



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

ISABELLA DANTAS OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
NO ÂMBITO DO DIREITO À MORADIA: O CASO DAS ZEIS EM FORTALEZA**

FORTALEZA

2022

ISABELLA DANTAS OLIVEIRA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ÂMBITO DO DIREITO À MORADIA: O CASO DAS ZEIS EM FORTALEZA

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

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

FORTALEZA

2022

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)

O47p Oliveira, Isabella Dantas.
A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ÂMBITO DO DIREITO À MORADIA: O CASO DAS ZEIS EM FORTALEZA / Isabella Dantas
Oliveira. – 2022.
89 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, 3,
Fortaleza, 2022. Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Participação Popular. 2. Políticas Públicas. 3. Direito à Moradia. 4. ZEIS . 5. Moradia . I.
Título.

CDD

ISABELLA DANTAS OLIVEIRA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ÂMBITO DO DIREITO À MORADIA: O CASO DAS ZEIS EM FORTALEZA

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

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

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

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Beatriz Rêgo Xavier

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Mayara Moreira Justa

Universidade do Minho

À minha família e aos meus amigos, por sempre
serem abrigo em meio às tempestades.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus e à Nossa Senhora, por abençoarem minha vida.

À toda minha família, especialmente, à minha mãe, Celma, por ter me dado toda força que eu precisava, ao meu pai, Arimatéia, por ser a pessoa mais calma e positiva que eu conheço, deixando sempre as coisas mais leves, à minha irmã, Katielle, por ser minha parceira, à minha prima Ana e à minha tia Telma, por serem minha irmã e minha segunda mãe, muito obrigada por serem sempre ponto de amor. Agradeço também à Brenda, Marcela, Emyle, Sarah, Andréa e Carla por terem me lembrado de ser a minha melhor versão e por estarem sempre ao meu lado.

À Professora Lígia, pela dedicação constante e incrível orientação, não somente nesse trabalho, mas no decorrer de toda a minha graduação. Queria agradecer também pelo impacto que você causou na minha vida acadêmica e política, sempre me mostrando que existem inúmeros caminhos na construção de uma sociedade melhor e mais justa. Por diversas vezes, conversar com você foi o que deu sentido à essa graduação e me mostrou que tipo de profissional eu poderia me tornar.

Ao meu grupinho da Faculdade, a quem tenho imenso amor e carinho, sem vocês a graduação não teria o mesmo sentido. À Ruth, minha eterna duplinha, que me ajudou incontáveis vezes durante a graduação, inclusive na revisão deste trabalho, obrigada por sempre estar aqui por mim. Ao Vito, por sempre dividir os mesmos desesperos que eu e ser sempre um abraço amigo nos momentos que eu precisei. Ao Neto, por deixar meus dias melhores exalando seu espírito determinado, além de ter me dado o puxão final que eu precisava para terminar esse trabalho. À Layessa, por ser a pessoa mais assertiva que eu conheço, sempre tendo as soluções mais executáveis e resolvendo a maior parte dos problemas causados pela minha ansiedade. Ao Eric, por sempre ser verdadeiro e divertido. Ao Ariel, por todas as reflexões profundas. Ao Jean, por ser um salvador de vidas em absolutamente todos os momentos dessa graduação com os seus resumos e esquemas que me salvaram incontáveis vezes. E ao Samuel, por ser tão positivo e me incentivar semanalmente na jornada que foi executar esse trabalho.

Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), que abriu meus olhos para tantas realidades que fugiam muito do meu horizonte, e a todos aqueles que passaram pelo projeto ao longo dos anos em que estive lá, deixando uma marca em minha vida, com inúmeros ensinamentos preciosíssimos que levarei para sempre. No início da faculdade, aqueles que me introduziram ao projeto, Carol, Lara, Gláucia, Ítalo, Eduardo e Ívina. E aqueles que estiveram

mais ao meu lado, Thais, Matheus, Moisés, Sarah, Aryane, Beatriz, Ítalo, Ruth, Vito, Layessa e Ariel.

Aos integrantes da Frente de Luta por Moradia Digna, por me mostrarem o que é organização popular e o tamanho da força de um grupo de pessoas organizadas, vocês me mostraram que a luta vale a pena, além de tocarem meu coração inúmeras vezes com suas necessidades e anseios. Dedico esse trabalho especialmente à Dona Fátima, ao Seu Francisco, à Dona Cícera, ao Rogério, à Adriana e à Dona Graça.

“Ai daqueles e daquelas, entre nós, que pararem com sua capacidade de sonhar, de inventar a sua coragem de denunciar e anunciar. Ai daqueles e daquelas que, em lugar de visitar de vez em quando o amanhã, o futuro, pelo profundo engajamento com o hoje, com o aqui e com o agora, ai daqueles que em lugar desta viagem constante ao amanhã, se atrelarem a um passado de exploração e de rotina.” (PAULO FREIRE, 1982).

RESUMO

O presente trabalho estuda a participação popular nas políticas públicas destinadas à efetivação do direito à moradia, analisando, assim, a experiência de implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade de Fortaleza. Como metodologia de pesquisa, foi empregada a qualitativa e a bibliográfica, com a análise de temáticas relacionadas à participação popular, à democracia, às políticas públicas, à gestão democrática, ao direito à moradia e à política habitacional nacional e local, especificamente da cidade de Fortaleza, com especial atenção ao processo de aplicação do instrumento urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social. Para tanto, foram examinadas bibliografias de diversas áreas do conhecimento, principalmente da área jurídica. A pesquisa tem como objetivo geral analisar a participação popular no controle de políticas públicas no âmbito do Direito à Moradia. Como objetivos específicos, pretende explicitar o papel da participação popular e da democracia na elaboração de políticas públicas; demonstrar o processo de implementação da política habitacional brasileira e o seu atual funcionamento, relacionando-a com os instrumentos jurídicos no âmbito do direito à moradia e, por fim, analisar a implementação das ZEIS, um instrumento urbanístico de participação popular, na cidade de Fortaleza. Desse modo, o trabalho discorre sobre a existência de institutos que tornam possível a participação popular, defendendo, assim, que, além de ser um direito fundamental presente em nosso ordenamento jurídico, é, também, essencial para o melhor desempenho das ações do Estado, que devem sempre buscar a efetivação dos direitos fundamentais. Em um contexto urbano, a efetivação da participação popular se torna indispensável, tendo em vista as mais diversas necessidades existentes na cidade, que variam de acordo com o contexto socioeconômico de cada segmento social. Desse modo, o agir do Estado, por meio de políticas públicas, necessita da participação popular, a fim de alcançar uma máxima efetividade. Nesse sentido, frisa-se que o instrumento das ZEIS tem o objetivo de adequação dos parâmetros urbanísticos à realidade local, baseando-se em uma gestão democrática, sendo ferramenta para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente do direito à moradia.

Palavras-chave: Participação popular; Moradia; Políticas Públicas; ZEIS.

ABSTRACT

This paper studies popular participation in public policies aimed at the realization of the right to housing, thus analyzing the experience of implementation of the Special Zones of Social Interest in the city of Fortaleza. The research methodology employed was qualitative and bibliographical, with the analysis of themes related to popular participation, democracy, public policies, democratic management, right to housing and national and local housing policy, specifically in the city of Fortaleza, with special attention to the process of application of the urban instrument of the Special Zones of Social Interest. For this purpose, bibliographies from different areas of knowledge were examined, but mainly from the legal area. Its general objective is to analyze the popular participation in the control of public policies regarding the right to housing. As specific objectives, it intends to explain the role of popular participation and democracy in the implementation of public policies; to demonstrate the process of implementation of the Brazilian housing policy and its current functioning, relating it to the legal instruments in the field of the right to housing and, finally, to analyze the implementation of the ZEIS, an urbanistic instrument of popular participation in the city of Fortaleza. Thus, the work discusses the existence of the institutes that make popular participation possible and applicable, defending that besides being a fundamental right present in our legal system, it is also essential for the best performance of the actions of the State, which must always seek the realization of fundamental rights. In an urban context, such institute becomes indispensable, considering the most diverse needs existing in the city, depending on the socioeconomic context of each social segment. Thus, the actions of the State, by means of public policies, require the participation of the people for maximum effectiveness. In this sense, the institute of the ZEIS has exactly the objective of adapting the urbanistic parameters to the local reality, being a tool for the realization of fundamental rights, especially the right to housing.

Keywords: Popular participation; Housing; Public Politics; ZEIS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988.
EPRU	Emenda Popular da Reforma Urbana.
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos.
FLMD	Frente de Luta por Moradia Digna.
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana.
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza.
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza.
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária.
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida.
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1	A democracia e a sua relação com a participação popular	18
2.2	As políticas públicas e a promoção de direitos.....	26
2.3	O impacto da gestão democrática.....	32
3	A HISTÓRIA DA LUTA POPULAR PELO DIREITO DE MORAR DIGNAMENTE	36
3.1	A reforma urbana e a luta popular no Brasil.....	36
3.2	Definições jurídicas associadas ao direito à moradia.....	42
3.2.1	<i>Conceitos relevantes.....</i>	42
3.2.2	<i>Previsão legal do direito à moradia.....</i>	44
3.2.3	<i>Moradia: direito ou mercadoria.....</i>	47
3.2.4	<i>A moradia, a propriedade e a posse.....</i>	49
3.3	A aplicabilidade do direito à moradia e a reserva do possível.....	51
4	INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS: AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA	56
4.1	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	59
4.2	A experiência da cidade de Fortaleza na implementação do instrumento das ZEIS	66
4.3	A essencialidade da participação popular na efetivação das ZEIS em Fortaleza	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia é produto de uma pesquisa desenvolvida com o objetivo de analisar a importância e a relevância da participação popular no controle de políticas públicas no âmbito do Direito à Moradia, e, a título de exemplificação, aferir como ocorreu a participação popular na implementação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade de Fortaleza.

A metodologia a ser empregada no presente trabalho será a qualitativa, que compreenderá o estudo da bibliografia relacionada às temáticas de participação popular, direito à moradia, gestão democrática e ZEIS, com base em produções teóricas advindas de diversas áreas do conhecimento (filosofia, sociologia, geografia urbana e urbanismo), mas, sobretudo, da área jurídica (constitucional, administrativo e urbanístico). O presente trabalho também contará com a pesquisa e com a análise de textos legislativos federais, estaduais e municipais relacionados ao tema.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a participação popular no controle de políticas públicas no âmbito do Direito à Moradia. Como objetivos específicos, pretende explicitar o papel da participação popular e da democracia na elaboração de políticas públicas; demonstrar o processo de implementação da política habitacional brasileira e o seu atual funcionamento, relacionando-a com os instrumentos jurídicos no âmbito do direito à moradia e, por fim, analisar a implementação das ZEIS, um instrumento urbanístico de participação popular, na cidade de Fortaleza.

Para concretizar tais objetivos, foram elaboradas algumas perguntas, sendo elas: Qual a importância da participação popular na efetivação do Direito à Moradia? A participação popular é essencial na implementação de uma política pública habitacional? A implementação de um direito à moradia com políticas públicas participativas garante o acesso a uma cidade menos desigual? E, por fim, quais os instrumentos tornam possíveis a participação popular na implementação de uma política habitacional? Dito isso, esse trabalho se dedicará a responder a primeira pergunta formulada.

Inicia-se, aqui, uma análise de em qual medida a população realmente exerce o seu direito de participação popular no que se refere ao âmbito do direito à moradia, de que maneira esse direito é exercido e de que modo tal participação se relaciona com o fortalecimento das estruturas democráticas.

De fato, a participação popular foi um direito consagrado na Constituição Federal de 1988, especialmente quando se trata da gestão de políticas públicas, e, nesse sentido, cabe

salientar que a participação popular no poder parte, precipuamente, da necessidade do fortalecimento da democracia. Apesar disso, existem grandes entraves na consolidação de instituições democráticas, uma vez que a experiência brasileira revela um sistema econômico excludente e perverso, com a predominância de uma classe dominante, elitista, que concentra riquezas e cria obstáculos para as reformas sociais.¹ Destaca-se, ainda, que os processos participativos já se encontram socialmente institucionalizados nas diversas esferas de poder.

Desse modo, o primeiro capítulo se dedicará ao estudo do instituto da participação popular, analisando a sua relação com o regime democrático no Brasil, destacando, aqui, o papel das políticas públicas na implementação dos direitos sociais. Além disso, faz-se necessário um estudo sobre a implementação da gestão democrática da cidade, como meio de alcançar a efetivação do direito à moradia digna.

De fato, alicerçado em uma trajetória de mais de 20 anos de luta popular, a questão da moradia acumulou um grande acervo de conhecimentos em termos de experiências concretas e produção de conhecimento prático e teórico, um dos maiores dentre todas as questões demandadas pela população. Tal história se iniciou com os movimentos das favelas, dos cortiços e dos loteamentos clandestinos, juntamente com a resistência das ocupações urbanas, especialmente na construção de moradias populares por meio de mutirões. Além disso, a luta dos moradores de conjuntos precários pertencentes às camadas médias da população, aliada com a das pessoas em situação de rua, foram essenciais para o delineamento da atual concepção de moradia digna.²

Com a rápida urbanização, é tocante a massiva ocupação ilegal do solo urbano, que ocorre a partir de terras ocupadas ou parceladas irregularmente. Assim, o que deveria ser uma exceção, é uma regra. Tal ocupação ilegal não se deve somente à falta de legislação sobre o tema, tendo em vista que algumas áreas da cidade possuem uma legislação extremamente detalhada, com zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental³, enquanto outras áreas seguem invisibilizadas pelo Estado. Além disso, o fato de a moradia ser uma importante mercadoria no contexto brasileiro é outro relevante ponto para se entender o problema habitacional no país, como veremos a seguir.

Fica evidente que as cidades brasileiras sofrem diversos problemas relacionados à

¹ BALESTERO, Gabriela Soares. **Orçamentos Participativos como Instrumento de Participação Popular na Efetivação das Políticas Públicas**. Braz. J. Int'l L., v. 8, p. 45, 2011.

² DA GLÓRIA GOHN, Maria. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole, n. 07, p. 09-31, 2002.

³ MARICATO, Erminia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas sociais, v. 12, p. 211-220, 2006.

sua infraestrutura, como a falta de saneamento básico, as péssimas condições de mobilidade e a existência de moradias precárias que estão, muitas vezes, localizadas em áreas de risco ou longe dos diversos equipamentos públicos que proporcionam acesso aos serviços públicos que efetivam direitos fundamentais como saúde, educação, transporte, saneamento básico, entre outros⁴.

Apesar da alarmante realidade urbana, nem todos os segmentos sociais são afetados da mesma maneira com a precarização das cidades, pois é fato que grande parte dos investimentos do Poder Público são direcionados aos bairros onde a situação econômica e as condições de vida dos moradores são consideravelmente melhores, tratando com certo descaso as áreas mais vulneráveis da cidade. Esta atitude se configura como uma escolha consciente da Administração pública, que deveria ocorrer com a devida participação popular, valorizando os interesses locais, onde provavelmente resultaria em uma melhora na qualidade de vida dessa população.

É fato que, a depender de quais decisões políticas são tomadas, pode acontecer uma enorme desigualdade no que se refere a forma como a parte mais pobre da população usufrui do direito à moradia, sendo-lhes negada o direito às cidades justas, inclusivas e democráticas. As principais capitais do país estão inseridas nesse contexto de segregação urbana e de falta de acesso à cidade, que ocasiona as mais diversas negativas de direitos para a população.

Dito isso, o segundo capítulo explorará a política urbana brasileira, destacando em que consiste o direito à moradia, sua definição e características. Além disso, se dedicará a analisar quais os limites do direito à moradia, em quais institutos esse direito se apoia como fundamento legal e como se dá a sua aplicabilidade e efetividade.

Importa destacar que, frequentemente, o direito à participação popular é negligenciado, especialmente na escolha e na elaboração das políticas públicas a serem implementadas pela Administração Pública. Isso se deve, principalmente, à não aplicação ou à má aplicação dos instrumentos de participação popular existentes, que permeiam toda a legislação, especialmente a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

A consequência direta dessa negligência é a auto-organização dos cidadãos, por meio da sociedade civil, para demandar à Administração Pública na implementação dos instrumentos participativos previstos em lei. Historicamente, as organizações populares são

⁴ ARAÚJO, Ruth et al. **Urbanização à brasileira: uma história de desigualdades no acesso à cidade**. In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Anais. Palmas (TO) Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177624-URBANIZACAO-A-BRASILEIRA--UMA-HISTORIA-DE-DESIGUALDADES-NO-ACESSO-A-CIDADE>. Acesso em 21 de jun. 2022.

essenciais para garantir o bom funcionamento da máquina pública e para fiscalizar a efetiva implementação de políticas públicas legalmente previstas, que procuram a efetivação dos direitos e a proteção dos socialmente vulneráveis.

Destaca-se que a participação popular é limitada e condicionada a diversos fatores determinados em lei. No âmbito do Direito à Moradia, alguns instrumentos como os conselhos gestores, as conferências da cidade, os fóruns urbanos, as audiências públicas, o orçamento participativo e as ZEIS, são alguns exemplos da instituição de instrumentos que remetem à participação popular na gestão urbana.

Por sua vez, o terceiro capítulo busca analisar os instrumentos de participação popular, dando especial enfoque para o instrumento das ZEIS e a sua implementação na cidade de Fortaleza, realizando uma breve análise do processo de consolidação das ZEIS tipo 1, tendo em vista que se encontram em um estágio mais avançado de implementação. Busca-se dar enfoque ao modo como a efetivação do direito à participação popular influencia na implementação da política urbana, na sua configuração e no seu impacto sobre a realidade local.

Por fim, as considerações finais trazem um apanhado geral quanto ao tema, destacando alguns aspectos relevantes da participação popular na implementação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia, especialmente quanto a necessidade da aplicação de uma gestão pública organizada, com um sistema capaz de captar e vocalizar os anseios e as necessidades da população. O objetivo desse tópico é trazer diversos pontos conclusivos que dão respostas à pergunta inicialmente formulada, que serviu de guia para esse trabalho.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, o direito à participação, com previsão na Constituição Federal de 1988, emana do regime democrático atualmente adotado, uma vez que, nesse sistema, o poder emana do povo, para o povo e em favor do povo. Além disso, a participação popular se torna determinante na luta pela melhoria da qualidade de vida da população.⁵

Apesar disso, somente a existência de uma democracia e de um Estado que se intitula “Democrático de Direito”, não é suficiente para proporcionar mudanças efetivas na vida daqueles que precisam. É necessário, assim, a utilização de atributos como a cidadania e a participação na vida política, para proporcionar o impacto desejado, tanto por meio dos instrumentos clássicos, como o voto, o plebiscito e o referendo, quanto pelo gerenciamento e pela execução da atividade administrativa do Estado.⁶ Por conta disso, acredita-se que a participação organizada e progressiva da população, nas fases de criação, implementação e execução da atividade administrativa é um dos caminhos possíveis para uma sociedade efetivamente democrática.

Dito isso, importante frisar que, atualmente, as políticas públicas funcionam como instrumento de ação do governo, com o objetivo de realizar ações previamente determinadas⁷. Assim, as políticas públicas tornam-se essenciais para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente aqueles considerados direitos sociais, que normalmente necessitam de uma ação positiva do Estado para a sua concretização, como direito à moradia, à saúde, ao transporte, entre outros. Nessas áreas, é de primordial importância que a população participe de todas as fases, desde a elaboração até a execução⁸.

Dito isso, a primeira subseção se dedicará a aprofundar os estudos sobre o instituto da participação popular e sua existência em um contexto democrático, além do papel das políticas públicas na implementação dos direitos sociais e do funcionamento da gestão

⁵ JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional).

⁶ PORTO, Jane Ferreira. **Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade / Plan and Democratic Management: augmenting legal instruments of the Right to the City**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 129-165, abr. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715> Acesso em: 30 mai 2022.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Data de publicação: 01/1997. Fonte: Revista de informação legislativa, v. 34, n.133, p. 89-98, jan./mar. 1997

⁸ BUCCI, *loc. cit.*

democrática da cidade.

2.1 A democracia e a sua relação com a participação popular

A busca por um regime democrático é um importante dever jurídico que recai sobre o Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, tendo em vista a previsão do artigo 1º,⁹ classificando o Estado brasileiro como Democrático de Direito¹⁰. De fato, o exercício democrático possui uma forte presença em todo o ordenamento jurídico do Brasil, além de uma forte ligação com o exercício da cidadania e com a participação da população nas mais diversas instâncias do Estado.

Para entender em que consiste a democracia, é possível considerar o conceito do renomado Celso Antônio Bandeira de Mello, que oferece uma perspectiva mais ampla ao referido instituto, afirmando que a democracia se reporta ao núcleo de um sistema político fundado em princípios, que afirmam a liberdade e a igualdade de todos os homens, além de buscar garantir que a condução da vida social ocorra conforme estes valores, tomados pelo conjunto de seus membros, seja diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos.¹¹ No mesmo sentido, Maurice Duverger define democracia como um regime onde os governantes são escolhidos pelos governados por meio de eleições, que devem ser honestas e livres.¹²

Importa salientar que a democracia é um conceito histórico, possuindo sentido a partir das circunstâncias que a sua existência proporciona. Tal fato faz com que ocorra a existência de diversas “democracias”, que, na realidade, são diferentes configurações de organização democrática.¹³

Apesar das divergências na definição de democracia, a ideia básica do homem ser o construtor da cidade, não apenas o seu espectador ou usuário, parece ser um ponto de convergência entre os teóricos. Desse modo, se pressupõe que a democracia está estritamente

⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 mai. 2022.

¹¹ MACEDO, Paulo Sérgio Novaes de. Democracia participativa na Constituição brasileira. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. p.183. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em: 30 mai. 2022.

¹² MACEDO, *loc. cit.*

¹³ MACEDO, *loc. cit.*

vinculada com uma cidadania participativa, onde o homem é parte nas decisões do Estado, por meio de pronunciamentos, votos, protestos, entre outras formas de manifestação.¹⁴

Para José Afonso da Silva, a democracia é “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”¹⁵. Sob essa perspectiva, a democracia está ligada ao povo de forma fundamental, ou seja, a população de determinado estado democrático exerce um papel central em todas as ações realizadas no exercício de seu poder, devendo, por isso, ter a sua vontade considerada.

Dito isso, abordando sistemas democráticos, existem algumas formas de captação dessa vontade popular, ou seja, existem modos de organização estatal que ordenam a forma como o povo emite os seus pensamentos, vontades, críticas e desejos. Essas formas de organização classificam a democracia em algumas categorias, podendo ser direta, indireta, semidireta e participativa.¹⁶ Analisá-las é essencial para se compreender qual o lugar da democracia brasileira nesse cenário.

Nesse sentido, a democracia direta se caracteriza como sendo aquela que o povo exerce, diretamente, os poderes de governo, desenvolvendo leis, administrando e julgando. Nesse caso, é o sistema político onde os cidadãos decidem, por meio de votação, cada assunto específico. Um argumento utilizado em defesa desse sistema é a incapacidade da democracia representativa em defender os interesses da maioria da população¹⁷. Apesar desse ponto positivo, a democracia direta é considerada um sistema utópico, tendo em vista as dificuldades técnicas em viabilizar todos esses processos em um país, especialmente em um de dimensões continentais como o Brasil.¹⁸

A democracia indireta, também denominada de democracia representativa, é aquela em que o povo elege representantes para tomarem as decisões políticas que lhes cabem. Desse modo, as deliberações coletivas são feitas por pessoas eleitas para essa finalidade. É chamada de democracia liberal, tendo em vista que é defendida pelos grandes pensadores do liberalismo que a admitem como o único sistema que condiz com os valores liberais.¹⁹ A crítica existente quanto à democracia representativa está ligada à sua legitimidade, especialmente atualmente,

¹⁴ COSTA, A.M. **Espaço físico urbano e a participação social**: a importância da compreensão dos conceitos, *Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 168-179, 2014.

¹⁵ MACEDO, *loc. cit.*

¹⁶ MACEDO, *loc. cit.*

¹⁷ DE SOUZA, Maycon Santos; LUIZ, Edson Medeiros Branco. **Direito fundamental à participação popular no poder**: perspectivas e desafios jurídicos. *Revista de Direito da Unigranrio*, v. 9, n. 2, 2019.

¹⁸ MACEDO, *op. cit.*, p. 183.

¹⁹ DE SOUZA; LUIZ, *op. cit.*, *passim*.

onde os representantes frequentemente não se mantêm vinculados aos seus eleitores, nem aos compromissos com eles assumidos²⁰.

Já a democracia semidireta é derivada da democracia indireta, na qual países que passaram por intensas crises de legitimidade, incorporaram em sua estrutura elementos da democracia direta, objetivando dar mais legitimidade para a sua conformação democrática. Para José Afonso da Silva, a democracia semidireta é a democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo.²¹

Em uma análise histórica, constata-se que a democracia semidireta foi antecessora da democracia participativa²², tendo como pressuposto a autodeterminação política e a abolição do domínio dos homens sobre outros homens, além de conceber a vontade política “de baixo para cima” em um processo amplamente participativo para todos os cidadãos.²³ Assim, a democracia participativa se traduz na utilização de todas as ferramentas possíveis para ampliação da participação do povo nas decisões políticas e nos atos da Administração Pública.

24

Dessa forma, a Constituição de 1988 acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, especialmente por ocorrer a predominância de um processo dinâmico, contando com a participação de uma sociedade ativa, que tem a experiência de um desenvolvimento integral, com liberdade de participação crítica no sistema político e em condições de igualdade econômica, política e social.²⁵

O conceito de democracia participativa se torna ainda mais viável a partir de mecanismos diretos, consubstanciados nos clássicos instrumentos do plebiscito e do referendo, além dos mecanismos de participação popular, que acontecem nas audiências públicas e nos conselhos gestores. Contudo, o predomínio do meio indireto de participação democrática no Brasil, que ocorre por meio do voto, enfraquece as disposições que determinam o desenvolvimento de mecanismos de participação, fazendo com que muitos desses dispositivos jurídicos de participação direta tenham limitada expressão prática.²⁶

²⁰ MACEDO, *op. cit.*, p. 183.

²¹ DE SOUZA; LUIZ, *loc. cit.*

²² MACEDO, *loc. cit.*

²³ SAULE JR, Nelson. **A participação dos cidadãos no controle da administração pública**. Polis Papers, v. 1, p. 20-43, 1998.

²⁴ MACEDO, *op. cit.*, p. 183.

²⁵ SAULE JR, *loc. cit.*

²⁶ DE BRITO ALVES, Fernando; DE SOUZA, Matheus Silveira Silveira. **Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular**. Revista Argumenta, n. 28, p. 107-403, 2018.

Apesar de a democracia brasileira possuir um conjunto normativo que permite a criação de mecanismos de participação popular, a Constituição conta com poucos institutos que colocam em prática a democracia direta, que, além de escassos, são subutilizados. Dois exemplos já citados anteriormente são o plebiscito e o referendo, que, apesar de serem os mais conhecidos, foram pouco utilizados ao longo da nossa história. Enquanto isso, outros mecanismos de participação que são usados com maior frequência, como as audiências públicas e as consultas públicas, não possuem caráter vinculativo.²⁷

Destaca-se que a pouca utilização das ferramentas de participação faz com que o atual regime político brasileiro tenha características, na sua forma prática, de uma democracia indireta, enfraquecendo as outras formas de participação que extrapolam o âmbito eleitoral, fato que sustenta alegações de ser o Brasil apenas uma democracia representativa.²⁸

Diante disso, Rezende protesta, declarando ser falacioso sustentar que a participação popular nos assuntos estatais ocorra exclusivamente de forma indireta, por meio das eleições²⁹, tendo em vista que o predomínio da democracia representativa se contrapõe às várias disposições legais que determinam o desenvolvimento de mecanismos de participação. É fato que o texto constitucional reconhece a necessidade e a importância da participação popular, considerando a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos dirigentes para o surgimento e evolução de um Estado Democrático de Direito.³⁰

É preciso destacar que, para Juan Bordenave, participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte em uma democracia participativa. Estão dentre os princípios basilares da participação: ter a natureza de direito; possuir um fim em si mesmo; viver em um processo de desenvolvimento de consciência crítica e aquisição de poder; gerar no povo um sentimento de apropriação, de pertencimento do poder; ser algo que se aprende praticando; e conter a possibilidade de ser organizada.³¹

Assim, a participação popular, pode ser definida como a atuação do povo em um Estado, que pode ocorrer de vários modos e nas mais diversas instâncias de poder. Ou seja, consubstancia-se como a intervenção popular nas instâncias de poder, que ocorre ao longo de

²⁷ DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

²⁸ CARVALHO, Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.

²⁹ REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014.

³⁰ SAULE JR, *loc. cit.*

³¹ BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

processos decisórios, no planejamento ou durante a atividade fiscalizadora. Dessa forma, a participação popular é um processo de conquista, inerente à natureza política do homem.³²

Para Dallari, a participação popular pode ser traduzida como o conjunto de ações de indivíduos e grupos em prol de uma finalidade comum³³. Já para Souza, a participação popular é um processo construído diariamente, por meio do qual o homem se realiza. Assim, é um processo dinâmico e contraditório, que ocorre no pensar e no agir, a partir dos próprios desafios sociais e naturais.³⁴ Por meio desse processo, aconteceria o enfrentamento dos problemas sociais e a tomada de conhecimento da essência política do homem.

A participação popular, considerada dentro de um governo democrático, pode ser definida como um processo, direto ou indireto, que permite a expressão do povo, em suas opiniões, carências e interesses, para determinar os rumos do Estado. Importa frisar que tal participação não se restringe ao voto, ou seja, não há um encerramento após as escolhas dos representantes políticos. Em verdade, constitui-se um “fluxo contínuo”, onde a população também controla os atos do governo³⁵. Pode-se afirmar que a participação popular é determinante para as democracias, pois contribui para a governabilidade, para a contenção de abusos, para a tomada de decisões e para tornar os comandos do Estado mais efetivos para a população.³⁶

Importa destacar que, conforme a época e a conjuntura política e histórica, o conceito de participação aparece associado a vários termos, na qual se destaca a cidadania. Assim, as reivindicações por uma cidadania ativa estão em diversas declarações da sociedade civil e dos movimentos sociais. No âmbito dos direitos urbanos, tema essencial para o presente estudo, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, afirma, em seus princípios fundamentais, que:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.³⁷

Nesse mesmo espectro, a democracia participativa é destaque para as Nações Unidas, no qual a nova agenda urbana, resultado da Conferência denominada Habitat III³⁸,

³² JUCÁ, *loc. cit.*

³³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

³⁴ SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

³⁵ DE SOUZA; LUIZ, *loc. cit.*

³⁶ DE SOUZA; LUIZ, *loc. cit.*

³⁷ FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial pelo direito à cidade**. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

³⁸ UNITED NATIONS, Habitat. **Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all**. 2016. Disponível em:

dispõe sobre a visão de uma cidade almejada, com a promoção de participação popular, além de ambientes públicos inclusivos e de qualidade, conforme se destaca abaixo:

10. We envisage cities and human settlements that: b. are participatory, promote civic engagement, engender a sense of belonging and ownership among all their inhabitants, prioritize safe, inclusive, accessible, green, and quality public spaces, enhance social interactions, cultural expressions and political participation, and foster social cohesion, inclusion and safety in peaceful and pluralistic societies, where the needs of all inhabitants are met;³⁹

Importa destacar que a cidadania é um princípio fundamental amplamente reconhecido pelo Estado Brasileiro, sendo peça essencial no combate ao desmembramento do setor público, que vem ocorrendo por meio de inúmeros casos de corrupção e de clientelismo na gestão da coisa pública.⁴⁰ Além disso, as ações e reivindicações dos grupos sociais marginalizados que vivem nas cidades, está estritamente ligada à valorização dos direitos humanos, que compreende o direito de exercício pleno da cidadania.⁴¹ Desse modo, a cidadania é um conceito essencial na busca pela efetivação de direitos, incluído, aqui, o direito à moradia digna.

Na associação entre cidadania e participação social é necessário considerar que ambas estão ligadas ao interesse e à disponibilidade que a população tem de compreender e participar de forma ativa nas diversas áreas, como saúde, educação, lazer e meio ambiente. Assim, ao se compreender a vontade do povo, constata-se esta como a única fonte de poder soberano do Estado, tendo em vista que a soberania popular é inalienável e indivisível.⁴² Desse modo, a capacidade e a extensão da participação popular se transformam em caracteres essenciais do Estado Democrático de Direito⁴³.

Diante do fato de que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado Brasileiro de caráter normativo por se encontrarem nos termos do art. 1º da Constituição Federal, tais normas devem ser atendidas no estabelecimento das relações da Administração Pública com os cidadãos. Assim, a criação e a aplicação de instrumentos de participação popular na promoção das políticas públicas, como consultas e audiências públicas,

http://citiscopescope.org/sites/default/files/h3/Habitat_III_New_Urban_Agenda_10_September_2016.pdf. Acesso em: 30 mai. 2022.

³⁹ “Nós prevemos cidades e assentamentos humanos que: b. são participativos, promovem o engajamento cívico, geram um sentimento de pertencimento e propriedade entre todos os seus habitantes, priorizam espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, com mais interações sociais, expressões culturais e participação política, além de promover coesão social, inclusão e segurança, em sociedades pacíficas e pluralistas, onde as necessidades de todos os habitantes sejam atendidas;” (traduziu-se)

⁴⁰ SAULE JR, *loc. cit.*

⁴¹ SAULE JR, *loc. cit.*

⁴² DE SOUZA; LUIZ, *loc. cit.*

⁴³ DE SOUZA; LUIZ, *loc. cit.*

conselhos e demais organismos públicos colegiados, não devem depender da discricionariedade da Administração Pública, tendo em vista o seu caráter legal.⁴⁴

Outras teorias que merecem destaque são as teorias agregadora e deliberativa, que são consideradas teorias adjetivas quanto ao exercício da democracia e da cidadania, sendo essenciais para caracterizar a profundidade da participação em uma determinada sociedade.

Desse modo, a teoria agregadora defende uma concepção restrita de democracia, limitada ao exercício do voto com a finalidade de escolha dos representantes políticos. Assim, tem como pressuposto o mínimo envolvimento político do povo na tomada de decisão, tendo em vista a sua suposta incapacidade técnica e intelectual.⁴⁵

Por outro lado, na teoria deliberativa, a democracia tem o intuito de conceder aos cidadãos a justificativa e o entendimento sobre as decisões políticas tomadas, de forma que sejam acessíveis a todos que se vincularão a ela, não sendo, assim, uma transferência total e cega do poder, mas sim, uma concessão justificada. Para a teoria em questão, a democracia não se resume à participação eleitoral, pois somente a escolha dos governantes não seria capaz de legitimar as decisões políticas tomadas. Desse modo, a teoria deliberativa defende a necessidade da participação de toda a comunidade política nas discussões que permeiam as decisões tomadas pela Administração Pública⁴⁶.

Entendendo que a participação popular extrapola o voto e que a presença consistente do povo é essencial na construção da sociedade, especialmente no que se trata de concretização de direitos, para os fins deste trabalho, adota-se a teoria deliberativa. Assim, para possibilitar a participação popular em mais instâncias, é preciso a implementação das instituições participativas, que podem ser entendidas como um processo de inovação democrática, com a criação de mecanismos institucionais contínuos, com incidência da sociedade sobre o Poder Público e sua estrutura administrativa.⁴⁷

Tais instituições participativas, nas quais podemos citar os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, a participação cidadã na definição do orçamento público, ocorrem nos três níveis de governo, ou seja, nos âmbitos municipal, estadual e federal. Tais instituições incorporam uma dimensão antes ausente na democracia representativa, uma vez que ocorre a inclusão dos interesses dos grupos socialmente organizados na esfera pública,

⁴⁴ SAULE JR, *loc. cit.*

⁴⁵ DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

⁴⁶ DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

⁴⁷ LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E.. **Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática.** Lua Nova, nº 84, 2011. pp. 353-364.

criando formas de relações entre Estado e sociedade.⁴⁸ Pode-se dizer que ocorre uma verdadeira “expansão da democracia”. Assim, as instituições participativas podem ser definidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.⁴⁹

Dessa forma, as instituições participativas proporcionam a vocalização de demandas, a discussão pública e a formação de acordos a partir de cidadãos e grupos organizados da sociedade, por meio de suas instâncias representativas formalmente organizadas e vinculadas às estruturas do Estado.⁵⁰ A cidadania, aqui, se estabelece em uma perspectiva mais prática, em uma estreita relação com o cotidiano, legitimando-se não somente pela lei, mas como vivência, a partir da criação de novos canais de comunicação entre o povo e o Estado para o exercício da participação popular.⁵¹

Diante da existência das instâncias participativas, faz-se urgente o desenvolvimento de mecanismos de planejamento e organização eficientes para a concretização dos direitos sociais, já amplamente positivados, mas que, por si só, não são capazes de garantir uma efetivação de direitos no mundo real.

Nessa perspectiva, as políticas públicas surgem como um instrumento político-jurídico, que desempenha papel essencial na concretização de tais direitos, suprimindo algumas das lacunas legais. Assim, ocorrem por meio de ações do governo, além de ter como finalidade atingir determinados objetivos relevantes para a sociedade.⁵²

Desse modo, faz-se necessário um aprofundamento quanto ao funcionamento das políticas públicas, tendo em vista a sua essencialidade para o da concretização dos direitos sociais, especialmente do direito à moradia.

⁴⁸ LIMA, Priscila Gualberto de; FEDOZZI, Luciano Joel; CORRÊA, Gilson César Pianta. **Participação social e habitação popular: paradoxos e dilemas da participação institucionalizada.** Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2016. p. 43-73, 2016.

⁴⁹ AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

⁵⁰ PIRES, Roberto; LOPEZ, F. G. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas.** In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 3, p. 565-588, 2010.

⁵¹ FROTA, Naggila Taissa Silva; MAFALDO, Júlia Brito; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Plano urbanístico da Zeis Pici: limites e avanços na participação popular como prática de cidadania.** Revista da Arquitetura: cidade e habitação, v. 1, n. 1, 2021.

⁵² DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

2.2 As políticas públicas e a promoção de direitos

As políticas públicas se enquadram entre os ramos do direito e dos regimes jurídicos a que estão submetidas. É um tema complexo, que tem origem na teoria política e que se justifica pela existência dos direitos sociais, pois concretizam-se por meio da ação positiva do Estado.⁵³ Tais políticas, atualmente, são instrumentos de ação do governo e tem o intuito de realizar atividades estatais ou privadas, para atingir objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁵⁴

As políticas públicas podem ser conceituadas como uma forma de exercício do poder social nas democracias, resultado de uma complexa interação da sociedade com o Estado.⁵⁵ Em um contexto global, a presença de um Estado economicamente intervencionista, presente após a década de 30, deixou espaço para a ampliação do campo de atuação das políticas públicas. Diante das reivindicações de classes sociais emergentes na sociedade, o Estado passou a atuar na ordem social, promovendo políticas na área da saúde, da seguridade social, da habitação e da educação.⁵⁶

Além disso, as políticas públicas são programas de ações que consistem em decisões formuladas por governos, as quais podem ter maior ou menor amplitude e impacto social e econômico, dependendo da configuração da administração pública municipal. No Brasil, existe um extenso rol de deveres públicos com a finalidade de promover o desenvolvimento urbano, especialmente por conta dos princípios defendidos pela democracia social e republicana, substanciada pela gama de programas e deveres de proteção e promoção dos direitos fundamentais que devem ser exercidos especialmente no território urbano, tendo em vista a relação da cidade com o desenvolvimento.⁵⁷

A organização de uma política pública no Brasil é de competência do Poder Executivo, em todas as instâncias de governo. Apesar disso, são criadas por iniciativa de instrumentos legais, processo que envolve amplamente o Poder Legislativo. Tais normas definem diretrizes, planos e metas a serem atingidos, determinando os aspectos sociais,

⁵³ BUCCI, *loc. cit.*

⁵⁴ BUCCI, *loc. cit.*

⁵⁵ DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

⁵⁶ SAULE JR, *loc. cit.*

⁵⁷ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade.** In: GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício. (Org.). Desenvolvimento Nacional por uma agenda propositiva e inclusiva: Anais do XXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Curitiba: Íthala, 2020.

culturais, econômicos ou de ordenação territorial.⁵⁸ Desse modo, apesar de ter iniciativa no Poder Executivo, a origem normativa da política pública é do Poder Legislativo, visto que, no sistema brasileiro, a forma de expressão mais comum de uma política pública é por meio da lei.⁵⁹

Importa destacar que as principais diretrizes das políticas públicas são decisões políticas, tomadas pelos representantes do povo, neste caso, pelo Poder Legislativo, que as organiza, definindo o como deve ocorrer a execução pelo Poder Executivo. No entanto, a própria atividade da implementação de uma política pública demonstra a necessidade de atividade legislativa pelo Poder Executivo, pois, a partir do momento que a sua atividade vai além da mera execução, é necessária uma produção normativa, que normalmente ocorre por meio de decretos.⁶⁰

Quanto à organização dos “Poderes Executivos” nas esferas federativas, conta-se com os ministérios no âmbito federal e com as secretarias no âmbito estadual e municipal, sendo, assim, responsáveis pelo detalhamento, pelo aprofundamento e pela aplicação das políticas públicas, por meio de instrumentos normativos criados em caráter especial, para fins previamente determinados.

Além disso, o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais teve como consequência uma profunda mudança no papel do Estado, que adquiriu características mais intervencionistas, de planejamento e de prestação de serviços. Desse modo, a atuação estatal se tornou cada vez mais intensa no âmbito das políticas públicas, modificando o comportamento da Administração, que assume um intenso papel de coordenação e de planejamento.⁶¹

Por meio das políticas públicas, devem ser estabelecidas medidas e ações necessárias para a promoção dos direitos sociais e econômicos, isto é, para que seja garantido a todos o acesso à educação, à saúde, à seguridade social, à moradia e ao trabalho. Existem previsões constitucionais com instrumentos que possibilitam a implementação de políticas públicas, como os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Mais

⁵⁸ PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo.** Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro. 2008.

⁵⁹ BUCCI, *loc. cit.*

⁶⁰ BUCCI, *loc. cit.*

⁶¹ SAULE JR, *loc. cit.*

especificamente, no caso da política urbana, estão previstos os instrumentos de ordenação do território, como é o caso do plano diretor, no âmbito municipal.⁶²

De fato, para dar resposta aos inúmeros problemas urbanos existentes nas cidades brasileiras, são necessárias estratégias de ação que passam pelo planejamento, com proposições transformadoras das condições da população urbana, levando em conta as suas necessidades. Dessa forma, o planejamento é capaz de estabelecer um canal formal de informações e comunicações, por meio de instrumentos que possibilitem o diálogo com a população, uma vez que a mudança da cidade envolve a mudança de comportamentos de todos os envolvidos que dela usufruem, contando com o indivíduo, com a iniciativa privada, até com o próprio poder público, responsável por gerir os espaços urbanos.⁶³

É importante destacar que as políticas públicas compreendem planejamento, planos e programas de ação e projetos. O plano é o principal instrumento de planejamento, que materializa os objetivos, as diretrizes, as metas, destaca os órgãos do sistema de gestão, os instrumentos e os procedimentos, devendo ser estabelecido por lei.⁶⁴

Destaca-se, aqui, que todas as atividades, serviços e bens públicos que visam proporcionar melhores condições de vida para a população estão estritamente vinculados tanto à capacidade do poder público de ofertá-los quanto à possibilidade da população de acessá-los. Desse modo, uma agenda que vise atingir o desenvolvimento urbano, envolverá, necessariamente, a atividade de planejar, estabelecer planos, elaborar políticas públicas e executar ações vinculadas aos objetivos constitucionais estabelecidos, sendo todos esses atos realizados pela Administração Pública.⁶⁵ Por possuir um planejamento que deve, necessariamente, estar atrelado ao texto constitucional, a proposta de um urbanismo social e democrático tem que ser considerada pelos agentes políticos, sociais e econômicos como referência na construção de políticas públicas.⁶⁶

Desse modo, a democratização do planejamento e a gestão das cidades, engloba a participação efetiva das populações nos processos de decisão política, nas comunidades em que estão inseridas e inclui questionamentos teóricos sobre a efetivação da democracia e da participação⁶⁷. Nesse sentido, a concepção de democracia e participação prevista no Estatuto

⁶² SAULE JR, *loc. cit.*.

⁶³ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017

⁶⁴ SAULE JR, *loc. cit.*

⁶⁵ CASIMIRO, 2019, *loc. cit.*

⁶⁶ CASIMIRO, 2019, *loc. cit.*

⁶⁷ FILHO OLIVEIRA, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Democracia e participação popular: As possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade**. IPEA.

da Cidade ocorre por meio da elaboração obrigatória dos Planos Diretores Participativos pelos Municípios e das instâncias de gestão democrática da cidade, que prevê a validação das políticas públicas por meio do conceito da democracia participativa.

A partir do entendimento de Habermas, a teoria da democracia participativa evolui para política deliberativa, ampliando o conceito pluralista de participação, que até tal teoria é não-vinculativa, tendo caráter somente consultivo, como em audiências públicas consultivas e conselhos consultivos. Os espaços deliberativos surgem após a citada teoria, ocasionando o surgimento de conselhos, conferências e fóruns de decisões vinculadas, levando em conta a autodeterminação política como critério de validade e legitimidade das decisões políticas.⁶⁸

A evolução das concepções sobre a democracia tem influência direta nos modelos e práticas de planejamento urbano no país. Desse modo, ocorre a evolução do modelo clássico de planejamento físico territorial, passando pelos modelos sistêmico e estratégico até se chegar na atual proposta de planejamento urbano participativo.⁶⁹

Assim, a atuação da Administração Pública, no desenvolvimento de políticas públicas referentes à tentativa de efetivação do direito à cidade, revela inúmeras assimetrias no acesso a direitos, bens e recursos em geral, especialmente na forma de ocupação do solo urbano e de organização espacial, que reflete e reforça a tendência histórica de concentração de terra e renda, segregação social e administrativa, alimentando, assim, a inacessibilidade à infraestrutura e aos serviços públicos que podem promover vida digna.⁷⁰

Quanto à política de habitação, o Brasil adota um programa político semelhante ao mexicano ou ao chileno, com foco no mercado de habitação, deixando em segundo plano o acesso à moradia adequada e a diversificação da provisão habitacional. A grande alternativa aqui usada é a de habitação produzida pelo setor privado, que, por diversas razões serão expostas mais adiante, consolidando uma forma de produção imobiliária que reproduz um padrão socioespacial segregador, de qualidade construtiva questionável.⁷¹

Neste quesito, um dos grandes problemas para a produção de habitação de interesse social é a indisponibilidade de terras. Dessa forma, o Poder Público, como agente responsável pela utilização de instrumentos urbanísticos, com a finalidade de superação das desigualdades sociais, deve utilizar mecanismos que abrigam o potencial de garantir a reserva de terras para

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Anais do I Circuito de debates acadêmicos.

⁶⁸ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁶⁹ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁷⁰ CASIMIRO, 2019, *loc. cit.*

⁷¹ MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de habitação. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

fins de interesse social. Assim, as leis envolvendo a política urbana reúnem um conjunto de instrumentos e diretrizes que tornam possível o desenvolvimento urbano, a regularização fundiária e a democratização da gestão urbana em direção à promoção da habitação adequada.⁷²

Nesse sentido, a política de desenvolvimento urbano deve ser fundada nos princípios da função social da cidade e da função social da propriedade urbana, com as diretrizes previstas em lei, conforme disposto no artigo 182 da Constituição Federal.⁷³ Desse modo, a União detém competência concorrente sobre direito urbanístico, com atribuição de estabelecer normas gerais sobre o tema, por meio de lei federal, que precisa conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional e os objetivos da política urbana nacional, conforme a regulamentação dos artigos 182 e 183⁷⁴ da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão.⁷⁵

O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, quanto pelos Estados e pelos Municípios, além de determinar as diretrizes para o planejamento e gestão das cidades.⁷⁶ Foi a partir da aprovação deste diploma normativo que o planejamento participativo se efetivou no país como um modelo de planejamento e gestão das cidades.

Um dos grandes problemas do modelo participativo é o aprofundamento da participação dentro do modelo constitucionalmente previsto. Apesar disso, a redação do inciso

⁷² MARGUTI, *loc. cit.*

⁷³ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁷⁴ 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.

⁷⁵ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁷⁶ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

II, do artigo 2^o⁷⁷, do Estatuto da Cidade, aponta a participação popular como diretriz fundamental dentro do sistema de gestão democrática proposto.⁷⁸

A lei elenca, ainda, em seu §4^o do artigo 40⁷⁹, uma série de instrumentos para a efetivação do princípio da democracia participativa, como a obrigatoriedade da ocorrência de audiências e consultas públicas na elaboração e gestão do plano diretor e do acesso público a todas as informações produzidas durante a sua elaboração.⁸⁰

Desse modo, nos termos do Estatuto da Cidade, os instrumentos de participação popular, sendo eles as audiências públicas, a publicidade e o acesso às informações e aos documentos, são obrigatórios. Os dispositivos citados acima forçam a implementação de processos democráticos e participativos, fazendo com que os administradores e os gestores públicos municipais promovam a democratização do planejamento e da gestão.⁸¹

Destaca-se que o planejamento de políticas públicas urbanas têm a função de formatar a funcionalidade social da cidade, a partir do fato que a população será a principal autora nesse processo. Assim, o tema da gestão democrática, que é apontada no Estatuto da cidade, é essencial como diretriz geral para a existência de uma política para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.⁸² Assim, a presença da população urbana nas discussões e decisões sobre a política urbana é necessária e obrigatória, podendo se efetivar por meio do exercício da democracia semidireta, com a participação em audiências, consultas e reuniões públicas, como também ocupando espaços deliberativos tais como os conselhos, conferências, fóruns etc.⁸³

Tal gestão, que precisa ser democrática e participativa, merece ser analisada, especialmente pela necessidade de sua vasta utilização.

⁷⁷ Artigo 2 (...) II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

⁷⁸ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁷⁹ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...) § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁸⁰ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁸¹ FILHO OLIVEIRA; VASCONCELLOS, *loc. cit.*

⁸² CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁸³ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

2.3 O impacto da gestão democrática

A democracia participativa tem como pressuposto o direito à participação no âmbito das políticas públicas. Tal afirmativa reforça o direito dos cidadãos de apresentar propostas de lei, programas, planos, projetos de interesse público e social. Dessa forma, o modo autoritário de agir da Administração Pública, ao sobrepor os seus atos aos dos cidadãos, é substituído por novos modelos de gestão, que privilegiam o papel do povo como colaborador, cogestor, prestador e fiscalizador das atividades da Administração Pública.⁸⁴

A Administração Pública, que tem como característica a participação do cidadão, não rompe, de forma alguma, com o princípio da legalidade, tendo em vista que o sistema de gestão democrática se legitima na lei. Em face dos problemas sociais a serem enfrentados e da promoção de políticas públicas, a partir da Constituição de 1988, ocorreu a proliferação dos sistemas de gestão democrática mediante a criação de conselhos, comissões e comitês sobre as diversas áreas de atuação do Poder Público, especialmente na esfera municipal.⁸⁵

Desse modo, frente aos problemas e aos desafios que a urbanização traz, como a degradação urbana ambiental, a segregação territorial pela inacessibilidade à terra urbana, as altas densidades populacionais, a ausência de infraestrutura e serviços que viabilizam uma vida digna, as políticas públicas e as ações interventivas para a cidade, quando pensadas ao lado da população, garantem maior eficiência e legitimidade para a atuação do poder público no atendimento das demandas sociais.⁸⁶

Além disso, o processo de redemocratização, após a ditadura militar de 1964, trouxe à tona discussões sobre inúmeras pautas, dentre elas, a do Direito à Moradia, inserido nas discussões sobre diretrizes da política urbana, incluindo-se, aqui, os mecanismos de participação popular. Frente a essas discussões, a Constituição adota o modelo de desenvolvimento urbano sustentável, reafirmando o direito à cidade e instituindo um novo ordenamento urbano, onde a descentralização e a participação popular são requisitos essenciais para uma gestão urbana mais eficaz e democrática.

A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, como o planejamento participativo, previsto no artigo 29⁸⁷,

⁸⁴ SAULE JR, *loc. cit.*

⁸⁵ SAULE JR, *loc. cit.*

⁸⁶ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁸⁷ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação

inciso XII, a gestão democrática do ensino público, contida no artigo 206⁸⁸, inciso VI e a gestão administrativa da seguridade social, presente no artigo 194⁸⁹, inciso VII.⁹⁰

Destaca-se que o Estatuto da Cidade é a principal norma definidora dos instrumentos de política urbana, reconhecendo a cidadania ativa como condição essencial para a planificação e transformação da cidade em um espaço de convivência capaz de proporcionar aos indivíduos o desenvolvimento esperado.⁹¹ As previsões feitas pelo Estatuto, abordando a elaboração do Plano Diretor Municipal, define as diretrizes e os instrumentos que são fomentadores da participação popular, sendo necessária a indicação de diferentes atores políticos, com os mais diversos, convergentes e divergentes interesses.⁹²

De fato, a cidade é o território de acesso a direitos fundamentais, pois estes se materializam em espaços urbanos estruturados que tem compatibilidade com as demandas existentes. Assim, o planejamento de políticas públicas tem o objetivo de adequar a função social da cidade, tendo em vista que a população é a principal autora nesse processo.⁹³ A participação social no planejamento é um tema central na gestão democrática, que está claramente apontada no Estatuto da Cidade como diretriz geral de uma política para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Existe, de fato, um caráter político no planejamento, que, a partir da Constituição de 1988, passa a ser uma regra jurídica, estabelecendo um vetor para a concretização do direito à cidade. Desse modo, o protagonismo popular é imprescindível para a garantia da discussão, reivindicação e materialização das condições para o exercício dos direitos, que não está acessível a todos os segmentos sociais⁹⁴.

A gestão democrática da cidade se caracteriza pelo controle da política urbana, especialmente na participação do cidadão nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação, na medida em que assume a dimensão do planejamento e coordenação dos atos administrativos. É por meio da gestão que os instrumentos jurídicos introduzidos pela

das associações representativas no planejamento municipal;

⁸⁸ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

⁸⁹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

⁹⁰ BRASIL, 1988.

⁹¹ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁹² CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁹³ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁹⁴ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade incidem na política territorial local.⁹⁵

A partir dos problemas e desafios existentes na urbanização brasileira, como a degradação urbana ambiental, a segregação territorial pela inacessibilidade à terra, as altas densidades populacionais e a ausência de infraestrutura e de serviços que viabilizam uma vida digna, desenvolver políticas públicas de combate às situações em consonância com a população, confere uma maior eficiência e legitimidade para a atuação do Poder Público. Dessa forma, por se tratar de um processo coletivo, que tem por destinatário específico a população de um certo território anteriormente delimitado, os processos de formulação das políticas públicas exigem deliberação democrática.⁹⁶

Partindo de uma análise simbólica, a diversidade possibilitada pela participação social garante uma leitura ampla dos territórios da cidade. Sendo possível, assim, a criação de uma rede mais extensa de possibilidades na produção de informações para a elaboração, implementação e avaliação para as políticas públicas, que sejam necessárias para a modificação da estrutura material e social da cidade.⁹⁷ Em verdade, a participação ativa da população expõe um cenário caótico, com uma série de problemas, expondo questões urbanas que frequentemente envolvem habitações precárias. Assim, todo esse processo participativo possibilita a priorização das ações por meio do planejamento.

Essa configuração, para além das determinações legais, demonstra a necessidade de uma participação social constante, que possibilita uma definição precisa sobre princípios, diretrizes e intervenções próprias para cada cidade, apoiadas nas delimitações legais. Desse modo, a democracia participativa se configura a partir do conceito de autodeterminação política, na qual a expressão das ideias de cada indivíduo se apresenta.⁹⁸

Quanto ao processo de controle social da Administração Pública é imprescindível ressaltar a importância da “accountability” democrática, que consiste em uma responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os seus governados, constituindo, assim, um dos alicerces da democracia e de uma administração pública transparente.⁹⁹ Apesar de ser um termo complexo e de difícil tradução, “accountability” pode ser definida como a obrigação de uma pessoa ou de grupo de prestar contas por uma conduta diante de uma responsabilidade

⁹⁵ PORTO, *loc. cit.*

⁹⁶ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁹⁷ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁹⁸ CASIMIRO, 2017, *loc. cit.*

⁹⁹ SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. **Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability:** reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Gestão. org*, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010

perante os outros,¹⁰⁰ fato que, em uma democracia, ocorre na relação entre governantes e governados.

Assim, o avanço desse controle se relaciona com a formação cultural de um país e seu amadurecimento político, o que influencia na construção de mecanismos para controle e sanção dos administradores.¹⁰¹ No Brasil, somente nas últimas décadas, graças aos avanços democráticos vividos desde a Constituição de 1988, surgem formas e regras diversas que contribuem para a noção de controle e responsabilização direta dos governantes¹⁰². Como veremos a seguir, tais mudanças também ocorreram na produção de políticas públicas habitacionais, por meio de instrumentos participativos.

É um fato a quantidade significativa de normas positivas para legitimar a participação popular nos mais diversos aspectos sociais. No entanto, observa-se uma alarmante ineficácia. Os motivos de tal fenômeno podem ser resumidos no pouco comprometimento do Poder Público, juntamente com o precário exercício da cidadania por parte da população.¹⁰³

Nesse contexto, o processo de gestão democrática somente será possível por meio da articulação entre o Poder Público e os cidadãos, pelos mecanismos a serem implementados de forma gradativa e organizada. Assim, será possível a “fabricação” de uma decisão conjunta, o que ocasionará a racionalização dos recursos e a redescoberta da cidadania em cada indivíduo. Somente assim será possível a existência de uma gestão realmente democrática e participativa, construindo uma cidade mais igualitária.¹⁰⁴

A mudança da cidade demanda luta e construção intensa, da mesma forma que ocorreu durante a construção dos instrumentos urbanísticos e jurídicos que servem de base para a atual política urbana¹⁰⁵. A fase de implementação também é de essencial importância, tendo em vista que dará corpo e vida ao direito legislado.

A partir das mudanças que ocorrem na cidade por meio da gestão democrática, para se analisar mais especificamente o papel da participação popular na implementação e efetivação do direito à moradia, é necessário um estudo mais aprofundado sobre a política habitacional brasileira, bem como a definição conceitual e legal do direito à moradia, abordando também as suas limitações.

¹⁰⁰ KLUVERS, R.; TIPPETT, J. **Mechanisms of accountability in local government**: an exploratory study. *International Journal of Business and Management*. v.5, nr. 7: 46-53, Jul., 2010.

¹⁰¹ SCHOMMER; MORAES, *loc. cit.*

¹⁰² SCHOMMER; MORAES, *loc. cit.*

¹⁰³ SANTIN, Janaína Rigo; FREITAS, Felipe Simor de. **O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal**. *Revista Interesse Público*, v. 5, n. 21, p. 220-229, 2003.

¹⁰⁴ SANTIN; FREITAS, *loc. cit.*

¹⁰⁵ PORTO, *loc. cit.*

3 A HISTÓRIA DA LUTA POPULAR PELO DIREITO DE MORAR DIGNAMENTE

De fato, a rápida urbanização brasileira gerou uma profunda crise urbana, marcada pela segregação socioespacial, por impactos ambientais, pela violência urbana e pelo desenvolvimento de um largo território informal¹⁰⁶. O déficit habitacional é alarmante, tendo em vista que, conforme dados da Fundação João Pinheiro, em 2018, no Brasil, tal parâmetro foi estimado em 5,870 milhões de domicílios, nos quais 5,060 milhões se encontram na área urbana e 809 mil, na área rural¹⁰⁷. Tais números representam, em termos relativos, 8,2% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país.¹⁰⁸ Assim, a moradia continua sendo uma pauta extremamente relevante no país, devendo ser estudada profundamente, especialmente em seu aspecto jurídico e na forma como o Estado intervém na sua existência em sociedade.

De fato, a política habitacional brasileira, como política pública, nasce de uma extensa organização da sociedade civil e dos movimentos sociais em prol de uma segurança quanto à normatização desse Direito, para a sua posterior implementação, como será demonstrado a seguir.

3.1 A reforma urbana e a luta popular no Brasil

A partir de um contexto de adensamento populacional no meio urbano e da existência de precárias condições habitacionais, além de um cenário propício para a violência urbana, os cidadãos brasileiros se encontravam extremamente insatisfeitos com o delineamento das cidades, que eram pensadas a partir dos escritórios de urbanismo, afastados do caos urbano e que ignoravam os dados reais da cidade, planejando e executando uma cidade para poucos.¹⁰⁹

¹⁰⁶FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**, FERNANDES, Edésio. Política urbana na constituição federal de 1988 e além: implementando a agenda da Reforma urbana no Brasil. Publicação e Documentação [do] Senado Federal, Brasília, DF, p. 2. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/at_download/file Acesso em: 20 jun. 2022.

¹⁰⁷FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte, 2021, disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

¹⁰⁸FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *loc. cit.*

¹⁰⁹MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar fora das Idéias**. IN A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos, Petrópolis, RJ, Vozes, 2000, p.123.

Nesse contexto surgiu o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), que reunia vários movimentos sociais engajados com a questão urbana, sindicatos e organizações acadêmicas, e começou a ganhar destaque dentro do processo de abertura política, que tinha como objetivo a redemocratização, no período posterior à ditadura de 1964.¹¹⁰ No entanto, para a promoção da reforma urbana, diversos fatores são essenciais, dentre eles o aumento da capacidade de ação dos governos na esfera local, a aprovação de políticas públicas comprometidas com os objetivos da reforma urbana, bem como a alocação de recursos públicos necessários para tal feito¹¹¹.

Em momento anterior ao surgimento do movimento, houve as primeiras tentativas de democratização da gestão urbana municipal, que datam da década de 70 e surgem como resultado de uma mobilização social crescente, aliada a mudanças políticas graduais, tendo como marco a lei 6.766/79, que regulava o parcelamento do solo urbano nacionalmente.¹¹² Além disso, o surgimento dos primeiros programas de regularização ocorreram em Belo Horizonte e Recife, em 1983¹¹³.

Apesar de o processo de urbanização no Brasil ter se iniciado na década de 1930, somente com a Constituição de 1988 passaram a existir normas específicas para guiar o desenvolvimento territorial e a gestão urbana, estabelecendo as bases para a promoção da reforma urbana. Tal fato somente se deu em decorrência da Emenda Popular da Reforma Urbana (EPRU), que adicionou o tópico à Constituição. A referida emenda teve uma expressiva participação popular, assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos com o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).¹¹⁴ Tal emenda contava com os seguintes princípios gerais: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito à moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.¹¹⁵

Apesar de aparentemente atenderem aos interesses das classes desfavorecidas, tais artigos são a síntese de um processo conturbado marcado pelo conflito de interesses. Destaca-se que a EPRU é fruto do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que, por sua vez, foi criado pelo MNRU, sendo uma organização que consiste na articulação de inúmeras

¹¹⁰ BONDUKI, Nabil Georges. **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. 2018, p. 83.

¹¹¹ FERNANDES, *op. cit.*, p. 1

¹¹² FERNANDES, *op. cit.*, p. 4

¹¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁴ FERNANDES, *op. cit.*, p. 4

¹¹⁵ FERNANDES, *op. cit.*, p. 4

organizações populares e foi um espaço essencial na promoção da bandeira e da agenda da reforma urbana.¹¹⁶ Importa destacar que, para a elaboração da emenda, o MNRU resgatou propostas elaboradas na década de 1960 para as cidades, no contexto das revoluções latino-americanas.¹¹⁷

Na proposta inicial da EPRU, o direito à moradia era ligado com o direito ao acesso ao transporte público, à energia elétrica, ao saneamento, à iluminação, à comunicação, à educação, ao lazer, à segurança, e à preservação do patrimônio ambiental e cultural. A proposta da emenda previa, ainda, garantias que dificultavam a desapropriação dos imóveis utilizados para fins de moradia e assegurava a participação popular como um direito fundamental, além de estabelecer mecanismos de gestão democrática da cidade, que deveriam estar previstos na CF/88.¹¹⁸

No entanto, houve uma clara desidratação das reivindicações populares existentes na Emenda, cuja parte dessa perda seria compensada treze anos mais tarde, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade.¹¹⁹ Quanto ao direito à moradia, pode-se afirmar que uma parte da ineficácia desse direito se deu por conta da derrota sofrida pelos movimentos sociais que pautaram a reforma urbana.

Destaca-se que, apesar de não ter atendido a todas as reivindicações presentes na Emenda Popular, o princípio da gestão democrática foi reforçado pela Constituição Federal de 1988, por meio de instrumentos jurídicos que têm como fim aumentar a abrangência da participação direta no processo decisório. Podem ser citados alguns desses instrumentos como as audiências públicas, as consultas, a criação de conselhos, os relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, as iniciativas populares na propositura de leis urbanísticas, o acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e especialmente as práticas do orçamento participativo.¹²⁰

Assim, uma série de experiências locais ocorreram ao longo da década de 90, tendo em vista a efervescência na produção de uma ordem urbanística local. Aqui, destaca-se a qualidade da participação popular nesses processos, desde a definição de políticas públicas nas

¹¹⁶ LAGO, Paulo Cesar do. **Participação popular e reforma urbana:** da Constituinte ao Estatuto da Cidade. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010. , P.137

¹¹⁷ MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 30

¹¹⁸ BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-Ce:** um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPPFOR. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021, p. 81

¹¹⁹ BARBOSA, *op. cit.*, p. 37.

¹²⁰FERNANDES, *op. cit.*, p. 5

conferências da cidade, promovida pelo Conselho das Cidades, até o desenvolvimento de orçamentos participativos.¹²¹

Outro fator importante trazido pela Constituição Federal foi a promoção dos municípios à ente federativo, tornando este o principal responsável pela promoção de políticas habitacionais e urbanas, fato que potencializou as experiências municipais de preenchimento do vazio ocasionado pelo esvaziamento da política nacional. Assim, com as inúmeras experiências existentes nos mais diversos municípios do Brasil, pode-se observar um fator comum entre todas elas: um posicionamento dos setores populares na construção política pública, sendo interlocutores e participantes em vários pontos do processo.¹²²

Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu dispositivos constitucionais sobre a política urbana, além de ter reconhecido o direito à cidade no Brasil, rompendo com uma longa tradição de civilismo e estabelecendo outro paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo Poder Público e pela sociedade organizada. Além disso, desenvolveu o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade, substituindo o paradigma individualista do Código Civil de 1916.¹²³

Na produção de políticas públicas, o Estatuto da Cidade instaurou a participação direta da população como regra nos processos que visavam elaborar, implementar e gerir a política urbana, especialmente a partir do capítulo de gestão democrática da cidade.¹²⁴

Outro marco importante foi a criação do Ministério das Cidades, que ocorreu durante o governo Lula e teve um papel crucial para a aplicação do programa que previa a efetivação do direito à moradia. Dentro dele, havia 4 secretarias: transporte e mobilidade; saneamento ambiental; habitação; e programas urbanos, sendo esta última o órgão do Ministério cujos atributos estavam relacionados ao enfrentamento da questão fundiária e imobiliária.¹²⁵ A organização do Ministério tinha o objetivo de auxiliar e capacitar os municípios, bem como realizar o registro das experiências de gestão.¹²⁶

¹²¹ *Ibid.*, *op. cit.*, p. 5

¹²² CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. **Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta.** Participação Popular nas Políticas Públicas, p. 41, 2006.

¹²³ FERNANDES *op. cit.*, p. 6.

¹²⁴ CYMBALISTA, *loc. cit.*

¹²⁵ MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal.** 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

¹²⁶ MEDEIROS, Sandra Batista; GONÇALVES, Luciana Márcia; **A extinção do Ministério das Cidades e seu impacto na revisão dos Planos Diretores Participativos.** In: II SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2019, São Paulo. Anais... Porto Alegre: ANTAC, 2019

Além disso, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi um importante ponto da história do país, tendo em vista que passou a vigorar por meio da lei nº 11.124/2005, tendo como diretrizes: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.¹²⁷

Observou-se, assim, um alinhamento do SNHIS com o Estatuto da Cidade para a concretização dos direitos sociais, especialmente do direito à moradia, utilizando-se do planejamento urbano para isso.¹²⁸

Observa-se que, após a Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico do Brasil se conformava de acordo com as demandas dos movimentos que reivindicavam a Reforma Urbana, de forma que a concretização do Direito à Moradia seria possibilitada não apenas pela construção de habitação de interesse social, mas também pela regularização fundiária, pela urbanização dos assentamentos precários e pela democratização da terra urbana.

Apesar de toda a estrutura jurídica e política aparentemente existente para a concretização de um direito à Moradia de base ampla, houve algumas dificuldades quanto ao financiamento desse projeto nacional. Tendo, inclusive, o Fundo Nacional de Habitação encontrado forte oposição na equipe econômica do governo para sua instalação.¹²⁹ Olhando para o desencadeamento dos fatos narrados, a frase onde Ermínia Maricato afirma que no Brasil existem planos, mas eles não são implementados, começa a fazer sentido¹³⁰.

Tal contexto abriu espaço para a ocorrência de um lobby entre o Ministério da Fazenda, para implementação de um “pacote habitacional”, que se assemelhava com o modelo mexicano. Nesse programa, por meio de subsídios diretos, o governo viabilizou a compra de unidades habitacionais prontas, livrando o mercado imobiliário de uma iminente crise.¹³¹

Importa destacar que as negociações que ocorreram entre o setor imobiliário e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades, muito menos daqueles que estavam à frente do Plano Nacional de Habitação, ocorrendo, assim, sem diálogo

¹²⁷ BARBOSA, *loc. cit.*

¹²⁸ MOURA, *loc. cit.*

¹²⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015, p. 238.

¹³⁰ MARICATO, 2015, *loc. cit.*

¹³¹ ROLNIK, *op. cit.*, p. 239.

com o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado, ou seja, tal processo ocorreu sem a devida participação popular, tão presente nos processos anteriores.¹³²

Assim, surge o Programa Minha Casa Minha Vida, que se tornou a principal bandeira de *marketing* da política habitacional brasileira, mas não deu a devida atenção aos objetivos essenciais eleitos pela sociedade durante todo o Movimento de Reforma Urbana, deixando nas mãos do mercado decisões essenciais, como a localização dos empreendimentos, além de ocorrer sem os mecanismos de regulação do preço da terra, fato que acentuou o processo de periferização da produção formal de moradias.¹³³

Recentemente, mais especificamente na transição entre a gestão dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro, ocorreu a extinção do Ministério das Cidades, por meio do decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019, que usou como justificativa um suposto enxugamento da máquina pública, mediante a redução dos gastos ocasionados pela existência de tais ministérios. No entanto, em levantamento realizado pelo próprio Ministério da Economia do atual governo, tal redução é de 20 a 30 milhões de reais, o que representa, para o orçamento do poder Executivo brasileiro, uma porcentagem de 0,006%. Tal extinção explicita a existência de um risco ao ideal funcionamento dos instrumentos de gestão da política urbana integrada.¹³⁴

Apesar desse marcante retrocesso, o desmonte da política urbana vem de um longo período, no qual os mecanismos de participação popular sofreram uma progressiva fragilização. Tal fragilização ocorreu a partir de uma adesão gradual a planejamentos estratégicos, que enxergam a cidade como mercadoria a ser comercializada, tendo esse posicionamento sido adotado inclusive por partidos de esquerda. Tal mercantilização teve uma exposição mais brutal a partir dos grandes eventos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, com massivas desapropriações e gigantescos gastos públicos com infraestrutura urbana destinada somente a tais eventos.¹³⁵

Em um âmbito local, atendo-se à realidade de Fortaleza, as grandes obras urbanas da Copa do Mundo impactaram fortemente o planejamento urbano que estava sendo desenvolvido, distanciando-se dos objetivos e perspectivas futuras, anteriormente definidas no

¹³² ROLNIK, *loc. cit.*

¹³³ PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. **Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: primeiros resultados.** In: CARDOSO, A. L. (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

¹³⁴ PONTE, Juliano Ximenes, **A recriação dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional: retorno de uma política de desenvolvimento urbano e regional?** Observatório das Metrópoles, 2019 . Disponível em : <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/recriacao-dos-ministerios-das-cidades-e-da-integracao-nacional-retorno-de-uma-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-regional/> Acesso em: 10 jun. 2022.

¹³⁵ PROPOSTA: REVISTA DE DEBATES DA FASE: **EDIÇÃO DIREITO À CIDADE.** Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, n.129 de 2019.

Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2009. Tal fato pode ser explicitado na inclusão de um artigo no referido documento que relativizou a proteção conferida às Zonas Especiais de Interesse Social, que deveriam ser destinadas à proteção habitacional de populações vulneráveis, tornando possível a execução de grandes empreendimentos nessas zonas, quando se tratasse de projetos ligados à Copa do Mundo de 2014.¹³⁶

Observa-se que a construção das cidades brasileiras passa a enfrentar a relação conflituosa entre quem produz e garante transformações nos espaços urbanos e quem pode ou não se apropriar deles, definidos pelo poder econômico que domina, inclusive, a estrutura administrativa estatal. Assim, tendo em vista que a vida contemporânea se estabelece no território urbano, é urgente a presença de um diálogo mais igualitário com o capital, que precisa ser exercida constantemente.¹³⁷

Para se compreender melhor os fundamentos dessa mercantilização do espaço urbano, especialmente diante de todo o processo de reforma urbana e da existência de uma persistente luta popular no desenvolvimento de uma política urbana comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente do direito à moradia, faz-se necessário o delineamento do que consiste a moradia no Brasil, quais seus fundamentos e em que se apoia esse direito, tanto no âmbito teórico, quanto no âmbito jurídico.

3.2 Definições jurídicas associadas ao direito à moradia

3.2.1 Conceitos Relevantes

Conforme a definição da Comissão de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, uma moradia urbanizada deve ter as seguintes características: casa com paredes e teto duráveis, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil e direto a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, e sem preocupação com a possibilidade de eventuais despejos.¹³⁸ Tais características, infelizmente, não são a regra em nosso país.

¹³⁶ VASCONCELOS, Leonardo Costa. **A Fortaleza da copa: imagens da cidade e megaeventos esportivos**. 2016. 264f. – Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2016.

¹³⁷ CASIMIRO, 2019, *loc. cit.*

¹³⁸ PENALVA, Angela Moulin S.; DUARTE, Sandro Marino. **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema**. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, [S.l.], n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>. Acesso em: 13 mai. 2022.

Nesse sentido, tentando demarcar a importância da moradia, Le Corbusier alerta para o seu caráter essencial para o desenvolvimento da personalidade do indivíduo e para a sua sobrevivência. Para ele, a moradia é um "continente" que traz as dimensões sociais e biológicas do homem. Nela, o indivíduo detém uma parcela do espaço onde pode sustentar a vida humana de maneira adequada para sua ótima existência. Assim, a moradia seria a projeção da subjetividade de um indivíduo ou de um conjunto de indivíduos. A partir do pensamento de Le Corbusier, conclui-se que a proteção especial conferida ao direito à moradia faz parte da existência biológica e social do ser humano. Desse modo, a proteção da casa significa a proteção da intimidade e da vida privada do homem.¹³⁹

Se nos apegarmos ao aspecto constitucional, em sua perspectiva micro, o direito à moradia pode ser reduzido à inviolabilidade da habitação, se resumindo à segurança jurídica do asilo inviolável, ou seja, da casa. Tal noção estaria em conformidade com o artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal¹⁴⁰

Em outra perspectiva, o direito à moradia pode ser definido como uma forma de disputa pela riqueza socialmente produzida, e, mais especificamente, pelo espaço socialmente produzido.¹⁴¹ É um direito voltado para a garantia de um lugar que ofereça uma “proteção contra intempéries”, propício para a proteção do homem em suas atividades diárias, independentemente de como essa proteção se opera.¹⁴²

O direito à moradia, por sua vez, é considerado parte de um mínimo existencial que deve ser garantido a cada ser humano, para viabilizar a sua sobrevivência¹⁴³ e pode ser denominado como um "mínimo social".¹⁴⁴

Para Nelson Saule Júnior, o núcleo do direito à moradia é composto “pela segurança, pela paz e pela dignidade”, além de integrar os direitos sociais. No entanto, para a concretização de sua eficácia, necessita da ação positiva do Estado, tendo como meio a execução de políticas públicas, no caso, a habitacional.¹⁴⁵

¹³⁹ LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2000, p.67.

¹⁴⁰ BRASIL, 1988, *loc. cit.*

¹⁴¹ BARBOSA, *op. cit.*, p. 31

¹⁴² CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, [s.l.], v. 5, n. 2, p.266-289, 6 jun. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

¹⁴³ FROTA, Henrique Botelho. **Justiciabilidade do direito social à moradia adequada**. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 01, n. 01, p.173-193, jul. 2015.

¹⁴⁴ CARMONA, *loc. cit.*

¹⁴⁵ SAULE JR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004. p. 133.

Importa destacar uma íntima relação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que a moradia estabelece as condições mínimas para uma existência digna. Assim, a moradia se consubstancia no lugar apropriado para a proteção da pessoa e de sua família, de um espaço para gozar do bem-estar, para exercer o direito à vida.¹⁴⁶

Desse modo, se entende que a existência do direito à moradia depende da possibilidade de se conferir proteção jurídica a certa parcela do espaço, que foi socialmente produzida e será utilizada com a finalidade de moradia. O tamanho da proteção desse direito será determinado pela abrangência que está sendo dada à "moradia", ou seja, ao sentido mais restrito ou mais amplo a que está se empregando tal vocábulo.¹⁴⁷ Dessa forma, a previsão legal desse direito é imprescindível para o desenvolvimento de políticas públicas que visem a efetivação e a implementação da moradia adequada.

3.2.2. Previsão legal do direito à moradia

A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919 são dois documentos normativos marcantes, pois apresentavam como objetivo comum a criação de mecanismos que aumentavam a oferta de moradia, respeitando os limites do Capitalismo. Inspirados por esses marcos legais, até os dias atuais, as duas estratégias mais utilizadas pelo Estado no que se refere ao direito à moradia, são "a oferta de unidades habitacionais acessíveis à população de baixa renda e a tentativa de regulamentação e funcionalização da propriedade fundiária"¹⁴⁸.

Apesar das estratégias desenvolvidas, o caráter mercadológico da moradia é vivenciado na Constituição Mexicana, que mesmo rompendo com a tradição do constitucionalismo liberal, não rompeu com a forma mercadológica da moradia, a ser adquirida pelos trabalhadores, por meio do mercado. Por outro lado, a Constituição de Weimar possui "intensa ligação entre a origem da funcionalização da propriedade fundiária e do direito à moradia".¹⁴⁹

¹⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição:** algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 46, p. 193-244, 2003.

¹⁴⁷ BARBOSA, *op. cit.*, p. 57

¹⁴⁸ BARBOSA, *op. cit.*, p.59

¹⁴⁹ BARBOSA, *op. cit.*, p. 58

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) elenca o direito à moradia como parte de um padrão de vida adequado.

Artigo 23 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, **uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social**. 4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

[...] **Artigo 25** 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.¹⁵⁰

Os artigos 23 e 25 da DUDH, juntos, afirmam pela necessidade da criação de mecanismos de proteção social, inclusive para aqueles que não trabalham, deixando implícita a necessidade de ação do Estado para garantia desses direitos, nos quais está incluso o direito à moradia.¹⁵¹

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é um importante documento internacional, que somente foi internalizado no Brasil em 1992, onde o seu artigo 11 avança na proteção do direito à moradia, afirmando que os estados signatários devem buscar a "implementação do direito à moradia adequada". *In verbis*:

Artigo 11 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Nesse sentido, o comentário geral nº 4 da ONU determina o que deve ser entendido como "direito à moradia adequada". O documento estabelece elementos essenciais para a concretização do direito à moradia, sendo eles: segurança da posse, custo acessível, habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, adequação cultural e acessibilidade.¹⁵² Trata-se de uma concepção ampla do direito

¹⁵⁰ Assembleia Geral da ONU, "Declaração Universal dos Direitos Humanos", 217 (III) A (Paris, 1948), <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 de mai. 2022.

¹⁵¹ BARBOSA, *op. cit.*, p. 61

¹⁵² HUMANOS, Direitos. **Compilação de Instrumentos Internacionais**. Procuradoria Geral da República. Volumes I e II, 2008. Disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

à moradia, concretizadora de direitos fundamentais. Esse núcleo do direito à moradia deve ser identificado como uma relação jurídica fundamental, sem a qual não se poderia falar em direito à moradia, sendo assim, o seu conteúdo essencial.¹⁵³

Outro texto da ONU determinante sobre o tema é o comentário geral nº 7, que trata do despejo ou do deslocamento forçado, que considera tal situação como uma nítida violação dos direitos humanos. Este documento afirma que os despejos não podem resultar em pessoas que fiquem sem abrigo ou em situações vulneráveis a outras violações de direitos, fazendo com que o Estado se responsabilize pela realocação das pessoas que porventura sofram remoções.

No Brasil, a partir da emenda constitucional nº 26/2000, o direito à moradia passa a fazer parte do rol dos direitos sociais presentes na Constituição Federal, em seu artigo 6º, não se podendo negar que a habitação é parte dos direitos fundamentais, fato que confere ao Estado a responsabilidade de protegê-la.¹⁵⁴

Os direitos sociais, de acordo com o entendimento de José Afonso da Silva, são aqueles que "disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto".¹⁵⁵ Para a doutrina tradicional, os direitos sociais se consubstanciam como ações positivas do Estado, normalmente em caráter prestacional, que se dá por meio de políticas públicas. A concretização do acesso à moradia digna deve ser vista sob a perspectiva da superação do subdesenvolvimento¹⁵⁶, uma vez que tal conceito traz uma implicação de acesso às políticas públicas que não se restringem somente ao morar, mas ao existir, em seu aspecto mais amplo.

A CF/88 também tratou da funcionalização da propriedade em seu art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 173, III; art. 182, §2º; art. 184, caput; art. 185, parágrafo único; e art. 186, caput, do papel do Estado no estabelecimento de diretrizes para a área de habitação e no fornecimento de moradias populares nos artigos 21, XX e 23, IX, criou modalidades de usucapião destinadas a concretizar o direito à moradia nos artigos 183 e 191.¹⁵⁷

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), ao disciplinar a política urbana nacional, dispõe sobre o direito à moradia como um direito complexo, que não pode ser reduzido à unidade habitacional, tendo em vista a preocupação do Estatuto em efetivar as funções da

¹⁵³ IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **Direito à moradia adequada e urbanização de favelas: reflexões e desafios para uma nova abordagem.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU. Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 201-232. 2019.

¹⁵⁴ CARMONA, *op. cit.*, p.266

¹⁵⁵ SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 183.

¹⁵⁶ BARBOSA, *op. cit.*, p. 66

¹⁵⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

cidade e da propriedade urbana. Assim, o direito à moradia, é um dos elementos do “direito às cidades sustentáveis”, entendida como a que provêm o direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, conforme o art. 2º da referida lei.¹⁵⁸

O plano diretor é um diploma local, e, nos termos da Constituição, é detentor de ferramentas capazes de distribuir o excedente econômico para uma tentativa de concretizar o direito à moradia, cabendo a função de garantir que parte do espaço produzido nas cidades seja usado com o fim de moradia. É o instrumento de superação do subdesenvolvimento das cidades, pois conforme o art. 182, §1º da Constituição Federal, é "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana".¹⁵⁹ Além disso, tem como atribuição definir o que seria a função social da propriedade, o que dá muito poder ao presente instrumento.

Importa lembrar que a questão do direito à moradia deve ser vista para além das deficiências do Estado em concretizar esse direito, das falhas existentes no planejamento urbanístico ou das limitações existentes na legislação. Também é um equívoco o estudo de tal demanda de modo afastado das reivindicações populares acerca do tema. A análise do direito à moradia deve ser realizada com base em teorias críticas, contextualizadas na atual sociedade capitalista, tendo em vista que a essência do direito à moradia está diretamente ligada a como a estrutura da sociedade captura as necessidades das classes sociais mais desfavorecidas por meio de instrumentos jurídicos.¹⁶⁰

3.2.3 Moradia: Direito ou Mercadoria

É essencial o entendimento das razões socioeconômicas que motivam a existência de um direito à moradia em uma "ordem jurídica capitalista", tendo em vista a existência de limitações impostas pelo próprio sistema de produção. Nesse caso, a moradia frequentemente assume a forma de mercadoria, onde se observa a dualidade existente na sua presença como direito ou como mercadoria.

O capitalismo, sistema de produção atual, organiza todas as relações existentes na sociedade, sejam elas no âmbito social, político, econômico ou espacial. Esse sistema imprime

¹⁵⁸ RAMOS, Leonardo Serrat de Oliveira. **Moradia digna**: plurissignificação necessária para a compreensão do mínimo existencial. 2011, p.39.

¹⁵⁹ BARBOSA, *op. cit.*, p. 83

¹⁶⁰ BARBOSA, *op. cit.*, p.31

uma lógica mercadológica, especialmente no que se refere à produção do espaço.¹⁶¹ Desse modo, foi a partir da criação da propriedade, do cerceamento jurídico da terra, que impede o acesso da terra aos não-proprietários e traz como consequência a especulação imobiliária, que foi possível traçar os limites do que seria o “produto” da cidade, a partir do qual se tem a possibilidade de usar, gozar e fruir do bem espacialmente determinado.

Tal fato ocorre, pois a propriedade capitalista se transforma em mercadoria, para a comercialização do ambiente socialmente construído¹⁶², privilegiando a elite enquanto as classes menos privilegiadas, com baixos salários, instalam-se nas áreas ainda rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos e em áreas de proteção ambiental.¹⁶³

Fazendo um paralelo entre o surgimento do capitalismo industrial e com as chamadas favelas, se observa a razão pela qual as classes populares têm uma forte demanda por uma moradia digna, tendo em vista que, da mesma forma que a burguesia faz com que ocorra o surgimento da classe trabalhadora, a cidade capitalista reproduz as favelas, localizadas em lugares periféricos e distantes do grande centro produtor.¹⁶⁴

Desse modo, o controle do Estado é fundamental para garantir a presença de um direito à moradia de base ampla, com acesso aos equipamentos urbanos, à segurança, ao transporte e a todos os caracteres necessários para uma vida digna, sendo imprescindível, para isso, o controle da especulação imobiliária e a participação popular nos processos de implementação de políticas públicas que garantam a efetivação desse direito.

Nos momentos em que o ordenamento jurídico protege um direito fundamental, esse direito aparece para sociedade como uma mercadoria, contendo um valor econômico associado a ela, razão pela qual a forma jurídica não consegue suplantar o sistema de preços como meio principal de alocação de seus recursos.¹⁶⁵ Dentro de um ordenamento jurídico onde moradia é tida como um direito fundamental, é, também, mercadoria e propriedade.

¹⁶¹ BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. **A especulação imobiliária versus o acesso a habitação**: temos que fazer a luta pela terra, a luta pela moradia. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Três Lagoas - (ISSN 1808-2653), v. 1, n. 30, p. 72-96, 1 dez. 2019.

¹⁶² COSTA, Maria de Fátima Tardin. **o cerceamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária** v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11250>. Acesso em: 15 mai. 2022.

¹⁶³ MARICATO, Ermínia **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, 2003, p. 151-166. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>

¹⁶⁴ BARBOSA, *op. cit.*, p.34

¹⁶⁵ BARBOSA, *op. cit.*, p. 56

3.2.4 A moradia, a propriedade e a posse

A correlação entre os institutos da moradia, da propriedade e da posse é essencial para se entender como o direito à moradia se mostra no ordenamento jurídico e na organização social. Desse modo, esse tópico se faz imprescindível.

O direito à propriedade, consiste no direito de usar, gozar e dispor da coisa, além de reivindicá-la de quem a injustamente a possua ou a detenha.¹⁶⁶ A propriedade deve, contudo, cumprir a sua função social, de acordo com o artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal.¹⁶⁷

Todo o espaço socialmente relevante, a que possa ser atribuído um valor, pode ser abarcado pelo instituto da propriedade. Tal fenômeno faz com que ocorra a generalização da propriedade como forma de acesso ao uso da terra, tornando o espaço absoluto e divisível. Além disso, a divisão do espaço em parcelas abstratas permite a atribuição de valores ideais àquela parcela de terra. A propriedade permite que ocorra a "compartimentalização, a abstração e a precificação do espaço", de modo que esse se transforme em uma mercadoria a que se possa atribuir um valor.¹⁶⁸

Apesar da propriedade também ser um instituto que pode garantir a moradia, o direito à moradia assume, por diversas vezes, posição preferencial em relação ao direito à propriedade, pois existem restrições impostas à propriedade, pois somente aquela que cumpre a função social e que atende a uma finalidade específica é constitucionalmente tutelada.¹⁶⁹

Devido à ligação entre o direito fundamental de propriedade e o direito fundamental à moradia, é comum que esses colidam. O fato é que, no caso concreto, um desses direitos irá preponderar, nesta hipótese, a restrição da moradia ou da propriedade só será válida se, além do que preceitua a legislação específica, for seguido o princípio da proporcionalidade.¹⁷⁰

Salienta-se que direito de propriedade e direito de moradia não se confundem, apesar da sua correlação, a moradia é objeto de direito autônomo, operando-se conforme já foi destacado anteriormente. É, assim, um lugar assegurador da dignidade humana e ensejador de condições para uma vida digna.¹⁷¹ Observa-se que o direito à moradia pode existir de forma

¹⁶⁶ PINTO, Luiz Fernando de Andrade. **Direito de propriedade**. Curso de direitos reais, 2013.

¹⁶⁷ BRASIL. 1988, *loc. cit.*

¹⁶⁸ BARBOSA, *op. cit.*, p.43

¹⁶⁹ SARLET, *loc. cit.*

¹⁷⁰ PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo. **Entre o direito à moradia e o direito de propriedade: análise jurisprudencial e concreta à luz das políticas públicas que versam sobre direitos sociais prestacionais**. 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

¹⁷¹ CARMONA, *op. cit.*, p. 267.

independente do direito à propriedade, desde que o instituto da posse, na ordem jurídica existente, seja o exercício de fato de um dos poderes do domínio, independente do título jurídico existente¹⁷².

A segurança jurídica da posse significa que a um indivíduo será garantido residir em um lugar sem que tema por remoções ou ameaças de sua moradia¹⁷³. O conceito de moradia adequada incorpora à relação jurídica uma “gama de valores de uso maior ou menor”, que são adquiridos pela forma de mercadoria ou por meio do Estado, por serviços públicos. Sem a segurança da posse sobre determinada parcela do espaço, o direito à moradia é somente um conjunto de direitos sociais, sem, no entanto, o seu núcleo fundamental.¹⁷⁴

Os moradores, habitantes, cidadãos, independentemente de serem proprietários de suas habitações, precisam ter acesso a um nível de segurança da posse, especialmente contra desalojamentos, desapropriações indevidas ou ameaças. Ou seja, precisam de uma proteção legal contra aquilo que contraria sua permanência em seu local de moradia.¹⁷⁵

Com o instituto da posse, é possível conferir o direito à moradia ainda que o sujeito não detenha a propriedade do espaço destinado para tal utilidade, sendo, por isso, um instituto essencial para a efetivação do direito à moradia.¹⁷⁶ A existência concomitante dos institutos da posse e da propriedade, no entanto, demonstra a possibilidade de conflitos entre esses dois institutos, especialmente a partir do momento em que um indivíduo detém a posse e outro detém a propriedade do mesmo recorte urbano previamente estipulado. Cabe aqui uma breve distinção entre a posse e a propriedade, onde a posse é o poder de fato sobre a coisa, enquanto a propriedade é o poder de direito.¹⁷⁷

Para a efetividade do instituto da posse, de modo a garantir o direito à moradia, é preciso o reconhecimento legal das diversas formas de uso e ocupação do solo presentes nas áreas urbanas e rurais.¹⁷⁸ Além das normas no âmbito nacional, é essencial que, durante a implementação de políticas públicas, sejam utilizados instrumentos que confirmam segurança à

¹⁷² PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 3ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.256.

¹⁷³ IACOVINI, *loc. cit.*

¹⁷⁴ BARBOSA, *op. cit.*, p. 67

¹⁷⁵ MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. **A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia** Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262/19532>. Acesso em: 14 mai. 2022.

¹⁷⁶ MASTRODI, *op. cit.*, p.35

¹⁷⁷ COSTA, Dilvanir José. **O sistema da posse no Direito Civil**. *Revista de Informação Legislativa*, a. 35, n.139, 1998, p. 109-117. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/391>. Acesso em: 20 jun. 2022.

¹⁷⁸ MASTRODI; ALVES, *loc. cit.*

posse, sempre levando em conta aspectos culturais, sociais e econômicos.¹⁷⁹

Apesar da existência desses institutos e da conformação jurídica existente no Brasil, que supostamente garantiria o acesso ao direito fundamental à moradia, a instituição de mecanismos para tais feitos passa por escolhas políticas, especialmente na implementação de políticas públicas com a devida participação popular. Assim, a aplicabilidade do direito à moradia merece ser estudada.

3.3 A aplicabilidade do Direito à Moradia e a Reserva do Possível

A partir do constitucionalismo do século XX, as normas definidoras dos direitos econômicos, sociais e culturais se tornaram juridicamente exigíveis, consolidando uma mudança no papel do Estado.¹⁸⁰ Em momento anterior a essa consolidação, no Estado liberal individualista, a tutela somente dos direitos individuais ocasionou o surgimento de diversos problemas, dentre eles, uma massiva desigualdade social e uma enorme criminalidade. Surgiram, assim, inúmeras críticas a esse modelo de Estado, gerando a necessidade de reformulação dessa estrutura para corresponder às demandas sociais existentes. Tais fatos ocasionaram o surgimento do Estado Social, com a institucionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais.¹⁸¹

É preciso considerar que os direitos humanos e fundamentais, traduzidos em normas que compõem o ordenamento jurídico, são frutos de conflitos envolvendo classes sociais antagônicas e são marcadas por uma vitória dos grupos historicamente oprimidos. Desse modo, a eficácia jurídica de uma norma construída a partir de uma luta social, legitima a própria luta pela efetivação desse direito.¹⁸²

A atual ordem constitucional brasileira redimensionou a prática jurídica e política, buscando o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, conformando uma superestrutura promotora, o Estado.¹⁸³ Desse modo, ter a superação do subdesenvolvimento como a síntese dos objetivos nacionais, como ocorre no Brasil, tem como consequência a busca

¹⁷⁹ IACOVINI, *loc. cit.*

¹⁸⁰ BARBOSA, *op. cit.*, p. 56

¹⁸¹ VERBICARO, Loiane Prado. **Os direitos humanos à luz da história e do sistema jurídico contemporâneo.** Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 7, n. 1, p. 31-56, 2007.

¹⁸² STEFANIAK, João Luiz; STEFANIAK, Jeaneth Nunes. **Direito humano e fundamental à moradia.** 2018.

¹⁸³ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

por uma igualdade material, especialmente para os mais explorados, em um país marcado pela histórica desigualdade social.¹⁸⁴

Assim, a necessária intervenção do Estado no domínio econômico para que parte do espaço socialmente produzido tenha como fim a moradia, significa profundas alterações sociais, em uma sociedade na qual a desigualdade no acesso à terra remete aos tempos coloniais. Desse modo, ao eleger o direito à moradia como direito fundamental, o Estado traz para si a responsabilidade pela intervenção na dinâmica de mercantilização do espaço, buscando a minimização dos impactos de concentração fundiária e consequente concentração de riquezas.¹⁸⁵

Neste contexto, o mínimo existencial pode ser definido como o conjunto de direitos básicos que um indivíduo pode exigir do Estado, uma vez que não recebeu do Poder Público as prestações que tornam possível a existência digna, especialmente em áreas como saúde, alimentação básica, vestimentas, educação e moradia.¹⁸⁶

Destaca-se que, não houve, até os dias atuais, uma proposta de concretização do direito à moradia sem o pressuposto da ideia de um direito de "uso exclusivo sobre determinada parcela do espaço" com o fim de moradia. Assim, afirmar que o direito à moradia detém aplicabilidade imediata e força normativa, demonstra a clara necessidade de intervenção do Estado no domínio econômico. No contexto brasileiro, foi somente na CF/88 que se procurou incorporar elementos do constitucionalismo social.¹⁸⁷

Para a Constituição Federal, todos os direitos sociais são direitos fundamentais, o que inclui o direito à moradia, sendo, por isso, detentores de aplicação imediata como observamos no §1º do artigo 5º, que explicitamente afirma que as “normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais têm aplicação imediata.”¹⁸⁸

Para José Afonso da Silva, a eficácia jurídica se refere à produção dos efeitos jurídicos quando regula as situações, as relações e os comportamentos da sociedade, mantendo relação com a aplicabilidade, com a exigibilidade e com a executividade da norma. Para Luís Roberto Barroso, a efetividade de uma norma significa a realização do direito, a concretização

¹⁸⁴ BARBOSA, *op. cit.*, p.65

¹⁸⁵ BARBOSA, *op. cit.*, p.65

¹⁸⁶ MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. **O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 14, n. 14.1, p. 113-134, 2013.

¹⁸⁷ BARBOSA, *op. cit.*, p. 64

¹⁸⁸ BRASIL, 1988, *loc. cit.*

da sua função social, representa a sua materialização, simbolizando uma aproximação, “entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”.¹⁸⁹

Nesse sentido, alguns autores reconhecem a auto aplicabilidade do direito à moradia, enquanto outros defendem que este depende da implementação de uma política pública, sendo, no caso, de uma política habitacional. Na visão de Nelson Saule Júnior, defensor da primeira corrente, a inexistência de normas programáticas na Constituição Federal, especialmente quando o tema em questão são direitos, confirma o pleno exercício do direito à moradia.¹⁹⁰ Por outro lado, outros doutrinadores argumentam que o direito à moradia é um direito a uma prestação positiva não-vinculada, pois sua concretização depende dos programas políticos, que estão condicionados a programas político-financeiros, que estariam supostamente condicionados à reserva do possível.¹⁹¹

No caso específico do direito à moradia, apesar de ser um direito fundamental e um direito social, está ligado a normas que possuem uma baixa efetividade, tendo seus institutos pouco aplicados ou aplicados de maneira incompleta. Parte desse problema se deve ao fato de que os institutos jurídicos que deveriam supostamente concretizar esse direito, em especial para as classes sociais mais desfavorecidas, dependem de uma intensa atuação dos poderes Executivo e Legislativo, não conseguindo, assim, ser um direito auto aplicável e autônomo.¹⁹²

Pode-se afirmar que, por entender que o direito à moradia está intimamente conectado com as políticas públicas necessárias para a sua efetivação, bem como com o orçamento correspondente, as normas consagradoras dos direitos fundamentais sociais, incluindo a moradia, podem ser consideradas programáticas, de eficácia limitada e dependente de legislação integrativa,¹⁹³ existindo, também, limites orçamentários que delimitam a profusão e extensão da efetivação desse direito. Tais limitações são atualmente denominadas de “reserva do possível”, e, apesar desse apontamento, nenhum direito deve ser negligenciado com base nesse argumento, tendo em vista o compromisso estatal em cumpri-los.

Têm-se o conceito de “reserva do possível”, originado do direito alemão, entendido como o limite que o Estado possui para a efetivação de direitos fundamentais e para a prestação de serviços públicos. Conforme tal teoria, para que os direitos subjetivos sejam efetivados,

¹⁸⁹ SARLET, *loc. cit.*

¹⁹⁰ SAULE JR, *op. cit.* 2004. p. 179.

¹⁹¹ CARMONA, *op. cit.*, p. 268.

¹⁹² BARBOSA, *op. cit.*, p 30

¹⁹³ MASTRODI; ROSMANINHO, *loc, cit.*

existe uma condição prévia, a existência de recursos alocados pelo Estado para esse fim, o que significa que a efetivação está submetida a um orçamento e, conseqüentemente, à discricionariedade daquilo que os parlamentares elegem como prioritário no orçamento.¹⁹⁴

No entanto, não é possível afirmar que o orçamento seria o limite para o cumprimento das demandas sociais. Esse limite se encontra nas condições materiais da sociedade, nas decisões políticas que envolvem o orçamento e na aplicação dos tributos arrecadados.¹⁹⁵ Percebe-se, aqui, a extrema importância da participação social nos processos de implementação de políticas públicas, para demarcar a vontade popular na implementação desse direito.

É fato que a busca por políticas públicas comprometidas com a efetivação de direitos é primordial, mas enfrenta, frequentemente, problemas orçamentários,¹⁹⁶ que dependem de decisões do Poder Público para a efetivação de metas e objetivos ligados às políticas públicas, sendo possível a ocorrência da participação direta da população na destinação da verba pública, de maneira a conferir um maior controle social quanto à destinação dos gastos públicos.¹⁹⁷

Importa destacar, no presente caso, uma relação intrínseca entre as políticas públicas, os direitos sociais e a existência de um orçamento que torne real a lei e o planejamento do Estado, resultando, no parâmetro micro, na efetivação de um direito subjetivo, particular, do cidadão, e no parâmetro macro, na efetivação de um direito social. De fato, na ausência de planos e de orçamentos, não há viabilidade para a implementação de políticas públicas.¹⁹⁸

Por serem atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento devem ser realizadas de modo a garantir transparência e democratização ao sistema. Desse modo, urge a participação da sociedade nas escolhas orçamentárias e no processo de planejamento, tendo em vista que a concentração de poder no Executivo juntamente com a subalternidade do Legislativo produz um enorme déficit democrático.¹⁹⁹

Mais especificamente, o direito à moradia possui uma doutrina de extrema

¹⁹⁴ MASTRODI; ROSMANINHO, *loc. cit.*

¹⁹⁵ MASTRODI; ROSMANINHO, *loc. cit.*

¹⁹⁶ CASTRO, Karina Brandão. **O papel do orçamento na efetivação de direitos sociais.** Revista da SJRJ, v. 21, n. 40, p. 131-148, 2014.

¹⁹⁷ BALESTERO, *loc. cit.*

¹⁹⁸ CASTRO, *loc. cit.*

¹⁹⁹ CASTRO, *loc. cit.*

relevância, mas se depara com poucos esforços do Poder Público para garantir a máxima efetividade das normas existentes nesse ramo.²⁰⁰ Desse modo, o direito subjetivo à moradia digna está limitado aos próprios termos das formas jurídicas existentes na lei e na luta popular para a efetivação desse direito. Assim, o próximo capítulo será dedicado à análise dos instrumentos de participação popular, que são utilizados na efetivação de políticas públicas no âmbito do direito à moradia, onde será dado especial destaque às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e na sua implementação na cidade de Fortaleza.

²⁰⁰ BARBOSA, *op. cit.*, p.31

4 INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS: AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) COMO ELEMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.

A democracia deliberativa, presente no Brasil, é um sistema onde os mecanismos de participação política dependem do envolvimento dos indivíduos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos. Desse modo, tais relações ocorrem por meio de diálogos interativos realizados na elaboração de políticas públicas. Para que esse modelo de democracia seja executável, é necessária uma redefinição institucional, especialmente em nível local, para incluir as instituições de participação.²⁰¹

Os mecanismos participativos presentes na governança local têm o engajamento popular como um recurso central, tendo em vista que a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos quanto aos problemas sociais, gerando uma gama de conhecimentos e subsídios para a elaboração de estratégias na resolução de problemas e conflitos existentes. Por conta disso, um dos mecanismos para se mensurar a qualidade da participação popular é pelo grau de informação advinda dos participantes.²⁰²

Como já ocorreu anteriormente com os movimentos sociais da década de 70 e de 80, os novos experimentos participativos também desempenham um papel educativo para a população, especialmente para aqueles mais envolvidos na aplicação dos instrumentos de participação, uma vez que são fornecidas informações, capacitando os atores para a tomada de decisão política.²⁰³

Importa destacar que, no Brasil, nas últimas décadas, ocorreu a proliferação de formas de participação na gestão pública, consideradas verdadeiras inovações democráticas, que colocam o país na vanguarda internacional da participação institucional. Nesse sentido, o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências e as audiências públicas tiveram um importante papel na repercussão internacional brasileira no tema da participação popular.²⁰⁴

Destaca-se que a participação da sociedade civil na elaboração da Constituição de 1988, combinado com um processo de descentralização administrativa na gestão pública, definiu um cenário propício para o surgimento de mecanismos participativos, especialmente em

²⁰¹ DA GLÓRIA GOHN, *loc. cit.*

²⁰² DA GLÓRIA GOHN, *loc. cit.*

²⁰³ DA GLÓRIA GOHN, *loc. cit.*

²⁰⁴ LIMA; FEDOZZI; CORRÊA, *loc. cit.*

nível local. A presença de tais institutos no Estado brasileiro representa uma experiência inovadora, marcada por uma vivência democrática. Além disso, as instituições participativas apresentam-se como inovações democráticas relevantes na discussão das políticas públicas.²⁰⁵

Na perspectiva jurídica, a Constituição Federal contemplou a participação das comunidades na formulação de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais, especialmente dos direitos de segunda dimensão,²⁰⁶ nos quais enquadra-se, aqui, o direito à moradia digna.

Dessa forma, a Constituição da República dá o suporte legal necessário para a criação de mecanismos de participação popular. Tal fato, encontra justificativa no artigo 1º da constituição da república, que prevê que a soberania emana do povo e que este a exercerá de maneira direta ou indireta. Além disso, no artigo 29, XII²⁰⁷, do texto constitucional, está presente a cooperação das associações representativas no município. Ademais, os artigos 194, parágrafo único, 198, III, 204, II, 206 VI e 227, §1º, da Constituição Federal de 88, estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração pública nas áreas da saúde, previdência e assistência social.²⁰⁸ É preciso dar destaque, também, para o artigo 204²⁰⁹ da Constituição Federal, que explicita a participação da sociedade na formulação das políticas públicas.²¹⁰

Com o Estatuto da Cidade, outros instrumentos da política urbana foram introduzidos, cujos principais estão elencados no artigo 4º²¹¹ do referido diploma legal, no qual

²⁰⁵ LIMA; FEDOZZI; CORRÊA, *loc. cit.*

²⁰⁶ ROSA, Waleska Marcy; DE ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes. **A democracia participativa no conselho municipal de habitação de Juiz de Fora-MG**: os limites e as potencialidades do seu desenho institucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 4, n. 2, p. 68-84, 2018.

²⁰⁷ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

²⁰⁸ DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

²⁰⁹ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

²¹⁰ DE BRITO ALVES; DE SOUZA, *loc. cit.*

²¹¹ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c)

se destacam os planos de ordenação territorial, o plano diretor, a gestão orçamentária participativa e a instituição de zonas especiais de interesse. Além disso, o § 3º prevê que tais instrumentos contidos no presente artigo, uma vez que demandam dispêndio de recursos públicos, devem ser objeto de controle social, com a devida participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil.²¹²

Além disso, o plano diretor, como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano municipal, é de essencial importância para a consolidação de ferramentas para o cumprimento do papel constitucional do município como executor da política urbana.²¹³ Desse modo, existe uma mudança clara no processo de elaboração dos conteúdos dos planos diretores após a existência da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, considerando sua centralidade no processo de planejamento urbano.²¹⁴

Quanto à elaboração do plano diretor, no que diz respeito ao cumprimento do papel constitucional do município de acordo com o art. 30, VIII, Constituição Federal, é necessário se ater à competência para o ordenamento territorial, por meio do planejamento do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.²¹⁵ O plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, deverá apresentar normas que determinem o ordenamento territorial mediante o planejamento municipal do uso e da ocupação do solo.

Destaca-se que tais instrumentos necessitam de uma articulação em um sistema municipal, de forma a possibilitar um processo permanente de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da política territorial de maneira democrática e participativa no

limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

²¹² BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

²¹³ ROMEIRO, Paulo Somlanyi et al. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda**. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC.

²¹⁴ ROMEIRO, *loc. cit.*

²¹⁵ ROMEIRO, *loc. cit.*

contexto de um sistema municipal de planejamento e de gestão.²¹⁶

Importa ressaltar a importância do papel do direito à moradia na discussão da questão urbana tendo em vista que esta é a base e o pressuposto para a concretização de demais elementos que fazem parte do direito à cidade.²¹⁷

Neste contexto, o zoneamento é um dos principais instrumentos para a ordenação territorial, mediante o planejamento do parcelamento, uso e ocupação do solo. Por isso, o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é uma das ferramentas que tem, entre outras finalidades, realizar o planejamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, mediante o ordenamento territorial. Desse modo, as ZEIS fazem parte do ordenamento territorial a que se refere o art. 30, da Constituição Federal.²¹⁸

Destaca-se que a ZEIS podem ser definidas como um instrumento urbanístico de regulação, que é aplicada sobre assentamentos precários ou locais para a formação de novas moradias, obedecendo a indicadores urbanísticos específicos, objetivando a hegemonia da habitação de interesse social²¹⁹.

Dessa forma, observa-se o necessário aprofundamento quanto a esse instituto, tendo em vista a essencial análise da efetividade da participação popular na política pública habitacional por meio de um instrumento participativo, que, nesse caso, será o instrumento das ZEIS, especificamente, a sua implementação na cidade de Fortaleza.

4.1 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Destaca-se que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, por meio do qual se estabelece o ordenamento territorial, tendo como principal ferramenta o planejamento do uso e ocupação do solo, no qual as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) fazem parte.²²⁰ Assim, a compreensão do instrumento de zoneamento é essencial para que se entenda o papel da ZEIS na mudança de paradigma do tratamento dos assentamentos informais, tendo em vista que só é possível por conta das mudanças

²¹⁶ ROMEIRO, *loc. cit.*

²¹⁷ ROSA,, *loc. cit.*

²¹⁸ ROMEIRO, *loc. cit.*

²¹⁹ FELIX, Nicolle Caroline Sales. **Políticas urbanas e seu percurso histórico: uma análise da implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Bairro do Pici em Fortaleza** - Ceará. 2021. 54 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas)-Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

²²⁰ ROMEIRO, *loc. cit.*

proporcionadas por tal mecanismo.²²¹

De fato, o zoneamento é um dos principais instrumentos para o estabelecimento do ordenamento territorial, especialmente no processo de elaboração do plano diretor, tendo em vista que trata de regras para o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, tornando possível o estabelecimento de regras variadas para porções da cidade com diferentes características, tendo como objetivo determinar a função social daquele espaço, fazendo cumprir as diretrizes gerais da política urbana.²²²

Apesar de amplamente utilizado no planejamento territorial em cidades do mundo inteiro, nem sempre o citado instrumento produziu resultados positivos. Importa destacar que o apego à concepção formal do espaço acabou produzindo subdivisões e funções específicas, como nichos dedicados somente para moradia, ou para o comércio, ou para a indústria ou para os serviços, fato que contribui para o espraiamento da cidade, gerando problemas quanto à mobilidade urbana, devido ao aumento do fluxo de pessoas de pontos específicos das cidades para outros. Além disso, tal instrumento também já foi utilizado para promover segregações sociais, raciais e étnicas.²²³

No entanto, o zoneamento, a partir da década de 80, no Brasil, passou a ser utilizado de uma forma diferente, especialmente a partir do desenvolvimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Tais zonas se contrapõem à concepção tradicional, delimitando espaços que não cumprem os parâmetros legais de uso e ocupação do solo, caracterizando-se como assentamentos precários e irregulares. Os objetivos desse zoneamento específico são: a criação de normas para tais territórios, para que a flexibilização dos parâmetros possibilite a sua formalização e o consequente acesso aos serviços públicos e à terra urbana, bem como a demarcação dos territórios que precisam ser priorizados para o desenvolvimento da política habitacional.²²⁴

Desse modo, o zoneamento divide o território urbano, ordenando a cidade com a identificação das áreas e suas características. Para isso, o poder público precisa levar em consideração a participação da população local, o ambiente natural e o construído, as atividades

²²¹ ROMEIRO, *loc. cit.*

²²² ROMEIRO, *loc. cit.*

²²³ MARIANO, Cynara Monteiro; DE CARVALHO, Harley Sousa; BARBOSA, Guilherme Bezerra. **A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazios pelo município de Fortaleza: um indicativo do abandono das ZEIS como instrumento de política urbana e de regularização fundiária na cidade?** *Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 6, n. 2, p. 63-83, 2020.

²²⁴ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, *loc. cit.*

a serem desenvolvidas e a preservação do meio ambiente, condicionando as funções da propriedade conforme as atividades existentes, proporcionando, ainda, a infraestrutura e os serviços aliados aos seus aspectos sociais, econômicos e culturais. A partir do zoneamento, utilizado como instrumento de planejamento público, surgem as zonas especiais, que traz a implementação da política urbana para habitação como uma característica marcante.²²⁵

Dessa forma, desde a criação das ZEIS, esta tem sido usada como estratégia para viabilização de regularização fundiária de assentamentos precários, permitindo a flexibilização dos índices construtivos em algumas partes especificamente delimitadas da cidade, que se formaram espontaneamente, e se encontram, normalmente, em uma realidade diferente daqueles presentes na cidade formal,²²⁶ sendo, também, resultado das reiteradas tentativas dos movimentos sociais em evitar remoções de assentamentos auto produzidos e irregulares.²²⁷

As ZEIS não são somente um instrumento de regularização jurídica da moradia. Trata-se de um instrumento de política urbana e regularização fundiária, inspirado por ideais amplos de reforma urbana, que buscam a promoção de direitos fundamentais utilizando como fundamento a gestão territorial democrática e participativa, servindo de meio de proteção contra ações de remoção, desestimulando o uso da propriedade em desacordo com sua função social e buscando, por fim, a concretização do direito à moradia digna.²²⁸

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, com o nascimento de um novo ordenamento jurídico e com o reconhecimento de novas formas de planejar e gerir o espaço urbano que ocorreram modificações na utilização do zoneamento como instrumento de planejamento urbano.²²⁹

Tal mudança se deve às novas necessidades na execução da política urbana pelos municípios, que não mais podem executar uma política urbana excludente, devendo cumprir com as diretrizes para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Assim, o zoneamento passou

²²⁵ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rego; SOARES, Jacqueline Alves. **Regularização fundiária em zonas especiais de interesse social: aspectos jurídicos e políticos da experiência do PIRF nas ZEIS do Bom jardim, Poço da draga e Pici.** In BARREIRA, Irllys; GONÇALVES, Danielly; Dantas, Eustógio. *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF).* Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2021.

²²⁶ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza.** *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul/dez 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012_art_cfsfreitas.pdf. Acesso em: 20 mai. 2022.

²²⁷ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²²⁸ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, *loc. cit.*

²²⁹ ROMEIRO, *loc. cit.*

a ser utilizado como um instrumento de planejamento urbano, deixando de se limitar ao estabelecimento de divisões entre as zonas rurais e urbanas. Esse novo modelo estabelece objetivos de planejamento para as diferentes porções do território do município, onde tais objetivos se tornam essenciais na definição das prioridades expressas no plano diretor para fins de vinculação das peças que compõem o orçamento municipal.²³⁰

Importa destacar que a ZEIS é um instituto jurídico e político da política urbana, que se encontra na alínea “f”, do inciso V do art. 4º da Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade,²³¹ que visa priorizar os investimentos públicos em áreas predominantemente de baixa renda, sendo elas públicas ou privadas, por meio da regularização fundiária e urbanística, tendo como fim a efetivação do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.²³²

A legislação federal consolidou a ZEIS com o advento da Lei nº 11.977, tendo em vista as diretrizes do novo marco legal urbano brasileiro adequando o tratamento da regularização fundiária em nível federal às diretrizes da política urbana expressas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, especialmente quanto ao estabelecimento de um regime jurídico especial para regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda.²³³ De fato, a ZEIS foram previstas no Estatuto da Cidade, mas somente vieram a ser regulamentadas em 2009, com a promulgação da Medida Provisória nº 459/09, convertida na Lei nº 11.977/2009,²³⁴ que conceituou ZEIS para efeitos de regularização fundiária em assentamentos urbanos, conferindo precisão

Outro marco legal relevante quanto ao tema é a Lei nº 13.465/2017, que trouxe modificações quanto ao regime jurídico da regularização fundiária, importante instrumento que tem uma estreita relação com a função exercida pelas ZEIS, tendo em vista que a referida lei dispensa a utilização do zoneamento especial de interesse social para fins de regularização de moradia, facilitando que o poder público confira a segurança da posse sem que a ela esteja atrelada ao dever de urbanizar, ao fornecimento vinculativo de infraestrutura e aos serviços públicos, dando espaço para a manutenção de uma prática histórica de precarização da vida

²³⁰ ROMEIRO, *loc. cit.*

²³¹ ROMEIRO, *loc. cit.*

²³² FERREIRA, Jéssica do Nascimento; PONTE, Thais Oliveira. **A regulamentação das ZEIS em Fortaleza e a luta social pelo direito à cidade.** In: Conexão Unifametro 2019 - Fortaleza- CE, 2019. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/conexaounifametro2019/trabalho/124161>. Acesso em: 17 jun. 2022

²³³ ROMEIRO, *loc. cit.*

²³⁴ ROMEIRO, *loc. cit.*

humana nas cidades.²³⁵

Independente da nova lei, é fato que o zoneamento especial deve atender à política urbana municipal que está atrelada às diretrizes indicadas pelo Estatuto da Cidade. Tais fatos, fazem das ZEIS um importante instrumento viabilizador de política habitacional para moradia adequada, a ser previsto pelo Plano Diretor Municipal, devendo ser detalhadamente descrito, por norma específica, podendo, ainda, estar vinculado a um plano específico de urbanização que contenha seu formato de execução, como é o caso dos Planos Integrados de Regularização Fundiária - PIRF.²³⁶

Desse modo, o zoneamento como instrumento de planejamento urbano passa a ser fundamental na aplicação dos instrumentos de política urbana, pois é com a divisão do território urbano e com a definição dos objetivos de planejamento para cada porção do território, que é possível qualificar quais instrumentos de política urbana devem ser aplicados nas áreas determinadas.²³⁷

É essencial lembrar que uma das diretrizes gerais da política urbana consiste na regularização fundiária e na urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, no qual o ordenamento jurídico deve conduzir, necessariamente, para a regularização fundiária de assentamentos informais.²³⁸

A ZEIS pode ser entendida como um instrumento materializador do direito à moradia, possibilitando que as necessidades daqueles que o poder econômico e político desconsidera, sejam atendidas, equilibrando as relações sociais. Além disso, como ferramenta de planejamento, reverte o estado de segregação espacial, garantindo que as camadas mais pobres tenham acesso ao desenvolvimento da cidade.²³⁹

É uma ferramenta que promove condições de realização da cidadania, uma vez que proporciona a transformação de situações de fato em de direito, a partir do respeito às características do local ocupado. Levando em consideração a desigualdade social, econômica e cultural, a aplicação das ZEIS apresenta-se, sob esse raciocínio, como um meio de materializar

²³⁵ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²³⁶ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²³⁷ ROMEIRO, *loc. cit.*

²³⁸ ROMEIRO, *loc. cit.*

²³⁹ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

o princípio constitucional da igualdade.²⁴⁰

As ZEIS devem estar previstas no plano diretor ou em outra lei municipal, que determinará o interesse público na urbanização e na regularização fundiária de áreas da cidade ocupadas por uma população de baixa renda, em que devem ser estabelecidas normas especiais de parcelamento, uso, ocupação do solo, para assegurar o direito à cidade e à moradia e o direito subjetivo à regularização fundiária dos ocupantes de assentamentos informais.²⁴¹ Além disso, para que essa inclusão se efetive, é necessária uma intensa luta dos movimentos sociais urbanos visando a materialização de um direito já garantido na Constituição de 1988. Apesar da conquista, a implementação do instrumento ainda enfrenta muitos desafios até os dias atuais.²⁴²

Importa mencionar que atualmente, as ZEIS possuem dois objetivos primordiais ligados à sua existência, sendo eles, a regularização fundiária e a reserva de terras destinada à habitação.²⁴³ Dessa forma, as Zonas Especiais de Interesse Social são espaços onde é possível um tratamento diferenciado dos índices urbanísticos, mais simples e menos elitista, tendo em vista a existência de circunstâncias de fato das localidades, de forma que assegure o direito à moradia inserido no art. 6º da Constituição Federal.²⁴⁴

Assim, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por uma população de baixa renda é parte de uma mudança no tratamento dos assentamentos informais, na qual a aplicação das ZEIS é fundamental por ser o instrumento jurídico que permite materializar este direito que decorre do art. 182 da Constituição Federal, e do já mencionado, inciso XIV do art. 2º do Estatuto da Cidade.²⁴⁵

Por conta disso, as ZEIS podem ser reconhecidas como instrumento que sintetiza as diretrizes e os princípios norteadores do Estatuto da Cidade, pois podem ser realizadas diversas ações por meio desse instrumento, sendo elas, o combate à especulação imobiliária, a promoção da regularização fundiária, por conta da flexibilização dos índices urbanísticos e a adoção de práticas de gestão democrática e participativa, por meio da formação de conselhos

²⁴⁰ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²⁴¹ ROMEIRO, *loc. cit.*

²⁴² FERREIRA, Jéssica do Nascimento; PONTE, Thais Oliveira. **A regulamentação das ZEIS em Fortaleza e a luta social pelo direito à cidade.** In: Conexão Unifametro 2019 - Fortaleza- CE, 2019. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/conexaounifametro2019/trabalho/124161>. Acesso em: 17 jun. 2022

²⁴³ ROMEIRO, *loc. cit.*

²⁴⁴ DALLARI, Adilson de Abreu, **Instrumentos da política urbana:** art. 4º. In: ESTATUTO DA CIDADE: comentários à Lei Federal 10.257/20010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 81

²⁴⁵ ROMEIRO, *loc. cit.*

locais que atuam em diferentes fases da elaboração do plano urbanístico.²⁴⁶

Importa frisar que a aplicação das ZEIS, coloca fim à noção de impossibilidade de instalação de serviços públicos em ocupações, justificando-se pela ilegalidade urbanística e fundiária desses locais, que frequentemente era retomada pelas autoridades públicas. Ademais, por ser uma zona especial, é possível um controle maior do Poder Público à utilização dessas áreas que são destinadas, prioritariamente, para a habitação de interesse social.²⁴⁷

Assim, a utilização das ZEIS, como forma de zoneamento especial, significou uma profunda mudança na utilização desse instrumento, na medida em que passa a reconhecer a ilegalidade urbana como parte da cidade, estabelecendo o zoneamento com o objetivo de inclusão urbana.²⁴⁸

De fato, é a partir de um contexto com várias distorções produzidas na ordem jurídico-institucional, com a ampliação de desigualdades econômicas e injustiças sociais, que o movimento pela reforma urbana no Brasil passa a pautar a ZEIS como um instrumento a ser utilizado para o reconhecimento de assentamentos informais como integrantes da cidade. Assim, o movimento da reforma urbana utilizou um instrumento tradicional de planejamento, o zoneamento, para efetivar a sua estratégia de consolidação do direito à moradia das populações ocupantes de áreas que estavam destinadas para outro fim, que não o de moradia.²⁴⁹ Desse modo, o papel que cumpre à demarcação de áreas como ZEIS deve alcançar a viabilização do direito à cidade, nele contido o direito à moradia adequada. Esse fato, impõe o fato que tal instrumento é fundamental para o reequilíbrio das relações sócio urbanas dentro do quadro caótico das cidades brasileiras.²⁵⁰

Assim, uma das primeiras experiências de aplicação desse instrumento ocorreu em Recife, no Estado de Pernambuco, na década de 80, com a edição do Decreto Municipal que criou áreas especiais, onde deveriam estar estabelecidos parâmetros urbanísticos especiais e comissões de legalização da posse da terra. Tais áreas somente foram reconhecidas após um longo processo de negociação, por meio do Projeto de Lei do PREZEIS (Programa de

²⁴⁶ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁴⁷ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²⁴⁸ ROMEIRO, *loc. cit.*

²⁴⁹ ALFONSIN, Betânia. **Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade.**In: direito urbanístico e política urbana no brasil. Edésio Fernandes (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 219-220.

²⁵⁰ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS. *loc. cit.*

Regularização Fundiária em ZEIS) que deu origem à Lei Municipal nº 14.947.²⁵¹ E somente em 1995 as ZEIS foram instituídas em Recife, onde duzentas das quinhentas favelas existentes na cidade à época foram classificadas como ZEIS.

Logo após, o instituto foi utilizado em Diadema, na região metropolitana de São Paulo. Estas experiências fizeram com que esse instituto passasse a ser considerado uma importante ferramenta para a concretização dos ideais da política urbana presente no ordenamento jurídico brasileiro em um contexto pós Constituição de 1988.²⁵²

Em Fortaleza, as ZEIS foram incluídas no Plano Diretor Participativo de 2009 (PDPFor), após forte pressão social, tendo em vista que a previsão legal desses instrumentos pode se configurar como entrave aos interesses do campo empresarial, que enfrenta mais obstáculos para a apropriação territorial e consequente obtenção de lucros. Assim, a inclusão das ZEIS no PDPFor busca inverter algumas prioridades, antes, aparentemente intocáveis, na medida em que se torna possível a regularização de áreas irregulares, subutilizadas e ocupadas pela população de baixa renda²⁵³.

4.2 A experiência da cidade de Fortaleza na implementação do instrumento das ZEIS

Tendo como enfoque a cidade de Fortaleza, é de extrema necessidade que se analise o histórico presente na elaboração do Plano Diretor Participativo e da implementação do instrumento das ZEIS, que se relaciona fortemente com a participação popular e a implementação de uma política pública que visa efetivar o direito à moradia em seu aspecto amplo.

O planejamento urbano tem espaço na cidade de Fortaleza a partir de meados do século XIX, com a formulação de uma planta urbanística com viés embelezador da área central da cidade. Posteriormente, entre 1930 e 1940, foram formuladas propostas de estruturação viária, com direções para a expansão urbana. Foi somente a partir de 1960 que foram definidas diretrizes setoriais em escala local e metropolitana e em 1990 foi elaborado o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que tinha pretensões reformistas, porém, sem viabilidade

²⁵¹ ROMEIRO, *loc. cit.*

²⁵² MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, *loc. cit.*

²⁵³ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rêgo; SOARES, Jacqueline Alves; COSTA, Lara Paula Meneses; BEZERRA, Thaís Oliveira. **Plano diretor participativo e a gestão democrática da cidade: desafios da participação popular na implementação e revisão do plano diretor participativo de Fortaleza.** *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 10, p. 75167-75182, 2020.

para ser executado, tendo em vista a falta de meios para tal fim.²⁵⁴

Desse modo, a partir das discussões quanto ao Estatuto da Cidade, nasce a necessidade de revisão do plano diretor municipal, tendo como enfoque principal a busca de proposições para a questão da moradia. Importa salientar que essa pauta preencheu a agenda de discussões dos movimentos sociais urbanos da cidade, estando estimulados pelas ações de exigibilidade de direitos, que ocorreram por iniciativa das organizações não governamentais e associações classistas. Tal reivindicação se intensificou em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, com o objetivo de que fosse garantida a inserção de princípios norteadores e instrumentos associados à reforma urbana.²⁵⁵

O atual plano diretor de Fortaleza, foi instituído pela Lei Complementar nº 62, em 2009, recebendo o “sobrenome” participativo, demonstrando, assim, a obrigatoriedade da participação popular no seu processo de elaboração. A sua construção foi precedida da tentativa de elaboração de outro plano diretor, na gestão do prefeito Juraci Magalhães, que não obteve sucesso, por conta da falta de participação popular nesse processo.²⁵⁶

Nesse processo anterior, o papel das ONGs e das Universidades Públicas na capacitação dos atores sociais merece destaque. Ocorre, aqui, a ampliação do conhecimento por parte dos setores populares quanto aos instrumentos da política urbana, reconhecendo a sua pertinência nas estratégias de regularização fundiária e combate à especulação imobiliária.²⁵⁷ Desse modo, os três principais agentes que participaram da elaboração do PDPFor, foram: o Poder Público, em suas diversas secretarias, os empresários, com destaque para a figura do Sindicato da Construção Civil do Ceará – (SINDUSCON-CE) e o campo popular, onde se inserem os movimentos sociais, a academia, as organizações não governamentais e os institutos profissionais²⁵⁸.

Ao longo de três anos, o processo de planejamento foi marcado por manifestações da sociedade, cobrando transparência e participação frente ao Poder Público, com destaque para a articulação social promovida pelo Campo Popular, juntamente com a Prefeitura de

²⁵⁴ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁵⁵ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁵⁶ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²⁵⁷ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁵⁸ MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel**: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 69.

Fortaleza²⁵⁹.

Quando foi finalmente enviado para a Câmara dos Vereadores, em 2004, para votação, o projeto de lei do plano diretor de Fortaleza apresentava enormes problemas técnicos, uma vez que desconsiderava a escala metropolitana, adotava dados ultrapassados no diagnóstico e utilizava os instrumentos do estatuto de forma genérica, sem especificá-los.²⁶⁰ Como raiz desses problemas, é possível reconhecer o não enfrentamento da questão habitacional por parte dos gestores e da equipe contratada, dado que os momentos de participação foram somente para mero debate. Foi evitado, assim, qualquer mecanismo de participação popular. Assim, mediante os elementos fornecidos pelos responsáveis pela elaboração do plano, foi impetrada uma ação junto ao ministério público, pedindo a anulação do Plano Diretor.²⁶¹

Por conta de inúmeros problemas para além dos aqui relatados, ocorreu um novo processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, agora na gestão da prefeita Luizianne Lins, que durou cerca de quatro anos²⁶². Neste novo processo, remanesce alguns dos problemas já vivenciados anteriormente, como as poucas instâncias de participação popular e a contratação de uma equipe técnica alheia ao processo. No entanto, tendo em vista a ação de sensibilização e capacitação de lideranças do movimento popular, esse novo processo não se realizou de forma avassaladora sobre as entidades comunitárias e instituições não governamentais.²⁶³

Foram realizadas audiências públicas setoriais em diferentes áreas de participação, conforme instituído pelo Comitê Gestor do Plano Diretor, momentos em que foram apresentadas propostas pelas lideranças comunitárias, tendo em vista as suas expectativas sobre as áreas. Com isso, ao final das audiências, foram incorporadas ao Plano Diretor ora em revisão, dezenas de ZEIS, em seus tipos, sendo de ocupação ou de vazios urbanos.²⁶⁴

Além disso, foram incluídos no Plano Diretor, e classificado como ZEIS, alguns conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, entre 1988 e 2004, que, contraditoriamente, se encontram com sua situação fundiária irregular. Desse modo, destaca-se que o Poder Público passou a utilizar o instrumento das ZEIS para regularizar

²⁵⁹ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶⁰ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶¹ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶² CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²⁶³ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶⁴ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

situações que a própria Administração ocasionou.²⁶⁵

Posteriormente à votação na Câmara dos vereadores, inicia-se uma nova etapa, a de implementação dos instrumentos urbanos inseridos no PDPFor, que está submetido a algumas dinâmicas que comprometem o planejamento municipal do território, como a descontinuidade dos processos de planejamento urbano, a partir da mudança de gestão política, a fragmentação política interna da gestão municipal, a inexistência de técnicos qualificados e a subtração de práticas de planejamento participativo na política municipal.²⁶⁶

Apesar dessa situação, alguns avanços precisam ser reconhecidos, tendo em vista as condições e os resultados dos planos anteriores. Afinal, a elaboração do Plano Diretor, conforme os conteúdos do Estatuto da Cidade, garante à sociedade elementos participativos essenciais. Foi a partir da elaboração do plano diretor, que se tornou possível a inserção do instrumento das ZEIS na cidade de Fortaleza.²⁶⁷

Importa destacar que a inserção das ZEIS no Plano Diretor tem o intuito de viabilizar transformações estruturais na implementação da política urbana, tendo em vista que se trata de um instrumento que reúne diversos setores conflitantes da cidade, que disputam constantemente o território. Por conta dessa tensão, o tema foi adotado em várias atividades de capacitação e qualificação dos representantes de comunidades, promovidas por ONGs e movimentos sociais, dando enfoque ao conhecimento da área e na exposição de contradições presentes na cidade, onde a degradação ambiental e o desenvolvimento disputam territórios.²⁶⁸

As ZEIS podem ser classificadas de acordo com suas características de uso e ocupação da área urbana, podendo recair sobre áreas ocupadas ou não ocupadas. Sendo assim, pode-se identificar um tipo de ZEIS com ocupação e outro tipo sem ocupação, o primeiro tipo incide em áreas públicas ou privadas ocupadas por população de baixa renda em assentamentos precários, onde é possível ocorrer a regularização fundiária.²⁶⁹ E o segundo tipo, consiste em vazios urbanos, que podem ser áreas de prioridade para reassentamentos ou para a produção de Habitação de Interesse Social.

Desse modo, as ZEIS foram conceituadas e classificadas no Plano Diretor de

²⁶⁵ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶⁶ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶⁷ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶⁸ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁶⁹ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

Fortaleza²⁷⁰, tendo sido delimitados 135 territórios, sendo estes divididos em três tipos, denominados de ZEIS tipo I (ZEIS 1)²⁷¹, que são caracterizadas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, ZEIS tipo II (ZEIS 2)²⁷², que são loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos de Habitação de Interesse Social (HIS), mas que possuem condições precárias, e ZEIS tipo III (ZEIS 3)²⁷³, sendo terrenos vazios localizados em áreas dotadas de infraestrutura básica e que devem ter como prioridade a construção Habitação de Interesse Social.²⁷⁴

Relacionando a distribuição territorial das áreas de ZEIS em relação ao crescimento urbano de Fortaleza, é possível afirmar que, apesar do crescente número de famílias vivendo em áreas de favela da cidade e a quantidade de conjuntos habitacionais ainda em situação de irregularidade fundiária, é preciso considerar que a aplicação desse instrumento pode ser revista

²⁷⁰ Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

²⁷¹ 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.

§ 1º São inválidas e sem eficácia como Áreas de Zona Especial de Interesse Social - 1 (ZEIS - 1) as áreas que, embora situadas dentro dos limites da ZEIS-1, sejam constituídas de:

I — imóveis vazios, não utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da propriedade;

II — imóveis ocupados por qualquer atividade, que não sejam utilizados pela população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularidade da ocupação.

§ 2º Aplica-se a esses terrenos de que trata o § 1º o que dispõe a legislação urbana para a zona em que se situam os mesmos.

§ 3º O enquadramento desses terrenos será feito pelos órgãos municipais competentes, quando solicitado pelo interessado, através de parecer técnico.

²⁷² 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.

²⁷³ Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas 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.

§ 1º - Caberá ao Poder Público Municipal elaborar Plano de Intervenção para cada ZEIS 3, no qual serão delimitadas as áreas precisas de aplicação das diretrizes contidas neste artigo, respeitados os procedimentos sequenciais dos arts. nº 208 a 217 deste Plano Diretor, e em conformidade com os arts. 5º e 8º do Estatuto da Cidade.

§ 2º - Os proprietários que implementarem projetos habitacionais de interesse social nos terrenos vazios contidos nas ZEIS 3 serão beneficiados com a transferência de todo o potencial construtivo da propriedade para as áreas passíveis de importação deste parâmetro.

§ 3º - Nas ZEIS 3 com predominância de edificações subutilizadas e não utilizadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, poderão, conforme o interesse público, além do disposto no caput, visar à requalificação urbanística e à dinamização econômica e social.

²⁷⁴ FERREIRA; PONTE, *loc. cit.*

e ampliada com as revisões futuras dos planos diretores, caso seja bem-sucedida.²⁷⁵ É possível observar, também, que grande parte dos territórios aprovados como ZEIS se concentram nas faixas de praia e nas suas imediações. Demarca-se, aqui, uma evidente reação das comunidades que vivem nessas áreas em relação às pressões exercidas pelo setor imobiliário para a remoção dessas famílias e apropriação dessas áreas.²⁷⁶

Desse modo, o município de Fortaleza passa a contar com um importante instrumento de planejamento urbano, de zoneamento, de regularização fundiária, de direcionamento dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano e de viabilização de habitações de interesse social. No entanto, observa-se que, treze anos após a promulgação do primeiro plano participativo de Fortaleza, nenhum dos três tipos de ZEIS previstos no referido documento foi alvo de esforços sistemáticos do Poder Público para a sua efetivação.²⁷⁷

Ocorre que 2009 também foi o ano do lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, e passou a ser, conforme demonstrado no capítulo anterior, a principal resposta estatal para a questão habitacional. É importante pontuar que várias cidades brasileiras utilizaram o PMCMV como fator de esvaziamento do desenvolvimento novas políticas públicas, uma vez que o programa dava uma resposta rápida e para um número relativamente grande de pessoas, enquanto um instrumento como a ZEIS tem uma aplicação de longo prazo, com diversas etapas, tornando-se desinteressante aos olhos do gestor público²⁷⁸.

Apesar de as ZEIS estarem delimitadas e especificadas no Plano Diretor de 2009, para a sua implementação foi estabelecido um processo, que somente se iniciou 4 anos após a promulgação do Plano Diretor.²⁷⁹ Podemos destacar etapas marcantes: a instauração de um Conselho Gestor; a elaboração dos Planos de Regularização Fundiária; a aprovação das minutas normativas específicas e a implementação do plano de regularização fundiária.

Tais etapas consistem, primeiramente, na elaboração de um plano integrado de regularização fundiária, para as ZEIS tipo I e tipo II, que pode ser entendido como um conjunto de ações integradas que visam o desenvolvimento global das áreas delimitadas, elaboradas em uma parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade

²⁷⁵ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁷⁶ FREITAS; PEQUENO, *loc. cit.*

²⁷⁷ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, *loc. cit.*

²⁷⁸ MARIANO; DE CARVALHO; BARBOSA, *loc. cit.*

²⁷⁹ FERREIRA; PONTE, *loc. cit.*

urbana²⁸⁰.

Esse trabalho se propõe a uma breve análise do processo de consolidação da ZEIS tipo 1 na cidade de Fortaleza, tendo em vista que esse processo é o que se encontra em um processo mais avançado de implementação. Importa destacar que cada tipo de ZEIS detém especificidades e objetivos diferentes. Os objetivos da presente ZEIS é: a execução das funções sociais; a viabilização da regularização fundiária e urbanística; a subtração dos riscos em ocupações de áreas impróprias; o aprimoramento da proposta de infraestrutura urbana; e a promoção do desenvolvimento humano dos ocupantes²⁸¹.

Para dar início a esse processo, foram priorizadas 10 (dez) dentre as 45 (quarenta e cinco) ZEIS tipo I existentes em Fortaleza e delimitadas no PDPFor. Tal escolha fez-se necessário para dar início ao processo de implementação das ZEIS, de modo que esses territórios recebam as primeiras análises e os primeiros estudos em caráter experimental, com a finalidade da realização de um processo que atendesse às necessidades reais de cada comunidade ²⁸².

Desse modo, foram instituídos Conselhos Gestores, por meio do Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018, que possuem a atribuição de acompanhar a elaboração, a implantação e o monitoramento do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF). Tais conselhos têm caráter consultivo e deliberativo, sendo composto de forma pluralista, respeitados os modos de representação equitativa, entre os órgãos públicos e os moradores locais, conforme o art. 6º do citado decreto.²⁸³

Assim, no segundo semestre de 2018, ocorreram as eleições dos Conselhos Gestores das dez ZEIS prioritárias. As comissões eleitorais responsáveis pela organização das eleições eram compostas por membros da comunidade, do poder público, das Universidades e dos Movimentos Sociais. Importa destacar que os Conselhos Gestores possuem mandato de 2 (dois) anos, tendo como atribuição principal as deliberações sobre o PIRF, conforme explicitado

²⁸⁰FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 10 mai. 2022

²⁸¹FELIX, *loc. cit.*

²⁸²FELIX, *loc. cit.*

²⁸³FORTALEZA. **Decreto nº 14.211, 21 de maio de 2018**. Disciplina os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. Diário Oficial do Município nº 16.264, Ano LXIII, Fortaleza, 22 de maio de 2018.

anteriormente.²⁸⁴

É possível afirmar que os Conselhos Gestores são, dentro da organização das ZEIS, a estrutura que melhor externaliza a participação popular e a relação do povo com o Poder Público, uma vez que é composto por moradores das comunidades sobre as quais se trata o PIRF, eleitos por votação local, deixando, assim, explícita a legitimidade desses representantes.

Importa destacar que o Plano diretor, traz, também, em seu artigo 269, as diretrizes que devem constar nos Planos Integrados de Regularização Fundiária, sendo eles, a integração dos assentamentos informais à cidade formal, do traçado viário das ZEIS com o sistema viário do seu entorno, a inclusão social, com atenção aos grupos sociais vulneráveis, a promoção do desenvolvimento humano e comunitário, com a redução das desigualdades de renda, além do respeito às toda e qualquer diversidade, a articulação das políticas públicas para a promoção humana, a qualidade ambiental dos assentamentos, o controle de uso e ocupação do solo, o planejamento e a gestão democráticas e o respeito à cultura local e às características específicas de cada localidade.²⁸⁵

Desse modo, o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), é um dos instrumentos do PDPFor para as Zonas Especiais de Interesse Social, que como objetivo o desenvolvimento das áreas nas dimensões: urbanística, jurídica, socioeconômica, de infraestrutura, ambiental, de acessibilidade e mobilidade urbana. Para isso, o plano conta com ações integradas do Poder Público municipal com os moradores das localidades.²⁸⁶

Além disso, os PIRFs possuem seis eixos principais: diagnóstico da realidade local; normatização especial de edificação; parcelamento e uso e ocupação do solo; plano de urbanização; plano de regularização fundiária; plano de geração de trabalho e renda; e plano de participação comunitária e desenvolvimento social. Deve, ainda, existir um relatório final que compatibilize todos os planos, fazendo a sua integração.²⁸⁷

Os PIRFs das ZEIS em Fortaleza foram viabilizado por meio do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) em uma contratação das três maiores Universidades do Município, sendo a Universidade Federal do Ceará (UFC), responsável pelos PIRFs do Bom Jardim, do Pici e do Poço da Draga, a Universidade Estadual do Ceará (UECE), responsável

²⁸⁴ CASIMIRO; XAVIER; SOARES, in: BARREIRA; GONÇALVES; DANTAS, *loc. cit.*

²⁸⁵ FORTALEZA, 2009, *op. cit.*

²⁸⁶ FELIX, *loc. cit.*

²⁸⁷ FELIX, *loc. cit.*

pelos PIRFs das ZEIS do Lagamar, do Moura Brasil e Pirambu, a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), responsável pelos PIRFs das ZEIS Praia do Futuro, Mucuripe e Serviluz e o Instituto Federal do Ceará (IFCE), responsável pelo PIRF da ZEIS do Dionísio Torres, chamada de Vila Vicentina.²⁸⁸ Destaca-se que o PIRF da Vila Vicentina vivenciou uma experiência particular, uma vez que a parceria entre o Instituto Federal e a Prefeitura de Fortaleza não obteve sucesso. Desse modo, o próprio IPLANFOR produziu o referido documento.

Tal parceria é extremamente importante, tendo em vista a colaboração entre o Poder Público Municipal e o desenvolvimento de pesquisas científicas nas Universidades, que visem o desenvolvimento da cidade, com o intuito de dar qualidade e novas visões para o planejamento urbano de Fortaleza.²⁸⁹

Desse modo, a construção dos PIRFs ocorreu, de acordo com as especificidades de cada localidade, em consonância com os princípios, diretrizes e objetivos elencados no PDPFor. Os referidos planos foram enviados para aprovação na Câmara dos Vereadores, ainda em 2020, pelo então prefeito Roberto Cláudio (PDT), no entanto, encontram-se “travadas”, sem perspectiva de votação já no ano de 2022²⁹⁰.

A aprovação dos Planos Integrados de Regularização pela Câmara dos vereadores é mais uma das etapas a ser realizada para a concretização do direito à moradia das milhares de pessoas que vivem hoje em assentamentos precários em Fortaleza.

4.3 A essencialidade da participação popular na efetivação das ZEIS em Fortaleza

A inserção das ZEIS no PDPFor foi um diferencial, pois viabilizou a ocorrência de transformações estruturais na implementação da política urbana. No entanto, a experiência brasileira demonstra que, na implementação do Estatuto da Cidade, o mero reconhecimento dos direitos urbanos não é o suficiente para garantir a inclusão dos grupos historicamente marginalizados.²⁹¹

²⁸⁸ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

²⁸⁹ FELIX, *loc. cit.*

²⁹⁰ SEVERO, Lucas; AZEVEDO, Felipe. **Moradores cobram de vereadores aprovação de projetos de lei de regulamentação fundiária de Zeis**. Fortaleza: Diário do Nordeste, 2022. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/moradores-cobram-de-vereadores-aprovacao-de-projetos-de-lei-de-regulamentacao-fundiaria-de-zeis-1.3223134>. Acesso em: 20 mai. 2022

²⁹¹ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

Nesse sentido, os espaços institucionais de participação, especialmente no contexto do planejamento urbano, frequentemente evidenciam as incongruências e fragilidades da relação do Estado com a população pobre. Assim, os dispositivos advindos do Estatuto da Cidade, como as audiências públicas e os conselhos, muitas vezes são limitados e são utilizados somente para legitimar a ação do Estado. Desse modo, o planejamento urbano, que deveria ser uma ferramenta para atender o interesse coletivo, é utilizado para satisfazer interesses de quem detém o poder econômico.²⁹²

Por conta disso, mesmo em um contexto posterior ao Estatuto da Cidade, no qual o cenário político era favorável para a implementação de políticas públicas na cidade de Fortaleza, tendo em vista a presença de partidos progressistas em diversas esferas do poder, a responsabilidade quanto à regulamentação e à implementação das ZEIS recaiu sobre a sociedade civil organizada.²⁹³ Tal organização, aliada com um processo de extensa luta popular, teve como resultado a priorização da elaboração dos PIRFs de 10 ZEIS tipo 1, do total de 45 existentes na cidade de Fortaleza e delimitados no PDPFor.²⁹⁴

O processo de luta popular pela efetivação das ZEIS na cidade de Fortaleza, demonstra a evidente dimensão política do planejamento urbano. Desse modo, as tomadas de decisões quanto a implementação de políticas públicas está extremamente vinculada à capacidade de mobilização, negociação e com a efetivação de alianças dos agentes sociais do que com o rigor técnico-científico, relevância ou pertinência dos projetos em pauta.²⁹⁵

Tal condição explícita na definição das ZEIS como prioritárias ou não. Tal classificação não tem relação com o nível de precariedade ou de facilidade para a regularização fundiária, mas somente com a capacidade política de pressão e negociação dos territórios, especialmente durante o período do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário da ZEIS, ativo entre 2013 e 2015, e posteriormente durante a Comissão de Acompanhamento da Regulamentação e Implantação da ZEIS, que correu entre 2016 e 2017.²⁹⁶

Desse modo, é de extrema necessidade que os produtos do planejamento urbano sejam apropriados pelos interessados politicamente em sua implementação, para que as informações urbanísticas, legais, geográficas, sociais resultante desse plano, funcionem como

²⁹² FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

²⁹³ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

²⁹⁴ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

²⁹⁵ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

²⁹⁶ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

ferramentas de luta para melhorias urbanísticas no território, diante da agenda de planejamento do Poder Público.²⁹⁷

O Fórum Permanente da ZEIS é um espaço institucional que merece destaque, uma vez que tem a função de articulação, consulta e deliberação dos vários segmentos que o integram: poder público, universidade, movimentos populares e organização da sociedade civil. Este espaço busca assegurar a participação popular, em um exercício de cidadania e democracia.²⁹⁸ Tal instrumento possui diversas atribuições quanto ao acompanhamento das ZEIS, especialmente na implementação e manutenção dos conselhos gestores e na efetivação dos PIRFs. Vale salientar que o Fórum é resultado da luta popular pelo reconhecimento e pela valorização das ZEIS em Fortaleza, que só foi efetivado após vários anos de pressão social.²⁹⁹

Ademais, é preciso apontar que a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD) é uma organização da sociedade civil, que foi essencial no processo de pressão frente ao Poder Público, para a implementação das ZEIS, uma vez que serviu de verdadeiro espaço de articulação das comunidades afetadas por esse instrumento. A FLMD surgiu em 2014, a partir do encontro de diversos grupos, organizações e entidades que estavam envolvidos nas lutas pelo Direito à Moradia e pelo Direito à Cidade em Fortaleza.³⁰⁰

Importa destacar que a desvirtuação da participação popular é um processo que ocorre com vários instrumentos urbanísticos que se propõem a intervir nos privilégios das classes dominantes. Desse modo, nas ZEIS, a disputa pela produção e apropriação do espaço urbano é conduzida para um ambiente fechado, em uma lógica organizacional, com reuniões periódicas e pautas definidas. Ocorre, aqui, a institucionalização da luta de classes, esvaziando os outros espaços de luta. Assim, o que antes consistia em um confronto político direto, hoje, se adequa a vocabulários técnicos, negociando mudanças compatíveis com cada gestão.³⁰¹

Existem, também, alguns casos extremos dessa experiência, no qual Conselhos Gestores foram omitidos, onde grandes empreendimentos foram aprovados sem a discussão ou anuência dos moradores da referida ZEIS. Em outros casos, as decisões ocorriam de forma

²⁹⁷ FROTA; MAFALDO; FREITAS, *loc. cit.*

²⁹⁸ PREFEITURA DE FORTALEZA. **Iplanfor realiza abertura do Fórum Permanente das ZEIS Fortaleza.** Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/iplanfor-realiza-abertura-do-forum-permanente-das-zeis-fortaleza-nesta-sexta-feira-02-12>. Acesso em: 20 mai. 2022

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ WIKI FAVELAS. **Frente de Luta por Moradia Digna.** Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Frente_de_Luta_por_Moradia. Acesso em: 20 jun. 2022.

³⁰¹ MATTOS, *loc. cit.*

“escondida”, com a presença de poucos representantes sociais e diversos membros da prefeitura alinhados com o mercado imobiliário, fazendo dos espaços participativos, grandes fachadas para cumprir uma exigência legal³⁰².

Apesar dessa prática ocorrer em diversas experiências ao longo do Brasil, ela não é tão perceptiva, tendo em vista o uso de uma série de mecanismos de controle, que contribuem para camuflar esse processo. Uma prática comum, como exemplo desta falsa participação fica evidente, é a apresentação para os territórios de planos e projetos de intervenção completamente prontos, tecnicamente complexos, que não são enviados previamente para a leitura, ocorrendo, assim, sem espaço de questionamento³⁰³.

Tais atitudes manipulam o processo participativo, tornando tais espaços, como o dos conselhos gestores das ZEIS, mais consultivos ou informativos do que deliberativos. Desse modo, a grande problemática atual não se refere à escassez de instâncias participativas, que já existem em um número considerável, mas sim na qualidade dessa participação³⁰⁴.

Importa salientar que a população de Fortaleza, ao longo dos últimos anos, desenvolveu algumas estratégias de combate à instrumentalização dos espaços participativos, como, por exemplo, a elaboração de um plano popular de regularização fundiária, que ocorreu na ZEIS Cais do Porto. A partir de um contexto de inconformidade da população e de um desejo de permanência no local, um grupo de moradores se reuniu com o objetivo de formular um plano que exprimisse as aspirações e as necessidades da população local. Tal inconformismo ocorreu por conta de a ZEIS Cais do Porto não estar sendo regulamentada conforme previsão do Plano Diretor Participativo, apesar de ser um território ao lado da ZEIS Serviluz, que está nesse processo.³⁰⁵

Desse modo, esse grupo de moradores, em conjunto com professores e pesquisadores de diversos campos do conhecimento compõe a intitulada “Comissão Titan” que tem como objetivo, exatamente a construção desse Plano Popular para a ZEIS Cais Porto.³⁰⁶

³⁰² MATTOS, *loc. cit.*

³⁰³ MATTOS, *loc. cit.*

³⁰⁴ MATTOS, *loc. cit.*

³⁰⁵ VASCONCELOS, Lara Barreira de; LESSA, Lucas Gollignac. **AS DISCIPLINAS DE PROJETO URBANO E O PLANO POPULAR DO TITANZINHO: UMA EXPERÊNCIA DE DIÁLOGO ENTRE ENSINO E EXTENSÃO.** In: Conexão Unifametro 2020 - Fortaleza- CE , 2020. Disponível em: <<https://www.doity.com.br/anais/conexaounifametro2020/trabalho/167692>>. Acesso em: 11/07/2022 às 21:23

³⁰⁶ VASCONCELOS, Lara Barreira de; LESSA, Lucas Gollignac. **AS DISCIPLINAS DE PROJETO URBANO E O PLANO POPULAR DO TITANZINHO: UMA EXPERÊNCIA DE DIÁLOGO ENTRE ENSINO E EXTENSÃO.** In: Conexão Unifametro 2020 - Fortaleza- CE , 2020. Disponível em: <<https://www.doity.com.br/anais/conexaounifametro2020/trabalho/167692>>. Acesso em: 11/07/2022 às 21:23

Importa salientar que o referido plano foi construído por meio de um processo horizontal, com compartilhamento de decisões quanto ao conteúdo, metodologia, parcerias e prazos para a sua elaboração.³⁰⁷ Assim, tais estratégias são essenciais na busca pela efetivação de uma participação popular real.

³⁰⁷ Ibid.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim, conclui-se que a democracia estatal é vista como uma estrutura de governo que se consubstancia em um processo que emana protagonismo do povo. Tal protagonismo central se caracteriza com a população exercendo a sua cidadania por meio da participação popular, que ocorre junto ao Poder Público, pelas instâncias participativas, utilizando, assim, os instrumentos previstos pela legislação, que são capazes de influenciar as políticas públicas. Além disso, a participação popular é considerada dentro de um governo democrático como um mecanismo que permite a expressão do povo, de forma direta ou indireta, em suas opiniões, carências e interesses, para determinar os rumos do Estado. Tal participação, garante, também, o controle da Administração Pública pela população, por meio da “accountability”, confere àquela a obrigação de prestar contas, a partir do compromisso democrático existente.

Merece destaque o fato de que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade acolhem os postulados da democracia representativa e participativa, especialmente pela sua elaboração ocorrer por meio de um processo dinâmico, contando com a participação de uma sociedade ativa. Além disso, trazem, em seu texto, institutos que buscam consolidar a participação popular, dentre eles, os conselhos gestores, as audiências públicas, o orçamento participativo, o zoneamento urbano, que será abordado aqui, dentre outros.

Desse modo, percebe-se que as instituições participativas proporcionam a vocalização de demandas, a discussão pública e a formação de acordos entre a população organizada e o Estado, por meio de suas instâncias representativas formalmente organizadas que incidem sobre as políticas públicas produzidas e executadas pela Administração, especialmente nos planos e projetos de âmbito municipal, uma vez que estes são o que mais influenciam na vida cotidiana da população.

Entendendo que as políticas públicas são instrumento de implantação de mecanismos para efetivação de serviços públicos, que garantem direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, percebe-se que é extremamente necessária uma ação do Estado para a sua concretização. Nessas áreas, a participação popular em todas as fases, desde a elaboração até a execução, é de essencial importância para uma efetiva implementação do direito à moradia.

Em face dos problemas sociais a serem enfrentados e da necessidade de promoção de políticas públicas diante da nova ordem constitucional, ocorreu, assim, a necessidade uma nova forma de gestão pública, com uma organização estrutural adequada para receber os desejos

da população. Ocorre, no desenvolvimento de políticas públicas habitacionais, a proliferação dos sistemas de gestão democrática mediante a criação de conselhos, comissões e comitês sobre as diversas áreas de atuação do Poder Público.

Importa destacar que tal processo de gestão democrática somente será possível por meio da articulação entre o Poder Público e os cidadãos, pelos mecanismos a serem implementados de forma gradativa e organizada. Somente em uma construção coletiva será possível uma tomada de decisão mais adequada à realidade local, o que ocasionará a racionalização dos recursos e a redescoberta da cidadania em cada indivíduo. Consolidando, assim, os princípios democráticos e participativos na construção de uma cidade mais igualitária.

Destaca-se, ainda, que o direito à moradia, apesar das várias definições ligadas a ele, deve ser adotado em seu aspecto mais amplo possível, com o acesso aos equipamentos urbanos, à segurança, ao transporte, à saúde, à educação e a todos os caracteres necessários para uma vida digna, sendo imprescindível, para isso, a participação popular nos processos de implementação de políticas públicas que tornem factível essa realidade.

Como instrumento de estudo deste trabalho, a ZEIS é, de fato, um instrumento de zoneamento, que delimita o território e traz parâmetros excepcionais para a regulação do espaço urbano, buscando enquadrar uma normatização especial à realidade local. Desse modo, é uma ferramenta essencial para a efetivação do Direito à Moradia, com o devido acesso aos serviços públicos essenciais para uma vida adequada.

Dentro das ZEIS, os Conselhos Gestores são a estrutura a qual mais se consolida a realização da moradia adequada, com o princípio da participação popular, especialmente por seu poder deliberativo e por conta da relação que mantém com o Poder Público, é um instrumento extremamente representativo, uma vez que é composto por moradores das comunidades, eleitos por votação local, deixando, assim, explícita a legitimidade desses representantes.

Desse modo, as ZEIS se firmam como um instrumento de participação popular primordial na efetivação do direito à moradia digna, e a sua legalização é um marco essencial na luta pela permanência da população socioeconomicamente vulnerável na cidade. Sua implementação ocorre predominantemente devido aos esforços da sociedade civil organizada, tendo em vista que não é possível verificar, por parte do Poder Público, atitudes espontâneas para a efetivação desse instrumento, e, quando o faz, restringe ou dificulta o processo de participação, com prazos e orçamentos irrealistas, muitas vezes, inexecutáveis, tendo em vista o que foi detectado no caso do Município de Fortaleza, como já exposto em capítulo próprio.

Percebe-se, aqui, que o maior desafio da efetiva participação popular é a pressão que precisa ser exercida pelo povo frente ao Poder Público para efetivar um direito que já está concedido em diversos dispositivos legais. Ocorre, na verdade, uma constante luta popular pelo reconhecimento das vontades do povo, em processos constantes e, frequentemente, exaustivos.

Primeiro, a luta pela normatização dos institutos participativos na Constituição Federal e, posteriormente, no Estatuto da Cidade. Depois, em um plano local, para a normatização desses mesmos institutos no plano diretor, para posterior desenvolvimento de um plano de implementação de alguma política pública que utilize esses instrumentos pelo poder Executivo, onde o número de reuniões e processos é impensável para o efetivo acompanhamento de um cidadão que não tem como única ocupação esse processo.

Desse modo, a pressão realizada pela organização popular, aliada com os movimentos sociais é, com certeza, a força motriz que faz com que o planejamento urbano que visa a desigualdade social saia do papel e seja efetivado. Sem o olhar vigilante e atento da população, tal realidade seguiria invisibilizada, tendo seus direitos fundamentais continuamente negligenciados.

Por fim, vale ressaltar que o agir do Estado, por meio de políticas públicas, necessita da participação popular para uma máxima efetividade, tendo em vista que, somente quem vivencia diariamente a cidade, utilizando os serviços públicos (ou a falta deles), são os mais legitimados para imprimir as necessidades de cada território. Nesse sentido, o instituto das ZEIS, destaca-se como essencial, uma vez que tem exatamente o objetivo de adequação dos parâmetros urbanísticos à realidade local, que só será demonstrada por meio da participação do povo, sendo, assim, uma ferramenta essencial para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente do direito à moradia.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. **Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade.** In: direito urbanístico e política urbana no brasil. Edésio Fernandes (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 219-220.

ARAÚJO, Ruth et al. **Urbanização à brasileira: uma história de desigualdades no acesso à cidade.** In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Anais. Palmas (TO) Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177624-URBANIZACAO-A-BRASILEIRA--UMA-HISTORIA-DE-DESIGUALDADES-NO-ACESSO-A-CIDADE>. Acesso em 21 de jun. 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

BALESTERO, Gabriela Soares. **Orçamentos Participativos como Instrumento de Participação Popular na Efetivação das Políticas Públicas.** Braz. J. Int'l L., v. 8, p. 45, 2011

BARATELLI, A. E. S.; MILANI, P. P. H. **A especulação imobiliária versus o acesso a habitação: temos que fazer a luta pela terra, a luta pela moradia.** Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Três Lagoas - (ISSN 1808-2653), v. 1, n. 30, p. 72-96, 1 dez. 2019.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-Ce: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR.** 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BONDUKI, Nabil Georges. **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo.** 2018.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 de mai de 2022.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo.** Data de publicação: 01/1997. Fonte: Revista de informação legislativa, v. 34, n.133, p. 89-98, jan./mar. 1997

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial.** Revista brasileira de políticas públicas, v. 5, n. 2, 2015.

CARVALHO, Harley Sousa de. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos.** 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade.** In: GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício. (Org.). Desenvolvimento Nacional por uma agenda propositiva e inclusiva: Anais do XXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Curitiba: Íthala, 2020.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas.** Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017.

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

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; XAVIER, Beatriz Rêgo; SOARES, Jacqueline Alves; COSTA, Lara Paula Meneses; BEZERRA, Thaís Oliveira. **Plano diretor participativo e a gestão democrática da cidade: desafios da participação popular na implementação e revisão do plano diretor participativo de Fortaleza.** Brazilian Journal of Development, v. 6, n. 10, p. 75167-75182, 2020.

CASTRO, Karina Brandão. **O papel do orçamento na efetivação de direitos sociais.** Revista da SJRJ, v. 21, n. 40, p. 131-148, 2014.

COSTA, A.M. **Espaço físico urbano e a participação social: a importância da compreensão dos conceitos,** Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 168-179, 2014.

COSTA, Dilvanir José. **O sistema da posse no Direito Civil.** Revista de Informação Legislativa, a. 35, n.139, 1998, p. 109-117. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/391>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. **o cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária** v. 1, n. 2, p. 52-70, maio 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11250>. Acesso em: 15 mai. 2022.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. **Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta.** Participação Popular nas Políticas Públicas, p. 41, 2006.
DA GLÓRIA GOHN, Maria. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.** Cadernos Metrópole, n. 07, p. 09-31, 2002.

DALLARI, Adilson de Abreu, **Instrumentos da política urbana: art. 4º.** In: ESTATUTO DA CIDADE: comentários à Lei Federal 10.257/20010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 81

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DE BRITO ALVES, Fernando; DE SOUZA, Matheus Silveira Silveira. **Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular**. Revista Argumenta, n. 28, p. 107-403, 2018.

DE SOUZA, Maycon Santos; LUIZ, Edson Medeiros Branco. **Direito fundamental à participação popular no poder: perspectivas e desafios jurídicos**. Revista de Direito da Unigranrio, v. 9, n. 2, 2019.

FELIX, Nicolle Caroline Sales. **Políticas urbanas e seu percurso histórico: uma análise da implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Bairro do Pici em Fortaleza - Ceará**. 2021. 54 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas)-Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/at_download/file Acesso em: 20 jun. 2022.

FERREIRA, Jéssica do Nascimento; PONTE, Thais Oliveira. **A regulamentação das ZEIS em Fortaleza e a luta social pelo direito à cidade**. In: Conexão Unifametro 2019 - Fortaleza-CE, 2019. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/conexaounifametro2019/trabalho/124161>. Acesso em: 17 jun. 2022.

FILHO OLIVEIRA, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Democracia e participação popular: As possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade**. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Anais do I Circuito de debates acadêmicos.

FORTALEZA. **Decreto nº 14.211, 21 de maio de 2018**. Disciplina os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências. Diário Oficial do Município nº 16.264, Ano LXIII, Fortaleza, 22 de maio de 2018.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 10 mai. 2022

FORUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial pelo direito à cidade**. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 30 de mai 2022.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul/dez 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12304/1/2012_art_cfsfreitas.pdf. Acesso em: 20 mai. 2022.

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

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte, 2021, disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

HUMANOS, Direitos. **Compilação de Instrumentos Internacionais**. Procuradoria Geral da República. Volumes I e II, 2008. Disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **Direito à moradia adequada e urbanização de favelas: reflexões e desafios para uma nova abordagem**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU. Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 201-232. 2019.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional).

KLUVERS, R.; TIPPETT, J. **Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study**. International Journal of Business and Management. v.5, nr. 7: 46-53, Jul., 2010.

LAGO, Paulo Cesar do. **Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade**. 2010. 276 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E.. **Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática**. Lua Nova, nº 84, 2011.pp. 353-364
LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LIMA, Priscila Gualberto de; FEDOZZI, Luciano Joel; CORRÊA, Gilson César Pianta. **Participação social e habitação popular: paradoxos e dilemas da participação institucionalizada**. Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2016. p. 43-73, 2016.

MACEDO, Paulo Sérgio Novaes de. **Democracia participativa na Constituição brasileira**. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. p.183. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em: 30 mai 2022.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de habitação. A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.

MARIANO, Cynara Monteiro; DE CARVALHO, Harley Sousa; BARBOSA, Guilherme Bezerra. **A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazio pelo município de fortaleza: um indicativo do abandono das ZEIS como instrumento de política urbana e de regularização fundiária na cidade?** *Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 6, n. 2, p. 63-83, 2020.

MARICATO, Ermínia **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estudos Avançados*, 2003, p. 151-166. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>.

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

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. *Políticas sociais*, v. 12, p. 211-220, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. **A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia**. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262/19532>. Acesso em: 14 mai. 2022.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. **O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível**. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 14, n. 14.1, p. 113-134, 2013.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS de papel: a especificidade da ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana**. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MEDEIROS, Sandra Batista; GONÇALVES, Luciana Márcia; **A extinção do Ministério das Cidades e seu impacto na revisão dos Planos Diretores Participativos**. In: II SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2019, São Paulo. Anais... Porto Alegre: ANTAC, 2019

MOURA, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PENALVA, Angela Moulin S.; DUARTE, Sandro Marino. **Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema**. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, [S.l.], n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>. Acesso em: 13 mai. 2022.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 3ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C. F. S. **Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: primeiros resultados.** In: CARDOSO, A. L. (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria; BARRETO, Vinícius Saraiva. **Grande problema urbano: tentativas de remoção e resistência no grande Serviluz.** Observatório das Metrópoles. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/regimes-urbanos-e-a-caracterizacao-da-dinamica-local-estudos-de-caso/>>

PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo. **Entre o direito à moradia e o direito de propriedade: análise jurisprudencial e concreta à luz das políticas públicas que versam sobre direitos sociais prestacionais.** 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo.** Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro. 2008.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. **Direito de propriedade.** Curso de direitos reais, 2013.

PIRES, Roberto; LOPEZ, F. G. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas.** In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 3, p. 565-588, 2010.

PONTE, Juliano Ximenes, **A recriação dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional: retorno de uma política de desenvolvimento urbano e regional?** Observatório das Metrópoles, 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/recriacao-dos-ministerios-das-cidades-e-da-integracao-nacional-retorno-de-uma-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-regional/> Acesso em: 10 jun. de 2022.

PORTO, Jane Ferreira. **Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade / Plan and Democratic Management: augmenting legal instruments of the Right to the City.** Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 129-165, abr. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715> Acesso em: 30 mai 2022.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Iplanfor realiza abertura do Fórum Permanente das ZEIS Fortaleza.** Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/iplanfor-realiza-abertura-do-forum-permanente-das-zeis-fortaleza-nesta-sexta-feira-02-12>. Acesso em: 20 mai. 2022.

PROPOSTA: REVISTA DE DEBATES DA FASE: **EDIÇÃO DIREITO À CIDADE.** Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, n.129 de 2019.

RAMOS, Leonardo Serrat de Oliveira. **Moradia digna: plurissignificação necessária para a compreensão do mínimo existencial.** 2011.

REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi et al. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda.** 2010. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC.

ROSA, Waleska Marcy; DE ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes. **A democracia participativa no conselho municipal de habitação de Juiz de Fora-MG: os limites e as potencialidades do seu desenho institucional.** Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 4, n. 2, p. 68-84, 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; FREITAS, Felipe Simor de. **O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal.** Revista Interesse Público, v. 5, n. 21, p. 220-229, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista de Direito do Consumidor, v. 46, p. 193-244, 2003.

SAULE JR, Nelson. **A participação dos cidadãos no controle da administração pública.** Polis Papers, v. 1, p. 20-43, 1998.

SAULE JR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: SAFE, 2004.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. **Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí.** Gestão. org, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010.

SEVERO, Lucas; AZEVEDO, Felipe. **Moradores cobram de vereadores aprovação de projetos de lei de regulamentação fundiária de Zeis.** Fortaleza: Diário do Nordeste, 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/moradores-cobram-de-veredores-aprovacao-de-projetos-de-lei-de-regulamentacao-fundiaria-de-zeis-1.3223134>. Acesso em: 20 mai. 2022.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

STEFANIAK, João Luiz; STEFANIAK, Jeaneth Nunes. **Direito humano e fundamental à moradia.** 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas.**

6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

UNITED NATIONS, Habitat. **Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all.** 2016. Disponível em: http://citiscopes.org/sites/default/files/h3/Habitat_III_New_Urban_Agenda_10_September_2016.pdf. Acesso em: 30 de mai de 2022.

VASCONCELOS, Leonardo Costa. **A Fortaleza da copa: imagens da cidade e megaeventos esportivos.** 2016. 264f. – Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2016.

VASCONCELOS, Lara Barreira de; LESSA, Lucas Golignac. **AS DISCIPLINAS DE PROJETO URBANO E O PLANO POPULAR DO TITANZINHO: UMA EXPERIÊNCIA DE DIÁLOGO ENTRE ENSINO E EXTENSÃO.** In: Conexão Unifametro 2020 - Fortaleza-CE, 2020. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/conexaounifametro2020/trabalho/167692>>. Acesso em: 11/07/2022 às 21:23

VERBICARO, Loiane Prado. **Os direitos humanos à luz da história e do sistema jurídico contemporâneo.** Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 7, n. 1, p. 31-56, 2007.

WIKI FAVELAS. **Frente de Luta por Moradia Digna.** Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Frente_de_Luta_por_Moradia. Acesso em: 20 jun. 2022.