividade de Planejamento Urbano”. Ainda que as diretrizes sejam cristalinas quanto ao seu papel na transformação da cidade, analisa-se de forma mais detida as diretrizes dos incisos I, II, IV, XIII e XIV, em razão de sua relação direta com a efetivação do direito à cidade e à participação popular na política urbana, foco deste trabalho, demonstrando a importância de sua observância pelo Poder Público.

2.2.1. A garantia do direito às cidades sustentáveis

O dispositivo consolida no ordenamento pátrio a existência do direito à cidade⁴⁰, determinando que a cidade, e tudo o que dela se dispõe, seja acessível a todos seus habitantes, bem como seja um espaço valorizado pelo seu uso, e não pelo seu potencial de lucratividade. Nesse sentido, há a proteção do direito fundamental à moradia (art. 6º, CRFB/88), ao direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O intuito dessa diretriz é garantir a harmonia entre o meio ambiente, ambiente artificialmente construído e as relações sociais, de forma a assegurar que todas e todos habitantes possam usufruir as benesses da urbanização, observando os direitos sociais básicos à educação, à saúde, à moradia, ao transporte, ao lazer, ao trabalho, à alimentação e à segurança, sem os quais não há vida digna.

A essa diretriz, portanto, atribui-se importância tanto jurídico-formal quanto simbólica para aqueles que lutam por cidades mais igualitárias.

2.2.2. A gestão democrática

A referida diretriz apresenta-se como uma norma de democracia direta que torna obrigatória a participação popular na elaboração, na execução e na fiscalização das políticas públicas relativas à urbanização brasileira, sendo ilegítimas e ilegais as políticas que não observarem as instâncias populares.

Cabe destacar que o estado brasileiro configura-se como Estado Democrático de Direito funda-se, portanto, “no princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública”⁴¹, não atingindo seu máximo desenvolvimento com a escolha de

40

Ver tópico 1.3.

41

SILVA, José Afonso da. **O estado democrático de direito**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São

representantes institucionais. Desse modo, é preciso que a população tenha acesso e possa decidir acerca dos mecanismos de produção e controle das decisões políticas, nos diversos aspectos do poder estatal.

Assim, a soberania popular, decorrente da participação efetiva da população, deve estar presente também na construção e na gestão da cidade, de maneira democrática, uma vez que o destinatário final é o povo. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade indicou comportamentos estatais e instrumentos que possibilitem uma gestão urbana democrática e participativa.

À vista disso, o Conselho Nacional das Cidades⁴² surgiu em 2004, criado pelo Ministério das Cidades⁴³, órgão específico da temática urbana. O referido conselho emite resoluções que influenciam na condução da política urbana, destaca-se a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, que dispõe sobre o processo participativo na elaboração de planos diretores, o envolvimento do Conselho das Cidades ou órgão similar durante o processo, a devida publicidade e a realização das audiências públicas pertinentes (SANTOS JÚNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 17).

Aqui destaca-se um dos grandes retrocessos advindos do atual governo do país, que foi a extinção do Ministério das Cidades, passando a responsabilidade de formular e implementar a política urbana em nível nacional ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)⁴⁴.

A extinção de um ministério próprio que garante a realização de maneira inovadora da gestão democrática das cidades em nível federal caracteriza um retrocesso, pois possibilita um enfraquecimento na busca pela integração das políticas urbanas⁴⁵.

Paulo, São Paulo, v. 30, dez. 1988.

42

Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução, representando a materialização de um importante instrumento de gestão democrática.

43

“O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da [Medida Provisória nº 103/2003](#), convertida na [Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003](#). Constituem áreas de competência do Ministério das Cidades: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento”. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: setembro de 2018.

44

Governo do Brasil. 2019. Disponível em <http://mi.gov.br/area-de-imprensa/todas-as-noticias/-/asset_publisher/YEkzzDUSRvZi/content/conheca-o-novo-ministerio-do-desenvolvimento-regional-mdr-?inheritRedirect=false>. Acesso em: janeiro de 2019.

45

Instituto de Brasileiro de Direito Urbanístico. 2019. Disponível em

A gestão democrática da cidade é tratada de forma ainda mais detalhada nos art. 43 a 45, em que são apontados instrumentos para sua efetivação, vejamos:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Apesar da obrigatoriedade imposta pela legislação, a participação popular na prática é questionável, uma vez que os Conselhos estaduais e municipais em funcionamento são poucos ou inexitem, fator que reflete as dificuldades em concretizar meios de efetivar uma política urbana popular.

Cabe ainda questionar a qualidade dessa participação popular na gestão democrática da cidade, afinal ela está de fato ocorrendo ou o poder público tem se servido dela de forma meramente decorativa e legitimadora, apenas como uma etapa formal ao trâmite das leis e dos planos acerca da questão urbana?

Essa reflexão é de suma importância, visto que “não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano quanto na destinação dos recursos públicos” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2011, p. 54).

Destaca-se, mais uma vez, que são as populações que residem em assentamentos precários e irregulares as mais impactadas pelas ações do Estado e da iniciativa privada, sem consulta prévia ou acordo. Processos de remoção marcados pelo autoritarismo e pela violência, como exemplificado no capítulo anterior (comunidade Trilha do Senhor), são comuns em muitas cidades brasileiras e evidenciam a falta de autonomia da população diante dos gestores da cidade.

Muitas vezes a população é excluída dos debates por não possuírem “saber técnico”, contudo a tomada de decisão sem a adequada consulta e participação dos cidadãos envolvidos perpetua um planejamento tecnocrático, segregacionista e improdutivo. SOUZA (2003. p.180) afirma que o:

“problema do ‘discurso competente’, reside na convicção de que o usuário de um produto, e não o expert que o concebeu ou produziu, é o melhor e o mais legítimo juiz de suas qualidades.”

Reitera-se aqui o protagonismo dos movimentos populares nesse processo, pois os espaços institucionais demonstraram-se ineficazes quanto à garantia da participação popular na condução efetiva da política urbana.

2.2.3. As audiências públicas

Tal dispositivo está vinculado ao dever público de assegurar a participação popular, garantia constitucional que figura como essência do Estado Democrático de Direito, determinando novos mecanismos que possibilitem o exercício da democracia direta e participativa nas diversas etapas de transformação da cidade.

Assim, é necessária a promoção de audiências públicas no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação e, no âmbito da gestão orçamentária participativa, no debate sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Ademais, a presente diretriz torna obrigatória a consulta ao Município, além da população envolvida, sobre atividades e obras financiados por recursos privados, que resultem em efeitos negativos sobre o meio ambiente (natural ou construído), conforto ou segurança da população.

Dessa forma, a noção de cidadania ganha mais força, não se restringindo a escolha de governantes que decidiram unilateralmente a forma de planejar a cidade, ampliando a atuação da sociedades.

2.2.4. A regularização fundiária

Destaca-se, inicialmente, a relevância dessa diretriz para a efetivação do direito fundamental à moradia (art. 6º, CRFB/88), bem como sua correlação com o direito à cidade, visto que busca a inclusão e a melhoria nas habitações da população de baixa renda que reside em assentamentos precários.

O direito à moradia não se restringe a obtenção de uma casa, abrangendo também o acesso a serviços básicos, como coleta de lixo, saneamento básico, transporte público, energia e aparelhos culturais. Assim, pode-se concluir que a moradia representa um ponto de acesso aos meios de subsistência citados, sendo primordial garantir a segurança jurídica da posse, para que as pessoas que nela residem não sejam ameaçadas de despejo ou remoção.

Para tanto, o Plano Diretor de Fortaleza dispõe de normas diferenciadas das que organizam a cidade “legal”, as quais disciplinam o processo em virtude das circunstâncias socioeconômicas daqueles que moram em situação irregular.

O Estatuto da Cidade prevê a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) como instrumento apto a concretizar a referida diretriz (art. 4º, V, “f”), devendo esta ser delimitada quando do zoneamento da cidade. Prevista ainda na Lei nº 11.977/2009, a ZEIS têm sido incorporada nos planos diretores de diversos municípios, como o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, que elenca expressamente ZEIS em áreas de ocupação precária e em áreas de vazios urbanos.

Contudo, frisa-se que, mais uma vez, a previsão legal não garante a efetivação do instrumento nos moldes preconizados pelo Estatuto.

2.3. Plano Diretor Participativo (de Fortaleza): Princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas

Conforme dito acima, o Estatuto da Cidade aponta o Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano a nível municipal, indicando alguns critérios para sua elaboração, como a participação popular na gestão da cidade e o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida e justiça social.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) tem seus princípios elencados em seu artigo 3º, quais sejam: funções socioambientais da cidade, função social da propriedade, gestão democrática da cidade e equidade. Os princípios mencionados pactuam diretamente com a efetivação do direito à cidade. Acrescenta-se ainda que o direito à cidade encontra-se expressamente determinado no art. 3º, do PDPFor, vejamos:

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

I - a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial;

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

Outro princípio que merece destaque é o princípio da gestão democrática que marca uma evolução na legislação que passa a ser participativa, diferenciando-os, em teste, dos demais planos de desenvolvimento urbano, que tendiam a ser excessivamente técnicos e completamente alheios à questão urbana e social⁴⁶. O artigo 3º estabelece ainda que:

§ 4º - A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo:

- I - a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais;
- II - a participação popular nas definições de investimentos do orçamento público;
- III - o desenvolvimento sustentável;
- IV - o acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana;
- V - a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade;
- VI - a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.

Salienta-se que a obrigatoriedade de participação popular no processo de revisão do plano diretor é um avanço de suma importância para os movimentos sociais e comunidades que lutam pela efetivação do direito à cidade em seu conceito mais amplo, visto que a partir de suas intervenções a cidade poderá ser transformada em um espaço mais acolhedor e menos desigual.

São esses princípios fundamentais que irão nortear os objetivos gerais e as ações estratégicas do PDPFor, buscando, por exemplo, a democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna, por meio de uma regularização fundiária que considere as especificidades da população que reside em assentamentos precários. Aqui a instituição das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) têm grande relevância, conforme veremos adiante.

É necessário reconhecer os avanços legislativos alcançados pelos movimentos sociais urbanos, mas também se faz imperiosa a análise quanto à sua efetividade, uma vez que o texto da lei por si só não garante a realização das ações previstas no PDPFor.

Em pesquisa elaborada, SANTOS JÚNIOR e MONTANDON (2011, p. 34) concluem que “uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou à efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano”. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 34). Nota-se que a ineficácia da lei, seja pela falta de comprometimento, de verba ou de vontade política do Poder Público, destrói sua força transformadora, reduzindo o espaço urbano ao velho modelo de urbanização excludente.

Ainda de acordo com Santos Júnior e Montandon (2011, p. 29-30), a aprovação dos planos diretores, nos municípios em que sua elaboração é obrigatória, quais sejam os com mais de vinte mil habitantes, tem-se demonstrado bem sucedida, uma vez que apontam que, em 2009, 87% dos Municípios declararam possuir plano diretor.

Todavia, do ponto de vista qualitativo, a análise acerca da efetividade o resultado é negativo, pois nem todos os Planos Diretores resultam de um pacto social entre poder público e população,

“Durante o Regime Militar, uma produção numerosa e ineficaz de PDs [planos diretores], orientada e financiada pelo governo federal, conduziu à sua desmoralização até mesmo entre urbanistas” (MARICATO, 2011, p. 47).

bem como nem todos são efetivamente tocados como instrumento norteador de políticas urbanas. Em virtude disso, é possível afirmar que “nossas cidades não ultrapassaram os limites da política de intenções” (MARQUES, 2011, p. 18).

Diante desse panorama, MARICATO (2011, p. 96) analisa as dificuldades de efetivação da legislação urbanística da seguinte forma:

não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle – sempre relativo – sobre a administração e as câmaras municipais. Mas é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem-intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado.

Esse cenário de inobservância das determinações do Plano Diretor, não é diferente na capital cearense. Em Fortaleza, é possível observar que a Prefeitura não tem aplicado as previsões relativas à política urbana conforme prevê o PDPFor, deixando de favorecer a concretização do direito à cidade. Nota-se, contudo, que o poder público têm utilizado-se de outros instrumentos de planejamento urbano construídos sem a ampla participação popular, contrariando a legislação federal e municipal e demonstrando seu compromisso com o capital imobiliário.

2.5 O abismo entre a legislação e a realidade: as limitações do plano institucional

Ao confrontar a legislação constitucional e infraconstitucional analisadas acima, considerada uma nova ordem jurídico-urbanística que traz em seu texto princípios democratizantes do espaço urbano, e a realidade, execução de projetos urbanos de caráter estratégico, fragmentado e excludente, observa-se que a gestão urbana é marcada por ambiguidades e contradições.

Em virtude disso, ressalta-se que ainda que existam normas avançadas, que prevejam instrumentos e espaços de participação popular na construção de políticas urbanas e reconheçam as reivindicações populares, não é o suficiente para garantir que elas sejam cumpridas. Nota-se que, na capital cearense uma série de projetos e obras de caráter estratégico e alheios aos princípios da Reforma Urbana têm sido implantados, gerando impactos como remoções forçadas e um ciclo inédito de valorização da terra urbana (MARICATO, 2011).

Os campos do planejamento, gestão e projetos urbanos são exemplares do processo que Dagnino (2004) chama de “confluência perversa” entre os princípios e diretrizes da democratização e do neoliberalismo, cuja materialização ocorre nas cidades.

Maricato (2011, p. 89) afirma que “nunca fomos tão participativos”, todavia alerta para uma possível acomodação dos movimentos sociais que lutam por reforma urbana, considerando algumas conquistas institucionais alcançadas nas últimas décadas. Ressalta-se a importância do protagonismo desses grupos sociais na atuação reivindicatória para exercer uma pressão política capaz de contrabalançar a influência do poder econômico das classes privilegiadas. Nesse sentido, adverte:

Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas devem considerar que isso está muito longe de trazer conquistas reais. Estamos testemunhando a aplicação quase nula dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra pouco avançou concretamente nesses anos de conquistas institucionais (MARICATO, 2011, p. 95-96).

Por fim, conclui-se que “a legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são direitos sociais” (MARICATO, 2000, p. 150), no entanto é aplicada sem hesitação quando impacta somente a vida das populações socialmente vulneráveis.

À vista disso, não há como encarar a lei, por si, como solução finalística para a complexa situação de desigualdade que as cidades enfrentam atualmente e que foi construída por décadas. Assim, afirma ALFONSIN (2001) “Lei é instrumento – a avaliação se dá na prática: quem opera, como opera, para quê e para quem opera são as perguntas fundamentais”⁴⁷, de modo que o aparato legal é insuficiente se não for acompanhado por um processo de governança urbana com ampla participação popular.

3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DIRETOR

Conforme explicitado no tópico acima, a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana é um dos princípios definidos no Plano Diretor de Fortaleza, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40, Lei 10.257/2001). Tal princípio destaca-se como um elemento essencial para o aprofundamento da democracia participativa.

A participação popular é de suma importância para a democratização das políticas públicas, além de vincular-se à garantia de direitos sociais e à possibilidade de redução das desigualdades. A respeito disso, TATAGIBA (2002, p.47) :

47

ALFONSIN, Betânia. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. Revista Direito e Democracia. Canoas: vol. 2, nº 2. 2001. p. 309 a 317.

O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a democracia de processo com a eficácia dos resultados, onde a primeira aparece como condição da segunda. Claro que a ênfase em um ou outro ponto, ou sua efetiva articulação, varia tendo em vista a natureza dos governos, a capacidade de pressão da sociedade organizada e a setorialização dos projetos etc. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil.⁴⁸

De modo que essa participação não pode ser desconsiderada pelo Poder Público, sob pena de comprometer a eficácia das políticas públicas, bem como de violar um princípio fundamental da política urbana.

Entre os anos 2001 e 2004, iniciou-se, em Fortaleza, o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei Municipal nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992, sendo verificada que tal revisão não considerou a participação popular, em explícita afronta a previsão do Estatuto da Cidade. São considerações feitas por Gondim e Gomes (2012, p. 516):

A Prefeitura Municipal, na gestão do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB), contratou para revisão e atualização do PDDU-FOR a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, integrada por técnicos e professores ligados à Universidade Federal do Ceará (UFC). Em fins de 2004, quando o documento já tramitava na Câmara Municipal de Fortaleza, o Ministério Público, em conjunto com a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF interpôs ação pública contra o Município de Fortaleza e a ASTEF. Questionavam-se, entre outros aspectos, a má qualidade do diagnóstico do plano diretor, que não considerava a realidade específica de cada zona da cidade, e a falta de participação popular efetiva durante o processo de elaboração do Plano.

A ausência da participação popular no processo, concomitante com a mobilização de movimentos sociais e comunidades, provocou a retirada, em maio de 2005, do projeto de lei da Câmara, a fim de dar início a um novo processo de planejamento.

O recomeço do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza ocorreu em 2006, e resultou na Lei Complementar Municipal nº 62/2009. Durante o processo, ficou evidente um intenso confronto entre lados completamente opostos e antagônicos, sendo o chamado Campo Popular⁴⁹, constituído por movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades apoiadoras, e o Campo Empresarial, representado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Ceará – SINDUSCON.

48

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

49

Os movimentos sociais de Fortaleza que acompanharam as audiências públicas de votação do Plano Diretor aglutinaram-se em uma ampla frente autodenominada "Campo Popular", articulação que reuniu atores políticos não-institucionais como o Movimento dos Conselhos Populares (MCP), a ONG Cearah Periferia, a Fundação Marcos de Bruin, o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), a Federação dos Bairros e Favelas, a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (REAJU)". (MAIA; VIEIRA, 2010, p. 3379).

Os debates que decorreram desse conflito de interesses foram bastante representativos da luta de classes travada no espaço urbano. Enquanto o Campo Popular defendia o direito à cidade⁵⁰ e o direito à moradia adequada, o Campo Empresarial intercedeu pelos interesses da iniciativa privada, em especial dos representantes da indústria da construção civil, do mercado imobiliário e demais. Segundo MOREIRA (2008, p.33):

De um lado temos o capital tentando achar a melhor relação de lucro possível, do outro as comunidades pobres na briga por tornar suas práticas habitacionais em algo legal e, porque não, procurando se manter e adicionar novas áreas para moradia.

Em meio a esses conflitos de classe estabelecidos acima, a Prefeitura Municipal de Fortaleza tentou agir como conciliadora de interesses, no entanto, por diversas vezes, posicionou-se (ou como resultado de sua omissão) ao lado do Campo Empresarial.

Relevante salientar, no tocante a gestão urbana, que em um Estado Democrático como o brasileiro devem ocorrer diálogos entre antagonistas, sempre buscando o equilíbrio de forças através do Poder Público que deve se colocar a defesa do interesse público, “vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros” (CARVALHO FILHO, 2015).

3.1. Os conflitos no processo de elaboração do plano diretor participativo de Fortaleza

A obrigatoriedade da participação popular mostrou-se um avanço frente às velhas formas de planejar e construir a cidade, uma vez que buscava-se incluir uma parcela da população que sempre esteve à margem das decisões a respeito da própria cidade. À exemplo disso, cita-se o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1992, em que apenas técnicos, entidades de classe, profissionais liberais e a própria gestão municipal estiveram presentes, resultando em uma lei extremamente tecnocrata que não atendia às demandas da população, visto que não houve diálogo.

Considerando os diferentes interesses das classes sociais que disputam o espaço urbano, é possível presumir que a participação popular, ainda que prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), no processo de revisão do PDPFor, que aconteceu de fato entre 2006 e 2009, não seria garantida facilmente, visto que há um descompasso entre a legislação e a realidade social⁵¹.

50

“direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social” (INSTITUTO PÓLIS, 2006, p. 15-16). Ver tópico 1.3.

51

Assim, observado o prazo de 10 anos para revisão do plano diretor, em 2001, a Associação Técnico-Científica Engº Paulo de Frontin (ASTEF), vinculada à Universidade Federal do Ceará (UFC), foi contratada pela Prefeitura, através de dispensa de licitação, para elaborar em conjunto com seus técnicos o PDDU, que visava substituir o de 1992⁵².

Mais uma vez, o processo iniciou de maneira equivocada, visto que a participação foi restrita aos técnicos e à própria gestão municipal, sem ouvir a população sobre as condições de ocupação de seu território e as principais demandas, em especial as que se vinculam aos residentes nas periferias e assentamentos precários.

A ausência de contato dos técnicos com a realidade urbana, em especial a periférica, resultou em um projeto de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental que pouco avançava quanto à diretrizes e aos instrumentos urbanísticos, como regularização fundiária e gestão urbana democrática e participativa.

A busca na efetivação da participação popular é um caminho árduo conquistado com muita pressão dos movimentos sociais em conjunto com as assessorias populares, organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades, de forma que

A pactuação entre os rumos da produção do espaço urbano não teria como ocorrer evitando conflitos, até mesmo pelo próprio processo constitutivo históricos das cidades brasileiras - construídas socialmente, mas apropriadas privadamente e de forma excludente. O exemplo da elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) é emblemático nesse sentido. Contando com inúmeros avanços e retrocessos, o processo foi marcado por grandes embates entre seus vários protagonistas, ora conflitos entre poder público e movimentos sociais, ora entre esses movimentos e entidades empresariais, ora entre esses três sujeitos.⁵³

À vista disso, diversos atores movimentaram-se no sentido de intervir reivindicando a participação popular no processo, conforme assevera o Estatuto da Cidade. Diversas foram as estratégias utilizadas, dentre elas o ajuizamento de uma Ação Civil Pública (ACP) nº 99/2004, proposta pelo Ministério Público e pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, na tentativa de suspender a eficácia e obter a nulidade dos atos referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração do referido projeto. No entanto, a estratégia que se mostrou mais eficiente foi a mobilização e pressão popular de inúmeras comunidades, que provocou a retirada do projeto do PDDUA da pauta de votação na Câmara dos Vereadores em maio de 2005, sendo uma oportunidade

Ver tópico 2.4. O abismo entre a legislação e a realidade: as limitações do plano institucional.

52

Ação Civil Pública 99/2004 proposta pelo Ministério Público Federal e pela Federação das Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza, tendo como rés: o Município de Fortaleza, a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF e a Universidade Federal do Ceará – UFC.

53

IACOVINI, Victor; PINHEIRO, Valéria. **Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza**. Acesso à terra e direitos humanos. Fortaleza: Edições UFC, 2016.

de ampliar o debate, representando assim uma vitória para o movimento de luta pela efetivação do direito à moradia e à cidade presente na cidade de Fortaleza.

A retomada das discussões ocorreu nos primeiros meses de 2006, sofrendo um grande impacto devido a desmobilização social. O processo uma vez mais foi realizado de forma autoritária, dando-se pouca publicidade e realizando-o de maneira apressada, além disso foi contratada (novamente com dispensa de licitação) como assessoria no processo de elaboração uma ONG com origem em São Paulo⁵⁴.

A partir de alguns elementos, como a urgência em votar o projeto de lei, ignorando questões profundas e de extrema relevância, e a ausência de publicidade, é notório que a revisão do plano diretor não era prioridade para o governo municipal, que de maneira alguma buscou instigar a participação dos cidadãos, resultando em assembleias muito esvaziadas.

A participação popular deve ser promovida e respeitada, atendendo a publicidade e a transparência, de forma ampla e acessível, não sendo suficiente sua previsão legal. Tal ideia é reforçada por MOREIRA (2008, p. 18):

Quando tratamos da Democracia Participativa, deve ser redobrada a necessidade de divulgação e esclarecimento do assunto a ser debatido e decidido. Primeiro, porque este tipo de participação não é obrigatório, o que leva a facilmente ser ignorado; segundo, por se tratar de um modo de democracia novo, há desconhecimento quanto às formas de participação e o método empregado durante todo o processo; e terceiro porque, aplicado ao Plano Diretor, se trata de um assunto delicado no sentido de ser um planejamento a longo prazo. Não é algo que poderíamos ver os resultados até o ano seguinte como é o caso do Orçamento Participativo.

O debate do projeto seguiu recebendo críticas tanto das entidades ligadas aos técnicos e ao mercado imobiliário, desqualificando a participação popular com seu discurso tecnocrata, como de entidades ligadas às lutas populares, denunciando a falta de publicidade e transparência do Poder Público e reivindicando a ampliação e qualificação de sua participação.

3.1.1. A busca pela inversão da ordem urbanística imposta do capital imobiliário

Os movimentos populares que estiveram presentes nos fóruns e no Congresso do Plano Diretor Participativo, em 2006, assumiram a importante posição de tensionar as discussões para garantir uma política urbana distinta da que vinha sendo construída nos últimos anos, passando a ser mais inclusiva e participativa.

Essa posição, no entanto, representava uma ameaça aos planos de empresários do mercado imobiliário, uma vez que, dentre as principais pautas defendidas pelo chamado Campo Popular

54

Diário do Nordeste. 2008. <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/fortaleza-amarga-caos-urbano-1.452977>> Acesso em: Dezembro de 2018.

estavam a regularização fundiária e a gestão urbana democrática e participativa, assuntos que afetam direta e indiretamente os lucros do empresariado, resultando, assim grandes embates nos painéis do referido Congresso⁵⁵.

Isso porque a demanda de regularização fundiária tem o intuito de incorporar núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e garantir a titulação de seus ocupantes. Assim, considerando que, em Fortaleza, ainda resistem diversas ocupações informais localizadas em bairros centrais, essa medida tem impacto direto nos propósitos empresariais, tornando difícil, assim, a incorporação desses territórios pelo mercado imobiliário e, conseqüentemente, impossibilitando a construção de empreendimentos de luxo e a concentração da especulação imobiliária.

Nesse sentido, a manutenção e mapeamento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor Participativo surgiu como um dos principais pontos de divergência no Conselho do Plano Diretor, por ser um instrumento que regulariza assentamentos habitacionais de baixa renda consolidados, observando critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo, dado que a maioria das moradias nessas localidades não atende as exigências relativas ao percentual e às dimensões de lotes.

O ponto foi considerado polêmico pela Câmara Municipal de Fortaleza e os vereadores anunciaram a possibilidade de votar o PDPFor em 2009, retardando ainda mais a questão das ZEIS, que corria a risco de ser tratada somente em Lei Complementar

Em razão disso, foi realizado um ato popular em frente à Câmara Municipal, em 23 de outubro de 2008, com intuito de sensibilizar os vereadores e difundir para a população a importância de votar a proposta do Plano Diretor ainda em 2008. Uma vez mais a população mostrou o poder de sua mobilização, pois os vereadores que chefiavam a comissão responsável pela votação garantiram a votação ocorreria em 2008⁵⁶.

A situação mencionada corrobora para o reconhecimento da necessidade de assegurar uma gestão urbana democrática e participativa, através de instrumentos, em especial deliberativos, como conselhos, assembleias, dentre outros, visto que a maior interessada, ou destinatária final, é a população, sendo sua participação no planejamento da cidade é condição essencial.

Por fim, nota-se que, apesar de ser instrumento da classe dominante para manutenção da

55

IACOVINI, Victor; PINHEIRO, Valéria. **Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. LIMA.** Acesso à terra e direitos humanos. Fortaleza: Edições UFC, 2016

56

GOMES, Marília Passos Apoliano. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social.** Dissertação (Pós-Graduação em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

“ordem” e do *status quo*, as normas jurídicas, por vezes, mostra-se permeável em certa medida às demandas e aos interesses de outros atores sociais.

3.2. A implantação do plano diretor e a inobservância da participação popular em seu processo

A gestão urbana democrática, conforme dito acima, não se esgota na escolha de representantes institucionais, na participação quanto à formulação do Plano Diretor e nos mecanismos de expressão da soberania popular, como plebiscitos e referendos. Repisa-se que para a concretização do princípio democrático é elementar que essa participação ocorra permanentemente, alcançando todo o processo de implementação do Plano.

O que se busca com a efetivação da gestão democrática da cidade é viabilizar o acompanhamento, a contestação, o debate amplo e público permanentes sobre propostas, prioridades, investimentos e projetos que interfiram na política urbana, com a capacidade de recusa.

Em respeito a isso, foi estabelecido no PDPFor um sistema municipal integrado de planejamento urbano, gestão e participação democrática e de desenvolvimento sustentável de Fortaleza que tem função de instituir “estruturas e processos democráticos e participativos, que visam a permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana” (art. 286, Lei Complementar nº 62).

Um dos instrumentos que compõem esse sistema é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) definido como órgão colegiado, autônomo e de composição paritária entre Poder Público e sociedade civil. Preza-se pelo protagonismo desse conselho por se tratar de um espaço de deliberação amplo, igualitário e permanente entre Poder Público, sociedade civil e iniciativa privada, debatendo e deliberando publicamente acerca da política urbana municipal.

Contudo, sua criação, prevista em lei específica que deveria ter sido editada seis meses após a entrada em vigor do PDPFor (art. 305, VIII), não ocorreu até novembro de 2017, quando foi apresentada a proposta do Projeto de Lei (PL) 492/2017. Além do atraso, o PL 492/2017 veio acompanhado de diversas violações ao Plano Diretor, pois não observa a paridade obrigatória e não previu debates prévios acerca da matéria a ser deliberada. Considerando as referidas violações legais, é possível afirmar que:

É visível a inefetividade das normas urbanísticas, sobretudo a não aplicação generalizada do conteúdo dos planos diretores municipais nas cidades que os possuem, por falta de recursos públicos, capacidade técnica e de pessoal e, naturalmente, ausência de vontade política, isto é, compromisso com uma vontade política distinta daquela incorporada à lei, compromisso com um modelo de cidade atrasado e sabotador do direito à cidade, sendo,

assim, ilegal⁵⁷.

Desse modo, conclui-se que o vazio institucional deixado por tantos anos, no tocante à criação do CMDU evidencia o descumprimento do Poder Público em atender a legislação municipal quando tal previsão pode beneficiar a população, em especial a de baixa renda, e contrariar os interesses do capital imobiliário.

Após uma breve análise do art. 305, da Lei Complementar nº 62, é possível verificar que vários dispositivos do PDPFor são ineficazes, uma vez que as leis que deveriam prever os elementos de uma gestão democrática não foram criadas, como o referido CMDU, resultando na continuação de um projeto de cidade excludente. Em certa medida, o planejamento urbano previsto no PDPFor mantém-se como “plano-discurso”, sem produzir os efeitos esperados, após um processo extenuante de revisão do plano.

Paralelamente a desvalorização política e a ineficácia social do PD, a gestão municipal tem apresentado e executado projetos urbanos de efeitos pontuais, com ações e gestão de forte tendência empresarial.

4. O PAPEL DO CONSELHO GESTOR DA ZEIS COMO PERSPECTIVA DE AVANÇO NA PARTICIPAÇÃO POPULAR E NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Conforme dito acima, a delimitação das ZEIS representou um fôlego a mais na luta pela efetivação do direito à cidade, visto que esse instrumento visa garantir à população de baixa renda a regularização fundiária e urbanística dos locais ocupados de forma precária, buscando salvaguardar o direito fundamental à moradia (art. 6º, CRFB/88) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/88).

Esse instrumento não se limita a garantia jurídica da residência, mas sim almeja que essa população tenha acesso a outros tipos de direitos básicos e serviços públicos. Em razão disso, é prevista, no art. 267, do PDPFor, a elaboração de um plano integrado de regularização fundiária (PIRF) que abrange aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana. O PIRF deve apresentar um conjunto de ações integradas com intuito de desenvolver a área de maneira global, atendendo as demandas de infraestrutura urbana, equipamentos sociais e melhoria das condições habitacionais, atendendo suas diretrizes

57

VIEIRA, Victor Manoel De Brito Fernandes. **As modificações do plano diretor participativo de Fortaleza à luz do direito à cidade**. 2013. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

determinadas no art. 269, do PPDFor.

Destaca-se dentre as diretrizes definidas para o PIRF, a participação da população diretamente afetada no planejamento e na gestão democrática da ZEIS. Assim, os ocupantes das áreas definidas como ZEIS devem participar efetivamente não só do momento de elaboração do PIRF, bem como durante a implementação e gestão das ações planejadas.

Para assegurar que a população opine e seja ouvida a respeito das ações contidas no PIRF, essa participação é materializada em cada ZEIS através de um Conselho Gestor, composto equitativamente por representantes dos moradores e do Município. Esse Conselho deve participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento do plano integrado de regularização fundiária, sendo este sujeito a aprovação do Conselho Gestor.

Nota-se que a participação equitativa de moradores locais sinaliza um avanço na construção democrática da cidade, possibilitando um horizonte de mudanças sociais onde as relações de poder sejam mais democráticas. Ressalta-se que a participação popular e a gestão democrática da cidade são pontos primordiais serem defendidos no Plano Diretor de Fortaleza, e ainda necessitam ser bastante aperfeiçoados para que sejam incluídos conjuntos mais amplos de atores e práticas.

4.1. As Zonas Especiais de Interesse Social como importante instrumento de efetivação de direito à cidade

O PDPFor, em seu artigo 123, define as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como porções de territórios destinados prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, observados critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

A ZEIS tem um papel determinante de assegurar a posse ou propriedade de moradias da população de baixa renda, utilizando os diversos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, por exemplo: cessão de direito real de uso, a usucapião especial urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia e outros. Além disso, a ZEIS representa uma tentativa de enfrentar as contradições presentes nas cidades, onde os serviços e equipamentos públicos concentram-se nas áreas “mais nobres”, visto que seu intuito é integrar essas áreas zoneadas à cidade, realizando obras de infraestrutura e priorização o atendimento da população residentes nas ZEIS nos serviços públicos.

Nota-se, portanto, a importância de implementar esse instrumento, pois ele representa uma tentativa de inversão da lógica mercadológica na obtenção de habitação, focando na garantia de moradias populares.

As ZEIS são subdivididas no PDPFor em três categorias, as ZEIS 1⁵⁸ e 2⁵⁹, que se caracterizam por serem assentamentos irregulares e precários, habitados prioritariamente por população de baixa renda e a ZEIS 3⁶⁰, que constitui áreas não utilizadas ou subutilizadas que devem ser destinadas à habitação social.

Desse modo, tem-se que a ZEIS do tipo 1 é definida como um assentamento que surge espontaneamente, enquanto a ZEIS do tipo 2 é um assentamento precário em condições de degradação ou parcialmente urbanizado, sendo os problemas estruturais de origem pública. Por sua vez, a ZEIS do tipo 3 é representada por vazios urbanos reservados para construção de empreendimentos de interesse social, em especial edificações de moradias para população de baixa renda ou equipamentos de uso público.

Um ponto importante de destacar é que as ZEIS do tipo 3 possui um grande potencial transformador, pois são áreas dotadas de boa infraestrutura urbana e a reserva dessas áreas para habitação social contraria os interesses do mercado imobiliário.

Em virtude disso, houve grande disputas entre os campos populares e empresarial para que essa ZEIS não fosse mantida no PDPFor⁶¹. O campo popular foi vitorioso nesse ponto, sendo as áreas referentes a ZEIS 3 mantida e mapeadas. Todavia, a previsão do §2º, do art. 312 representa um retrocesso, autorizando a liberação progressiva, para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas, de 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3, caso não fossem instituídas as normas indicadas no § 1º, do mesmo artigo, no prazo de 6 meses da publicação da Lei Complementar nº 62/2009.

Acrescenta-se que a ZEIS tipo 3 caracteriza-se por efetivar o disposto na CRFB/88 e no Estatuto da Cidade a respeito da função social da propriedade, considerando que as áreas mapeadas não atendem qualquer destinação social ou econômica e, assim, privilegia o direito à moradia em

58

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

59

Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

60

Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.

61

IACOVINI, Victor; PINHEIRO, Valéria. **Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza**. Acesso à terra e direitos humanos. Fortaleza: Edições UFC, 2016.

detrimento do direito (absoluto) à propriedade.

Diante disso, a ZEIS pode ser entendida como um meio de transformação do espaço urbano, dando visibilidade a territórios e populações que não eram considerados/atendidos pelo Poder Público, integrando-os a cidade. Assim, ao reunir noções de regularização fundiária, implementação de infraestrutura e democracia participativa, a ZEIS firma-se como importante instrumento jurídico na luta pela efetivação do direito à cidade.

As ZEIS são consideradas por alguns estudiosos e movimentos populares como um dos melhores instrumentos capaz de enfrentar a favelização no Município de Fortaleza⁶², todavia sofre um grande impasse e pouco consegue avançar em sua efetivação. Isso porque seu potencial de modificar o *status quo* na cidade, na medida em que possibilita a popularização do acesso à moradia e demais direitos fundamentais, confronta diretamente os interesses privados de lucrar com mercantilização da terra e da moradia.

Apesar de ser prevista somente no Plano Diretor de 2009 em Fortaleza, a ZEIS foi instrumento utilizado em outras cidades já na década de 80. A cidade de Recife foi pioneira no processo de urbanização e regularização de favelas, institucionalizando a ZEIS em 1983, por meio da Lei nº 14.511, além de ser considerada como referência para a gestão municipal urbana no país em decorrência da experiência do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

Assim como ocorre atualmente em Fortaleza, em Recife, havia dispositivo legal determinando a regulamentação e ampliação das ZEIS, bem como prevendo mecanismos de gestão participativa. No entanto, inexistia ainda regulamentação específica que dispusesse como as ZEIS seriam concretizadas.

À vista disso, entidades e organizações da sociedade civil mobilizaram-se para que fosse criado um conjunto de procedimentos capaz de viabilizar a regularização urbanística e fundiária e um sistema de gestão participativo institucionalizado, com locais para discussão e deliberação sobre investimentos públicos voltados para as ZEIS⁶³.

O resultado dessa articulação foi a aprovação da lei de criação do PREZEIS (Lei Municipal nº 14.947/87), que possibilitou a criação de um modelo de gestão participativo da ZEIS, bem como

62

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Desafios para implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza**. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, maio de 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/download/renato_pequeno.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

63

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife: Apontamentos sobre o Prezeis**. Empresa de Habitação do Recife. Coleção Habitare. Disponível em <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/51.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

apresentou um conjunto de instrumentos e procedimentos específicos com o intuito de viabilizar a regularização fundiária e urbanística.

Um dos instrumentos previstos na referida lei que compõe o sistema de gestão é a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), presente em cada localidade definida como ZEIS, tem composição mista (poder público e sociedade civil), sendo os representantes da sociedade: um representante indicado por entidade civil que preste assessoramento à comunidade, sendo por ela escolhido e dois representantes indicados e eleitos pelas entidades de moradores da área.

Destaca-se a importância da representatividade local, uma vez que a COMUL possui poder deliberativo e tem como papel intermediar assuntos do interesse da ZEIS junto aos órgãos da administração direta ou indireta, fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Especial do PREZEIS, elaborar a lista das pessoas a serem removidas para lotes ou casas constantes do projeto específico, obedecendo a critérios de prioridade estabelecidos entre o Poder Municipal e a comunidade, dirimir os casos conflitivos, bem como dirimir demais questões não contempladas na lei, agindo diretamente em situações determinantes para os residentes dessas áreas.

Além da comissão, em 1988, foi criado o Fórum Permanente do PREZEIS (Decreto Municipal nº 14.539/88), que constitui uma de articulação com composição ampla formada por diversos atores, como representantes da administração pública, representantes da sociedade civil diretamente ligados ao público beneficiário e instituições de perfil técnico, bem como membros da COMUL de cada ZEIS. O intuito do fórum é debater os problemas que afetam as ZEIS, deliberar estratégias que abranja o conjunto das áreas, além de buscar formas de integrar as ZEIS com a cidade⁶⁴.

Nota-se, diante dessas duas instâncias do sistema de gestão participativo do PREZEIS, a tentativa dar enfoque à participação popular, em especial a das comunidades afetadas pelo zoneamento e, por conseguinte, avançar na garantia de direitos fundamentais, mais especificamente o direito à moradia.

Contudo, analisando o PREZEIS após alguns anos de instituição são feitas algumas análises e críticas. A exemplo disso, MORAES (2017) aponta que as discussões sobre a relação entre as ZEIS e as cidades sempre foram secundarizadas. Afirma ainda que:

Em relação à estrutura administrativa do executivo, a adequação do aparato institucional e do corpo técnico às práticas requeridas por um processo de planejamento e gestão participativos deu-se de forma lenta. Anos após a criação do PREZEIS foram estruturados departamentos e divisões na Empresa de Urbanização do Recife (URB – Recife),

64

MARINHO, Geraldo. Uma Política Inovadora de Urbanização no Recife: 10 Anos do Prezeis. Disponível em https://www.academia.edu/31038312/Uma_Pol%C3%ADtica_Inovadora_de_Urbaniza%C3%A7%C3%A3o_no_Recife_10_Anos_do_Prezeis?auto=download. Acesso em: janeiro de 2019.

permitindo avanços ao sistema, apesar dos escassos recursos que foram alocados ao longo dos anos no Fundo do Prezeis. Entretanto, estes setores da URB – Recife foram extintos em 2005, a partir de uma reforma administrativa e o PREZEIS caiu em uma espécie de “vazio” institucional, com a difusão das responsabilidades em relação ao planejamento e gestão do sistema para órgãos não especializados.⁶⁵

As problemáticas enfrentadas pelo PREZEIS em Recife assemelha-se a situação da efetivação das ZEIS em Fortaleza quanto à lentidão do processo, considerando que após o mapeamento das áreas pela Lei Complementar nº 62, o primeiro passo dado em direção a sua concretização foi dado em 2018 com a eleição dos conselhos gestores, às vésperas da revisão do Plano Diretor de Fortaleza.

4.2. A gestão urbana democrática em construção e o avanço da participação popular no processo de regularização das ZEIS

Conforme já mencionado acima, a gestão democrática da cidade é um princípio previsto no PDPFor, que em seu artigo 4º assevera a participação de diversos segmentos da sociedade na política urbana, em consonância com a democracia participativa muito presente na CRFB/88.

A gestão democrática é conceituada como a efetiva participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. Esta participação tem o condão de concretizar a efetivação de direitos fundamentais, no presente caso, direito à moradia, estende-se ao direito à cidade. Acentua-se a relevância desse debate, considerando que a democracia representativa é “menos legítima, mais sujeita a vicissitudes distorcivas, e menos refratária aos meios e vícios de ludíbrio”⁶⁶.

Com a expansão dos movimentos de redemocratização, no contexto da década de 90, a participação social passou a ter um caráter mais cidadão, sustentado pela universalização dos direitos sociais, por uma nova compreensão sobre o papel do Estado e pela ampliação do conceito de cidadania. Assim, passou-se a compreender como participação cidadã aquela intervenção social recorrente e organizada, realizada ao longo das formulações e implementações de políticas públicas, visto que essas ganharam notoriedade nas estratégias de desenvolvimento e transformação social.

Dessa forma, não cabe mais a sociedade apenas o papel de “consumidora, cliente ou contribuinte/beneficiária”, passando a agir ativamente no cenário democrático. A participação ativa

65

MORAES, Demóstenes. **Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife**: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. XVII ENANPUR. São Paulo: 2017.

66

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo regional. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 17.

dos cidadãos resulta em diagnósticos, considerando a realidade social de que é diretamente afetado pela desigualdade social, sobre problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios para que sejam elaboradas estratégias de resolução, ou minimização, dos problemas.

Assim, conclui-se que a gestão compartilhada entre os mais diversos agentes e atores, tanto do poder público como da sociedade civil, apesar de não constituir imediatamente propostas administrativas, conduz a um processo verdadeiramente democrático de discussão e possibilita o avanço da garantia de direitos sociais.

4.2.1. O papel histórico dos Conselhos Populares no processo de democratização

Historicamente, os conselhos populares possuem um papel transformador no contexto político, uma vez que os antigos conselhos operários e os populares rejeitavam a lógica do capitalismo e buscavam novas formas de poder, sendo este autônomo, descentralizados e com autonomia dos indivíduos.

Os conselhos se caracterizam como organismos em que os movimentos sociais e populares atuam em conjunto com o Executivo, onde há parcelas de poder, possibilitando que os movimentos possam decidir sobre determinadas questões que lhe afetam.

Assim, os organismos da administração municipal somam-se ao movimento popular para que tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução sejam repartidas entre amplos os campos.

Esse compartilhamento pode findar ou minimizar a destruição trazida pelo Estado e suas políticas neoliberais, que retiram seu caráter universal dessas políticas e as remete ao campo do assistencialismo. Assim, esses conselhos possuem o potencial de acabar com a lógica do “consumidor de serviços”, reconstituindo caminhos para a construção de cidadania a muito esfacelada.

Observa-se um novo desenho das relações entre Estado e sociedade, pois deve obrigatoriamente ser viabilizada a participação de diversos segmentos sociais na formulação e implementação de políticas sociais, possibilitando à população acesso aos espaços em que são tomadas decisões políticas, conforme disposto na CRFB/88.

A crescente organização dos movimentos sociais e a incapacidade do Estado para responder às demandas da população de forma satisfatória, tem resultado no desenvolvimento gradual de cidadãos ativos, politizados, de visão crítica e conhecedores das problemáticas que os cercam, compreendendo suas causas e suas origens.

Em suma, os conselhos podem contribuir para ressignificar a política de maneira inovadora, no entanto é necessário assegurar-se de que todas as instâncias possuam caráter essencialmente

deliberativo, uma vez que apenas ouvir as comunidades não basta, é preciso que suas demandas sejam atendidas de forma correspondente à realidade local. É essencial que as comunidades se atente as tentativas de transformar os conselhos apenas em uma realidade jurídico-formal, sendo somente um instrumento para legitimar decisões de prefeitos e das elites.

Verifica-se que os espaços construídos de forma auto-organizada pelas comunidades representam conquistas ainda maiores aos setores organizados, pois buscam, no sentido mais literal, democratizar os espaços que constroem por meio de lutas, comprometem-se em garantir acesso à informação e igualdade nas condições de participação. Nesse sentido, destaca-se o entendimento de ARENDT⁶⁷ “os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania”. Na obra em questão, a autora afirma que os conselhos poderiam ser uma forma de Estado, não apenas uma forma de governo.

Em contraponto ao aumento da auto-organização popular, nota-se uma certa dificuldade de se operacionalizar plenamente novas instâncias “democratizantes” criadas pelo Poder Público, o que ocorre em razão de um “vazio institucional” criado pelo Estado, bem como em virtude da falta de tradição participativa da população em canais de gestão. Fatidicamente, esses conselhos possuem curta trajetória, ao cabo sendo aparelhados por membros ou indivíduos próximos ao poder público e sendo utilizado como ferramenta para realizar objetivos pré-definidos.

Conforme o Decreto nº 14.211/2018, os Conselhos Gestores da ZEIS têm como objetivo acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento de cada Plano Integrado de Regularização Fundiária - PIRF, na área da respectiva ZEIS. Destaca-se ainda que esse conselho é formado de maneira “paritária” por poder público e sociedade civil.

No contexto de luta pela regularização das ZEIS, os conselhos gestores representam uma esperança na concretização de gestão popular da cidade, visto que, em tese, eles são dotados de potencial transformador.

4.3. Resistir para existir: ZEIS PICI

Durante os anos de 2017 e 2018, acompanhei como extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), projeto de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, a Frente de Luta em Defesa da Moradia (FLDM)⁶⁸ e a articulação de moradores

67

ARENDT, Hannah. **Crises da república**. São Paulo, Perspectiva. 1973.

68

Movimento composto em especial por comunidades ameaçadas de remoção e localizadas em territórios de ZEIS, bem como por projetos de extensão e pesquisa de universidades e coletivos e organizações que atuam em prol da

do bairro Pici na luta pela efetivação da ZEIS na cidade de Fortaleza.

O bairro Pici, localizado na zona oeste de Fortaleza e que já foi utilizado como base aérea dos Estados Unidos na década de 1940, durante a 2ª Guerra Mundial, originou-se da ocupação de diversas famílias após o abandono da base militar⁶⁹. Com base em dados apresentados em censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷⁰ em 2010, o Pici possuía uma população equivalente a 42.494 habitantes e 11.871 domicílios permanentes, demonstrando uma expansão na densidade demográfica.

Aos primeiros contatos realizados com as moradoras e os moradores foi possível notar um histórico marcante de luta social dos moradores, uma vez que muitos deles foram/são ligados às CEBs, movimento ligado à igreja católica impulsionado pela Teologia da Libertação, que articula as classes populares atuando no combate às desigualdades.

As experiências de luta dos moradores e a comunicação com outras comunidades periféricas da cidade aproximaram o bairro do debate de regularização das ZEIS, através da FLDM, que realiza reuniões periódicas para elaborar estratégias e executar atividades, com o intuito de mobilizar comunidades para pressionar o Poder Público na efetivação de instrumentos que asseguram o direito à moradia.

Além disso, o bairro conta alguns espaços de mobilização como o Espaço Cultural Frei Tito de Alencar (ESCUTA), o Grupo de Desenvolvimento Familiar (GDFAM) e o Espaço Margarida Alves que atuavam em pautas locais como a implantação de um posto de saúde para atender a população, passaram também a auxiliar na articulação dos moradores.

Figura 3 - Mapa da ZEIS Pici

garantia dos Direitos Humanos, pautando direito à moradia, direito à cidade e planejamento urbano na cidade de Fortaleza.

69

SALGUEIRO, Pedro. Pici: dos velhos sítios à periferia. Coleção Pajeú. 2014. Disponível em: <https://issuu.com/secultfor/docs/pici_-_pedro_salgueiro>. Acesso em: 20 jan. 2019.

70

Prefeitura de Fortaleza. Disponível em: <<http://www.anuariodefortaleza.com.br/fortalezenses/populacao-por-bairros-2010.php>>. Acesso em: 20 jan. 2019.



Fonte: Taramela

O NAJUC aproximou-se da articulação de moradores em defesa da ZEIS através da parceria que mantém com Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), que repassou ao núcleo a necessidade de acompanhamento da demanda.

A partir do contato com os moradores, buscamos nos inserir nas reuniões, conhecer a realidade local, desenvolver uma relação de confiança com os moradores e auxiliar nos momentos formativos a respeito do plano diretor e da regularização da ZEIS.

Considerando que o debate possui um forte caráter técnico, encarou-se algumas dificuldades de comunicação que resultou em afastamento de algumas pessoas que não conseguiram compreender o processo ou que o julgaram burocrático. Além disso, por ser um processo que depende (da vontade política) da Prefeitura, o que gerou bastante descrédito nos moradores.

De fato, o processo de regularização das ZEIS é burocrático e, historicamente, compor espaços com os representantes da Prefeitura de Fortaleza é desgastante para movimentos sociais. Contudo, alguns moradores decidiram seguir na luta pela efetivação do direito à cidade, por meio da ZEIS, visto que esse instrumento foi avaliado como mais tangível na conjuntura atual para, pelo menos, garantir a segurança jurídica das casas e que o bairro tem sofrido mais intensamente com as investidas do mercado imobiliário, em virtude da valorização do território com a construção de grandes empreendimentos, como o shopping Riomar Kennedy.

Assim, os moradores do Pici, bem como moradores de outras 10 comunidades consideradas ZEIS e assessorias populares, compondo a FLDM, pressionaram a Prefeitura para que fossem instituídos os Conselhos Gestores e o Fórum das ZEIS. Apesar dos esforços, o movimento foi vitorioso apenas quanto à convocação de eleições dos Conselhos Gestores (Decreto nº 14.211/2018).

No Pici, durante o processo de mobilização para eleição do conselho gestor, houve grande dificuldade de mobilizar os moradores para participar dos debates acerca da ZEIS e das etapas de

sua regularização. Esses debates foram realizados em formato de reuniões de quarteirão, onde os coletivos e projetos parceiros em atuação conjunta com moradores tinham o objetivo de aproximar mais pessoas do processo e consolidar uma articulação forte no bairro.

Foram realizadas por volta de 5 reuniões de quarteirão, em diferentes regiões do bairro na tentativa de agregar mais moradores na luta. No entanto, muitas dessas reuniões foram esvaziadas, estando presentes quase sempre os mesmos sujeitos, que, em sua maioria, eram assessorias populares com membros que não residiam no bairro, e que, apesar de se colocarem ao lado da comunidade, não vivenciam a realidade local e não devem ocupar o protagonismo de seus moradores.

Destaca-se que a Prefeitura deveria fornecer materiais informativos para os moradores e disponibilizar carro de som como meios de publicizar a eleição do Conselho Gestor que ocorreria dia 23 de setembro de 2018. Todavia, a Prefeitura mais uma vez se omitiu e não forneceu o suporte necessário, recaindo mais uma vez sobre a comunidade a responsabilidade de impulsionar os moradores a votarem, de forma que a eleição alcançasse o quórum exigido.

Assim, após tocar um período curto e intenso de mobilização, os moradores e os apoiadores, como o Taramela (Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade) e o NAJUC, realizaram um ato dia 22 de setembro de 2018 direcionado a convocar os moradores a participarem da eleição do Conselho Gestor.

Figura 4 - Ato mobilização para as eleições do Conselho Gestor da ZEIS Pici



Fonte: Própria, 2018.

Dentre os motivos que levaram ao esvaziamento das reuniões e processo eleitoral, além dos já citados acima (burocratização do processo, falta de transparência e desconfiança política nos representantes do poder público), observou-se que muitos moradores não possuíam condições materiais de acompanhar a articulação por falta de dinheiro para bancar o transporte necessário para chegar nas reuniões ou não conseguiam comparecer em razão do trabalho.

Figura 5 - Ato/Mobilização para convocar os moradores do Pici



Fonte: Própria, 2018.

Os pontos levantados acima trazem à baila um importante debate de que, na maioria das vezes, os representantes da população não possuem igualdade de condições para participar desses espaços deliberativos, considerando que não recebem qualquer tipo de remuneração para exercer essas atividades, não têm amplo acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos), além de não existirem instrumentos capazes de apoiar suas deliberações.

Há uma disparidade nas condições de participação entre os representantes do governo e aqueles advindos das comunidades, uma vez que aqueles acompanham as atividades durante sua jornada de trabalho, de forma remunerada, têm acesso fácil aos dados e às informações necessários, além de terem apoio estrutural de suporte administrativo e estarem familiarizados uma linguagem mais técnica. Já aos representantes da sociedade civil não é garantida remuneração, nem estrutura ou capacitação adequada para que esses conselheiros possam participar de forma qualificada em termos de elaboração e gestão das políticas urbanas.

Portanto, constata-se que não é suficiente a garantia legal de paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil, pois a questão não é meramente numérica, mas sim de igualdade de condições quanto ao acesso à informação, disponibilidade de tempo e condições financeiras para tanto.

Apesar das críticas e ponderações feitas durante o processo, a eleição teve um total de 204 votantes e conseguiu eleger os 6 representantes comunitários e a organização civil para compor o

Conselho Gestor, além de 4 suplentes da comunidade⁷¹.

Figura 5 - Contagem de votos da eleição do conselho gestor da ZEIS Pici



Fonte: Própria, 2018.

Realizadas as eleições, novamente a Prefeitura de Fortaleza embarreirou o avanço do processo e, novamente, a ZEIS Pici, juntamente as outras 10 ZEIS prioritárias e a FLMD, tiveram que se mobilizar para pressionar e garantir que os conselheiros fossem empossados e passassem pelo curso de capacitação, o que ocorreu no dia 13 de novembro de 2018.

Ainda que esteja presente no ordenamento jurídico-urbanístico e que seja diretriz específica do Estatuto da Cidade, a participação popular nos processos de revisão e implementação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, bem como a regularização das ZEIS com a efetiva participação das comunidades, não foram efetivadas.

É este o cenário atual de efetivação do direito à cidade em Fortaleza, analisado por meio da regularização da ZEIS, desenvolve-se em meio a muita pressão e embate popular frente a omissão estatal e as investidas do capital imobiliário.

71

Resultado das eleições do Conselho Gestor. Prefeitura de Fortaleza. 2018. Disponível em <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/eleicoes-conselho-gestor/publication/resultado-eleicao-zeis-pici-pici.pdf/>>. Acesso em: janeiro de 2019.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: *A luta não acaba aqui!*

Diante dos pontos apresentados, pode-se inferir que o Estado brasileiro tem conduzido a política urbana conforme o modelo de urbanização tradicional, privilegiando classes que detêm a propriedade da terra em detrimento da efetivação do direito à cidade. Analisando a realidade de Fortaleza, é possível concluir que essa situação não é diferente, a cidade tem sido convertida em valor de troca, virando mercadoria em todos os seus aspectos e abandonando o caráter de Bem-estar social.

Neste contexto urbano que desconsidera a função social da propriedade, a participação

popular nos processos e a gestão democrática da cidade, mostram-se formas de combate eficientes à especulação imobiliária e à omissão estatal. Isso é o que nos ensina as experiências de lutas de comunidades periféricas que somente modificam sua realidade por meio da luta e da pressão social.

Dessa forma, verifica-se que a regularização da ZEIS a partir da perspectiva da garantia de direito fundamental à moradia e de direito à cidade, conta necessariamente com a participação popular nos espaços de gestão. Em paralelo, cabe avaliar criticamente os potenciais avanços surgidos dentro da institucionalidade democrática, uma vez que há sempre uma dependência de consolidar posteriormente, por meio de formulação ou aprovação legislativa e normativa.

Assim, cabe ainda relativizar posturas de excessiva confiança na institucionalidade, uma vez que o Estado muitas vezes se omite de suas obrigações, e os embates entre as classes sociais se apresenta como elemento essencial para postergar ou possibilitar apenas partes ou a totalidade da efetivação do Plano Diretor, a depender de posicionamentos políticos de agentes públicos e do pólo empresarial, bem como de mobilizações e lutas dos diversos atores dos movimentos sociais e populares.

Por fim, conclui-se que a concretização do direito à cidade passa pela participação popular nas instâncias de decisão, concretizando-se um ideal de igualdade e garantindo que nenhum direito congregado pelo direito à cidade seja retirado de qualquer sujeito, é isso que buscam os movimentos sociais.

6 REFERÊNCIAS

ACCIOLY, V. M. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. 294 f. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. In: Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVRITZER, Leonardo. **O estatuto da Cidade e a Democratização das políticas urbanas no Brasil**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 91, dez. 2010, p.205-219.

BASSUL, José Roberto. **Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade**. Fala proferida no Congresso de 10 anos do Estatuto da Cidade, Porto Alegre, outubro de 2011.

_____. **Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** . Imprensa: Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2012.

BRASIL. **Lei 601**, de 18 de setembro de 1850. Terras devolutas do Império, Rio de Janeiro, RJ, set de 1850.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: coordenação de publicações, 2001.

_____. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. [S.I.: s.n.]. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

CAMPOS, J. C. D. **O povo é inconstitucional: poder constituinte e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio. **A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade**. In: Reformaurbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. In: Revista Novos Estudos, CEBRAP N.º 45, julho 1996, p.152-166.

CEARAH Periferia (org.), **Vivências, lutas e memórias: histórias de vida de lideranças comunitárias em Fortaleza**. Fortaleza:Edições Demócrito Rocha, 2002, 1 ed.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. [S.I.]. Saraiva. 2010.

COSTA, M. C. L.; PEQUENO (Org). **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, 1993.

FERNANDES, Danielle. **Por um trilho: memórias de resistência**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. p. 12.

GOMES, Marília Passos Apoliano. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. Dissertação (Pós-Graduação em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia,

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Do administrativismo ao empreendedorismo**: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Perfil básico municipal**: Fortaleza. 2015. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2015/Fortaleza.pdf> Acesso em 22 ago de 2018.

_____. Perfil municipal de Fortaleza: Mobilidade Urbana. **Série IPECE Informa**, n. 52, 2013. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). Fortaleza 2040: síntese das proposições estratégicas. Fortaleza: IPLANFOR, 2016.

_____. **Fortaleza 2040**: padrões de urbanização. Fortaleza: IPLANFOR, 2015a. _____.

Fortaleza 2040: planejamento participativo. Fortaleza: IPLANFOR, 2014. _____.

Fortaleza 2040: iniciando o diálogo. Fortaleza: IPLANFOR, 2015b.

JAMPAULO JÚNIOR, J. **Plano diretor: o processo legislativo**. In: DALLARI, A. A; DI SARNO, D. L. Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Forum, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. Ed. São Paulo: Centauro, 2008.

_____. **A cidade do capital**. 2 ed. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

_____. **Para um direito sem dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008). Tese (Doutorado). Fortaleza: UFC, 2011.

MAGALHÃES, A. F. **Cidade, direito e democracia**: a questão da agency e do rule of law no cenário urbano. *Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 03, n. 1, p.49-62, 2011.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. In: *Estudos Avançado* n. 17, 2003.

_____. **Nunca fomos tão participativos**. In: *Revista Carta Maior*, 2007. Disponível em: Acesso em 13 ago. 2018.

_____. **A cidade é um grande negócio**. In: *Revista Teoria e Debate* nº03, junho de 1988. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antteriores/sociedade-cidade-e-um-grande-negocio>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

PEQUENO, L. R. B. **Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza**. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Org). Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

_____; ROSA, S. V. **Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza**. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO M. B. C. (Org.). *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

_____; ELIAS, D. **Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização no Ceará**. Mercator, Fortaleza, v.12. p. 95-112, 2013.

_____; PINHEIRO, V. **Sobre direito à cidade e política urbana nos programas de governo dos/as candidatos/as à prefeitura de fortaleza em 2016**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/obs/images/abook_file/artigo_eleicoes_fortaleza.pdf> Acesso em 28 ago. 2018.

PINHEIRO, V. A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do projeto copa em Fortaleza. In: PEQUENO, L.R.B; COSTA, M.C.L; PINHEIRO,V. **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014**. Fortaleza: Expressão, 2015.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. A lógica da desordem. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=220>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____. **Guerra dos lugares**. 1ª Edição. ed. Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **A participação para além dos espaços institucionais: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro de São Paulo (SP)**. 39º Encontro Anual da ANPOCS,2015. 145

_____. **A luta pela implementação do Estatuto da Cidade**. Texto apresentado no Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2008.

VAINER, Carlos B; **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. Coleção Zero à

esquerda Vozes, Petrópolis, 2000.