



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Dissertação de Mestrado

**DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA:
ENTRE UTOPIA E REALIDADE**

THAÍS OLIVEIRA PONTE
(Turma ME 35)

Orientação: Prof^a. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza

Linha de Pesquisa: Planejamento e Gestão

Recife
Setembro | 2016

THAÍS OLIVEIRA PONTE

**DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA:
ENTRE UTOPIA E REALIDADE**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Linha de Pesquisa: Planejamento e Gestão

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza

P813d Ponte, Thaís Oliveira
Direito à moradia em Fortaleza: entre utopia e realidade / Thaís Oliveira
Ponte. – Recife, 2018.
191f.: il.

Orientadora: Maria Ângela de Almeida Souza.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.
Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Urbano, 2018.

Inclui referências.

1. Direito à moradia. 2. Fortaleza. 3. Legislação urbanística. 4.
Movimentos sociais. 5. Planejamento e gestão. I. Souza, Maria Ângela de
Almeida (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2018-228)

THAÍS OLIVEIRA PONTE

**DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA:
ENTRE UTOPIA E REALIDADE**

Aprovação em: 05/09/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno – UFC (Examinador Externo)

Profa. Dra. Norma Lacerda Gonçalves – UFPE (Examinadora Interna)

Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza – UFPE (Orientadora)

Ao Tarciso e ao Thiago.

À minha mãe, que me deu a vida.

E ao Pedro, que me faz nascer de novo todo dia.

AGRADECIMENTOS

Produzir uma dissertação requer muito esforço do pesquisador no sentido de dedicar tempo, energia física, intelectual e emocional. Essa tarefa não seria possível se não tivessem pessoas com quem compartilhá-la. Essas breves palavras externarão meus agradecimentos a todos que contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Primeiramente a minha mãe, Maria Auxiliadora, que me declara todos os dias, através de pequenos atos, seu amor incondicional e acredita com toda a força na minha vitória, seja ela qual for. Agradeço por todas as vezes que cuidou do Pedro, meu filho, para que eu pudesse viajar para Recife.

Ao meu amado filho, meu pequeno grande homem, Pedro, que em sua pequenez possui a força para arrebentar todos os paralelepípedos da minha vida. Agradeço pelo filho carinhoso, amoroso e leve, que muitas vezes abdicou de brincar e foi assistir à televisão para que eu pudesse trabalhar neste texto.

Ao meu companheiro, Thiago, pela revisão ortográfica, pelas leituras em dupla e pela companhia diária. Agradeço por esses 6 anos de caminhada juntos, pelo tudo que não caberia aqui, que não caberia em lugar nenhum.

À minha orientadora, Ângela Sousa, que me recebeu de braços abertos no Mestrado, pela paciência, pelo incentivo e por guiar meus passos no caminho da pesquisa. Embora essa dissertação seja uma produção intelectual minha, devo muito às contribuições da orientadora.

À toda a equipe do LEHAB, especialmente ao Professor Dr. Renato Pequeno pelas conversas sobre moradia, pelo incentivo, pela oportunidade de participar da pesquisa e pelo grande aprendizado e conhecimento compartilhado. Sem dúvida, uma das pessoas mais generosas com quem já cruzei pela vida.

Agradeço a minha vó, Branca, e ao meu vô, Nito (*in memoriam*), por me ensinarem todos os valores que carrego comigo hoje e, principalmente, por me ensinarem a nunca desistir de um sonho, mesmo que o caminho seja longo.

Aos colegas da turma de mestrado, principalmente a Patrícia (Tita), a Geisa, a Flora, a Daniele, a Juliana, a Wana, a Jaciara e a Adriana, com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas e trocar contribuições sobre a pesquisa, deixo meu agradecimento.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE agradeço pelos ensinamentos.

Aos amigos da Habitafor, pelos momentos de descontração e risada solta, especialmente a Sara Rosa, Sharon Dias e Rafael Moura agradeço pelo carinho, pelo apoio e

especialmente pela ajuda na construção deste trabalho.

Às amigas queridas de caminhada diária, Nerice Pinheiro, Alane Priscila e Adriana Gerônimo, por me sustentaram nos momentos de exaustão, pela amizade sincera e honesta que construímos ao longo dos anos e por tornarem minha vida mais leve.

Agradeço à menina Gabriela Marques por me ajudar na elaboração dos mapas.

À Facepe pelo apoio financeiro da bolsa que viabilizou o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

UM RELATO PESSOAL

O motivo para a escolha do tema desta pesquisa encontra-se em experiências que se enraízam em lembranças de minha infância, que, em parte, são inconscientes. Sensações, emoções, afetos, acontecimentos estéticos, pelos quais passei em tenra idade e que não sou capaz de trazer à palavra, mas que dizem muito sobre essa escolha. Ao refletir sobre isso, não posso deixar de perceber quantas conexões existem entre meu percurso pessoal e meu aprendizado acerca da prática da pesquisa.

Dos meus 26 anos de vida, treze foram vividos em uma fazenda chamada Bom Jardim, na zona rural do município de Itapiúna, interior do estado do Ceará. Neta de agricultores semianalfabetos, o acesso à educação formal e a todo aparato que o termo educação deve abranger, de modo geral, era ali muito precário, como ainda é precário para grande parcela da população no resto do país. A pré-escola, considerada atualmente essencial, simplesmente não existia em Bom Jardim; tampouco havia a hoje extinta série da alfabetização, atualmente denominada de primeira série do ensino fundamental.

Não coleí o grau de doutora do ABC¹, não tive festa, não aprendi a ler aos seis anos de idade². Eu ainda não tinha aprendido a ler, mas já sabia muito do que o sertão ensina. Em Grande Sertão: Veredas, Guimarães Rosa diz: “sertão é onde manda quem é forte; com as astúcias. Deus mesmo, quando vier, que venha armado! E bala é um pedacinhozinho de metal...” (ROSA, 1982, p. 19). De fato, o sertão ensina a viver, mais que isso, ele ensina a sobreviver e a resistir. A educação formal ficava muito longe da minha realidade, uma vez que a escola mais próxima se encontrava a 4 km de distância. A criançada sertaneja iniciava a vida escolar já na primeira série do ensino fundamental. Tudo isso era compreensível porque as letras e os livros não tinham, afinal, nenhuma serventia para a lida cotidiana da fazenda.

Foi na terceira série do ensino fundamental que comecei a ler. E esse foi, sem dúvida, um grande acontecimento para mim. O sertão antes vivido, sentido, agora também podia ser lido nos cordéis de Patativa do Assaré. Os cordéis foram os primeiros textos que me arrisquei a ler por conta própria. Na quarta série, a distância percorrida para ir à escola aumentou,

¹ Tradicional cerimônia escolar na qual o estudante concludente da série da alfabetização recebe o diploma certificando oficialmente suas competências para a leitura.

² Na época, a criança deveria terminar a série da alfabetização sabendo ler, fato que ocorria por volta dos seis ou sete anos de idade. Atualmente, após o lançamento do “Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa”, O Ministério da Educação estabelece que toda criança deve estar alfabetizada aos oito anos de idade. Fonte: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf. Acesso em: 2 jun. 2016.

agora eram 19 km, que a gente percorria, junto com a turma toda, no velho pau de arara, levantando poeira na estrada de terra batida. Assim foram os quatro anos seguintes, todos os dias acordando cedo para enfrentar uma hora e meia de viagem antes de chegar à sala de aula.

De todo modo, peguei gosto pelas letras e pelos livros, e logo comecei a precisar de mais do que o sertão podia oferecer. Aos treze anos, arrumei meu matulão e fui embora para Fortaleza, a capital do Ceará, alimentando o sonho de uma vida mais letrada. Todavia, rápido o sonho transformou-se em choque, um choque cultural, estético e moral. A vida no sertão só é ruim se não chover. Na cidade não, na cidade até se chove é ruim. No sertão, a seca é a tragédia da vida inteira. Quando não tem água, não tem trabalho, não tem comida, a vida se arrasta na tentativa de inventar novos possíveis, e ainda resiste. Mas o sertanejo tem onde morar! A vegetação seca, a terra rachada, a natureza disponibiliza os recursos necessários para a construção da mais simples arquitetura vernácula que, nada disso obstante, provê a proteção e o abrigo. Se falta água no sertão, também falta comida, falta esperança, falta vida, mas no sertão, não falta casa, não falta a humilde morada que protege do sol quente de queimar a pele.

No sertão, a gente tem onde morar. Na cidade, não! Na cidade, são muitas as letras, os livros, a “ciência”, mas nem todo mundo tem um lugar para morar. Antes de vir para Fortaleza, apesar de toda a miséria que eu via no sertão, nunca tinha visto alguém sem ter onde morar. Foi meu primeiro confronto com algo que só mais tarde os estudos me diriam como se chama: a tremenda desigualdade das condições de moradia nos grandes centros urbanos do mundo contemporâneo. Um simples passeio por Fortaleza é o bastante para constatar o que é isso a que me refiro e que posso algum dia vir a poder explicar e até mesmo compreender, mas que nunca serei capaz de aceitar.

RESUMO

O objeto deste estudo é o processo de construção do direito à moradia concebido como condensação de relações de forças travadas na cidade de Fortaleza, metrópole brasileira contemporânea profundamente desigual sob esse aspecto. Partimos do pressuposto de que o direito à moradia resulta dos conflitos entre os interesses divergentes dos agentes sociais que participam da construção do espaço urbano. Também consideramos que tal construção, ao longo do tempo, foi sendo incorporada pelos planos urbanísticos elaborados para a cidade, adquirindo em consequência maior impacto na organização local do espaço de morar. Nesses termos, o presente trabalho tem como objetivo analisar a discrepância entre, de um lado, as disposições institucionais acerca do direito à moradia – especialmente nos planos diretores municipais e, em particular, no *Plano Diretor Participativo da Cidade*, de 2009, atualmente em vigor – e, de outro, as condições reais em que vivem aqueles que reivindicam pelo direito à moradia digna em Fortaleza. Tendo em vista se concentrar no papel cumprido pelo Estado nesse processo, o foco da análise incide sobre a normatização institucional da moradia. De modo geral, concluímos que, embora seja utilizado como instrumento de neutralização dos conflitos sociais, o direito à moradia em Fortaleza também é, pelo menos em parte, fruto da luta dos grupos excluídos do acesso à moradia.

Palavras-chave: Direito à moradia. Fortaleza. Legislação urbanística. Movimentos sociais. Planejamento e gestão.

RÉSUMÉ

L'objet de cette étude est le processus de construction du droit au logement conçu comme condensation des rapports des forces que se combattent dans la ville de Fortaleza, métropole brésilienne contemporaine profondément inégale à cet égard. Nous partons du présupposé que le droit au logement suit des conflits entre les intérêts divergents des acteurs sociaux participant à la construction de l'espace urbain. Nous croyons également que cette construction, au fil du temps, a été incorporée par les plans d'urbanisme préparés pour la ville tout en acquérant un plus grand impact sur l'organisation locale de l'espace à habiter. En ces termes, cette étude vise à analyser le désaccord entre, d'une part, les arrangements institutionnels concernant le droit au logement – surtout dans les plans directeurs municipaux et en particulier le *Plan Directeur Participative de la Ville*, 2009, actuellement en vigueur – et, de l'autre, les conditions réelles dans lesquelles vivent ceux qui revendiquent le droit à un logement décent à Fortaleza. Afin de se concentrer sur le rôle joué par l'Etat dans ce processus, le cœur de l'analyse porte sur la régulation institutionnelle du logement. Dans l'ensemble, nous concluons que, même si il est utilisé comme mécanisme de neutralisation des conflits sociaux, le droit au logement à Fortaleza est aussi, au moins en partie, le résultat de la lutte des groupes exclus de l'accès au logement.

Mots-clés: Droit au logement. Fortaleza. Législation de l'urbanistique. Mouvements sociaux. Planification et gestion.

ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 01. Orla de Fortaleza a partir do mercado do peixe (Av. Beira-Mar)

Figura 02. Orla de Fortaleza a partir da comunidade do serviluz

Figura 03. Planta da Vila de Fortaleza elaborada por Silva Paulet em 1812

Figura 04. Planta da Vila de Fortaleza elaborada por Manuel do Rêgo em 1856

Figura 05. Planta Exacta da Cidade elaborada por Adolfo Herbster de 1859

Figura 06. Planta Topographica da cidade da Fortaleza e subúrbios de 1863

Figura 07. Planta da cidade de Fortaleza de 1875

Figura 08. Planta da cidade de Fortaleza de 1888

GRÁFICOS

Gráfico 01. Domínio dos terrenos em assentamentos precários

Gráfico 02. Assentamentos precários em área de risco

Gráfico 03. Presença de organização comunitária dos assentamentos

Gráfico 04. Assentamentos precários de Fortaleza por secretaria executiva regional

Gráfico 05. Quantidade de favelas por secretaria executiva regional

Gráfico 06. Assentamentos precários inseridos em ZEIS

MAPAS

Mapa 01. Divisão político-administrativa do estado do Ceará

Mapa 02. Fortaleza e a divisão das secretarias executivas regionais

Mapa 03. Assentamentos precários e recursos hídricos de Fortaleza

Mapa 04. Macrozoneamento de Ocupação Urbana de Fortaleza

Mapa 05. Mapa das ZEIS de Fortaleza

Mapa 06. Mapa dos assentamentos precários de Fortaleza

Mapa 07. Mapa das favelas e das áreas de risco

Mapa 08. Mapa das ZEIS e dos vazios urbanos do PLHIS-For

Mapa 09. Divisão territorial dos Grupos de Trabalho

Mapa 10. Localização dos participantes

Mapa 11. Localização dos movimentos presentes no encontro

Mapa 12. Morar bem e morar mal em Fortaleza

Mapa 13. Localização das obras realizadas, das obras previstas das remoções

Mapa 14. Localização dos tipos de obras e das remoções

TABELAS

Tabela 01. Agentes envolvidos na promoção da moradia

Tabela 02. Quantidade de assentamentos precários por tipologia

Tabela 03. Dados características gerais dos assentamentos

Tabela 04. Dados número de imóveis, de habitantes e de famílias

SIGLAS E ABREVIATURAS

ASTEF – Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEARAH Periferia – Centro de Estudos, Articulação e Referência Sobre Assentamentos Humanos

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

COHAB-CE – Companhia de Habitação do Ceará

COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente

CPC – Comitê Popular da Copa

CPPD – Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GT – Grupo de Trabalho

HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

Habitat – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LEHAB – Laboratório em Estudos da Habitação

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

MCP – Movimento dos Conselhos Populares

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MSU – Movimentos Sociais Urbanos

MTST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra

NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio Ambiente

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PD – Plano Diretor

PDLI – Planos de Desenvolvimento Local Integrado

PDPFor – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza

PGM – Procuradoria Geral do Município

PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS-For – Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNH – Plano Nacional de Habitação

PT – Partido dos Trabalhadores

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

SER – Secretaria Executiva Regional

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UCGF – União das Comunidades da Grande Fortaleza

UHs – Unidades Habitacionais

UNIFOR – Universidade de Fortaleza

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. O DIREITO À MORADIA: AFINAL DO QUE SE TRATA?.....	27
1.1. FUNDAMENTOS DO DIREITO À MORADIA.....	28
1.1.1. O Direito Natural: As Bases do Direito à Moradia	28
1.1.2. A Moradia como Bem Jurídico Essencial	31
1.1.3. O Direito à Moradia no Contexto do Direito à Cidade.....	36
1.2. O CONFLITO DE INTERESSES COMO ESSÊNCIA DO DIREITO À MORADIA.....	40
1.2.1. Os Conflitos entre os Agentes Produtores do Espaço de Morar.....	40
1.2.2. A Moradia: de Direito Estatal a Direito Social.....	42
2. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO DA MORADIA COMO OBJETO DE DIREITO	51
2.1. A MORADIA SE CONFIGURANDO COMO QUESTÃO	52
2.1.1. A Emergência da Questão da Moradia no Século XIX	53
2.1.2. A Emergência da Questão da Moradia no Brasil	58
2.2. AS TENTAIVAS DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO DA MORADIA POR MEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	60
2.2.1. Políticas do Estado em torno da Moradia: Primeira Metade do Século XX	61
2.2.2. Políticas do Estado em torno da Moradia: Segunda Metade do Século XX	65
2.2.3. Políticas do Estado em torno da Moradia: Final do século XX e Primeira Metade do Século XXI	70
2.3. O DIREITO À MORADIA NO ARCABOUÇO NORMATIVO INTERNACIONAL E NACIONAL RECENTE.....	75
2.3.1. O Direito a Moradia no Âmbito da Proteção Internacional.....	75
2.3.2. A Incorporação do Direito à Moradia no Ordenamento Jurídico Brasileiro	82
a) O Direito à Moradia na Constituição Federal de 1988.....	82
b) O Estatuto da Cidade e seus Instrumentos de Suporte ao Direito à Moradia	85
I. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	87
II. Concessão de Direito Real de Uso	88
III. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	88
IV. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	89
V. Usucapião Especial de Imóvel Urbano.....	90
VI. Direito de Superfície	91
VII. Operação Urbana Consorciada (OUC).....	91
c) O Plano Diretor como Ferramenta Municipal para Aplicação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades.....	92

3. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA	95
3.1. A CONFIGURAÇÃO DA QUESTÃO DA MORADIA EM FORTALEZA	96
3.1.1. A Cidade de Fortaleza como Objeto Empírico.....	96
3.2. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA NO PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA	104
3.2.1. Os Planos de Melhoramento e Embelezamento: 1ª fase (Anterior à década de 1930).....	105
3.2.2. A Ideologia do Planejamento: 2ª fase (Décadas de 1930 a 1970)	118
a) Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza de 1932	121
b) Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza de 1947.....	121
c) Plano Diretor de Fortaleza de 1963.....	124
d) Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza.....	128
3.2.3. Os Planos Diretores Participativos: Fase Recente (Pós 1990)	134
a) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza de 1992.....	135
b) O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza de 2009	138
4. O DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA: CONTRADIÇÃO ENTRE O INSTITUCIONAL E O REAL.....	149
4.1. A MORADIA EM FORTALEZA A PARTIR DO OLHAR TÉCNICO: O PLHIS-FOR150	
4.2. A MORADIA EM FORTALEZA A PARTIR DO OLHAR DOS MORADORES: O I ENCONTRO DE COMUNIDADES PELO DIREITO À MORADIA	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS	183
BIBLIOGRÁFICAS.....	183
DOCUMENTAIS.....	189

Introdução

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o tema do *direito à moradia na cidade de Fortaleza*, tendo como plano de fundo as discussões gerais acerca da moradia na contemporaneidade. Trata-se de um tema interdisciplinar, discutido tanto pelas ciências humanas, história, sociologia, geografia, quanto pelas ciências sociais aplicadas, como é o caso da área de *planejamento e gestão urbana*, na qual se insere esta pesquisa, tendo ainda fortes implicações para o campo do direito.

O debate acerca do direito à moradia é bastante atual. Mesmo sendo a moradia considerada um direito humano fundamental, positivado por inúmeros Estados, por meio de suas constituições e de cartas, declarações e tratados internacionais, bilhões de pessoas moram de forma precária em todo o mundo, inclusive nos países ricos. O geógrafo e ativista político norte-americano Mike Davis (2006), no seu livro *Planeta Favela*, mostra que a população das favelas cresce na base de 25 milhões de pessoas a cada ano. Essa gigantesca favelização e empobrecimento das cidades ocorre, em graus diferenciados, no planeta inteiro. Tais dados evidenciam que moradia adequada, embora seja um direito universal, não é uma realidade para muitos. Nas grandes metrópoles brasileiras, também é crescente a quantidade de assentamentos precários. À fração da população excluída do mercado formal de produção habitacional muitas vezes não resta outra saída senão recorrer à produção informal, o que frequentemente não implica transgredir apenas o quadro jurídico institucional estabelecido, mas também as leis de mercado. Na cidade de Fortaleza, objeto de estudo desta pesquisa, não é diferente.

As péssimas condições de moradia da população nas cidades brasileiras desencadearam, principalmente a partir da década de 1980, a forte eclosão de movimentos sociais ligados à reforma urbana, que se pautaram por muito tempo pela reivindicação de que o direito à moradia fosse positivado no ordenamento jurídico nacional. Atualmente, a noção de moradia ultrapassa bastante aquela de habitação, na medida em que integra elementos protetivos que vão muito além do abrigo material contra as intempéries da natureza. Para a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2008), o direito à moradia consiste em prover às pessoas, de modo abrangente, a possibilidade do desenvolvimento humano, econômico, cultural, social e espiritual.

Na cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará e objeto empírico deste estudo, o problema do acesso à moradia remonta às origens do processo de urbanização local. De modo geral, a população de baixa renda, que não tem onde morar, ocupa áreas às margens dos recursos hídricos e dos trilhos de trem, áreas em relação às quais o mercado imobiliário e o poder público não têm interesse. Escolhemos como campo de estudo a capital cearense, tendo em vista seu histórico problema de acesso à moradia, que continua presente de forma muito acentuada nos dias atuais. Quinta cidade mais populosa do Brasil, Fortaleza está entre as capitais mais desiguais do mundo³. Atualmente, existem mais de 600 favelas espalhadas por seu tecido urbano. Um simples passeio de ônibus pela capital é o suficiente para constatar o quanto a desigualdade social se reflete em uma desigualdade espacial, particularmente ligada às formas de morar na cidade. À primeira vista, o que se percebe são favelas em multiplicação, onde existe um grande adensamento e também proliferam habitações insalubres e precárias, que entremeiam com zona de qualidade de vida mais elevada. A despeito desse quadro alarmante, que só parece se agravar, as normas de caráter urbanístico que regulam a produção da cidade, como o *Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza*⁴ (PDPFor), hoje em vigor, consagram o direito à moradia digna para todos e instituem instrumentos para sua operacionalização. Nosso problema de pesquisa tem a ver precisamente com essa discrepância entre a previsão legal, que, sob vários aspectos, chega a ser utópica, e a realidade sofrível experimentada na prática pela maior parte da população local, ou seja, com o fato de que a maioria das pessoas não tem acesso à moradia digna, embora este acesso seja assegurado por todo um aparato legal.

Atualmente, existe amplo arcabouço jurídico internacional definindo a moradia como direito humano. No plano nacional, essa definição foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que incluiu a moradia entre os direitos sociais fundamentais (CF/88, art. 6º), além de ter estabelecido todo um capítulo sobre a “Política urbana” (CF/88, arts. 182 e 183), cujos princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade. Tendo em vista regulamentar os princípios contidos nesse capítulo, foi criada a Lei Federal nº 10.257/2001, oficialmente denominada de *Estatuto da Cidade*, que estabeleceu uma série de instrumentos normativos para a política urbana. Os mais importantes desses instrumentos são

³ Dado divulgado no relatório sobre as cidades latino-americanas elaborado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2012/08/fortaleza-e-uma-das-cidades-mais-desiguais-da-america-latina-diz-onu.html>>. Acesso em: 14 janeiro 2016

⁴ Lei complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

os Planos Diretores municipais, que foram criados a fim de operacionalizar o Estatuto, levando em consideração a diversidade dos contextos socioespaciais locais.

Mesmo com esse aparato jurídico, a situação da moradia de uma grande parcela da população, principalmente nas grandes cidades brasileiras, é muito precária. Esse é o caso de Fortaleza. Por outro lado, evidencia o contraste entre o idealismo das previsões legais e a realidade concreta experimentada pela população dando lugar a algumas indagações, que servem como ponto de partida para a presente reflexão:

- Como o Estado vem governando o conflito entre os agentes em torno da moradia no caso específico da cidade de Fortaleza?
- A regulamentação produzida a esse respeito significa algum avanço real no sentido da construção do direito à moradia digna para todos?
- Como essa regulamentação produzida a respeito da moradia é materializada?
- Qual foi e qual é o impacto dos conflitos e das lutas sobre a produção da legislação urbanística concernente à moradia?

Ao final do presente trabalho, tentamos responder a essas questões e apontar se, em virtude da participação democrática, o direito à moradia deixou de ser mera reivindicação, para se tornar uma conquista efetiva da população, ou se conviria antes considerá-lo como elemento integrante de uma estratégia massiva de neutralização ideológica das contradições sociais.

Entendemos que o direito à moradia não deve ser pensado, de forma monista, apenas como um direito positivado em uma ordem jurídica cuja elaboração é atribuição exclusiva do poder estatal. Assumindo o ponto de vista do pluralismo jurídico, é possível compreender o direito à moradia como um “direito social”, isto é, como um direito que resulta da atuação de diversos agentes sociais, inclusive do Estado, mas não apenas dele. Ora, na medida em que resulta da colisão entre os interesses divergentes de agentes sociais variados – entre os quais se situam, prioritariamente: os promotores imobiliários, que participam de uma produção privada e formal da moradia; os proprietários fundiários, detentores dos terrenos urbanos; os grupos sociais excluídos, que se encarregam da produção informal da moradia; e o Estado, suposto mediador desse conflito –, o direito à moradia pode ser visto como um direito social, no sentido do pluralismo jurídico, isto é, um direito que deriva da atuação de uma pluralidade de agentes. É a partir dessa concepção que o direito à moradia torna-se elemento constitutivo

de uma justiça social que é não apenas possível, ou utópica, mas também positiva, no sentido de que pode efetivamente ser posta, embora não seja uma produção exclusiva do Estado.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a construção do direito à moradia, com base no estudo da história urbana da cidade de Fortaleza, mais especificamente, através de uma análise das plantas e planos diretores municipais, em particular, o *Plano Diretor Participativo da Cidade*, de 2009, que se encontra atualmente em vigor. Enfocamos o papel cumprido nesse processo pelo Estado, sobretudo, analisando a produção das normas que regulamentam a moradia. Averiguamos também em que medida essas normas resultam de um processo histórico de reivindicação social que, ao longo do tempo, foi ganhando respaldo nos planos e plantas elaborados para a cidade, que evidentemente influenciam a organização do espaço de morar local.

Portanto, os objetivos específicos deste estudo podem ser formulados como segue:

- Conceituar o *direito à moradia*, discutir seus fundamentos jusfilosóficos, relacioná-lo ao *direito à cidade* e apresentar os agentes sociais envolvidos nos conflitos de interesses que caracterizam a sua produção.
- Analisar a importância que o direito à moradia foi adquirindo, com o passar do tempo, no que diz respeito aos programas e práticas de gestão e planejamento urbano, tendo como material de análise os documentos normativos relacionados à moradia que integram a ordem jurídica nos âmbitos nacional e internacional.
- Examinar as plantas e os planos diretores municipais procurando trazer luz à forma como a questão da moradia foi abordada ao longo da história da gestão urbana de Fortaleza.
- Comparar, no que concerne ao problema da moradia, o conteúdo da legislação municipal, bem como das plantas e planos diretores elaborados para Fortaleza desde o século XIX, com as condições de vida reais experimentadas pela população habitante dos assentamentos precários presentes no tecido urbano local.

Partindo do pressuposto de que o conflito constitui a base fundamental do direito, buscamos uma abordagem em teoria social que assume, de um lado, uma posição *dialética*, na medida em que concebe a realidade social como produto das relações de força, lidando permanentemente com contradições, e, de outro, uma posição *materialista*, uma vez que entende essas contradições como propriamente reais e históricas, como contradições materiais

(de base econômica). Esses são os pressupostos teóricos gerais com apoio nos quais desenvolvemos o presente estudo acerca do processo de construção do direito à moradia em Fortaleza.

Ao longo de nosso percurso, empregamos métodos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo na prospecção de dados tanto empíricos quanto teóricos. De início, tendo em vista a problemática da moradia em Fortaleza e a orientação epistemológica adotada, realizamos uma *pesquisa bibliográfica* que nos levou a certas referências teóricas principais, a saber:

- O filósofo e cientista político grego Nicos Poulantzas, especialmente, no livro *O Estado, o Poder, o Socialismo* (2000).
- O sociólogo e jurista português Boaventura de Sousa Santos, sobretudo, em seu ensaio *O Estado, o direito e a questão urbana* (2008).
- O arquiteto e urbanista paulista Flávio Villaça, em particular, no ensaio *O processo de urbanização no Brasil* (1999).
- O jurista pernambucano Marcelo Neves, no livro *A constitucionalização simbólica* (1994).
- O jurista brasileiro Joaquim Falcão, no texto intitulado *Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife* (2008).

Foram feitas diversas leituras a respeito de trabalhos que tratam do tema em estudo, porém os autores selecionados foram os que mais se aproximaram dos pressupostos teóricos em que esse trabalho se apoia. Assim, o quadro teórico deste trabalho é composto por conceitos oriundos da discussão contemporânea, principalmente nos campos do *desenvolvimento urbano* e do *direito*, pautada no conceito do Estado como “condensação material de uma relação de forças”, desenvolvido por Poulantzas (2000, p. 130), nos anos 1970. Além de tentar compreender as formulações do autor mencionado, questionamos como se configura essa condensação dos conflitos sociais que se consubstancia no Estado e no direito capitalista, no que diz respeito especificamente à questão da moradia.

A fim de aprofundar a problematização do papel do poder estatal em relação à questão da moradia, também apoiamo-nos no conceito de “dialética negativa do Estado capitalista”, tal como se encontra em Boaventura Santos (2008), em seu texto *O Estado, o poder e a questão urbana*. Segundo argumenta o autor, o Estado utiliza o direito, cria leis, para mediar, ou gerir os conflitos sociais, não buscando sua resolução efetiva, mas a neutralização da luta

de classes, que se dispersa e entra em estado de latência. Para tanto, o Estado vale-se de mecanismos diversos, que se aplicam aos conflitos em curso nas diferentes esferas da vida social, inclusive no âmbito da moradia.

No que concerne aos conflitos que se passam no âmbito da moradia, observamos que, de modo geral, o Estado capitalista atua de duas formas. De um lado, agindo no plano do ser, da realidade, ele promove ações de intervenção, que são materializadas através de políticas públicas de promoção da construção de novas habitações ou da recuperação de habitações precárias. De outro lado, no plano do dever ser, do ideal, o Estado constitui todo um aparato jurídico, cuja eficácia normativa é duvidosa, embora seus efeitos simbólicos, como diz Neves (1994), sejam bastante evidentes. De fato, pareceu-nos num primeiro momento que a produção dessa instância normativa não tem como finalidade solucionar o problema da moradia, mas atenuar o impacto dos conflitos sociais, dispensando-os. Essas considerações nos levaram à seguinte questão: o direito à moradia é lei efetiva ou lei simbólica, direito material ou mero ideal? Em que medida?

Tendo em vista essa ambiguidade inerente à produção do direito de morar na sociedade capitalista e a complexidade que lhe é característica, esta pesquisa restringiu-se à forma de atuação governamental que se vincula à instância normativa relacionada à moradia, no caso específico da cidade de Fortaleza. Destacamos da esfera do “planejamento urbano” aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano, como nos aponta Flávio Villaça (1999).

Com base nos referenciais mencionados, foi possível delimitar o *objeto* deste estudo, que não é simplesmente a questão da moradia numa certa cidade, mas a construção do direito à moradia, concebido como resultado de uma condensação de conflitos de interesses, numa metrópole brasileira contemporânea profundamente desigual sob esse aspecto, que é a capital do Ceará.

Além disso, desenvolvemos uma *pesquisa documental*, com o objetivo de levantar e analisar a legislação atinente à matéria, bem como documentos comprobatórios de medidas de gestão pública relacionados à situação da moradia na capital. Utilizamos a questão da moradia como *fio condutor*, percorremos as seguintes plantas e planos diretores municipais:

- A planta da Vila de Fortaleza elaborada por Silva Paulet (1812).
- A planta da cidade de Fortaleza elaborada por Manuel do Rêgo (1856)
- As plantas realizadas por Adolfo Herbster (1859, 1863, 1875, 1888).

- O Plano de Remodelação e Extensão de Nestor de Figueiredo (1932).
- O Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Saboya Ribeiro (1947).
- O Plano Diretor Fortaleza de Hélio Modesto (1963).
- O *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza* (PLANDIRF), de 1972
- O *Plano de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza* (PDDU-For), de 1992.
- O *Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza*, de 2009, atualmente em vigor.

Realizamos um trabalho de coleta de levantamento de dados empíricos para posterior análise. Nessa fase, tivemos acesso durante meses aos arquivos do Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB-UFC)⁵, que reúne e sistematiza a maior quantidade de informações constantemente atualizadas acerca da situação da moradia em Fortaleza.

Por fim, realizamos *pesquisa de campo*, na modalidade da observação participativa. Ao longo da pesquisa, tive a oportunidade de colaborar com a organização e participar ativamente do *I Encontro de Comunidades pelo Direito à Moradia*. Por meio dessa vivência, foi obtida grande parte dos dados concernentes à questão da moradia na visão da população fortalezense e dos movimentos sociais que fazem dela sua pauta principal de luta na capital alencarina.

Em suma, todo o material coletado passou, de início, por leitura seletiva, em seguida, por fichamento e, finalmente, por trabalho de sistematização e interpretação, que resultou no texto cuja estrutura apresentamos a seguir.

*

O *primeiro capítulo* aborda os fundamentos do direito à moradia e ressalta os conflitos de interesses que se configuram em torno desse direito. São analisadas as normas jurídicas e as concepções doutrinárias que representam a positivação do direito à moradia. Também

⁵ O LEHAB foi criado em 2013, sob coordenação do Prof. Dr. Renato Bezerra Pequeno e faz parte do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. Suas atividades têm como foco a análise das condições de moradia, reconhecidas como variáveis, que melhor explicitam as desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras, abrangendo os diferentes agentes da produção da habitação. Disponível em: <<http://direitoacidadefortaleza.com.br/>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

procuramos mostrar as modificações históricas por que passou o conceito de moradia, que, ao longo do tempo, foi tendo sua definição refinada e cada vez mais resguardada por garantias institucionais. Nesse sentido, seguimos as formulações do geógrafo britânico David Harvey (2014), para o qual o conceito de direito à moradia deve ser subsumido no conceito mais amplo de direito à cidade, como a espécie no gênero. Por fim, partindo do entendimento de que o conflito faz parte da essência do direito – como diz o jurista alemão do século XIX Rudolf von Jhering, em seu livro *A luta pelo direito* (2004) –, analisamos os diferentes agentes sociais envolvidos no conflito em torno do direito à moradia, dando destaque especial ao papel cumprido pelo Estado neste contexto, destacando, no item final, as bases conceituais em que se pautava este estudo.

No *segundo capítulo*, em um primeiro momento, com base no trabalho do filósofo socialista alemão Friedrich Engels (2010), estudamos o período “pré-jurídico” da moradia na Europa do século XIX, época em que a manufatura artesanal é substituída pela produção industrial das mercadorias. Nesse contexto, a moradia ainda não era tratada como um direito próprio do ser humano e a dificuldade de acesso a esse bem foi sentida de maneira extremamente severa pela maior parte das populações europeias. Em seguida, expomos as origens da problemática da moradia no Brasil e como, aos poucos, os movimentos sociais, principalmente aqueles que se voltaram para a reforma urbana, foram conseguindo ver suas reivindicações por melhores condições de moradia serem incorporadas na legislação. Finalmente, analisamos as principais peças da legislação nacional e internacional acerca da matéria da habitação que configuram a construção institucional do direito à moradia.

No *terceiro capítulo*, elegendo a cidade de Fortaleza como objeto empírico, tratamos das normas estatais que visam regular a expansão urbana nesta cidade, a fim de verificar como se deu a incorporação do direito à moradia na legislação que versa sobre seu planejamento urbano. Explicamos as alternativas que o Estado desenvolveu, historicamente, para lidar com o problema da moradia. Em um segundo momento, detemo-nos de forma mais específica no *Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor)*, aprovado em 2009 e atualmente vigente. Tendo em vista o problema da moradia na Fortaleza contemporânea, examinamos os instrumentos de planejamento urbano que garantem – pelo menos em tese – o direito à moradia digna que se encontra no *PDPFor*.

Por fim, no *quarto capítulo*, buscamos, de modo conclusivo, evidenciar o contraponto entre a utopia e a realidade, o institucional e o real. Procuramos, de início, apresentar o ponto de vista institucional de técnicos da Prefeitura. Para tanto utilizamos o diagnóstico da moradia

do *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza*, a fim de identificar as precariedades que estão ligadas às formas de habitar. Posteriormente, apresentamos a situação atual da moradia em Fortaleza, procurando, desta vez, apresentar o ponto de vista dos moradores da cidade. Com relação a esse último tópico, utilizamos, principalmente, as informações colhidas por meio de observação participativa e vivências de campo realizadas durante o *I Encontro de Comunidades pelo Direito à Moradia Digna*.

Não temos, em nenhum momento, ambição de chegar a dizer a última palavra sobre a questão da moradia. Pelo contrário, o que se desenvolve aqui constitui apenas uma das diversas visões possíveis para essa problemática. Também não podemos apresentar soluções para muitos dos problemas aqui levantados. No entanto, na medida em que se valeu da questão da moradia como fio condutor, consideramos que a abordagem adotada neste trabalho permite visualizar os elementos estruturantes da configuração espacial da cidade, os agentes sociais que nela atuam, seus conflitos de interesse e, principalmente, o impacto que a atuação do Estado exerce diretamente sobre o espaço de morar. A análise crítica desses elementos não é imprescindível apenas para a compreensão do problema da moradia em Fortaleza, mas para que tenhamos o mínimo de chance de um dia resolvê-lo.

1. O direito à moradia: afinal do que se trata?

1. O DIREITO À MORADIA: AFINAL DO QUE SE TRATA?

No que concerne ao itinerário deste capítulo, em um primeiro momento, são apresentadas as bases do direito à moradia digna, com destaque para algumas das concepções doutrinárias e formas jurídicas que antecederam e influenciaram o reconhecimento, no âmbito do direito constitucional positivo, desse direito à moradia digna. Essa análise situa-se, portanto, no campo dos estudos jurídicos. Em um segundo momento, partindo do pressuposto de que o conflito de interesses está na essência do direito, são abordados especificamente os conflitos em torno da moradia, que são aqueles que constituem a base material para a construção do direito de morar.

1.1. FUNDAMENTOS DO DIREITO À MORADIA

Este item reflete acerca da relação entre o direito à moradia e o direito natural, evidenciando que o fundamento daquele deriva do reconhecimento da existência e da validade de certos direitos como essenciais a toda forma de vida humana. Além disso, relaciona-se o direito à moradia com o direito à cidade, pondo em perspectiva a questão da moradia como elemento decisivo para compreender os processos de crescimento da urbanização.

1.1.1. O Direito Natural: As Bases do Direito à Moradia

A tradição do pensamento jurídico ocidental é atravessada pela distinção entre direito natural e direito positivo. Tal distinção remonta ao pensamento antigo, grego e latino⁶. De

⁶ Provavelmente, a mais antiga referência ao dualismo entre direito natural e direito positivo é a tragédia *Antígona* (continuação de *Édipo Rei*), escrita pelo poeta grego Sófocles por volta de 442 a.C. A peça conta que o soberano da cidade de Tebas, Creonte, determina que seus inimigos permaneçam sem sepultamento. No entanto, entre aqueles que eram tidos como inimigos estava seu sobrinho, Polínice, irmão de Antígona. De acordo com a tradição de Tebas, somente por meio das honras fúnebres se daria a transição ao mundo dos mortos. Portanto, Antígona não se conformava com o fato de seu irmão Polínice permanecer insepulto, sendo seu cadáver mantido exposto em público. Não bastasse a dura pena aplicada a Polínice, Creonte proclamou que qualquer dos cidadãos tebanos que ousasse transgredir sua determinação seria condenado à pena de morte, colocando Antígona diante de um dilema: submeter-se à lei criada pelo soberano, injusta e desigual, ou seguir as *leis naturais* e dar ao seu irmão as pompas fúnebres. Antígona, contrariando a ordem do soberano Creonte, realiza o sepultamento de seu irmão, de acordo com os rituais do povo tebano, mantendo-se fiel à tradição. Quando interrogada pelo soberano se havia desobedecido sua ordem, Antígona responde: “Sim, pois não foi decisão de Zeus; e a Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; tampouco acredito que tua proclamação tenha legitimidade para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, nunca escritas, porém irrevogáveis; não existe a partir de ontem, ou de hoje; são eternas, sim! E ninguém pode dizer

início, os termos “natural” e “positivo” foram usados para diferenciar na linguagem aquilo que era oferecido pela natureza daquilo que era uma convenção criada pelo homem. Posteriormente, essa distinção, que inicialmente dizia respeito à linguagem, é incorporada analogamente para o direito. Segundo o filósofo do direito italiano Norberto Bobbio (1995), a distinção entre o conceito de direito natural e direito positivo já se encontra nas obras de Platão e de Aristóteles. Na época clássica, o direito natural era conhecido como direito comum, aquele que tem em todos os lugares a mesma eficácia e permanece imutável no tempo. Já o direito positivo era conhecido como direito especial ou particular, no sentido daquilo que só tem eficácia na civilização em que é posto e que pode ser modificado com o tempo, tendo em vista que uma norma pode ser anulada ou modificada seja pela mudança nos costumes, seja por uma outra norma. Apesar de um não ser necessariamente superior ao outro, naquela época, o direito positivo prevalecia sobre o direito natural sempre que ocorresse uma antinomia entre os dois (BOBBIO, 1995).

Na Idade Média, ao contrário, a relação entre as duas espécies de direito se inverte, passando o direito natural a prevalecer sobre o direito positivo, tendo em vista que o direito natural não era mais constituído por normas comuns, mas por normas fundadas na vontade do próprio Deus. Erigido sobre um alicerce teológico, o direito natural assumia um caráter divino, em oposição ao caráter humano do direito positivo. Na concepção medieval, o direito natural permanece fixo e imutável no tempo, enquanto o positivo modifica-se com o passar da história. Afirma Bobbio (1995) que é dessa época de predomínio da visão de mundo do cristianismo que provém a tendência do pensamento jusnaturalista a considerar-se como superior ao direito positivo.

Do ponto de vista conceitual, o direito natural deriva da natureza de algo, de sua essência. Segundo Gouveia (1998), sua principal natureza são as leis naturais. Advêm da criação da sociedade, através de normas consideradas divinas, às quais todos os homens estariam subordinados. Consiste na ideia abstrata do Direito e, como afirma Falcão (2008),

desde quando vigoram! Decretos como os que proclamaste, eu, que não temo o poder de homem algum, posso violar sem merecer a punição dos deuses! Que vou morrer, bem o sei; é inevitável; e morrerei mesmo sem o teu decreto. E para dizer a verdade, se morrer antes do meu tempo, será para mim uma vantagem! Quem vive como eu, envolta em tanto luto e desgraça, que perde com a morte? Por isso, a sorte que me reservas é um mal de bem pouca monta; muito mais grave seria aceitar que o filho de minha mãe jazesse insepulto; tudo o mais me é indiferente! Se julgas que cometi um ato de demência, talvez mais louco seja quem me acusa de loucura!”. Este trecho da peça ilustra claramente a distinção entre um direito positivo, escrito, porém injusto, e um direito natural, não escrito, mas dotado de justiça superior à da norma positivada (SÓFOCLES, 1999).

pressupõe o que é correto, o que é justo. Incorpora, portanto, a noção de uma justiça superior e anterior. Por remeter à essência do seu objeto, possui validade universal e imutável.

Já o direito positivo é estabelecido pelo Estado. Constitui-se como o conjunto de normas jurídicas escritas e não escritas, vigentes em um determinado território e, também, internacionalmente, na relação entre os Estados. Apesar de emergir nos primórdios da civilização ocidental, consolida-se como esquema de segurança jurídica a partir do século XIX, tendo como fundamento a estabilidade e a ordem da sociedade. Incorpora, também, a noção de justiça, associando o que é legal ao que é justo.

Quando o direito natural e o direito positivo não mais são considerados direito no mesmo sentido, o direito positivo passa a ser considerado como direito em sentido próprio, ou seja, ocorre a redução de todo direito ao direito positivo, e o direito natural é excluído da categoria de direito. Nasce, então, o positivismo jurídico ou juspositivismo. Bobbio (1995) fala que essa passagem da concepção jusnaturalista para a positivista, ou seja, do processo de positivação das normas naturais, está diretamente ligada ao surgimento do Estado.

O principal representante do pensamento juspositivista é o jurista e filósofo austríaco Hans Kelsen, que, em sua obra *Teoria pura do direito*, sustenta a ideia de elevar o direito à condição de ciência positiva, objetiva e exata, e para isso procura desvincilhar o direito de normas de direito natural, bem como eliminar a ligação do direito com campos do conhecimento subjetivos. O juspositivismo de Kelsen não reconhece nenhuma lei moral ou natural como critério de validade das normas positivas, nem tampouco esse critério pode ser estabelecido pela via de uma referência ao ideal de justiça (KELSEN, 1979).

Contrariando o pensamento juspositivista, o pensamento jusnaturalista tem como pontos principais a ideia de que existe um direito comum a todos os homens e que o mesmo é universal. Esse direito é anterior ao direito positivo, que é aquele fixado pelo Estado, e todos os homens o recebem de forma racional. Suas principais características, segundo Norberto Bobbio (1995), são a universalidade, a imutabilidade e o seu conhecimento através da natureza racional do homem. Segundo o mesmo autor, os comportamentos regulados pelo direito natural são bons ou maus, sendo a razão responsável por separar o joio do trigo.

De modo geral, os jusnaturalistas compartilham a ideia de que os direitos ditos naturais são anteriores ao direito estatal, pois estão ligados à razão e à natureza dos seres humanos. Nos primórdios, o direito natural teria tido o papel de regular o convívio social dos homens que ainda não conheciam leis escritas. Dada a inexistência de direitos positivos, o

direito natural cumpria função de direito objetivo. Com o surgimento do direito positivo por meio da atuação do Estado, a função do direito natural passa a ser a de uma espécie de contrapeso à atividade legislativa do Estado, fornecendo subsídios para a reivindicação de direitos pelos cidadãos, passando ele, portanto, a cumprir papel de direito subjetivo. Pode-se dizer que entre o direito natural antigo e o moderno há mais continuidade do que ruptura, a distinção residindo, sobretudo, no fato de que, no direito natural moderno, a ênfase recai no aspecto subjetivo do direito.

A partir do século XVIII, o direito natural passa a ser uma base para as pessoas reivindicarem direitos individuais perante o Estado e é nesta concepção, em que os seres humanos possuem direitos inerentes à sua qualidade de pessoas humanas, que o direito natural se torna o alicerce dos Direitos Humanos Fundamentais – dos quais, atualmente, através de vários tratados e declarações, conforme veremos mais adiante, o direito à moradia digna faz parte – em casos de omissão do poder estatal no seu monopólio de criação de leis.

1.1.2. A Moradia como Bem Jurídico Essencial

Segundo o dicionário, por “moradia” entende-se: “lugar onde se mora, casa de habitação; domicílio, residência. Lugar onde existe habitualmente uma certa e determinada coisa. Estada, permanência, residência”.⁷ Essa definição aponta para a ideia de que a moradia é o lugar em que certa coisa mora, habita, reside, pode permanecer, pode estar e, portanto, pode existir. Por definição, sem ter onde morar, ninguém pode existir.

Desde a pré-história, os seres humanos tiveram a necessidade de se abrigar das intempéries da natureza, de se proteger dos animais selvagens, de lugar para descansar, de um lugar de permanência e de identificação. Ter um lugar para existir e se desenvolver é algo naturalmente necessário, mais do que desejável. Para satisfazer as necessidades básicas da vida, como repousar, trabalhar, educar-se, faz-se necessário um lugar fixo e amplamente reconhecido por todos (SOUZA, 2008).

Segundo Loreci Nolasco (2008), o direito à moradia estampa a necessidade primária do homem, sendo requisito imprescindível para uma vida digna e plena. Nolasco disserta ainda que: “[...] a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base de sua indivisibilidade, é, acima

⁷Michaelis: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

de tudo, como apregoou Edward Coke, no século XVI: ‘a casa de um homem é o seu castelo’” (2008, p. 87). No mesmo sentido, para José Afonso da Silva, “morar” significa “ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar e residir com *animus* de permanência, na condição de recôndito para abrigar a família” (SILVA, 2006, p. 314). A moradia é considerada uma necessidade indispensável e primária dos seres humanos. Como afirma Souza (2008), sua indispensabilidade está ligada a necessidades básicas da vida dos humanos. Nesse sentido, a moradia é um direito comum a todos os homens, ou seja, um direito universal e inerente às pessoas humanas, cuja validade precede sua positivação na legislação internacional e nacional. Seguindo essa linha de raciocínio, este trabalho compreende a moradia como um direito natural de todos os seres humanos.

Nos primórdios, quando a intenção dos seres humanos era apenas se abrigar ou se proteger de algum modo, qualquer local podia servir: uma caverna, uma árvore, estruturas rudimentares, feitas com barro, galhos e folhas. Segundo Correia (2004), a função desses abrigos primitivos era servir de:

teto, alojamento e refúgio, lugar de proteção, defesa e autonomia de seus ocupantes contra as intempéries e ameaças externas. Trata-se do abrigo diante dos rigores da natureza – a chuva, o frio, o sol forte, as ventanias; do lugar de proteção diante de investidas externas contra indivíduos. (CORREIA, 2004, p. 47).

À medida que a agricultura se desenvolvia, os homens foram paulatinamente abandonando sua condição nômade e passando a se fixar em locais estratégicos para o cultivo do solo. A fixação do homem estimulou o desenvolvimento e o refinamento das formas de se alojar e de se proteger das intempéries, o que acarretou a diversificação das formas de morar.

O desenvolvimento da civilização, que culmina no processo de industrialização alavancado pelo sistema capitalista, provocou uma drástica redução da possibilidade de o homem se abrigar de forma natural ou de forma artesanal, uma vez que o meio deixou de fornecer o material necessário à construção dos abrigos. Sobre a redução das possibilidades do espaço para moradia, escreve Nolasco:

Se em seu estado natural o homem, na imensidão do orbe, encontrava um ponto para estabelecer-se e a abundância de material para a sua edificação, o incremento da população e a carência de espaços livres foram comprimindo a potencialidade de exercício de moradia, até a sua gradual e drástica redução, senão extinção para os mais desfavorecidos (os moradores debaixo das pontes, das ruas, das praças e das calçadas), como ocorre diariamente nos grandes aglomerados humanos. (NOLASCO, 2008, p. 88).

Ao longo da história e da transformação no modo de viver do homem, outros significados foram sendo incorporados à habitação. A sua definição enquanto mero

alojamento e abrigo foi questionada e novos modelos de moradia foram sendo elaborados, transformando a relação dos indivíduos com a casa, com o corpo, com a família e com espaço (CORREIA, 2004). Telma de Barros Correia (2004) afirma que nesse período surge a noção de moradia como “*espaço sanitário*”⁸ e como “*santuário doméstico*”⁹ e que o *hábitat moderno* do homem é formado da articulação desses dois conceitos e das demais alterações no espaço complementares à redefinição da forma de morar. É importante também nesse processo de redefinição o fato de a casa passar a ser objeto de consumo, a ideia da casa como *propriedade* a converte em uma expressão de valor, indicando, por exemplo, a situação social do seu dono.

Sérgio Iglesias de Souza afirma que o lugar de moradia é essencial para o pleno desenvolvimento dos homens enquanto ser social:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da moradia é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, a moradia é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. [...] Dessa forma, a moradia também é uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo ser humano, notadamente em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana. (SOUZA, 2008, p. 44).

O conceito de moradia ultrapassa as definições de alojamento, abrigo, e ganha aspectos subjetivos ligados diretamente ao desenvolvimento social, moral e psíquico do homem. Para Souza (2008), a moradia se configura como sendo um elemento social do ser humano que influencia diretamente a formação do seu caráter e da sua personalidade. Nesse sentido, a moradia é um bem irrenunciável da pessoa natural e deve, necessariamente, ser bem juridicamente protegido, ou seja, toda pessoa tem direito de possuir uma moradia, sendo essa a ambiência apropriada para a sua fixação e para o desenvolvimento de uma vida privada, que conseqüentemente, refletirá no seu modo de agir na esfera pública.

⁸ Correia (2004, p. 48) afirma que *espaço sanitário* “trata-se de converter a moradia em espaço confortável, penetrado por normas de higiene, capaz de garantir certa privacidade a seus moradores e de alterar a vida doméstica por meio de instrumentos de regulação. Na construção desse novo modelo de moradia, o interior da casa foi reorganizado segundo uma racionalidade nova, que modifica seu projeto e seu uso, separando e classificando funções, ordenando, clareando, iluminando e arejando ambientes.”

⁹ Correia (2004, p. 52) define *santuário doméstico* da seguinte forma: a casa também pode configurar-se como lugar da família; o lugar por excelência onde esta se realiza e fortalece; o espaço apropriado à constituição de um lar, com suas trocas afetivas, hierarquias, formas de proteção e controles. À ideia do bem-estar da vida doméstica liga-se intimamente a noção da casa como uma referência espacial fixa da família: seu ponto de partida, seu invólucro, a testemunha de suas alegrias e dores, o chamado “santuário doméstico”.

No mesmo sentido, Loreci Nolasco (2008) afirma que:

Dar ao indivíduo o direito de morar é promover-lhe o mínimo necessário a uma vida decente e humana. É proporcionar-lhe condições mínimas de sobrevivência. A casa é o lugar de encontro de várias gerações que, reciprocamente, se ajudam a alcançar uma sabedoria mais plena e a conciliar os direitos pessoais com as outras exigências da vida social. (NOLASCO, 2008, p. 88-89).

A autora chama a atenção para o fato de que possuir um lar é uma condição necessária para uma vida minimamente decente e humana. Nesse sentido, a moradia é um dos indicadores do nível de qualidade de vida de um indivíduo. Além disso, ressalta Nolasco, que a moradia é o lugar em que os indivíduos aprendem as primeiras noções de direitos, onde as primeiras noções de cidadania surgem através da convivência doméstica e familiar.

Aos poucos, a moradia foi ganhando elementos protetivos que desdobravam de sua simples existência e alcançou o *status* de direito fundamental do ser humano. Loreci Gottschalk Nolasco (2008) afirma que:

[...] moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constituiu o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito a sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. (NOLASCO, 2008, p. 88).

A moradia representa uma esfera de proteção da intimidade da pessoa, sendo essencial para a qualidade de diversos aspectos da vida humana. Sua importância inicial decorre da sua própria essência instintiva e natural, ou seja, torna-se ambiente de proteção das adversidades externas e dos outros semelhantes. Posteriormente, torna-se instrumento principal do fenômeno da urbanização e das questões ligadas à fixação dos homens à cidade. A partir desse momento, a moradia passa a ser vista como um problema social.

É neste cenário de constante urbanização, mais especificamente durante o processo de consolidação da revolução industrial, que a moradia vai se colocar em um papel central, pois suas condições mínimas serão extremamente necessárias para garantir a formação de cidadãos enquanto sujeito de direitos e também enquanto sujeito econômico, cujo papel na produção e reprodução do capital é central. Após instalado esse cenário onde os problemas diretamente ligados à questão da moradia afloram de forma evidente, ela passa a ser objeto juridicamente relevante, ganhando, com isso, a proteção do Estado por meio do direito. Criam-se, portanto, mecanismos de defesa e proteção, ou seja, impõe-se ao Estado e aos particulares um dever de

proteger e promover este direito, que se mostra vital para um bom e perfeito desenvolvimento humano.

O reconhecimento da moradia enquanto direito passou por um longo caminho, que inclui seu reconhecimento na esfera dos direitos humanos fundamentais e também pelo processo de universalização desses direitos. O reconhecimento dos direitos naturais na esfera do direito positivo passou pela elaboração de diversas Cartas, Declarações e Constituições. No contexto da globalização, o tema dos direitos humanos, ou seja, aqueles direitos e liberdades básicas decorrentes da dignidade e do valor inerente à pessoa humana independente de raça, cor, religião, etnia, se consolidou como tema global que tem como base a universalização do direito. Nelson Saule Júnior (1999) fala que o processo de universalização dos direitos faz surgir um novo sujeito social.

O processo de universalização e multiplicação dos direitos configura um rompimento com o sistema tradicional de relação do indivíduo sujeito de direitos somente no âmbito do Estado do qual é cidadão, de modo a estabelecer um novo cidadão, o cidadão do mundo, sujeito de direitos universais reconhecido como um sujeito de direito internacional. O processo de afirmação tem gerado uma gradual multiplicação de direitos mediante a especificação do homem abstrato e genérico de acordo com o sexo, homem, mulher; idade, criança, adulto, idoso; condições de saúde – deficiências físicas e mentais; raça e etnia. (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 65).

As mutações decorrentes do processo de industrialização e seus reflexos na sociedade, o impacto tecnológico e científico, bem como o surgimento do “sujeito de direito internacional” (SAULE JÚNIOR, 1999, p.65) que possui novos anseios e necessidades, acarretam a transformação do Estado liberal (Estado formal de direito) para o moderno Estado de direito (Estado social e democrático de direito) (SARLET, 2012). Ainda sobre o papel desse novo Estado de direito, Henrique Lewandowski afirma que: “o novo papel desse Estado consiste, basicamente, em promover os direitos econômicos e sociais, isto é, de colocar em prática uma vasta gama de prestações positivas em benefício da coletividade” (LEWANDOWSKI, 1984, p. 63).

Três fortes questões influenciaram o processo de universalização dos direitos humanos. A primeira foram as transformações no âmbito do Estado já citadas anteriormente. Segundo, as transformações que ocorriam no âmbito da sociedade que saía de um pós-guerra, vários países, sobretudo europeus, estavam passando por um processo de reconstrução e a humanidade havia sido abalada pela barbárie da Segunda Guerra Mundial. E, por fim, o surgimento do sujeito enquanto detentor de direitos inalienáveis. Nesse sentido, havia a necessidade de se pensar um mundo sob novos alicerces ideológicos, no qual direitos básicos, como a vida e a moradia, pudessem ser preservados. A consolidação da concepção do homem enquanto sujeito de direitos universais lançaria a possibilidade de uma futura paz. Uma das

mais importantes tentativas de universalização dos direitos humanos ocorreu legalmente quando do estabelecimento, em 10 de dezembro de 1948, em Paris, pela Organização das Nações Unidas, composta por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹⁰. A partir desse momento, com a instituição da DUDH são adotadas medidas para assegurar o seu reconhecimento, bem como tem início um processo de elaboração de diversas convenções e declarações estabelecendo organizações e mecanismos de proteção dos direitos humanos, nos quais está incluída a moradia digna, seja em âmbito internacional ou nacional (SAULE JÚNIOR, 1999).

1.1.3. O Direito à Moradia no Contexto do Direito à Cidade

Para o filósofo, sociólogo e urbanista francês Henry Lefebvre (2012), o direito à cidade é uma utopia, mas não porque se trate de um ideal inalcançável. O direito à cidade é um objetivo político-filosófico fundamental, capaz de mobilizar para a luta as forças sociais cujos interesses materiais opõem-se à lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma gigantesca engrenagem a serviço do capital. Com efeito, convém partir de um questionamento acerca das “necessidades urbanas”: não seriam essas, sobretudo, necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, onde as trocas não passariam pelo comércio, nem seriam guiadas pelo lucro?

Segundo Lefebvre (2012, p. 119):

O direito à cidade não se pode conceber como um simples direito de visita ou de regresso às cidades tradicionais. Ele só pode formular-se como direito à vida urbana, transformada e renovada. Que o tecido urbano cerca o campo e o que resta da vida campesina, pouco importa, desde que o “urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido ao nível de bem supremo entre os outros bens, encontre a sua base morfológica, a sua realização prático-sensível.

Portanto, não se deve considerar que ter acesso a uma qualidade de vida relativa, em uma cidade capitalista, seja o mesmo que ter direito à cidade. Este implica uma vida urbana inteiramente diferente, em uma sociedade que se organiza, no seu conjunto, de modo diferente. Compreendido como “direito à vida urbana”, o “direito à cidade”, no sentido de

¹⁰ Instituída pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&referer=http://www.dudh.org.br/declaracao/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&referer=http://www.dudh.org.br/declaracao/&Lang=E)>. Acesso em: 4 out. 2015.

Lefebvre, pressupõe um arranjo social em que a lógica do capital não impera nem dita todos os ritmos, e o valor de uso tem primazia sobre o valor de troca.

A cidade é, sobretudo, “lugar de encontro” e de convivência das diferentes classes e grupos em um espaço potencialmente conflituoso. Todavia, o processo de urbanização – do qual Lefebvre, em 1968, dá como exemplos os planos para a Paris – tem contribuído para anular essa faceta contraditória da vida urbana, neutralizando os conflitos sociais. De modo geral, pode-se dizer que a urbanização acarretou a subordinação do espaço da cidade à lógica da produção capitalista, transformando lugares que outrora possibilitavam a convivência entre as pessoas em espaços onde as relações de troca prevalecem e outras possíveis formas de convivência encontram-se praticamente anuladas. Esse cenário, em que *a cidade é negada à população*, é também aquele em que a questão da moradia aparece como um problema da cidade, uma vez que negar a cidade à população também significa negar a possibilidade mesma de habitar na cidade. Contudo, deve-se ter em mente que essa negação da cidade não é universal, mas diz respeito a uma determinada fração da população, precisamente aquela que não tem condições de arcar com o custo de vida e de moradia locais.

Na abordagem original de Lefebvre, o direito à cidade não se refere a mais um direito institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado. Esse conceito para o autor tinha mais a ver com uma ruptura com a ordem urbana capitalista e, conseqüentemente, com as relações da organização social inerentes a esse modelo econômico. Ao contrário disso, a luta pelo direito à moradia travada pelos movimentos sociais, ocorre muito no sentido de inscrever as carências habitacionais no campo do direito, de torná-las direitos sociais, para assim a moradia tornar-se reconhecidamente objeto de direito e, também, para que a moradia fosse levada a nível de direito fundamental de todos os seres humanos, positivada e institucionalizada pelo Estado.

Para o filósofo o ato de habitar é uma condição revolucionária, porque é capaz de se opor dialeticamente ao movimento de homogeneização do capital, mas habitar não se resume a ter uma moradia, afinal trata-se do direito à cidade no sentido político. Ainda segundo ele, somente as classes ou frações de classes capazes de tomar iniciativas revolucionárias no sentido de encontrar soluções para os problemas urbanos é que atingiriam a cidade renovada, que é fruto da luta dessas forças sociais e políticas. Por outro lado, é preciso destacar que as lutas por habitação não significam, necessariamente, o direito à cidade, pois podem conduzir justamente ao oposto daquilo que Lefebvre pensava, ou seja, incitar a prevalência da forma mercadoria, através das relações pautadas no valor de troca sobre o valor de uso.

O conceito de direito à cidade foi retomado ainda por diversos autores, mais recentemente, o geógrafo britânico David Harvey, no contexto da emergência de vários tipos de movimentos sociais no mundo inteiro retoma as ideias de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade. Para Harvey o direito à cidade surge das ruas como um pedido de socorro da população oprimida. O autor fala que as lutas dos movimentos no Brasil, por exemplo, para a incorporação dos artigos sobre a política urbana não tinham nada a ver com a ideia de Lefebvre, mas tudo a ver com as lutas acerca de quem vai configurar as características da vida urbana. Em algum momento da luta dos movimentos, eles perceberam que poderiam ser bem sucedidos mais rapidamente juntos, e que a luta pela cidade envolvia suas próprias lutas. O direito à cidade de Harvey (2014) guarda semelhança com o conceito pensado por Lefebvre (2012), pois também busca uma ruptura com a ordem global instituída de concentração de riquezas, privilégios e consumismo.

No conceito de direito à cidade pensado por Harvey, é posto em destaque o potencial revolucionário dos movimentos sociais urbanos de inventar e reinventar a cidade de acordo com seus anseios. Nesse sentido, para Harvey (2014, p. 28):

o direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados.

Harvey (2014) pensa o direito à cidade em nível de direito fundamental dos seres humanos, colocando-o em um patamar de direito comum a todos os homens e que, portanto, é universal. Esse fato guarda proximidade com o aspecto natural do direito à moradia que, por um lado, se inscreve no campo do direito natural e, por outro lado, hoje é um direito positivado nas normais nacionais e internacionais como um direito humano fundamental dos homens e das mulheres.

O direito à cidade no sentido que Harvey (2014) apresenta se aproxima mais de como o direito à moradia é visto neste trabalho. As conquistas do direito à moradia estão diretamente ligadas às lutas travadas na rua, bem como às reivindicações dos movimentos sociais, que no caso brasileiro demonstraram um poder de transformação do cenário existente. No mesmo sentido, para Harvey (2014) o direito à cidade passa pela reivindicação de algum

tipo de atuação radial, de “poder configurador” (HARVEY, 2014, p. 30) nos processos de urbanização, de algum tipo de exercício sobre o modo como as cidades são feitas.

1.2. O CONFLITO DE INTERESSES COMO ESSÊNCIA DO DIREITO À MORADIA

O reconhecimento da moradia no âmbito do direito positivo resulta do conflito entre os interesses dos diversos agentes sociais que produzem o espaço de morar. A seguir, são caracterizados esses agentes, seus interesses, e como são travados os conflitos pela moradia digna. O capítulo se encerra com uma discussão acerca da relação entre Estado, justiça e direito à moradia.

1.2.1. Os Conflitos entre os Agentes Produtores do Espaço de Morar

A produção do espaço de morar resulta de um conflito de interesses, que tem na disputa pela terra urbanizada seu principal foco. Segundo Villaça (2001), a busca por melhores localizações no espaço urbano reflete a luta de classes:

[...] o grande desnível social entre classes nas metrópoles [...] faz com que nelas seja realçada aquela faceta da luta de classes que é travada em torno das condições de produção/consumo do espaço urbano, isto é, em torno do acesso espacial às vantagens ou recursos do espaço urbano. (VILLAÇA, 2001, p. 47).

O território urbano condensa uma série de articulações, de forças sociais e de agentes que o produzem e reproduzem. Em uma perspectiva mais geral, os agentes sociais que fazem e refazem a cidade são: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; o Estado; os promotores imobiliários; e os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 1995). A definição dos papéis, e mesmo a constituição de cada agente, não acontece de forma rígida, pelo contrário, ela adquire características diferentes de acordo com o contexto social onde se estabelece o conflito. Segundo Corrêa (1995, p. 44), esses agentes inseridos em um determinado contexto socioespacial e temporal refletem as necessidades e possibilidades sociais existentes nesse contexto e, portanto, “materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído”. Cada grupo possui interesses específicos e dirige suas práticas espaciais de forma a alcançá-los. Com efeito, os interesses desses agentes dificilmente podem ser compatibilizados, de modo que a relação entre eles é conflituosa, tendo em vista que é permeada pelos interesses particulares de cada um.

Em uma perspectiva mais específica, no que se refere aos agentes produtores da moradia, Azevedo (1982) identifica os seguintes agentes: os incorporadores ou também chamados de promotores imobiliários, os proprietários urbanos, os escritórios de planejamento e projeto, as empresas de construção civil, as corretoras de imóveis, os

compradores e o Estado.

É importante ressaltar ainda que, na atual conjuntura, onde a esfera financeira vem atingindo diversas dimensões da sociedade devido ao processo de sobreacumulação do capital, de aumento da formação de um mercado secundário de hipoteca e de participação mais intensa de fundos e veículos financeiros, novos agentes têm entrado em cena no conflito em torno da moradia. O segmento empresarial e financeiro passa a ter forte hegemonia no contexto da produção de moradia, principalmente, as instituições financeiras privadas (ROLNIK, 2015).

No que diz respeito ao conflito em torno da moradia, nesta pesquisa destacamos, com base na categorização apresentada anteriormente, a participação de cinco agentes que se sobrepõem nesse conflito, a saber: *segmentos empresariais e financeiros*, responsáveis pela injeção de capital financeiro; *promotores imobiliários*, que participam de uma produção privada e formal da moradia; *proprietários fundiários*, detentores dos terrenos urbanos; *grupos sociais excluídos*, que se encarregam de uma produção informal da moradia; e *Estado* (esfera municipal, estadual e federal), suposto mediador desse conflito.

Tabela 01. Agentes envolvidos na produção da moradia

AGENTES	CARACTERISTICAS
Proprietários Fundiários	Têm interesse especial na valorização fundiária e na moradia enquanto valor de troca. Sua atuação ocorre no sentido de obter a maior renda fundiária de sua propriedade. Essa renda fundiária volta-se para o uso comercial ou residencial de <i>status</i> . Uma das formas de os proprietários de terras influenciarem na produção do espaço urbano é através da pressão junto aos governos, principalmente os municipais, para que, na formulação da legislação de ordenamento do solo, seus interesses sejam privilegiados.
Promotores Imobiliários (ou incorporadores)	Atuam desde quando, em determinado momento histórico, a moradia se inseriu como mercadoria no modo de produção capitalista. Quando o valor de uso da habitação se transforma em valor de troca e passa a ser viabilizado por um capital imobiliário, agora descolado da propriedade fundiária. Operam no mercado para obter lucro através da compra e venda de imóveis e como intermediários nas transações imobiliárias. Procuram obter valor na troca da moradia. Sua atuação espacial ocorre de modo desigual, criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista ¹¹ .
Segmentos	São aqueles segmentos que se utilizam de capital financeiro para conseguir

¹¹ Para Santos (2008, p. 37): “A cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista.”

empresariais e financeiros	recursos para investimento em habitação, tonando-se menos dependentes do SFH no que diz respeito a fatores de produção.
Grupos sociais excluídos	São aqueles que não possuem condições financeiras de alugar ou de comprar um imóvel. No contexto da luta por moradia, esse agente aparece na figura daqueles que são alvos de remoções, de reassentamentos ou que moram de forma irregular. A sua produção de moradia ocorre predominantemente às margens do imobiliário formal.
Estado	A atuação do Estado na moradia, ocorre de forma direta, através de medidas governamentais implementadas (ser) ou de forma indireta no plano ideal, inscrito na produção de normas e expectativas normativas (dever ser). Atua na organização espacial da cidade (legislação, zoneamento), impondo restrições ao uso do solo e para isso utiliza o planejamento e a gestão. Sua atuação tem sido variável no tempo e no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte.

Fontes: AZEVEDO, 1982; CORRÊA, 1995. ROLNIK, 2015. Organizado pela autora.

Esse grupo excluído do acesso à moradia foi, ao longo do tempo, criando formas de organização popular que tinham como bandeira a luta por moradia digna, seja no campo de uma atuação concreta do Estado, seja na luta pela incorporação da moradia digna como um direito na legislação.

A partir da análise do quadro, é possível perceber que a moradia não tem o mesmo valor para os diferentes grupos. Na produção da moradia, tanto naquela promovida pelo poder público, quanto na promovida pelo setor privado, os agentes buscam direcionar suas ações para obter vantagens diferentes. Cabe, assim, analisar de forma mais atenta o papel do Estado nesse processo, visto que esse é um dos importantes agentes do espaço urbano e do espaço de morar. Esse agente será abordado de forma mais específica no próximo tópico.

1.2.2. A Moradia: de Direito Estatal a Direito Social

A problemática concernente ao direito à moradia remete aos conceitos de Estado e de justiça, que requerem análise específica, ainda que sucinta. Por um lado, na esteira do marxismo estruturalista representado pelo cientista político grego Nicos Poulantzas, procuramos não compreender o Estado como uma “Coisa”, ou seja, um instrumento passivo, sem nenhuma autonomia, neutro e totalmente manipulado por uma única classe ou fração de classe. Por outro lado, não vamos conceber o Estado como um “Sujeito”, isto é, como uma entidade dotada de autonomia absoluta, que seria resultado do processo histórico de racionalização da sociedade civil. Consideramos que o Estado é, antes de tudo, uma *relação*

ou, como diz Poulantzas (2000):

O Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, como aliás e o caso do “capital”, *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado.* (POULANTZAS, 2000, p. 130).

O Estado não é uma substância homogênea, mas é composto por elementos heterogêneos e suas fraturas. Ou seja, além de serem diferentes entre si, os elementos que compõem o Estado encontram-se em relação de luta uns com os outros, constituindo *forças*. O confronto entre essas forças revela as fraturas internas ao Estado.

Convém notar que, ao ver o Estado como relação de forças, ou ainda, como uma *condensação das relações de forças*, Poulantzas (2000) distancia-se da ortodoxia marxista que reduz o Estado a mero instrumento de dominação manipulado pela burguesia na luta de classes. Em outros termos, o Estado não é apenas parte integrante da superestrutura ideológica construída pelos capitalistas para garantir a exploração do trabalho. Na medida em que é atravessado por uma lógica das forças, o Estado não é somente o reflexo dos interesses das elites no poder, mas também resulta das reivindicações e da pressão exercida pelas classes populares.

Assim, o Estado é concebido como um campo de relações de poder de várias ordens: política, econômica, cultural, familiar etc. Todo esse campo de relações conflituosas condensa-se no aparelho do Estado, que nada mais é que uma espécie de sumo da luta de classes, a resultante das relações entre os vetores das lutas sociais. A ideia é que a coexistência dos diferentes atores no seio da sociedade ocorre na forma da contradição e da luta; é uma correlação de forças, uma tensão social em que o Estado emerge ou submerge. Logo, ele não deve ser concebido como um bloco monolítico ou como uma ordem heteronômica que seria imposta de fora para a sociedade. Do ponto de vista dialético, o Estado é, antes, produto das contradições sociais, sua trajetória descreve o rastro da história da luta de classes.

Conforme observa Poulantzas (2000):

Na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas que ocorrem no Estado, atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado, do qual elas esboçam a configuração estratégica. *Certamente, as lutas populares, e mais geralmente os poderes, ultrapassam de longo o Estado:* mas por mais que

elas sejam (e elas o são) propriamente políticas, não lhe são realmente exteriores. Rigorosamente falando, se as lutas populares estão inscritas no Estado, não é porque sejam absorvidas por uma inclusão num Estado-Moloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente. Fica entendido, no entanto, que até as lutas (e não apenas as de classe) que extrapolam o Estado não estão, no entanto, “fora do poder”, mas sempre inscritas nos aparelhos de poder que as materializam e que, também eles, condensam uma relação de forças (as fábricas-empresas, a família numa certa medida, etc.). Em razão do encadeamento complexo do Estado com o conjunto de dispositivos do poder, essas lutas mesmas têm sempre efeitos, “a distância” desta feita, no Estado. (POULANTZAS, 2000, p. 143-144).

Em oposição às utopias anarquista e pacifista, entende Poulantzas que não existe um “fora do poder”, embora haja um “fora do Estado”. De fato, as relações de poder não se restringem às relações de força travadas no âmbito do Estado, nem todo poder deve ser confundido com o poder estatal. Pode-se pensar em relações de poder que têm lugar no interior das fábricas ou empresas, das famílias, das escolas, dos hospitais. Todas essas relações de poder constituem algo que Poulantzas vai denominar com um termo que ele toma de empréstimo de Michel Foucault (1979, p. 244): os “dispositivos do poder”. No entanto, o uso que ele faz desse termo não coincide com aquele do autor de *Vigiar e punir*. Embora reconheça a independência dos diferentes dispositivos – as empresas, famílias, escolas etc. – em relação aos aparelhos de Estado, Poulantzas defende (ao contrário de Foucault) a existência de um “encadeamento complexo” entre o Estado e os dispositivos de poder, que, apesar de externos, não apenas têm, mas também sofrem a influência da ação estatal.

Se o Estado não é simplesmente um bloco homogêneo, nem um instrumento de uma classe, ele também não constitui um produto desconexo e independente das relações de forças sociais (este é mais um ponto de divergência com Foucault). O Estado tem uma unidade traduzida em uma política global e maciça que é exercida em favor da classe ou fração hegemônica. Como esclarece Poulantzas (2000, p. 132): “O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento”. Logo, embora seja um composto de elementos heterogêneos, o Estado, que também é produto da pressão das classes populares, pode ser posto a serviço dos interesses da classe dominante. Exatamente isso é o que acontece no Estado capitalista, que é aquele que se põe a serviço da dominação de classe promovida pela elite proprietária do capital.

Embora o Estado capitalista seja o resultado da condensação das relações entre múltiplas forças e interesses divergentes, ele funciona em conformidade com a lógica do capital. Esta é contraditória porque promove a exploração e a alienação do trabalhador e da força de trabalho, ao mesmo tempo em que se desenrola em um cenário jurídico-político em que se prega o discurso da igualdade e liberdade, o discurso dos “direitos inalienáveis”, exemplificado pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948¹².

Sensível a essa problemática, o sociólogo e jurista português Boaventura de Sousa Santos (2008), retomando a concepção do Estado como condensação de forças sociais, explica que:

O Estado é capitalista na medida em que, ao condensar, como articulação dominante, as relações sociais de produção capitalista, está dependente da lógica do capital e, portanto, do processo de acumulação que por ela se rege. O Estado é assim a forma política dessas relações e caracteriza-se pela exterioridade do político (reduzido ao estatal) ao econômico e pela superordinação do primeiro, enquanto expressão do interesse comum, ao segundo, expressão dos interesses particulares. Esta relação entre o político e o econômico pressupõe uma mediação que seja simultaneamente exterior e superior tanto ao político quanto ao econômico. Essa mediação é o direito. A lógica do capital é conflitual porque se consubstancia numa relação de exploração. Existe historicamente enquanto luta de classes. Mas, além disso, é contraditória porque a relação de exploração tem lugar numa arena jurídico-política de igualdade e liberdade. Esse duplo caráter da lógica do capital atravessa o Estado capitalista porque este não só assegura, ainda que em grau historicamente variável, as condições gerais da reprodução das relações de exploração, como garante a igualdade e a liberdade dos cidadãos no mercado. (SANTOS, 2008, p. 24-25).

O Estado capitalista é aquele em que se passa uma redução do político ao econômico que leva à subordinação dos interesses comuns ao interesse particular, em nome da eficiência e do acréscimo permanente de performatividade ao modo de produção. Ora, essa “economicização” da política supõe que uma “mediação” seja feita, entre o político e o econômico, por uma instância que, em tese, situar-se-ia em posição superior tanto a este quanto àquele. Tal instância de mediação é o direito. Contudo, cumpre observar que, para Santos (2008), a mediação jurídica não constitui nenhuma forma de resolução de conflitos entre partes nem da luta de classes, mas a forma institucionalizada da subordinação do Estado à dinâmica da economia.

Por conseguinte, positiva-se um direito capitalista, composto de leis que regulam os

¹² Adotada e proclamada na resolução 217 A-III da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: < http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.

conflitos sociais unilateralmente, isto é, em função da lógica do capital, dos interesses do mercado e da classe dominante. Em lugar de solucionar os conflitos e atender às demandas normativas do todo da sociedade, a mediação político-econômica realizada pelo direito capitalista se presta, assim, a neutralizar a luta de classes, dispersando-a e a levando a um “estado de latência”. Segundo Santos (2008, p. 31):

A função política geral do Estado consiste precisamente em “dispersar” essas contradições e essas lutas de modo a mantê-las em níveis tensionais funcionalmente compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação e pelas relações sociais de produção em que ele tem lugar.

Para manter os conflitos em uma situação de latência, o Estado se vale de diferentes *mecanismos de dispersão das contradições*, que constituem um conjunto articulado e internamente diversificado de dispositivos governamentais. Santos distingue os seguintes mecanismos de dispersão: (a) *mecanismos de socialização/integração*, (b) *mecanismos de trivialização/neutralização* e (c) *mecanismos de repressão/exclusão* (SANTOS, 2008, p. 31). Tais mecanismos são utilizados ou não pelo Estado de forma desigual nas diferentes áreas da vida social, o que confere caráter assimétrico e fragmentado, mais aqui, menos ali, à dominação capitalista.

Podemos visualizar esses mecanismos de dispersão dos conflitos sociais em ação fazendo referência ao fracasso das políticas habitacionais e, em especial, daquelas adotadas nos países da periferia capitalista. Nesse contexto, a solução encontrada por grande parte das populações para permanecer morando nas cidades é ir habitar em uma favela, como costuma ocorrer nas metrópoles brasileiras. Dado o elevado valor econômico para morar, o conflito entre as forças sociais se faz muito presente, bem como as reivindicações e a luta de grupos sociais por melhores condições de moradia. Nesse cenário, as medidas adotadas pelo Estado capitalista vão implicar, de modo geral, na adoção de mecanismos de dispersão das contradições.

Assim, as remoções violentas de assentamentos precários, seja para realização de grandes obras, seja para a retirada do incômodo social que é a favela para uma parcela mais abastada da população, podem ser identificadas como *mecanismos de repressão/exclusão*. Nas situações onde existe uma tolerância em relação às favelas com o intuito de garantir a manutenção da “paz social”, da “ordem pública” e dos “bons costumes”, pode-se dizer que o Estado utiliza *mecanismos de trivialização/neutralização*. Por fim, nos casos em que grupos sociais em luta por moradia digna exercem pressão sobre o Estado, este pode recorrer a

mecanismos de integração/socialização, nos quais a pressão social é incorporada e a participação popular é manipulada. Assim, ao invés de levar à solução das demandas dos movimentos sociais ou à resolução dos conflitos, a absorção realizada pelo Estado tem por objetivo neutralizar a polarização social, que é em princípio incontrollável. Este último mecanismo opera de modo particularmente discreto e sutil (*soft power*), uma vez que não procura deslegitimar o movimento abertamente, e sim incorporar a sua potência de forma manipulada e controlada.

Tendo em vista enfatizar um pouco mais a tese que se encontra em Boaventura de Sousa Santos de que o próprio direito pode ser e é utilizado pelo Estado para dispersar e neutralizar os conflitos sociais, é interessante fazer uma passagem pelas considerações do jurista pernambucano Marcelo Neves (1994) a respeito da *legislação simbólica*. Em sua versão progressista, o positivismo jurídico defende que as leis são elaboradas para propiciar transformações que possibilitem a justiça social. Para Neves (1994), essa visão do direito é simplista. O tecido social e os sistemas jurídico e político são complexos demais para que a atuação do Estado através da legislação possa ser considerada apenas como instrumento de transformação social. Neves (1994, p. 31-32) afirma que uma grande quantidade de leis “desempenha funções sociais latentes em contradição com sua eficácia normativo-jurídica, ou seja, em oposição ao seu sentido jurídico manifesto”. Nesse sentido, Neves (1994, p. 32) define legislação simbólica “como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”. Em outros termos, as leis elaboradas pelo Estado, em muitos casos, não visam aos fins a que se propõem, mas servem para dispersar conflitos sociais, ou mantê-los naquilo que Boaventura Santos (2008) designa como “estado de latência”. A dispersão dos conflitos sociais e, de modo mais amplo, a dominação de classe são, no caso, as reais finalidades políticas, em oposição ao sentido jurídico que se manifesta na lei.

É importante destacar que o campo conceitual da legislação simbólica é amplo, de modo que existem categorias diversas. Neves (1994) categoriza o conteúdo da legislação simbólica em três tipos: a confirmação de valores sociais, a legislação-álibi e a legislação como forma de compromissos dilatórios. O primeiro tipo *confirmação de valores sociais* ocorre quando grupos sociais em disputa exigem do legislador uma posição em torno dos valores em jogo na disputa. Neste caso, os grupos que se encontram em disputa, veem o reconhecimento legislativo como vitória e consequentemente como afirmação de

superioridade dos seus valores, pouco importa se a legislação terá ou não eficácia. A intenção é influenciar o Estado na sua posição de elaborador da legislação para que formalmente sejam proibidas condutas que não condizem com seus valores. O segundo tipo *legislação-álibi* acontece quando o Estado, muitas vezes sobre pressão direta de uma classe social, elabora uma legislação para satisfazer as expectativas dos cidadãos, mesmo sabendo que não existem as condições para que a legislação seja efetivada. Através desse artifício, o Estado procura dispersar as contradições e as pressões políticas sobre ele ou também se mostrar acessível às exigências realizadas pela população. Nesse sentido, afirma Neves (1994):

A legislação-álibi constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função ideológica. [...] é evidente que a legislação-álibi pode induzir “um sentimento de bem-estar” (resolução de tensão) e, portanto, servir à lealdade das massas. (NEVES, 1994, p. 39-40).

O terceiro e último tipo é a *legislação como forma de compromissos dilatatórios*. Neves (1994, p. 41) afirma que a “legislação simbólica pode servir para adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios”. Neste caso, os grupos em conflitos, não terão suas divergências resolvidas através da criação de uma norma, mesmo esta sendo elaborada e aprovada consensualmente entre os grupos, pois já existe a perspectiva de sua ineficácia. Nesse sentido, o conflito não é resolvido pelo estabelecimento da norma, mas tem sua solução adiada para um futuro indeterminado.

Contudo, as críticas marxistas ao direito como instrumento ideológico de dominação de classe e de neutralização dos conflitos sociais, em geral, não levam em consideração o pluralismo jurídico, ou seja, a ideia de que existem outras formas de direito além daquela que é produzida pelo Estado. Joaquim Falcão (2008) distingue duas orientações majoritárias acerca do direito na contemporaneidade: o monismo e pluralismo. O *monismo jurídico* reconhece a existência de apenas um direito em toda a sociedade, a saber, o direito positivo estatal. Segundo Falcão (2008):

O monismo de origem kelseniana concebe o direito como um sistema normativo fechado, logicamente hierarquizado de forma dedutiva e posto pela Estado. Responde historicamente à predominância do Estado na sociedade contemporânea desenvolvida, e transforma direito e justiça em direito estatal e justiça estatal. (FALCÃO, 2008, p. 97).

No monismo, há uma relação vertical entre Estado, população e as normas: o Estado situa-se no topo, como detentor de todo o poder na elaboração das normas, restando à população apenas receber o que já foi elaborado. A aplicação do direito legal, ou seja, do

direito positivo estatal, resulta no justo legal, na justiça enquanto concretizada exclusivamente através da aplicação da lei emanada do Estado.

Ao contrário do monismo, o *pluralismo jurídico* reconhece o direito estatal como uma das várias formas jurídicas que podem existir na sociedade. O pluralismo jurídico nega o Estado como centro único do poder político e a fonte exclusiva de toda a produção do direito, de modo que o direito estatal é apenas hegemônico ou dominante, mas não é exclusivo (FALCÃO, 2008). Neste caso, a relação entre Estado, população e normas ocorre de forma horizontal, na medida em que os cidadãos participam de modo direto da elaboração das normas. Além disso, na perspectiva pluralista, o justo não é o que resulta da aplicação da lei ou do direito legal, mas o que resulta da negociação entre uma pluralidade de agentes sociais. Não se trata do justo legal nem da justiça estatal, mas de uma justiça social, produzida pela negociação dos agentes, uma justiça plural.

Nesse sentido, pensamos que diversas ações dos grupos sociais excluídos, seja no sentido de elaboração das leis, seja no sentido da transformação do quadro da moradia através da resistência e da luta, sofrem influência dos mecanismos de dispersão das contradições nos termos de que fala Santos (2008). Quando essas lutas se configuram em pressionar o Estado para a elaboração de uma legislação que garanta o direito de morar, em muitos casos, o que o Estado utiliza é elaborar uma legislação simbólica, como revemos alguns exemplos no decorrer do texto.

Por tanto, consideramos o direito à moradia digna um direito natural dos seres humanos, tendo em vista sua importância para a prática das necessidades básicas das pessoas. O direito à moradia não deve ser compreendido, a partir da perspectiva monista, como um conjunto de normas que emana unilateralmente do Estado. O direito à moradia não é apenas o direito legal, nem é a consubstanciação da justiça legal. Assumindo o ponto de vista pluralista, pode-se ver que o direito à moradia precisa ser construído como um direito social resultante da participação de múltiplos agentes sociais (proprietários fundiários, promotores imobiliários ou incorporadores, segmentos empresariais e financeiros, grupos sociais excluídos e Estado) em um processo de negociação, e não apenas do poder estatal de legislar. O Estado, não apenas como Poder Legislativo, mas também como Administração Pública e como Poder Judiciário, é sem dúvida um dos produtores desse tipo de direito social, mas está longe de ser o único. O direito social à moradia também é produzido de maneira direta pelos agentes sociais concernidos pela problemática da moradia. Assim, de um lado, os proprietários e/ou agentes imobiliários, de outro, moradores e/ou “invasores”, também podem estar diretamente

envolvidos na produção do direito de morar enquanto partícipes de processos de negociação.

Além disso, concluímos que é enquanto direito social que o direito à moradia pode superar a condição de legislação simbólica e de mecanismo ideológico de dispersão das lutas sociais, adquirindo uma significação especial para a ação política de resistência na contemporaneidade. A construção pluralista do direito também dá sentido às lutas sociais, que enxergam no direito um alvo e uma conquista que podem se materializar na forma muito concreta da moradia digna.

2. A construção histórica da questão da moradia como objeto de direito

2. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO DA MORADIA COMO OBJETO DE DIREITO

Ao longo do tempo, a moradia torna-se tema central para o processo de pensar e planejar a cidade, tendo repercussão considerável sobre o arcabouço normativo que regulamenta os conflitos de interesse em torno da construção do espaço urbano. A moradia vai, então, se transformando em objeto de direito positivo e passa a contar com proteção cada vez mais abrangente nas ordens jurídicas nacional e internacional. O conteúdo do conceito de moradia também evolui, de modo que hoje a noção de moradia adequada não se resume àquela de abrigo físico.

Este capítulo se inicia com uma breve abordagem da configuração da moradia como questão que põe em ênfase a maneira como a mesma foi historicamente equacionada pelas políticas públicas, tanto por meio de ações de intervenção administrativa, quanto de disposições normativas que vão se consolidando na legislação urbanística em vigor no Brasil. Este último aspecto constitui nosso principal foco de análise.

2.1. A MORADIA SE CONFIGURANDO COMO QUESTÃO

Tendo em vista compreender o estado atual da questão da moradia, traçamos nesta seção uma síntese histórica da emergência da questão da moradia no contexto da formação do modo de produção capitalista na Europa do século XIX, bem como naquele de seu desenvolvimento no Brasil do século XX. Destacamos que a moradia é parte integrante de um processo histórico real que só pode ser posto nos seus devidos termos quando se levam em consideração suas dimensões espaçotemporais. Também evidenciamos como os conflitos de interesse se configuram como objeto do direito e encontram um equacionamento no âmbito das políticas públicas e do arcabouço legislativo brasileiro.

2.1.1. A Emergência da Questão da Moradia no Século XIX

É possível afirmar, que a moradia já se configurava como uma questão para a população escrava, que, de modo geral, não tinha onde morar. Porém essa questão se torna mais ampla e emerge como um problema material na Europa do século XIX, no contexto da superação histórica da economia pré-capitalista, quando a cidade é submetida a várias transformações devido à substituição paulatina da manufatura artesanal pela produção industrial da mercadoria. Na época, a moradia ainda não era tratada como um direito universal dos seres humanos, embora a dificuldade de acesso a esse bem essencial tivesse consequências negativas profundas sobre a vida de uma significativa parcela da população. Tais consequências foram acirradas a ponto de se colocarem como um problema muito característico da história inicial do desenvolvimento do modo de produção capitalista.

A questão da moradia também aparece como problema teórico no âmbito da análise do processo excludente do desenvolvimento do modo de produção capitalista empreendida pelo filósofo socialista Friedrich Engels ainda no século XIX. Engels (2015) fornece inúmeras informações importantes a respeito da situação habitacional na Europa durante as últimas décadas do século XIX e, em especial, na Alemanha. Nesse período, a economia alemã recebia grandes quantias de capital-dinheiro decorrentes da vitória na guerra franco-prussiana. Parte desse dinheiro contribuiu de modo decisivo para a transição da economia agrícola à economia industrial. Caracterizava-se, assim, uma profunda transformação no modo de produção material e na estrutura da organização das relações de trabalho. Aos poucos, a revolução industrial substituiu o trabalho agrícola, baseado no campo, pelo trabalho fabril, desenvolvido nas cidades. Cabe esclarecer que, ao contrário do trabalho agrícola, que se realizava no campo, o trabalho artesanal ou a manufatura ocorria em uma cidade pré-capitalista, que antecede a emergência da cidade industrial.

O desenvolvimento da grande indústria ocasiona dois fenômenos. O primeiro é a concentração da oferta de trabalho na cidade, e o segundo, consequência do primeiro, é um fluxo migratório da população do meio rural para o meio urbano. Nesse sentido, o crescimento populacional das cidades passa a acontecer rapidamente, criando a necessidade de se pensar uma remodelação do espaço urbano, adaptando-o às novas exigências ditadas pela produção capitalista da mercadoria. A comercialização das mercadorias passa a ocorrer em grande escala, sendo necessária a transformação dos espaços onde essas mercadorias são comercializadas. Agora são necessárias grandes lojas para acumular a produção (estoque), ao mesmo tempo em que o produto é exposto à venda. A transformação no espaço também se dá

de forma mais geral no que diz respeito à urbe, principalmente no seu aspecto infraestrutural, à medida que se amplia a rede de transportes, de comunicação e os espaços de convivência e consumo (PECHMAN; RIBEIRO, 1985).

O fluxo migratório provoca a chegada nas cidades de uma imensa quantidade de pessoas em busca de emprego. Essa massa de proletários procura morar nas áreas centrais das cidades, local onde se encontra mais concentrada a oferta de trabalho. Porém, o número de imóveis é insuficiente. Nesse contexto, surgem habitações coletivas, pequenas e insalubres onde a população pobre ou as também chamadas classes perigosas¹³ se acomodam em condições precárias de habitabilidade e higiene, que favorecem o aparecimento de epidemias que rapidamente se alastram.

Nas grandes cidades, proliferam os “bairros de má fama” (ENGELS, 2010, p. 70) onde se concentra uma parcela miserável da classe operária. As habitações nesses espaços eram extremamente lotadas, possuíam uma alta densidade populacional, eram precárias do ponto de vista dos serviços urbanos, das condições higiênico-sanitários, em muitas não havia abastecimento de água. Além disso, havia a própria degradação dos aspectos construtivos, já que muitas casas nem porta e janelas possuíam (ENGELS, 2010).

Essa concentração da população não é bem vista pela classe dominante. Primeiro, porque a disseminação de epidemias pode, de alguma forma, diminuir a quantidade de mão de obra disponível para trabalhar na indústria, bem como ameaçar o bem-estar da classe dominante. Segundo, porque a concentração da população operária em locais próximos favorece o desenvolvimento de uma consciência de classe e a disseminação de ideias revolucionárias. Este último ponto preocupava especificamente a classe dominante, tendo em vista a possibilidade do surgimento de revoltas sociais que ameaçavam a manutenção do poder político e econômico dessa classe (PECHMAN; RIBEIRO, 1985). No tocante a esse aspecto, a Revolução de 1848, também chamada de Primavera dos Povos, teve um papel importante na experiência cultural e política da sociedade do século XIX, bem como no despertar das classes dominantes para as dificuldades de se conter uma revolta proletária em meio às ruas medievais tortuosas e pequenas.

¹³ Para os planejadores de cidades, os pobres eram uma ameaça pública, suas concentrações potencialmente capazes de se desenvolver em distúrbios deveriam ser impedidas e cortadas por avenidas e bulevares, que levariam os pobres dos bairros populosos a procurar habitações em lugares menos perigosos. (HOBSBAWN, 1982, p. 220).

O interesse na possível lucratividade dos terrenos centrais, a preocupação higienista e a ameaça política às forças dominantes aliadas aos interesses do recente processo de industrialização desencadeiam processos de reestruturação do tecido urbano, que passam a ocorrer em vários países da Europa. Com o objetivo de adaptar o espaço urbano às necessidades econômicas e políticas do capital, essa renovação urbana ocorre em diversos aspectos. Engels descreve, especificamente, como essa renovação urbana interfere na moradia da classe trabalhadora que até então podia habitar, mesmo que de forma precária, nas áreas centrais da cidade.

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isso acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizados no centro, cujo aluguel, por mais superlotadas que estejam as casas, jamais ou só muito lentamente teria como ultrapassar um certo valor máximo. Elas são demolidas e, em seu lugar, constroem-se lojas, depósitos de mercadorias, prédios públicos. (ENGELS, 2015, p. 39-40).

Nesse sentido, nos anos seguintes à Revolução de 1848, ocorrem os primeiros grandes trabalhos de reformulação urbana nas cidades da Europa continental. Leonardo Benévolo, em *As origens da urbanística moderna*, pontua algumas dessas grandes transformações urbanas:

[...] os *grands travaux* de Haussman em Paris (1853-1869) e de Anspach em Bruxelas (1867-1871), a criação do Rings de Viena (1857), a ampliação de Barcelona (1859), a ampliação de Florença (1864-1877), as transformações e obras de saneamento da Grande Londres, onde entre 1848 e 1865 Joseph Balzagette introduz o novo sistema de colectores ao longo do Tâmesa, o Victória e o Albert Embarkment, enquanto em 1863 se começa a construir a rede ferroviária metropolitana [...]” (BENÉVOLO, 1987, p. 113).

A mais célebre ilustração dessa renovação urbana e que veio a se tornar modelo urbano para muitas cidades do mundo foi a reforma de Paris idealizada pelo Barão Georges Eugène Haussman. Inspirado pelos ideais de higienização, embelezamento e racionalização do espaço e apoiado pelo Imperador Napoleão III¹⁴, Haussman transforma a velha Paris de ruas pequenas e estreitas, demolindo pequenos comércios e moradias dos trabalhadores nas áreas centrais. O novo traçado urbano de grandes avenidas e bulevares, além de expulsar os

¹⁴ Carlos Luís Napoleão Bonaparte, também conhecido como Napoleão III, foi o 1º Presidente da Segunda República Francesa e depois, Imperador da França no Segundo Império, que chegou ao fim na Batalha de Sedan, durante a Guerra Franco-Prussiana.

moradores do seu local de moradia, facilitava a movimentação militar para a desarticulação e repressão dos levantes populares contra o governo.

Os estadistas no poder das principais metrópoles do século XIX, Napoleão III na França, Disraeli na Inglaterra e Bismark na Alemanha, rapidamente perceberam a importância das reformas urbanas para a estabilidade política e para a manutenção da *lógica capitalista* (BENÉVOLO, 1987). Engels também cita alguns desses processos de urbanização expondo as reais intenções por trás da justificativa oficial:

Em Paris, o bonapartismo por intermédio de Haussmann explorou colossalmente essa tendência na prática da fraude e do enriquecimento privado; mas o espírito de Haussmann também se espalhou por Londres, Manchester, Liverpool, e parece sentir-se em casa igualmente em Berlim e Viena. O resultado é que trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia, as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas, porque nessas condições a indústria da construção civil, para a qual as moradias mais caras representam um campo de especulação muito mais atrativo, apenas excepcionalmente construirá para trabalhadores. (ENGELS, 2015, p. 40).

Esses processos de renovação urbana, que passam a ocorrer na tentativa de adaptar os espaços às novas necessidades econômicas e políticas, promovem uma demolição em massa dos imóveis nas áreas centrais. Em muitos casos, esses imóveis serviam de habitação para boa parte da classe trabalhadora, que agora precisa se deslocar para áreas mais periféricas. Pechman e Ribeiro chamam de “primeira crise da moradia” (1985, p. 22) a combinação do processo de destruição dos imóveis centrais atrelado ao rápido aumento da população que cresce em ritmo mais rápido do que os investimentos nos equipamentos urbanos que poderiam dar suporte a essa população migrante.

A crise da moradia de que falam Pechman e Ribeiro, à primeira vista, está ligada ao fato de que a cidade, não está em condições de satisfazer a demanda de habitações, porém, existe um fator importante que está diretamente ligado à escassez de moradia, que é a renda fundiária urbana¹⁵. A divisão social do espaço urbano tem forte influência na valorização e utilização diferenciada do espaço, que, como é sabido, é o resultado de ações tanto jurídicas quando administrativas do Estado.

¹⁵ Boaventura de Sousa Santos explica a renda fundiária urbana nos seguintes termos: “A renda fundiária urbana é o mecanismo através do qual um valor criado pela sociedade é confiscado pelo proprietário fundiário e seu montante depende da escassez produzida pelo investimento social feito e a fazer, em face dos utilizadores potenciais e concorrentes do solo. O preço do solo urbano, estabelecido com base na capitalização da renda à taxa de juro médio, inclui sempre um valor decorrente da antecipação da renda a ser proporcionada pelo solo. Este valor antecipado é definido com base em cálculos e circunstâncias que não são em geral aceites ou conhecidos por todos os intervenientes na transação” (SANTOS, 2008, p. 50).

O aumento da cidade e a crescente demanda por solo urbano modificam a forma como os espaços são utilizados. Os terrenos passam, aos poucos, a serem privatizados e a terem um valor diferenciado de acordo com sua localização. Nesse sentido é que a renda fundiária passa a ser um fator importante nos processos de produção do espaço urbano e consequentemente na produção de moradia. Nesse sentido, Calabi afirma que:

A extensão da cidade do século XIX – que supera qualquer limite antes imaginado –, a maior dificuldade nas comunicações, o nível degradante de acesso do centro para a periferia e o agravamento das condições higiênicas são fatores que contribuem para estimular a atração diferenciada para as diversas zonas da cidade. O parcelamento do solo urbano e sua colocação no mercado resultam na privatização da propriedade de terrenos, até então públicos ou pertencentes a grandes proprietários e, portanto, não divididos. (CALABI, 2012, p. 42).

Calabi (2012) chama a atenção para o fato de que esse processo de crescimento e transformação do solo urbano causou a apropriação da terra por parte de uns poucos proprietários. Nesse cenário, o embate de classes por terrenos mais próximos de áreas centrais, mais próximos aos serviços e aos empregos que a cidade pode oferecer, torna-se evidente. O solo urbano, que agora está diretamente ligado aos interesses de uma elite, precisa ter seu uso regulamentando. A regulamentação surge aqui como uma forma de proteger os terrenos adquiridos pela elite de algum tipo de invasão por parte de quem não tem onde morar. A resposta que o Estado dá para esse problema vem através da regulamentação urbana que propõe como alternativa o Plano Diretor.

Os manuais que surgem então orientam em direção a um crescimento equilibrado e ordenado da cidade. A crise da moradia e os problemas urbanos advindos da falta de habitação são temas centrais nos manuais formulados para dirigir esse crescimento. Calabi afirma que os temas tratados nesses manuais são diversos: “como a expansão física da cidade, a propriedade do solo, a edificação residencial para diversas classes de renda, o trânsito, o plano, o zoneamento funcional e tipológico” (CALABI, 2012, p. 43). Segundo Baumeister (1876, apud Calabi, 2012, p. 43): “são dois os escopos perseguidos por um plano de ampliação urbana: criar habitações e facilitar o trânsito”.

À medida que a questão da moradia vai se tornando um problema, configuram-se de forma mais evidente as desigualdades socioespaciais que marcam o território da cidade. Donatella Calabi afirma que: “Os instrumentos ‘comuns’ do corpo disciplinar codificado têm como pressuposto que o objetivo fundamental do urbanismo seja a satisfação da necessidade de habitar” (CALABI, 2012, p. 44). Ou seja, a forma de morar é um indicador do modo como

se apresentam não apenas as necessidades de morar dos habitantes de uma cidade, mas também suas demais necessidades. Portanto, os instrumentos da política urbana, dos quais o Plano Diretor faz parte, surgem nesse contexto como uma resposta ao crescimento desordenado da cidade e, de forma mais específica, como uma resposta aos problemas urbanos ligados diretamente às formas de morar, habitar e ocupar os espaços urbanos.

2.1.2. A Emergência da Questão da Moradia no Brasil

No Brasil, as origens dos conflitos em torno da moradia remontam à virada do século XIX para o século XX, momento em que se reúne toda uma série de fatores que exercem influência decisiva sobre a formação e a expansão dos espaços urbanos brasileiros. Sem dúvida, um desses fatores foi o fim da escravidão, que fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo para a cidade. De modo geral, a migração da população rural em direção à cidade em busca de melhores condições de vida provocou, de forma muito rápida, o aumento da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, então capital federal do país, fato que acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita (MARICATO, 1997). Benchimol (1990) afirma que, na última década do século XIX, precisamente em 1897, como resultado direto da explosão demográfica, surgiram as primeiras “favelas”, nos morros da Providência e de Santo Antônio, na cidade do Rio de Janeiro. Posteriormente, os imigrantes europeus não chegariam ao país apenas para trabalhar na indústria nascente, mas também no campo, onde introduziriam um padrão de eficiência na produção agrícola, baseado em técnicas que reduziam a demanda por mão de obra. Assim, a explosão migratória do final do século XIX reforçou o êxodo rural e contribuía de maneira determinante para formação de áreas de moradia precárias na zona urbana.

Nas primeiras décadas do século XX, por exemplo, Fortaleza, cidade que se constitui objeto empírico desta dissertação, já era a sétima maior cidade em população do país, apresentando um amplo quadro de precariedade da moradia da população de baixa renda. Nasciam, nesse contexto, segundo Pequeno (2008, p. 5), os “desconfortos urbanos” das metrópoles brasileiras.

A década de 1950 marca um grande avanço da indústria brasileira, especialmente concentrada no Sudeste do país, com intenso crescimento urbano e intervenções do Estado para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis. No entanto, a expansão urbana foi

marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam as favelas e os loteamentos ilegais na periferia (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

A expansão do processo de urbanização e de metropolização das grandes cidades brasileiras, a partir da década de 1970, incentivada pela política habitacional implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), marca um novo momento. Os incentivos dados ao setor da construção civil, bem como a especulação imobiliária decorrente deste processo, contribuíram para a elevação do preço da terra urbana. Como destaca Souza (2007):

A redução e a consequente valorização dos espaços disponíveis impuseram maiores dificuldades de fixação residencial no núcleo metropolitano. A periferização da camada mais pobre da população aliou o problema da moradia às dificuldades de transporte e à falta de infraestrutura e serviços urbanos. Por outro lado, a perda do poder de compra da população, face à política de arrocho salarial adotada pelo governo, na década de 1970, levou progressivamente à eliminação da habitação da cesta de consumo do trabalhador, conduzindo-o às estratégias que passaram a viabilizar a moradia às margens do mercado formal. Entre tais estratégias se inserem as sucessivas invasões de terrenos urbanos, que ocorrem a partir de meados da mesma década, com caráter de luta organizada. (SOUZA, 2007, p. 121).

O acesso à habitação, que em uma economia capitalista dar-se-ia pela via do livre jogo do mercado ou através das políticas públicas para esse setor da população, passa a ocorrer às bordas do mercado formal (SOUZA, 1993). A moradia irregular então se caracteriza, de um lado, como uma transgressão às leis de mercado e, de outro, como uma produção às margens do quadro jurídico instituído. Nesse contexto, tais formas de acesso à moradia adquirem uma dimensão política, na medida em que requerem a intervenção do Estado (SOUZA, 1993).

O aprofundamento da crise econômica, a partir dos anos 80, redefine a natureza da questão urbana no Brasil, repercutindo nas ações estatais, por meio da redefinição de políticas e do arcabouço normativo onde se insere a questão da moradia¹⁶. As capitais do país começam a atrair uma parcela considerável da população que se situa em assentamentos pobres, na maioria não legalizados quanto à posse da terra. E a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas e pela via normativa, constitui respostas aos conflitos urbanos em torno da moradia no Brasil.

¹⁶ Essa questão será desenvolvida nos itens seguintes (2.1.3 e 2.2) deste capítulo.

Na fase recente, constata-se uma grande demanda por habitação adequada para a população de baixa renda, que, ao que parece, vem aumentando ao longo do tempo. Segundo Moraes (2008), na América Latina e Caribe, cerca de 134 milhões de pessoas vivem em assentamentos precários; deste percentual mais de 40% se concentram no Brasil, que possui por volta de 52,3 milhões de pessoas vivendo em assentamentos precários.

A Fundação João Pinheiro, utilizou o censo do IBGE de 2010 como base para os dados divulgados no relatório intitulado *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*¹⁷. A metodologia utilizada leva em consideração quatro categorias de domicílios, a saber: os domicílios precários (improvisados ou rústicos), a coabitação familiar, os ônus excessivos com aluguel (comprometimento superior a 30% da renda familiar) e o adensamento excessivo de domicílios alugados (mais de três moradores por dormitório). Levando em consideração essas quatro categorias, a estimativa do déficit habitacional nas regiões geográficas brasileiras e unidades da federação é de mais de seis milhões de unidades, o que corresponde a 12,1% dos domicílios do país. Esse fato nos leva a crer que boa parte da população urbana brasileira está excluída do mercado da produção de moradias. Esses dados são referentes a quatro categorias de domicílios, de modo que não se consideram os outros aspectos componentes de uma moradia digna, portanto essa porcentagem seria mais elevada se, por exemplo, o acesso a infraestrutura e a equipamentos urbanos de qualidade fosse levado em conta na análise.

2.2. AS TENTATIVAS DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO DA MORADIA POR MEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No que tange à questão da moradia, de modo geral, o Estado pode agir de duas formas. De um lado, o Estado promove ações de intervenção (no plano do “ser”, da realidade), materializadas na criação de políticas públicas que promovem a construção de novas habitações, na recuperação de habitações precárias ou na urbanização de favelas. De outro lado, ele pode agir através de uma instância normativa (no plano do “dever ser”, do ideal, da utopia), criando leis com o intuito de minimizar a intensidade dos conflitos sociais. Esta seção destaca as intervenções do Estado brasileiro na questão habitacional, levando em conta, como afirma Souza (2009), que tais intervenções se dão diante da incompatibilidade entre o custo da

¹⁷ Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>> Acesso em: 10 fev. 2016.

habitação e a capacidade de pagamento das famílias que necessitam ter acesso à moradia para viver nas cidades.

2.2.1. Políticas do Estado em torno da Moradia: Primeira Metade do Século XX

A primeira medida do governo brasileiro no sentido de amenizar o problema da moradia precária da população de mais baixa renda consistiu na oferta de financiamento público para que as empresas privadas produzissem habitações. Todavia, os empresários não obtiveram o lucro esperado com a construção de habitações individuais. O retorno pretendido não foi atingido, em razão da existência de uma série de obstáculos ao desenvolvimento do mercado da produção de moradia.

Pechman e Ribeiro (1985) apontam dois obstáculos para a construção de habitação, a saber, a propriedade privada da terra urbana, que onera o valor do produto final, e a existência de uma demanda solvável. Nesse sentido, as habitações produzidas pela iniciativa privada tornavam-se inviáveis do ponto de vista econômico, uma vez que as moradias informais eram muito mais baratas. A opção, então, foi a edificação de prédios para habitações coletivas (cortiços), que passaram a figurar como a principal alternativa para que a população urbana pobre pudesse permanecer na cidade, especificamente no centro, onde estaria próxima das indústrias e de outras possibilidades de trabalho (PECHMAN; RIBEIRO, 1985).

Contraditoriamente, apesar de financiar a construção de habitações coletivas, o poder público considerava os cortiços, as estalagens, as casas de cômodos, como lugares imorais, degradantes e uma ameaça à ordem pública. As epidemias tinham seu foco nessas habitações coletivas. Enquanto esse tipo de problema se concentrava nas áreas mais pobres, ele não teve maior repercussão. Porém, quando ultrapassou essa fronteira e chegou aos bairros mais abastados da cidade, houve grande alarde e preocupação com os problemas advindos das aglomerações. Correia (2004) relata como a casa do pobre era vista na época:

Em termos morais, a casa do pobre era vista como ambiente promíscuo e embrutecedor, onde se originavam a imoralidade, os desvios, a mendicância e a revolta. Seus amontoamentos, misturas e sujeiras eram vistos como absolutamente incompatíveis com uma vida familiar sadia e regrada. Por não ser um ambiente acolhedor, era responsabilizada por atirar seus moradores às ruas, aos bares e bordéis, onde se entregavam aos vícios, devassidão, ócio, enfim, a toda uma série de atividades marginais à sociedade do trabalho, que então a burguesia estava empenhada em construir. (CORREIA, 2004, p. 8).

Os bairros pobres eram considerados ameaças, pois podiam disseminar as epidemias pelas áreas mais nobres e também ofereciam perigo à reprodução da força de trabalho, tendo em vista que um operário doente não trabalha, não produz. Essas questões fazem surgir o debate sobre o “higienismo” entre as classes mais ricas (PECHMAN; RIBEIRO, 1985).

Tendo como referência as ideias positivistas, as iniciativas governamentais que ocuparam-se diretamente da questão habitacional estiveram intimamente ligadas ao pensamento social e político dos higienistas. Estes forneceram, ao longo de quase toda a primeira metade do século XX, parte do suporte científico com base no qual o poder foi exercido no tocante à questão habitacional.

Na concepção dos higienistas, a política sanitária eficaz dependia de uma intervenção física nas áreas de habitação coletiva e nas moradias de aluguel no centro urbano. Tal intervenção passava pela demolição dos cortiços e demais residências consideradas insalubres, pelo alargamento de ruas para melhoria da circulação, por obras de saneamento e de abastecimento de água e pela vacinação¹⁸ da população para controle de doenças. As políticas higienistas tinham como prioridade intervir nas áreas de ocupação irregular, uma vez que a população ali residente era vista como uma espécie de “doença social”, que comprometia a saúde da cidade.

Do ponto de vista jurídico, em virtude de se constituírem em áreas ocupadas indevidamente, as favelas eram consideradas uma transgressão às leis da cidade. As ocupações irregulares não tinham lugar na legislação urbana, portanto transgrediam as normas referentes ao uso do solo. Dessa forma, não lhes restava outro estatuto, senão o da marginalidade. A esse respeito, escreve Pequeno (2008, p. 5):

À medida que cresceram e se consolidaram, estes assentamentos, ditos subnormais, passaram a se constituir em verdadeiros incômodos urbanos: como barreira física, impedindo a expansão do sistema viário; como agentes da degradação ambiental, dada a falta de saneamento; como foco de insalubridade, devido às precárias condições de moradia; como antros de marginais, fazendo da favela o *locus* da exclusão social.

Ao longo do período do surgimento das favelas, uma série de reformas urbanas – como a desenvolvida a partir de 1903, pelo então Prefeito do Rio de Janeiro Francisco Pereira Passos¹⁹ – foi executada sob influência direta da Reforma de Paris. As reformas urbanas realizadas no Brasil promoviam as ideias da modernização e do embelezamento, na forma em

¹⁸ Em 1904, a população se revoltou contra o projeto que tornava a vacinação antivariólica compulsória para todos os cidadãos.

¹⁹ Francisco Pereira Passos foi um engenheiro nomeado por Rodrigues Alves, então presidente da República, para governar a cidade do Rio de Janeiro. Seu governo durou de 1902 até 1906.

que eram defendidas pelos higienistas (BENCHIMOL, 1990). Com efeito, nessas reformas, promovia-se o novo que já traz em si sua própria negação: a cidade era negada à população pobre, que era expulsa de suas casas, em nome da modernização e do embelezamento, isto é, em nome do bem-estar comum.

Os *mecanismos de repressão/exclusão* praticados através de remoção violenta de assentamentos precários ou da simples expulsão da população de suas casas eram o principal artifício governamental utilizado para dispersar as contradições no tocante ao conflito da moradia nessa época.

Nesse sentido, a justificativa governamental utilizada era reestabelecer o equilíbrio da cidade. A demolição dos imóveis “subnormais” era vista como a solução mais rápida e eficaz, única capaz de remover em definitivo o “incômodo urbano” (PEQUENO, 2008) causado pelas habitações populares. A população expulsa de suas casas acabava sem ter aonde ir, uma vez que o Estado, na época, não se responsabilizava por seu reassentamento. Desprovidos de suas casas, qualquer abrigo lhes servia.

Em síntese, durante o período das políticas higienistas, a população pobre, aquela que vivia nas piores condições financeiras, era privada de suas moradias em nome do bem comum, da ordem pública e da limpeza social, utilizados como justificativa ideológica e como mecanismos de dispersão das contradições para se livrar da questão habitacional que começava a despontar. Por trás da preocupação com o embelezamento da cidade, estava, com efeito, o interesse de uma classe dominante.

No fim da República Velha, após a revolução de 1930, houve uma ruptura na forma de intervenção do Estado na economia e na regulamentação das relações entre o capital e o trabalho. Os processos de industrialização e urbanização ganham novo impulso e começa a se esboçar uma política para a habitação. O poder público, que antes era apenas um representante dos interesses de uma das classes, passa a ter influência direta sobre as atividades econômicas, utilizando-a como base para legitimação do seu poder sobre as massas populares urbanas. A incorporação da mesma em um cenário político institucionalizado foi possível com a criação do Ministério do Trabalho e das agências de bem-estar social (BONDUKI, 1994, p. 716). Bonduki destaca essa mudança na abordagem do governo com relação à questão habitacional da seguinte forma:

Embora continuasse presente, a questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgem novos temas, condizentes com o projeto nacional desenvolvimentista da era Vargas:

primeiro, a habitação vista como condição básica para a reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização no país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto decisiva na criação do ‘homem novo’ e do trabalhador-padrão que o regimento queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 1994, p. 73).

O governo populista deu nova orientação à política de seguro social, marcando a produção de conjuntos habitacionais pelo Estado com a criação, em 1937, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que, segundo Souza (2009), representam o colapso do modelo habitacional de aluguel de moradias até então predominante.

Posteriormente a este modelo, foi instituída a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, sendo o primeiro órgão nacional voltado para promover habitações às populações de mais baixa renda. A instituição da FCP significou que os investimentos na questão habitacional não seriam restritos apenas ao setor privado, requerendo, também, investimentos públicos, ao contrário do que ocorria antes da década de 1930. O Estado não assumiu aqui o papel de concorrente da iniciativa privada, mas sim o de ocupar o espaço deixado pelo desinteresse da iniciativa privada, em virtude do congelamento dos preços dos aluguéis (lei do inquilinato) (BONDUKI, 1994, p. 724). Segundo afirma Souza (2009):

Enquanto condição essencial para o acesso à moradia das famílias de baixo rendimento, o financiamento de longo prazo exige fundos estáveis e permanentes, garantidos pelo poder público. Por essa razão, no caso brasileiro, a intervenção do Estado no mercado habitacional passa a ter um papel cada vez mais importante no processo de regulação, de financiamento, de promoção e de produção da moradia popular. E os fundos garantidos pelo poder público tornam-se a condição básica para a possibilidade de acesso das famílias de baixa renda aos programas habitacionais. (SOUZA, 2009, p. 133-134).

A partir desse momento, sucedem-se períodos diferentes da política habitacional que possuem instituições distintas à frente de suas formulações. No interior dessas instituições, algumas modificações são instaladas, principalmente no que diz respeito aos subsídios às famílias de baixa renda, porém o cerne dessas instituições continua sendo, em certa medida, dispersar ou neutralizar o conflito social em torno da moradia, dispersando-o e levando-o a um “estado de latência”.

Segundo Souza (2009), o caráter da política habitacional implantada é modificado de acordo com a concessão de subsídios, que se torna *a medida do direito* de acesso aos bens (moradia) e aos serviços urbanos por parte daqueles excluídos do acesso a esse bem no livre jogo do mercado. O que proporciona efetivamente a moradia para a população de mais baixa

renda é o fato de que o Estado se encarrega do pagamento de uma parcela do seu custo.

Andrade e Azevedo (1982) comentam que o subsídio revela-se o grande impasse da política do FCP, uma vez que a viabilidade do financiamento passava pela adoção de investimentos autofinanciados, o que esbarrava na lógica do populismo e do projeto político do governo. O problema da escassez de moradia e a inconstância de recursos sempre persistiram, já que esse órgão dependia da distribuição interna dos recursos e da situação econômica do país (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Outro grave problema eram as relações clientelistas e o autoritarismo, combinação característica do período populista, que determinavam as regiões onde seriam construídos os conjuntos, bem como os critérios de seleção dos candidatos. Esse aspecto é fortemente marcado na atuação dessa política no Nordeste, onde o clientelismo e o patrimonialismo²⁰ se confundiam com a gestão da política.

Após o período em que o tratamento político da questão habitacional caracterizava-se pelo simples despejo das populações de baixa renda de suas casas, seguido pelos programas populistas de habitação, passa a haver uma preocupação mais expressa com o local a que essa população, expropriada de suas residências, seria destinada. Iniciam-se as medidas de remoção e reassentamento da população pobre, que é deslocada para conjuntos habitacionais. Abre-se, assim, um novo capítulo na história da questão habitacional no Brasil.

2.2.2. Políticas do Estado em torno da Moradia: Segunda Metade do Século XX

Em 1964, com o golpe militar, a Fundação da Casa Popular (FCP) foi extinta e o governo militar criou o Plano Nacional de Habitação (PNH) com a finalidade de comandar a política habitacional no país. Juntamente com ele, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), tomando a frente da coordenação das políticas urbanas. O Banco Nacional de Habitação (BNH) assumiu a responsabilidade de operacionalizar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que se estruturou com os recursos gerados pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (VALLADARES, 1978).

A criação do SERFHAU e do BNH representou, pelo menos no discurso, a intenção do governo de romper com a política habitacional populista calçada no clientelismo e no

²⁰ Ermínia Maricato (2009) apresenta três características típicas do patrimonialismo, a saber: 1) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; 2) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; 3) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico.

patrimonialismo, típica do período anterior, e de promover uma política habitacional em moldes “empresariais”. Tal afirmação traduz-se na intermediação não lucrativa do poder público no processo de produção das habitações. Segundo Souza (1993), o cunho economicista e financeiro do programa conduz à adoção do mercado como referência para a produção de bens pelo Estado.

A eficiência do projeto econômico era uma estratégia de legitimação do regime militar. A ideia era assegurar estabilidade política pelo tempo suficiente para controlar a inflação e melhorar a economia. Esta ideia foi posta em prática com extrema repressão às manifestações de insatisfação social (SOUZA, 1993).

No que tange à concepção de política urbana do governo militar, o planejamento era a solução para o “caos” urbano e para controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares. Prolifera, então, a elaboração e a implementação de Planos Diretores, que, todavia, ignoravam as necessidades e os problemas da cidade real (que incluía a cidade informal). Portanto, a política da habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade formal (MARICATO, 2003).

O crescimento das ocupações de terrenos urbanos e o fortalecimento dos movimentos de bairros, calcados nas lutas pela posse da terra e pelo acesso à infraestrutura básica, vão aos poucos elaborando valores no sentido de inscrever as carências dos movimentos no campo do direito (SOUZA, 1993). A noção de direito passa a ser utilizada pelos movimentos como legitimação do discurso e em defesa do direito às ocupações. O princípio do direito à moradia, enquanto direito natural, passa a se contrapor àquele que fundamenta o direito de propriedade.

Levando em consideração o viés do subsídio, Sousa (2009) divide esse período da política habitacional em dois momentos. O primeiro é o momento de combate ao subsídio, na perspectiva de uma política autossustentada. O segundo é o reconhecimento da necessidade do subsídio para o atendimento as famílias de menor renda.

Na primeira fase, uma significativa porcentagem de recurso é destinada para a produção de habitação popular, embora não tivesse viabilizado formas de acesso dessa habitação à população de baixa renda. Souza (2009, p. 137) afirma que: “Dos 4,5 milhões de moradias construídas com financiamento do Sistema Financeiro de Habitação, entre 1964-1986, apenas 1,5 milhões (33%) destinou-se à população de baixa renda”.

A segunda fase se configura pela criação de diversos programas alternativos²¹ ao programa convencional de construção de conjuntos, tendo em vista a dificuldade de acesso das famílias de menor poder aquisitivo ao programa formulado sem subsídio. A ideia era subsidiar o acesso das famílias mais pobres (até dois salários mínimos) aos programas habitacionais, o que caracterizou a segunda fase de atuação do BNH. Os subsídios passam a representar a concessão do direito reivindicado pelos movimentos sociais de luta pelo acesso à moradia, que marca os conflitos urbanos na década de 1970 (SOUZA, 2009).

Tendo em vista a incapacidade dos mecanismos do setor privado na provisão de habitação social, a ação do Estado, enquanto subsidiador de uma parcela dos custos da moradia, possibilita, em maior ou menor medida, o acesso da população pobre à moradia. Por esse motivo, Valença (2003, p. 170) afirma que “sem a mediação ou intervenção do Estado, a maioria dos indivíduos não pode se tornar ‘consumidor’ de habitação”.

Pela primeira vez na história do país, é implantada uma política destinada à urbanização de favelas (SOUZA, 2009). Nessa nova forma de tratamento da questão habitacional, o governo impôs as operações de *remoção*, embora a *urbanização* fosse a solução mais desejada pelos moradores. Pelas próprias características de uma urbanização adequada, que inclui a reforma ou a recuperação de algumas casas, esta poderia ter sido, inclusive, uma solução mais econômica do que a construção integral de habitações em outros locais.

Tratava-se, em resumo, de um processo de manipulação ideológica, em que a propaganda do governo, difundida pela mídia, apresentava os benefícios da compra da casa própria. Tal propaganda objetivava esclarecer à população de que era preciso ter uma “casa própria”, pois só assim alguém podia se tornar um cidadão. Ter a casa própria era, por assim dizer, um requisito da cidadania. A propaganda ajudava, dessa forma, o governo a fazer com que a população pobre saísse espontaneamente de suas casas nas favelas para ingressar no SFH.

No fim das contas, o BNH desenvolvia um programa rígido e centralizado, o que era típico durante o período em que o Brasil era governado por um regime militar. Por outro lado, sua implementação beneficiou sobremaneira o setor da construção civil, que pôde contar, durante 22 anos – período de funcionamento do BNH (entre os anos de 1964 a 1986) –, com a

²¹ O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), o programa de Financiamento para Melhorias e Ampliação de Moradias (FICAM) e o programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR) foram programas implantados a partir das reformulações empreendidas pelo BNH.

garantia de financiamento público mais ou menos fixo para a construção civil. Além disso, a população de mais baixa renda, a que mais precisava de subsídios para ter acesso à moradia, não foi a mais favorecida com o programa.

É importante ressaltar que a década de 1980 foi um período marcante na história urbana do país. Um fato decisivo para isso foi a mudança de postura em relação à questão da moradia com o fim do regime militar, em 1985, que acarretou a extinção, em 1986, do BNH. A Caixa Econômica Federal passou a ser o órgão financeiro do SFH (BONDUKI, 2009). A regulação do crédito habitacional passa a ser do Conselho Monetário Nacional. Essa medida levou a um maior controle do crédito, dificultando e limitando a construção de habitações populares. A redução das prestações para compra da casa própria em relação à época do regime militar levou a uma diminuição do investimento em habitação, de modo que os problemas habitacionais agravaram-se.

Portanto, na história da questão habitacional no Brasil, ao longo dos chamados anos de chumbo, época das políticas de reassentamento, o Estado utiliza os *mecanismos de dispersão das contradições* (SANTOS, 2008) para dispersar o conflito social em torno da moradia. Não se trata, portanto, de desenvolver uma política que vise superar as contradições sociais, mas de manter o conflito em latência, em níveis tensionais compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação.

Na década de 80, a partir da demanda por habitação nas diversas cidades brasileiras, vão surgindo movimentos de luta pela moradia e pelo direito à cidade. Nesse contexto, dois movimentos de moradia se destacam, organizados nacionalmente em diversos lugares do Brasil: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).

Segundo Gohn (2005), nessa época, a sociedade havia adquirido um grau de organização que lhe permitiu buscar as garantias dos seus direitos através de leis. A população “passa a querer interferir diretamente na sociedade política, nas regras e mecanismos de financiamento da sociedade e do Estado via poder legislativo” (GOHN, 2005, p. 11).

Os movimentos sociais engrossam o coro dos que fazem pressão em favor de que a participação democrática seja incorporada no processo de elaboração da Constituição de 1988. Por esse motivo, a Assembleia Constituinte foi levada a prever a possibilidade de apresentação de emendas populares – conquistada em grande parte pelos movimentos sociais. Isso provocou a articulação de entidades e organizações para discutir uma proposta de

Emenda Popular de Reforma Urbana, que acabou por resultar no Movimento Nacional de Reforma Urbana, posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Devido à pressão do FNRU, foi incorporado à nova Carta o Capítulo II, que versa sobre a política urbana. Apesar de a Constituição ter incorporado poucos aspectos da Emenda Popular de Reforma Urbana, tais propostas foram a referência para que o movimento incidisse sobre as Constituições estaduais e municipais elaboradas em seguida, o que seria importante para influenciar as políticas urbanas que passariam a ser implantadas pelos governos na década de 90.

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo cenário no tratamento da política habitacional e urbana. O caráter municipalista da nova Constituição delega aos municípios a responsabilidade sobre a questão da moradia. Os municípios precisam agora elaborar seus planos e suas políticas de habitação de modo a atender a demanda da sociedade por moradia digna.

Nesse contexto, é preciso estar atento ao fato de que, em certa medida, uma das formas de neutralizar a crise urbana é a política de descentralização, através da qual o conflito político com o Estado central é fragmentado ou atomizado numa série de conflitos com autoridade locais, sendo concebidos como mecanismos de dispersão, conforme afirma Santos (2008).

De 1991 a 1994, é suspenso qualquer tipo de empréstimo pelo FGTS para financiamento de habitação popular. Esse fato complica a já difícil gestão da habitação popular pelos governos municipais e estaduais (SOUZA, 2009). A redução dos investimentos estatais em habitação impõe a necessidade de recorrer a financiamentos oriundos de outras origens. Nabil Bonduki afirma que: “Municípios e Estados, além da própria União, lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, em particular recursos orçamentários, adotando princípios e pressupostos diversos dos adotados anteriormente” (BONDUKI, 2009, p. 77). Segundo Souza (2009, p. 139): “a questão do subsídio torna-se mais explícita a partir da metade da década de 1990, quando o acesso à moradia para famílias mais pobres passa a ser viabilizado pelo Programa Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União”. Em 1998, o programa passa a ter o apoio do Banco Interamericano de Investimento (BID), que lhe confere um novo formato, priorizando os municípios e condicionando os investimentos na urbanização de assentamentos subnormais (SOUZA, 2009).

Com efeito, esse período foi marcado pela heterogeneidade e pela diversidade das iniciativas (BONDUKI, 2009). Bonduki discorre sobre essa nova postura de enfrentamento da questão habitacional, nos seguintes termos:

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais. (BONDUKI, 2009, p. 77-78).

Em oposição ao passado recente, no qual predominava a implantação de grandes conjuntos habitacionais distantes da cidade, iniciam-se, aos poucos, os programas de urbanização de favelas, que foram assumindo destaque nas intervenções urbanas promovidas pelo Estado. Isso não quer dizer que as remoções de assentamentos precários deixaram de existir. Elas continuaram a ocorrer como uma das formas de lidar com a questão da moradia. Santos (2008) afirma que pode acontecer que o Estado mantenha simultaneamente em funcionamento programas vinculados ao acionamento de mecanismos de repressão/exclusão, como ocorre no caso das remoções de assentamentos subnormais, e programas de acionamento dos mecanismos de socialização/integração, no caso da urbanização de favelas. No entanto, o objetivo, nos dois casos, é dispersar os conflitos sociais em torno dessa questão.

A utilização simultânea de mecanismos de dispersão, neste caso específico, é aparentemente absurda, porém essa simultaneidade é o produto de atuações contraditórias de um Estado atravessado por lutas de classes, sujeito a pressão e obrigado a concessões perante classes antagônicas.

2.2.3. Políticas do Estado em torno da Moradia: Final do Século XX e Primeira Metade do Século XXI

Com a emergência dos processos de urbanização como estratégia geral para enfrentar a questão habitacional, surgem as Cartas de Crédito Individual que se responsabilizam pelo financiamento habitacional. Esse programa, criado durante o governo Fernando Henrique

Cardoso (FHC)²², passou a absorver uma grande quantidade dos recursos do FGTS. A estratégia da ação governamental concentrou os financiamentos para a obtenção da casa própria entre pessoas com faixa de renda acima de cinco salários mínimos, aumentando dessa forma o déficit habitacional entre as pessoas com renda inferior a dois salários mínimos, que já concentravam a maior porcentagem do déficit habitacional do país. Bonduki fala que: “Entre 1991 e 2000, a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%, mostrando que não se sente nenhum impacto da ação governamental, do ponto de vista da redução das necessidades habitacionais” (BONDUKI, 2008, p. 89).

Foi criado também um programa voltado para suprir as necessidades de infraestrutura das áreas precárias, direcionado a famílias que não precisam necessariamente de uma nova moradia, mas de condições adequadas no seu entorno. Esse fato mostra o despertar para a exigência de pensar a questão da moradia não somente como fornecimento de unidades habitacionais, como foi feito na época do regime militar (BONDUKI, 2009, p. 87).

Nesse período, apesar da urbanização de favelas se caracterizar como uma iniciativa pioneira no enfrentamento da questão habitacional, ainda não existiam as leis que regulamentavam seus mecanismos de ação urbanística, portanto, em muitos casos, continuaram sendo executadas práticas de remoção e reassentamento. Entretanto, é importante destacar que os processos de urbanização despertaram a formulação de instrumentos de planejamento do território urbano que garantissem a permanência das famílias nas áreas ocupadas. Os instrumentos do planejamento urbano sendo pensados como uma tentativa de responder aos problemas advindos da falta de moradia digna para todos.

Os movimentos por moradia e reforma urbana centram suas lutas em torno da regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição através de lei federal e da proposta de uma lei criando Fundo Nacional de Moradia popular que garantisse e viabilizasse no plano nacional recursos para a autogestão na habitação social.

Em 2001, depois de muita luta dos movimentos de moradia e após 13 anos de tramitação, ainda no governo FHC, foi aprovado o *Estatuto das Cidades*. Este Estatuto foi o primeiro passo para o surgimento de uma nova fase de tratamento da questão habitacional.

Posteriormente, com a criação do Ministério das Cidades, já no Governo de Luiz

²² Foi presidente do Brasil de 1995 a 2002.

Inácio Lula da Silva²³, em 2003 são instituídas quatro Secretarias, a saber: habitação, saneamento, mobilidade urbana e programas urbanos. Em 2004 é instalado o Conselho Nacional de Habitação, que institui a Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), para ser operacionalizada pela Caixa Econômica Federal no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei nº 11.124, de 2005), e é criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que define fontes e regras para a aplicação de recursos. Segundo Caio Santo Amore (2015):

Com o SNHIS/FNHIS previam-se fundos articulados nos diferentes níveis federativos, todos controlados socialmente por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), obrigatórios aos entes federados que quisessem se habilitar no sistema e receberem recursos federais. Os Planos seriam os responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las. Ainda de acordo com o modelo proposto, os PLHIS deveriam suceder os Planos Diretores Participativos, também obrigatórios para o conjunto de municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, e deveriam, entre outras medidas de caráter físico e territorial, apresentar uma estratégia fundiária para o tema da moradia. (AMORE, 2015, p. 16).

Nesse período, mecanismos de regularização fundiária, instrumentos de combate à especulação imobiliária, procedimentos participativos no planejamento e na gestão da cidade passam a ser difundidos e aplicados nos novos processos de urbanização (PEQUENO, 2008).

A garantia de permanência nas favelas é atendida através de instrumentos de regularização fundiária, complemento natural da urbanização (MARICATO, 2003). A partir dessa regularização jurídica, é possível reconhecer os moradores dessas áreas como cidadãos, como componentes de uma coletividade política, que lhes garante direitos e deveres, direitos esses supostamente já garantidos aos demais moradores da cidade. Ermínia Maricato fala da importância de assegurar a posse da terra para esses moradores informais:

O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. Ele confere dignidade aos moradores, além de facilitar a recepção de correspondência, a busca de trabalho ou até mesmo a entrega de bens adquiridos no comércio. Um documento de posse ou propriedade também dá ao seu possuidor mais segurança e tranquilidade. Apenas quem viveu uma situação instável em relação à moradia pode aquilatar sua real dimensão. (MARICATO, 2003, p. 83).

²³ Foi presidente do Brasil de 2003 a 2010.

Essa mudança de cenário também está diretamente ligada ao aumento do volume de recursos destinados à produção habitacional de baixa renda. Segundo Souza (2009, p. 140): “o subsídio encontra-se presente nos programas financiados com recursos do FGTS destinados às famílias de baixa renda, embora seja mais explícito nas novas linhas de financiamento lançadas com recursos do OGU”.

O Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia foi criado em 2008, a partir de propostas elaboradas pelo FNUR juntamente com outros movimentos de luta pela moradia. Com recursos do FNHIS, esse programa atende a entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional e representa o atendimento a uma demanda histórica marcada por marchas e jornadas de lutas pela reforma urbana, pela moradia digna e pelo direito à cidade (SOUZA, 2009).

Em paralelo aos avanços políticos e institucionais, o Ministério das Cidades promove a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) a partir de um processo participativo, visando atender aos princípios da política nacional de habitação de interesse social e introduzindo inovações na formulação dessa política, seja no equacionamento do subsídio, como elemento de política inclusiva das famílias de baixa renda nos programas habitacionais, seja no estabelecimento de diretrizes de políticas compatíveis com a diversidade das regiões e municípios brasileiros (SOUZA, 2009).

Paralelamente, em mais uma tentativa de minimizar o déficit habitacional, foi lançado, em 2009, no governo Lula o principal programa desse período: *Programa Minha Casa, Minha Vida* (PMCV)²⁴, cuja finalidade, em uma primeira fase, era criar um mecanismo de incentivo à produção e à aquisição da casa própria, compreendendo uma faixa da população com renda de zero até dez salários mínimos (FERREIRA, 2012, p. 39). O programa se propõe, portanto, a atender famílias com diferentes faixas de renda.

Dessa forma, distinguem-se dois cenários, o primeiro com vistas a subsidiar habitações, exclusivamente, para a faixa de renda mais baixa, de zero a três salários mínimos. Nesse caso, os municípios participariam fornecendo um cadastro dos beneficiários. Esse processo é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

²⁴ “O Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial.” (AMORE, 2015, p. 15).

O segundo cenário é o do atendimento às faixas de renda média, no caso entre quatro e dez salários mínimos. O financiamento seria feito através de recursos vindos do FGTS e com taxas de juros reduzidas, proporcionando uma maior facilidade de acesso ao crédito. O segmento de zero a três salários mínimos é o mais urgente no tocante à habitação, dada a significativa concentração do déficit habitacional nessa faixa, a saber, em torno de 5,6 milhões de domicílios (FERREIRA, 2012). João Sette Whitaker Ferreira (2012, p. 39) afirma que, apesar de propor-se a incentivar a produção da casa própria, o verdadeiro objetivo era a necessidade de investir nas atividades de construção civil, a fim de aquecer o mercado abalado pela crise econômica de 2009. Como nos outros grandes programas federais para produção de moradia (a FCP e o BNH), a iniciativa privada é protagonista na provisão de habitações no PMCMV, pois 97% do subsídio público é destinado à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais (ARANTES; FIX, 2009).

O programa MCMV, de certa forma, reproduz a lógica mercadofila da produção habitacional no Brasil. De um lado, o Estado procura atender as exigências das elites envolvidas no setor da construção civil, e de outro, procura atender a demanda dos movimentos sociais por habitação – ainda que de forma ínfima –, através do subsídio às famílias de mais baixa renda. Nesse processo, o critério de seleção do mecanismo de dispersão das contradições desenha o perfil da dominação política da relação repressão/legitimação do Estado com as classes populares.

No final do ano de 2014, o PMCMV²⁵ teve sua continuidade garantida, e a presidenta Dilma Rousseff²⁶, na época, se comprometeu a inaugurar uma nova fase para o ano de 2015. Ocorreram algumas modificações nesta nova fase, chamada de etapa 3, como alterações no que diz respeito às faixas de renda, ao aumento das taxas de juros e do valor do próprio imóvel.

De modo geral, o histórico dos principais programas governamentais para a habitação mostra que a política nacional transformou o problema habitacional – que é uma obrigação do Estado e um direito dos cidadãos – em uma questão de mercado (AZEVEDO; ANDRADE,

²⁵ Diferentes aspectos do PMCMV foram analisados por equipes articuladas a rede denominada Rede Cidade e Moradia. Partindo de uma perspectiva de análise comum, pesquisadores de onze equipes de pesquisa em seis estados brasileiros, nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, produziram valiosas informações e analisaram de forma detalhada o PMCMV.

²⁶ Presidenta eleita em 2010 e reeleita em 2014 com a maioria dos votos válidos. No ano de 2016, seu mandato foi interrompido por um processo de *impeachment* (outroa denominado de golpe) sobre a denúncia de crime de responsabilidade.

1982), por meio da transferência para o setor privado do protagonismo na produção de habitações financiadas. Tal modelo, baseado na lógica de mercado, fez com que as unidades produzidas fossem concebidas como mercadorias que devem ser lucrativas para seus investidores, o que explica o fato de as políticas terem contemplado, predominantemente, os interesses do capital da construção civil e de uma classe média com poder aquisitivo suficiente para sustentar todo o esquema. Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade entre o princípio da finalidade social da propriedade e o modo empresarial capitalista de produção da moradia. Na impossibilidade de conciliação, os interesses dos empresários influenciaram – e até certo ponto determinaram – os investimentos estatais em habitação e o público para o qual eles deviam ser direcionados, em detrimento da efetivação da função social distributiva da política habitacional. É essa situação que enseja a eclosão das diversas lutas sociais que hoje não reivindicam apenas o direito à moradia mas, de modo mais abrangente, o direito à cidade.

2.3. O DIREITO À MORADIA NO ARCABOUÇO NORMATIVO INTERNACIONAL E NACIONAL RECENTE

O direito à moradia é um direito humano protegido por diversos instrumentos internacionais, bem como pela Constituição brasileira. Os cidadãos brasileiros são titulares desse direito e, por isso, estão aptos a exigirem sua promoção e o seu cumprimento junto a organismos nacionais e internacionais. O Estado brasileiro se vinculou a diversos desses instrumentos, assumindo o compromisso de proteger e assegurar esse direito à sua população.

No que segue, analisaremos os principais documentos – de início, os documentos no âmbito internacional e, posteriormente, no âmbito da legislação nacional – que reconhecem o direito à moradia como um direito humano imprescindível a uma existência digna. Também estudamos os efeitos normativos que a ratificação das declarações, tratados e convenções internacionais acerca do direito à moradia implica para o Estado brasileiro.

2.3.1. O Direito à Moradia no Âmbito da Proteção Internacional

Os tratados internacionais de direitos humanos fundamentam e reconhecem a moradia como um direito humano, passando a ser integrado e positivado no ordenamento jurídico

brasileiro, em razão de o Brasil ter se vinculado aos pactos e convenções internacionais dos quais trataremos a seguir.

No plano internacional, o direito à moradia está assegurado nos três documentos que compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos. A Carta das Nações Unidas foi assinada por representantes de 50 países na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco, em 26 de junho de 1945, e foi ratificada em 21 de setembro de 1945 pelo Brasil.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um dos três documentos que compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos, da qual fazem parte ainda o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)²⁷ e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)²⁸. Segundo Fábio Comparato (2005), a DUDH é um dos principais conquistas no campo dos direitos humanos, e tem sido proclamada como “o ideal comum a ser atingido por todos os povos de todas as nações” (COMPARATO, 2005, p. 232).

A DUDH reconhece, em seu artigo 25, a moradia como um direito humano, dispondo da seguinte forma sobre o direito à um padrão de vida adequado:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e 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 fora de seu controle. (grifo nosso).

²⁷ O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Ele entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976 e está dividido em cinco partes, quais sejam: I) autodeterminação dos povos e a livre disposição de seus recursos naturais e riquezas; II) compromisso dos Estados de implementar os direitos previstos; III) direitos propriamente ditos; IV) mecanismo de supervisão por meio da apresentação de relatórios ao ECOSOC e (V) ratificação e entrada em vigor. O Pacto contém algumas das mais importantes disposições jurídicas internacionais que consagram direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo direitos relativos ao trabalho em condições justas e favoráveis, à proteção social, a um nível de vida adequado, ao mais alto nível de saúde física e mental possível de atingir, à educação e ao gozo dos benefícios da liberdade cultural e do progresso científico. Até 21 de julho de 2008, 159 Estados tinham ratificado o Pacto, assim assumindo voluntariamente a obrigação de dar cumprimento às suas normas e disposições. Disponível em: <<http://www.editoraclassica.com.br/novo/ebooksconteudo/MIOLO-Comentarios-ao-Pacto.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

²⁸ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. O Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm> . Acesso em: 15 dez. 2015.

O direito universal à habitação é, portanto, inserido em um contexto bastante amplo, em que habitação corresponde à moradia adequada, o que vai muito além de uma casa de tijolos com teto e paredes. É claro que a estrutura física da casa é essencial para se afirmar que há moradia, mas é preciso que outros elementos também estejam presentes, incluindo localização adequada, boas condições de acesso a serviços e a bens públicos, infraestrutura, energia elétrica, sistema de esgoto e coleta de lixo, de modo a garantir todo o conjunto dos aspectos que constituem uma vida digna. Nesse âmbito, o direito à saúde, à alimentação, ao vestuário também são reconhecidos na DUDH como indispensáveis a um padrão de vida adequada e precisam ser respeitados e assegurados.

O PIDESC, considerado como um dos instrumentos centrais para a proteção do direito à moradia adequada, tem como objetivo incorporar os dispositivos da DUDH sobre a forma de preceitos juridicamente obrigatórios para os Estados Partes (PIOVESAN, 2006). O Pacto refere-se ao direito de todos a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e com a melhoria contínua das condições de vida, conforme dispõe o artigo 11:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como 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. (grifo nosso).

No artigo 2º do Pacto, cada Estado Parte compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacional, que visem progressivamente ao pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto.

O reconhecimento do direito à moradia traz uma série de obrigações legais que os Estados Partes têm que seguir, como instituir organismos e instrumentos no sentido de promover uma política pública de modo a tornar pleno o exercício desses direitos.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (que também compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos), em seu artigo 17, expõe que: “Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu **domicílio** ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação” (grifo nosso).

O direito à moradia é novamente trazido em um sentido mais amplo que abrange um padrão de vida adequado, que passa inclusive pela liberdade de escolha da residência, do direito de privacidade da família, da casa e da correspondência. (SAULE JÚNIOR, 1999).

Para forçar os signatários desse pacto a cumprirem as metas nele propostas, foi criado o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁹ que estabelece as diretrizes gerais e as monitora, avaliando a conformidade das políticas dos países membros aos objetivos nele contidos. O comentário geral n° 4 desse Comitê aponta os seguintes elementos essenciais para a existência de uma moradia digna:

- I) **Adequada habitabilidade:** a moradia deve ter condições físicas de ser habitada, sem acarretar riscos à saúde e à segurança dos moradores.
- II) **Segurança jurídica da posse:** os detentores das unidades habitacionais têm assegurada a posse de suas moradias e estão garantidos contra a possibilidade de despejos e remoções.
- III) **Disponibilidade de serviços, de equipamentos e de infraestrutura:** a moradia deve possibilitar o acesso aos serviços básicos a que todo cidadão tem direito, como saúde, transporte, educação, lazer.
- IV) **O custo acessível:** o preço da moradia deve ser compatível com o nível de renda da população e não pode comprometer a satisfação de outras necessidades básicas das famílias.
- V) **A boa localização:** a moradia não deve estar localizada em áreas de risco ou longe da infraestrutura urbana.
- VI) **Acessibilidade:** a moradia deve ser acessível a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda, etc.
- VII) **A adequação cultural:** a moradia deve estar de acordo com os padrões culturais locais, respeitando os diferentes modos de viver.

²⁹ O Comité dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi instituído em 1985 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a fim de supervisionar a aplicação do Pacto pelos Estados Parte. Para isso, procura desenvolver um diálogo construtivo com os Estados e procura determinar, através de meios múltiplos, se as normas contidas no Pacto estão sendo corretamente aplicadas e como poderá ser melhorada a aplicação deste, de modo a que todas as pessoas destinatárias dos direitos nele enumerados os possam efetivamente gozar.

Ainda no cenário internacional, o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) foi criado na I Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Assentamentos Humanos. Essa Conferência foi realizada em 1976, em Vancouver, Canadá. Dela resultou a Declaração sobre assentamentos humanos em que se consolidou a questão das cidades como nova estratégia de atuação da ONU, especialmente nos países em desenvolvimento. A Declaração de Vancouver reafirmou o direito universal à moradia digna, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades melhor equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais.

Em 1992, na elaboração da Agenda 21 realizada no Rio de Janeiro e adotada pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também se ressaltou a importância da moradia digna para o bem-estar das pessoas. No capítulo 7 da Agenda 21, estão expressos itens referentes ao direito à moradia, como o item 6 – “O acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações de âmbito nacional e internacional”. Este mesmo item estabelece que o direito à moradia é um direito humano básico, que está inserido na DUDH, e no PIDESC. A previsão do direito à moradia num documento que tem como objeto primário a proteção do meio ambiente demonstra a relação de interdependência entre esses dois direitos.

A Agenda 21 transformou-se em instrumento de referência e mobilização para a mudança do modelo de desenvolvimento em direção a sociedades cada vez mais sustentáveis.

Já em Istambul, em 1996, realizou-se a II Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (II Habitat), que aprovou a Agenda Habitat, adotada pelo Brasil. O documento traz, entre os seus principais objetivos, a moradia digna para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em urbanização. No preâmbulo da Agenda, é reconhecido o acesso à habitação sadia e segura, dotada dos serviços básicos, como condição essencial para uma vida digna e para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas. O direito à moradia encontra-se expresso no capítulo II, parágrafo 13, que dispõe:

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nós reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos internacionais, em particular nesse contexto o **direito à moradia** disposta na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança, levando em conta que o **direito à moradia** incluído nos

instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente. (grifos nossos).

Os compromissos com a adequada habitação para todos também estão expressos no Capítulo III, tendo sido o direito à moradia reconhecido no parágrafo 24, conforme segue:

Reafirmamos nosso compromisso para a plena e progressiva realização do **direito à moradia**, provido por instrumentos internacionais. Neste contexto, nós reconhecemos a obrigação dos governos de capacitar as pessoas para obter habitação e proteger e melhorar as **moradias** e vizinhanças. Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho numa base sustentável e equitativa, pelo qual todos terão **adequada habitação**, sadia, segura, protegida, acessível e disponível, que inclui serviços básicos, facilidades e amenidades, e o gozo de liberdades frente a discriminações de **moradia** e segurança legal de posse. Nós devemos implementar e promover este objetivo de maneira plenamente consistente com as normas de direitos humanos. (grifos nossos).

Todos os governos sem exceção têm a responsabilidade no setor de habitação de proteger, assegurar e promover: a expansão do suprimento de moradias; regulamentação e incentivos ao mercado para construção de casas a preços acessíveis; provisão de subsídios para locação e outras formas de assistência à moradia para os mais necessitados; apoio a programas habitacionais para as comunidades de base, cooperativas e associações sem fins lucrativos; promoção de programas voltados aos sem teto e outros grupos vulneráveis; utilização de financiamentos e outros recursos públicos e privados de forma inovadora; criação e promoção de incentivos ao setor privado para investimento no mercado de habitações mais baratas, voltadas a atender à demanda de moradias tanto no regime de locação como no de propriedade; desenvolvimento de modelos de ocupação territorial sustentáveis.

Além desses diversos instrumentos internacionais que tratam da questão do direito à moradia, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, no seu artigo 5º (e) (iii)³⁰, afirma que o Estado tem o dever e o ser humano tem o direito à habitação; também tratam desse direito a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, art.14 (2) (h)³¹, a Convenção

³⁰ Ratificada pela Resolução 2.106-A (XX), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965; entrou em vigor em 1969. Foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968.

³¹ Ratificada pela resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 1979; entrou em vigor em 1981. Foi ratificada pelo Brasil em 1984.

sobre os Direitos da Criança de 1989, art. 21 (1)³², a Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, art. 43, e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, arts. 13 a 19. Ainda que não seja seu principal tema, a simples alusão em seus textos mostra a preocupação da comunidade internacional em inserir esse direito nos diversos ramos de proteção à pessoa humana (SAULE JÚNIOR, 1999). Esses tratados foram ratificados pelo Brasil, criando obrigações por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir esse direito para todos os cidadãos.

Segundo Nelson Saule Júnior (1999):

É importante ressaltar que todos os direitos humanos são universais conforme dispõe o parágrafo 5 da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993). Com base nesse conjunto de normas previstas no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial a DUDH e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estão presentes os fundamentos do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano que deve ser promovido e protegido pelo Estado brasileiro. (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 66).

O reconhecimento e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais está na base das constituições democráticas modernas que integram a legislação positiva de muitos Estados contemporâneos – a Constituição brasileira de 1988 é um exemplo. A seguir veremos como a Constituição incorpora o direito à moradia digna e como esse direito é trazido na legislação brasileira de modo mais geral.

É importante esclarecer o que Nelson Saule Júnior (1999) afirma – que as Declarações são estabelecidas por resoluções que não acarretam, de fato, obrigações legais aos países signatários. As Declarações resultam em compromissos políticos, que não têm força de lei para os Estados. Nos tratados e convenções, pelo contrário, os compromissos assumidos pelos países têm natureza vinculante, isto é, têm força legal, acarretando obrigações e responsabilidades ao Estado pela falta de cumprimento dos acordos assumidos.

Uma particularidade referente aos direitos enunciados em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro é o seu *status* de norma constitucional, integrando e complementando os direitos e garantias já previstos na Constituição de 1988.

³² Ratificada pela resolução de 44/45, da Assembleia Geral das Nações Unidas de 20 de novembro de 1989; entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. Foi ratificada pelo Brasil em 21 de novembro de 1990.

2.3.2. A Incorporação do Direito à Moradia no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A década de 1980 e os anos seguintes foram importantes em termos de avanços legislativos no que diz respeito à moradia no Brasil. A incorporação de artigos que versam sobre a política urbana na nova Constituição, o Estatuto da Cidade, os diversos instrumentos de democratização do uso e da ocupação do solo, especialmente protagonizados pelo Plano Diretor, significam, sob vários aspectos, um direcionamento no sentido de uma sociedade mais igualitária no que concerne às formas de morar. A luta dos movimentos sociais contribuiu de forma significativa para que hoje a população possa contar com essas proteções legislativas.

a) O Direito à Moradia na Constituição Federal de 1988

Após anos de luta da sociedade civil e de movimentos sociais contra o regime ditatorial iniciado em 1964, a proclamação da Constituição Federal de 1988 é um marco do novo cenário político-jurídico que se estabelece. Foram várias e significativas transformações trazidas por essa Carta, a mais relevante para esse estudo, sem dúvida, foi a inclusão em seu texto do Capítulo II, que versa sobre política urbana, do qual fazem parte os artigos 182³³ e 183³⁴. Tais artigos estabelecem diretrizes e mecanismos para a efetivação e para o pleno

³³ 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.

³⁴ 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 própria 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.

desenvolvimento de cidades social e ambientalmente saudáveis, do direito à moradia, da defesa da função social da cidade e da função social da propriedade³⁵.

O texto original da Constituição Federal não traz o direito à moradia de forma explícita, porém alguns autores afirmam que sua inclusão indireta pode ser percebida através de alguns dispositivos esparsos no texto.

Segundo Pedro Lenza (2014), mesmo que a incorporação do direito à moradia tenha ocorrido tardiamente na Constituição, esse direito já estava amparado, tendo em vista que o art. 23, IX, afirma ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais de saneamento básico” (LENZA, 2014, p. 1184). Segundo ainda o mesmo autor:

Também, partindo da ideia da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X) e de ser a casa um asilo inviolável (art. 5º, XII), não há dúvidas de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. (LENZA, 2014, p. 1184).

Na mesma linha, Nelson Saule Júnior (1999) afirma que a usucapião de imóvel urbano é um instrumento importante no sentido da garantia de uma moradia digna e que já estava presente na Constituição:

[...] é possível demonstrar que o direito à moradia está positivado no nosso ordenamento jurídico. Um elemento dessa demonstração é a adoção da usucapião urbana na Constituição, pelo qual o direito à moradia é reconhecido como elemento constitutivo para aquisição do domínio de áreas urbanas utilizadas por pessoas e famílias para exatamente fins de moradia. (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 68).

Dessa forma, era somente através de uma análise mais apurada das normas constitucionais que se podiam encontrar referências ao direito à moradia. De qualquer modo, pela primeira vez na história constitucional brasileira, ainda que de forma indireta, positivou-se a garantia do direito à moradia.

³⁵ O cumprimento da função social da propriedade, conforme consta no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257): a propriedade deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Nesse Estatuto, obriga-se os proprietários a promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sob pena de sanção pelo poder público por retenção da propriedade para especulação imobiliária.

O direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal de forma explícita por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que deu ao artigo 6º da Constituição Federal a seguinte redação: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”³⁶ (grifo nosso).

Loreci Gottshalk Nolasco (2008) afirma que a Emenda Constitucional que incorpora o direito à moradia foi muito importante para o Brasil, tendo em vista que abriu a possibilidade de os cidadãos brasileiros reivindicarem junto a organismos internacionais sua promoção e implementação.

Com a inclusão do direito à moradia no texto constitucional, no campo dos direitos sociais, o Brasil resgata o compromisso firmado com a comunidade das nações, na Assembleia Geral de ONU, de 10 de dezembro de 1948, em que estava previsto o direito à moradia como inerente à dignidade humana, que requer e impõe a toda pessoa a faculdade de assegurar a si e a sua família, dentre outros, o direito à habitação. (NOLASCO, 2008, p. 33).

O direito à moradia foi reconhecido como direito humano fundamental ao estar expresso no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” da Constituição Federal. Sendo assim, o direito à moradia, além de ter aplicação imediata, é uma norma de eficácia plena³⁷, portanto, o Estado Brasileiro tem a obrigação, de forma imediata, de adotar as políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram em estado de pobreza e miséria³⁸.

A constitucionalização do direito à moradia convalida a indissociabilidade entre a garantia de condições de vida digna e o bem-estar do ser humano. O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos, que são interdependentes, de forma que a não realização de um deles compromete a realização de todos os outros. Ou seja, sem um

³⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 48. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013. (Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti).

³⁷ José Afonso da Silva, elaborou uma classificação quanto à eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, que se dividem em três categorias: a) as normas de eficácia plena (são aquelas que não precisam de complementação legislativa para ganhar aplicabilidade); b) as normais de eficácia contida (aquelas que têm aplicabilidade imediata, mas precisam de uma regulamentação específica afim de melhorar seus efeitos); e c) normais de eficácia limitada ou reduzida (são aquelas que para ganhar aplicabilidade precisam de uma regulamentação) (SILVA, 1998).

³⁸ É considerado neste trabalho o direito à moradia como um direito de eficácia plena, tendo em visto o conteúdo do artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição Federal, que afirma: “As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

lugar adequado para moradia, torna-se difícil manter a educação, o emprego e a saúde, aumentando-se, assim, a exclusão social, ambiental e econômica das pessoas que não têm acesso à moradia.

O direito à moradia também faz parte das necessidades básicas dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas pelo salário mínimo, como expressa o texto do artigo 7º inciso IV:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (grifo nosso).

Também na organização político-administrativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Constituição apresenta diversas competências, como, por exemplo, o Art. 23: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. A questão habitacional deve ser, portanto, observada por todos e cada um dos entes federativos que compõem o Estado, de maneira independente, no que se refere à promoção não só de moradia, mas de uma qualidade de vida digna.

b) O Estatuto da Cidade e seus Instrumentos de Suporte ao Direito à Moradia

A incorporação dos artigos 182 e 183 na Constituição permitiu a expansão dos instrumentos jurídicos e do arcabouço existente em nosso ordenamento jurídico no que diz respeito ao direito à moradia. Dessas inovações, a mais importante e que contribui de forma significativa não só para o acesso à moradia digna, mas também a cidades mais democráticas é o Estatuto da Cidade³⁹. Raquel Rolnik, em texto elaborado para os Cadernos 4 do Instituto Pólis, discorre sobre o Estatuto:

Depois de 11 anos de negociações e adiamentos, o Congresso Federal aprovou o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade

³⁹ Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que 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: 23 dez. 2015.

e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos. (ROLNIK, 2001, p. 5).

O Estatuto da cidade foi sancionado, em 30 de junho de 2001, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Essa lei é inovadora na história da política urbana, pois sua ideia central consiste na transformação da política clientelista e excludente historicamente praticada nas cidades brasileiras. Dessa forma, era preciso se pensar uma nova forma de intervenção nas cidades, uma nova forma de regulação do solo urbano. Para isso, foram criados diversos instrumentos no sentido de democratizar o acesso à terra urbanizada. Segundo Rolnik (2001), os instrumentos do Estatuto estão divididos em três categorias:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (ROLNIK, 2001, p. 5).

Desses instrumentos, falaremos a seguir dos que guardam relação direta com a moradia e as demais questões que envolvam seu acesso, sua garantia e manutenção da posse, ou seja, dos instrumentos que de alguma forma tratam do direito à moradia digna.

Outra grande contribuição do Estatuto da Cidade, além da consolidação das normas gerais de cunho urbanístico, foi oferecer parâmetros suficientes para a fixação da função social da propriedade urbana.

O primeiro capítulo do Estatuto da Cidade trata das “Disposições Gerais” e traz os princípios norteadores da aplicação da lei. Já no artigo 2, inciso I, quando se coloca o direito à cidade sustentável, a moradia aparece como componente desse direito: “I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. No inciso II do mesmo artigo, é ressaltada ainda a importância do processo de gestão democrática e participação popular, essencial para a luta em busca de moradia digna.

A verdadeira efetividade das políticas públicas destinadas à habitação e à moradia depende da adequação dessas políticas à realidade social na qual está sendo inserida. Dessa

forma, é de fundamental importância a participação popular com o objetivo de estabelecer um diálogo entre o ente público e a população alvo da política, diminuindo com isso os riscos de aplicação equivocada dos esforços e dos recursos públicos.

Ainda nas disposições gerais, o inc. VI também aborda a questão da moradia ao tratar da ordenação e controle do uso do solo, com vistas a evitar as seguintes situações:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, e especialmente,
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Dessas diretrizes foram elaborados instrumentos que, como fala Rolnik (2001), estão voltados para induzir formas corretas de uso e ocupação do solo, de modo a que estes exercerão de maneira plena a função social da propriedade, não sendo objeto do processo de especulação imobiliária⁴⁰. Os instrumentos descritos a seguir estão diretamente envolvidos com a garantia do acesso à moradia digna.

I. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As ZEIS estão previstas no artigo 4º do Estatuto. São um instrumento de regularização fundiária que permite a flexibilização de índices urbanísticos para viabilizar a compatibilização da realidade urbanística com as normas de parcelamento do solo já existentes. São zonas destinadas especialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social. Essas zonas têm como objetivos incorporar os espaços urbanos irregulares – favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e cortiços – à “cidade legal”, promover um processo de regularização urbana e fundiária, bem como reservar terras, principalmente em áreas com infraestrutura urbana, para a produção habitacional de maneira a assegurar o direito à moradia digna. Nelson Saule Júnior (2004, p. 363), discorrendo a respeito dos objetivos das ZEIS, afirma que:

O primeiro diz respeito a atender às diretrizes gerais da política urbana, prevista no inciso XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de

⁴⁰ Para Cândido Malta (1992), a especulação imobiliária corresponde a um tipo específico de renda da terra, onde os investimentos públicos agregam valor aos imóveis privados, gerando uma renda diferencial para seus proprietários. Os investimentos públicos valorizam os terrenos em áreas privilegiadas e favorecem determinados agentes sociais que passam a sobre-lucrar com o valor da terra adquirida.

moradia adequada para a população de baixa renda em regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social.

As ZEIS de cada cidade devem ser delimitadas em seus planos diretores. Uma das primeiras experiências de aplicação desse instrumento aconteceu no Recife, capital do estado de Pernambuco, no início da década de 1980, com a edição do Decreto Municipal, que criou 20 Áreas Especiais, para as quais deveriam ser estabelecidos índices urbanísticos especiais e Comissões de Legalização da Posse da Terra.

II. Concessão de Direito Real de Uso

A concessão de Direito Real de Uso é um instituto previsto no Decreto-Lei n° 271 de 28 de fevereiro de 1967, modificado pela Lei 11.481, de 31 de maio de 2007. No Estatuto da Cidade, ela está prevista na alínea g do inciso V do artigo 4°. Através dela, o proprietário transfere a outra pessoa prerrogativa de usar seu imóvel ou terreno, por um certo período de tempo, renovável ou não com as garantias típicas de um direito real.

Esse instrumento deve obrigatoriamente atender a fins de regularização fundiária de interesse social, de urbanização, cultivo de terra, aproveitamento sustentável, meios de subsistência e outras modalidades de interesse social que compactuam com o direito à moradia digna. A sua concretização está condicionada a autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, na modalidade de concorrência.

O Estatuto da Cidade admite a modalidade da concessão de direito real de uso coletivo nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pela administração pública. Poderá ser outorgada para uma associação comunitária ou uma cooperativa habitacional. Nestes casos, os contratos terão caráter de escritura pública.

III. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

De início, o texto que inclui esse instrumento no Estatuto foi vetado, porém, em 2001, através da Medida Provisória n° 2.220/01, ele foi incorporado. Ele é concedido para aquela pessoa que, não sendo proprietária de outro imóvel urbano ou rural, possua como seu terreno de até 250 m² de imóvel público ou situado em área urbana, e que esteja sendo utilizado para

sua moradia ou de sua família, ininterruptamente e sem oposição, por cinco anos, até 30 de junho de 2001.

Apesar de ser muito semelhante à usucapião de imóvel urbano, como não é possível a usucapião de imóveis públicos, o Estado fornece a concessão de uso, ou seja, permite que determinados imóveis públicos urbanos sejam ocupados pela população de baixa renda, garantindo uma destinação social para esses imóveis e promovendo a função social da terra pública. Nelson Saule Júnior entende que “com a adoção da concessão de uso, a propriedade urbana fica mantida sob o domínio do Poder Público, como meio de assegurar a manutenção da área para a finalidade social de moradia” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 400).

A concessão de direito real de uso procura regularizar a moradia das pessoas que habitam irregularmente em imóveis públicos, sendo, portanto, um instrumento que promove a segurança jurídica da posse – ausência de ameaças de despejos forçados –, um dos componentes do direito constitucional à moradia.

Este instrumento é dividido da mesma forma que a usucapião urbana, em dois tipos: concessão individual de uso especial para fins de moradia, quando pedida individualmente por cada morador, e concessão coletiva de uso especial para fins de moradia, quando pedida conjuntamente pela comunidade. Quando a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de concessão de uso especial em outro local.

IV. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Este instrumento está previsto no art. 182, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal, bem como nos artigos 4º, V, alínea i, 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

A Administração Pública obriga o proprietário a cumprir a função social da propriedade nos espaços urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados. Assim, o município deve notificar o proprietário do solo ou imóvel que não atenda às disposições do plano diretor municipal para que lhe dê adequado aproveitamento, a fim de que este cumpra sua função social. Considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação decorrente. Para isso, o Poder Público estabelece que o proprietário deve edificar (construir) ou parcelar (forma de ocupação do terreno).

Para que os instrumentos de “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” sejam aplicados, é necessário que uma lei municipal específica determine as condições (formas de uso, de ocupação e atividades) e os prazos a serem cumpridos. As áreas afetadas são determinadas pelo Plano Diretor, atendendo às exigências da função social da propriedade. Assim, é permitido que o poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exija do proprietário do solo urbano seu adequado aproveitamento. Se o proprietário não regularizar a situação no prazo estipulado, o Poder Público pode então promover o parcelamento ou edificação compulsórios. A aplicação desse instrumento procura otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Esse instrumento possibilita a ampliação da oferta de imóveis para o mercado imobiliário e estimula a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente os imóveis localizados no centro urbano das cidades que podem ser utilizados para habitação social como forma de resgatar a vida desses centros urbanos.

V. Usucapião Especial de Imóvel Urbano

A Usucapião Especial de Imóvel Urbano é um importante instrumento no sentido da garantia de um efetivo direito à moradia, tendo em vista que ela é responsável por fornecer o título de propriedade ao usuário. Trata-se de um instrumento de regularização fundiária. É uma forma de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor que ocupa áreas de terra de até 250 m² sem oposição, ou seja, sem que ninguém tenha reivindicado a posse da terra pelo prazo de cinco anos. É preciso também que o possuidor não seja proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural.

Com base nesses requisitos, o possuidor pode pedir aquisição do título de domínio através de uma ação judicial. Para isso, a Prefeitura deve fornecer advogados gratuitamente através da assistência jurídica. Na ação de usucapião especial urbana, é obrigatória a intervenção do Ministério Público como fiscal da lei, observando se todos os procedimentos da ação estão sendo cumpridos. O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Este instrumento é dividido em dois tipos: usucapião especial de imóvel urbano individual, quando pedida individualmente por cada morador, e usucapião especial de imóvel urbano coletivo, quando pedida conjuntamente pela comunidade. Esta última sendo de

fundamental importância para a regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços, possibilitando a permanência de comunidades em sua localização de origem.

VI. Direito de Superfície

Este direito tem previsão expressa no Código Civil de 2002 de forma semelhante à prevista no Estatuto da Cidade, porém guardando algumas especificidades.

O Estatuto da Cidade estabelece que o direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, por prazo determinado ou indeterminado. Esse instrumento é uma concessão atribuída pelo proprietário do terreno a outra pessoa, conferindo-lhe o direito real de plantar e/ou construir. Ele pode ser estabelecido por contrato entre as partes envolvidas. Este deve ser realizado por escrito, através de escritura pública devidamente registrada em cartório de registro de imóveis. O superficiário deve responder por todos os encargos e tributos que recaem sobre a superfície.

O direito de superfície pode ser aplicado, por exemplo, quando um proprietário cede o direito de construção sobre o seu terreno à determinada associação de moradores. Nesse caso, apresenta-se como um direito social, que pode ser de grande valia para a população de mais baixa renda. Nesse sentido é que o direito de superfície pode ser utilizado como instrumento de transformação e melhor utilização da propriedade urbana. Com a correta utilização desse instrumento, os gestores municipais poderão inibir o uso de imóveis urbanos ociosos com fins especulativos.

Por desvincular o direito de construir do direito de propriedade, o direito de superfície fundamenta constitucionalmente os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Transferência do Direito de Construir, além dos instrumentos do Consórcio Imobiliário e das Operações Urbanas Consorciadas que podem ser mais diretamente aplicados incorporando propostas de moradia popular.

O direito de superfície, soma-se aos outros instrumentos acima listados, que podem ser utilizados para facilitar o acesso da população de baixa renda à moradia.

VII. Operação Urbana Consorciada (OUC)

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) estão presentes no Estatuto da Cidade como parte dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. O Estatuto

estabelece que uma lei municipal específica, baseada no plano diretor, deve delimitar as áreas onde podem ser aplicadas as OUCs. Esse instrumento compõe um conjunto de intervenções e medidas que devem ser coordenadas pelo poder público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, objetivando atingir transformações de cunho urbanístico, sociais e ambientais.

No recorte espacial onde é delimitada a operação, há uma flexibilização da legislação, ou seja, modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como a regularização de construções executadas em desacordo com a legislação vigente. Em compensação à utilização dos benefícios citados, é exigido dos proprietários e dos investidores privados uma contrapartida social. Essa contrapartida deve fazer parte do plano de intervenção da operação urbana, que também deve conter a delimitação da área atingida, um programa de ocupação dessa área, um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, finalidades da operação e formas de controle da operação com representação da sociedade civil.

As OUCs são vistas como uma forma de se efetivar as parcerias entre poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade e também como uma possibilidade de superação das dificuldades que a gestão enfrenta de investir na cidade, levando em consideração os três objetivos que as OUCs buscam atingir. A contrapartida social, bem como o programa econômico e social para a população diretamente afetada com a operação, pode ser um passo adiante na garantia do direito à moradia.

c) O Plano Diretor como Ferramenta Municipal para Aplicação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades

O Plano Diretor (PD) está previsto na Constituição Federal no § 1º do art. 182: “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”. O PD é, em virtude de exigência constitucional, o instrumento básico para a política de desenvolvimento urbano, contribuindo para a organização das ações governamentais. Seus princípios e regras orientam a ação dos agentes que constroem, utilizam e produzem o espaço urbano, procurando atingir sempre a garantia do bem-estar da coletividade municipal.

Conforme mandamento constitucional, o Estatuto da Cidade trouxe nos artigos 39 a 42, a previsão e regulamentação do Plano Diretor. O art. 39 do Estatuto atribui ao Plano Diretor mais uma função, qual seja, ser o responsável por ditar as exigências fundamentais que vão revelar se a propriedade urbana está ou não cumprindo com a sua função social.

Todo o território do município deverá ser englobado no Plano Diretor e sua revisão deve ocorrer, pelo menos, a cada 10 anos. No seu processo de elaboração, implementação e fiscalização é essencial a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, bem como devem ser públicos todos os documentos e informações produzidas. O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo, por isso, estar previsto no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

Conforme o art. 41, este instrumento é obrigatório para municípios: a) com mais de vinte mil habitantes; b) localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) pertencentes a áreas de especial interesse turístico; d) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O § 2º do art. 41 determina que, em municípios com mais de quinhentos mil habitantes, deve ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível ou já inserido dentro do planejamento pensado pelo Plano Diretor.

Segundo o Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da sociedade e da propriedade”. Esse objetivo procura promover a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental. O Plano Diretor é a peça chave que deve ser utilizada pelo município para o enfrentamento desses problemas, contribuindo para minimizar o quadro de desigualdade urbana, levando sempre em consideração as características locais. Portanto, o PD utiliza os instrumentos do Estatuto com a intenção de estabelecer as regras que propiciem o pleno desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental, com vistas a garantir o direito à moradia digna e os serviços urbanos para todos os cidadãos. A implementação de mecanismos voltados à efetivação do direito à moradia, bem como de uma gestão mais democrática e participativa, pode ser atingida a partir da atualização dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, que depende, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios.

O Plano Diretor é importante na promoção do direito à moradia também porque é ele o responsável por definir as diversas políticas públicas, bem como por articulá-las. Ressalta-se a importância da articulação entre a política urbana e a política habitacional para que o acesso à moradia e à cidade seja garantido de forma efetiva.

Nesse processo, é essencial que as associações, os movimentos populares e a sociedade civil de modo geral acompanhem o processo de elaboração e também a implementação do PD pela gestão. O PD não deve ser visto como um plano de governo, que representa o interesse apenas da gestão do município. Ele deve traduzir os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal.

3. A construção institucional do direito à moradia em Fortaleza

3. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA

Este capítulo aborda a construção do Direito à Moradia no âmbito da cidade de Fortaleza – objeto empírico desta dissertação –, caracterizando, de início, a cidade e os conflitos em torno da moradia que se tornaram objeto da atuação do governo municipal, seja por meio de intervenções no setor habitacional, seja por meio das normatizações em prol do direito à moradia.

3.1. A CONFIGURAÇÃO DA QUESTÃO DA MORADIA EM FORTALEZA

Para contextualizar a questão da moradia em Fortaleza, este item apresenta as principais características da cidade, destacando, em seguida, os conflitos urbanos em torno da moradia que foram objeto de regulamentação e de intervenções por parte do poder municipal local.

3.1.1. A Cidade de Fortaleza como Objeto Empírico

Localizada na região Nordeste do Brasil, a cidade de Fortaleza é a capital do estado do Ceará, limitando-se ao norte com o Oceano Atlântico, ao sul com os municípios de Pacatuba, Maracanaú e Itaitinga, ao leste com o Oceano Atlântico, bem como com os municípios de Aquiraz e Eusébio, e por fim, a Oeste faz fronteira com o município de Caucaia (Mapa 01). Segundo estimativas do IBGE (2016)⁴¹, sua população de 2.591.188 habitantes distribuídos em uma área de 314,93 km², resulta em uma densidade demográfica de 7.786,44 hab/km², a maior das capitais do país, seguida pelas cidades de São Paulo (7.398,26 hab/km²), Belo Horizonte (7.161,00 hab/km²) e Recife (7.039,64 hab/km²).

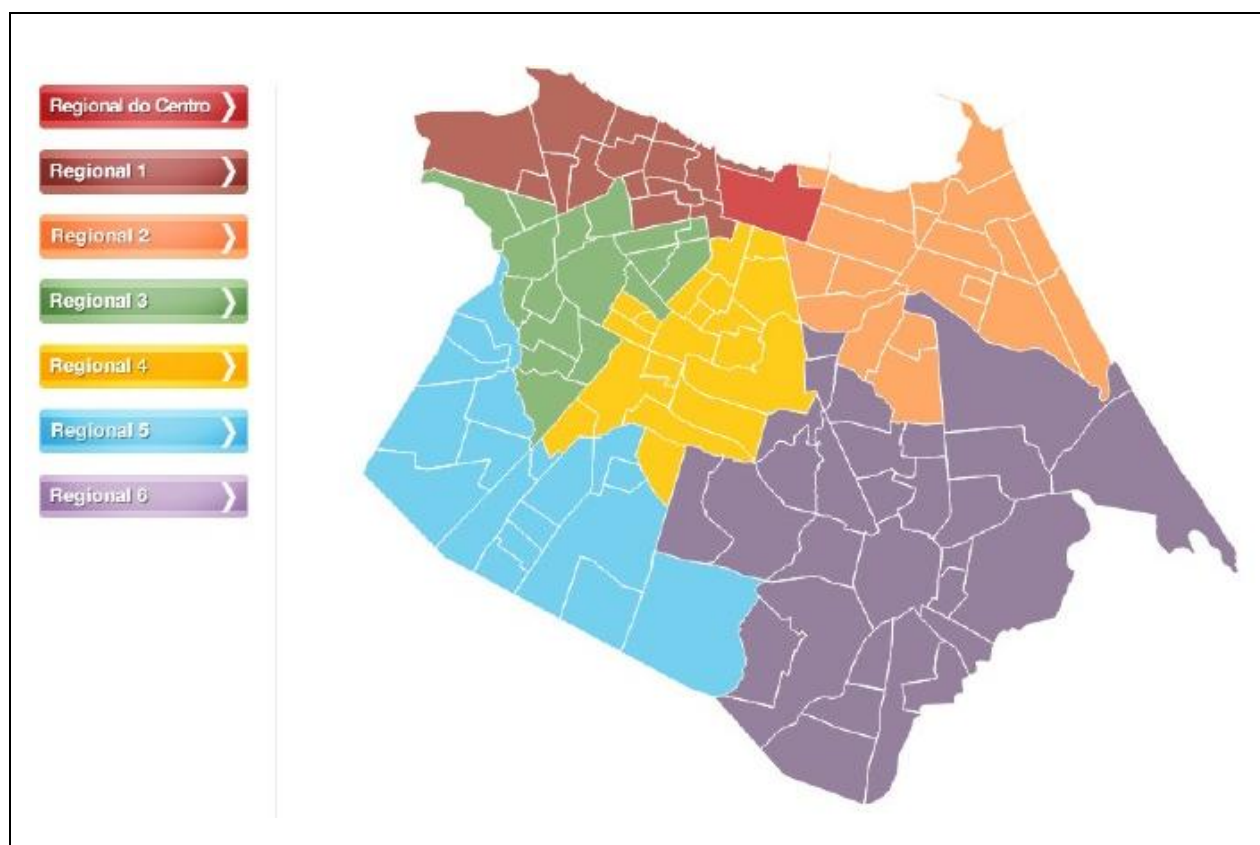
Maior cidade do estado do Ceará, Fortaleza é o quinto maior município do Brasil em população, sendo dividido, para efeitos administrativos, em 119 bairros organizados em 7 secretarias executivas regionais (Mapa 02). A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)⁴² é a

⁴¹ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

⁴² Estabelecida pela Lei Complementar n° 14 de 8 de junho de 1973, que também estabelece regiões metropolitanas de outras cidades do Brasil. Disponível em:

oitava maior do país, com uma população de 3.818.380 habitantes (estimativa IBGE 2016). Fortaleza corresponde ao município sede da região metropolitana onde estão localizadas grande parte dos serviços e dos estabelecimentos comerciais (PEQUENO, 2015a). Pequeno (2015b) afirma que a RMF possui um aglomerado urbano com mais de 96% de taxa de urbanização, apesar de várias áreas serem consideradas rurais. Depreende-se daí que a população se concentra de forma compacta no município sede da RMF.

Mapa 02. Fortaleza e a Divisão das Secretarias Executivas Regionais



Fonte: PREFEITURA, 2015.

A paisagem natural de Fortaleza é caracterizada pela ocupação ao longo de uma orla marítima de aproximadamente 31 km. A capital do estado do Ceará é conhecida por “ter sol o ano todo”. Esses atributos, associados a outros, como belezas naturais e grande faixa de praia, tornam a cidade um dos destinos mais visitados do Brasil. Porém, ao mesmo tempo em que tem um grande valor potencial, Fortaleza é marcada por uma forte desigualdade social e

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm> Acesso em: 20 mar. 2016. Atualmente os municípios que compõem a RM de Fortaleza são: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza (sede), Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pintoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís de Curu, Paraipaba e Trairi.

territorial. Segundo Pequeno (2015a, p. 194): “a verticalização concentrada nos bairros ao leste do Centro e à Beira-Mar evidencia a concentração de riqueza e a direta vinculação entre especulação imobiliária e segregação residencial”. A orla da cidade é intercalada por trechos de interesse turístico (Figura 01) e trechos de habitação precária (Figura 02).

Figura 01. Orla de Fortaleza a partir do Mercado do Peixe (Av. Beira-Mar)



Fonte: Acervo próprio.

Figura 02. Orla de Fortaleza a partir da comunidade do Serviluz



Fonte: Acervo próprio.

O complexo hídrico é formado por três bacias hidrográficas, a saber: a bacia do Rio Cocó, a bacia do Rio Maranguapinho e a Vertente Marítima. Possui ainda outros recursos hídricos, compostos por rios, riachos e lagoas. Esses elementos são importantes, mas não são valorizados como elemento estruturante da organização espacial e do planejamento urbano da cidade. Isso acarreta diversos problemas até hoje, tendo em vista que as margens de vários desses recursos hídricos foram apropriadas, de um lado, pela população de baixa renda (Mapa 03) e, de outro, pelos especuladores imobiliários de forma indevida, sem atender as exigências mínimas das faixas de proteção, preservação e de domínio público, destruindo a mata ciliar, essencial à proteção contra assoreamentos. Em relação à produção do espaço da cidade de Fortaleza pelo setor imobiliário, Pequeno (2009) afirma que:

Primeiro, nas faixas litorâneas pela sua linearidade e densidade orientada pelos investimentos em infraestrutura e pelos empreendimentos do setor imobiliário; segundo, nas franjas periféricas, onde ao oeste predomina uma expansão diversificada reunindo o setor imobiliário associado às camadas mais populares, os programas habitacionais públicos e as ocupações espontâneas, e ao leste prevalece o mercado formal voltado às camadas médias e superiores. (PEQUENO, 2009, p. 98-99).

O autor mostra que os vetores na direção sul-sudeste são as novas direções de atuação do mercado imobiliário, que tem se expandido em bairros como Messejana, Passaré, Cajazeiras e Dias Macedo. Esses bairros têm sido alvo de implantação de projetos imobiliários. A esse respeito, Rufino (2012) afirma que:

deve-se destacar a consolidação de uma coroa periférica com grande concentração de empreendimentos imobiliários na porção sul e sudoeste do município de Fortaleza. [...] A existência de importantes eixos viários e equipamentos de mobilidade, além de lotes de grande dimensão e menores preços, são elementos que explicam a apropriação da área pelo mercado imobiliário. (RUFINO, 2012, p. 170).

Os eixos de expansão da atuação do mercado imobiliário extrapolam os limites políticos da capital, direcionando sua ação também para as cidades litorâneas a oeste e a leste.

Por outro lado, a dificuldade ou o impedimento de uma significativa parcela da população que não tem condições de arcar com aluguel e muito menos com o valor de um imóvel fazem surgir habitação para além das formas de moradia produzidas pelo Estado ou pelo mercado privado. A produção informal da moradia ocorre à margem da legislação vigente e do mercado formal. Por um lado, é resultado da própria produção formal da habitação pelo mercado, que impossibilita o acesso à população de mais baixa renda, e de

outro é provocada pelo Estado, que promove de forma restrita habitação para a população de mais baixa renda (faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos), contingente que se caracteriza por uma maior concentração da precariedade habitacional.

A dificuldade de acesso à moradia é histórica na cidade de Fortaleza, porém, para lutar contra essa desigualdade habitacional, a população tem se organizado em movimentos sociais. A presença de associações populares deu início à luta e à resistência contra as péssimas condições de moradia de grande parte da população. A fábrica foi no princípio o espaço da consciência da necessidade de luta, e o espaço da moradia foi o local de residência, onde o trabalhador sente as agruras de uma vida em bairros periféricos, onde a condição de existência é a pior possível (GONDIM, 1993). A partir do seu local de moradia, surgia, então, o direcionamento das pautas de reivindicações, cujas mais recorrentes relacionavam-se: à escassez de serviços e equipamentos urbanos e à habitação popular. Esses temas eram os prioritários na atuação dos movimentos. Há muitos episódios de resistência popular que encontram na precariedade habitacional sua principal pauta. Na década de 1960, a *Marcha do Pirambu* levou cerca de 20 mil pessoas a marchar pela cidade; nos anos 1970, a resistência dos moradores da favela José Bastos à remoção trouxe à tona a problemática da moradia e contribuiu para o reconhecimento do movimento como força política (GONDIM, 1993).

Com o agravamento dos problemas da cidade e o questionável tratamento dado ao problema da moradia, os movimentos sociais são extremamente desafiados a inovar sua forma de atuação e suas formas de pensar alternativas.

Recentemente, em 2007, com o anúncio da Copa do Mundo e, posteriormente, com a divulgação de Fortaleza como cidade-sede, os movimentos sociais se rearticularam para questionar os impactos causados em decorrência das obras de megaevento, em especial as remoções realizadas em função de projetos de mobilidade e de infraestrutura para assegurar o bom funcionamento da cidade no período da competição. Nesse contexto, foi formado, em 2010, o Comitê Popular da Copa (CPC) Fortaleza. O CPC Fortaleza, foi uma organização local de movimentos sociais, ONGs, organizações populares, organizações políticas e da sociedade civil que lutou pela garantia dos direitos humanos no processo da Copa das Confederações de 2013 e na Copa do Mundo FIFA 2014. O comitê agiu estudando, denunciando e lutando contra os impactos nas comunidades e mantém a resistência em áreas que ainda hoje, anos depois da realização da copa, estão sendo modificadas.

Atualmente, Fortaleza possui vários movimentos de luta pela moradia, entre eles a Frente de Luta por Moradia Digna, que articula diversos movimentos de bairro da cidade,

organizados em torno da pauta que traz o direito à moradia e à cidade como principais bandeiras.

Essa dificuldade histórica de acesso à habitação na cidade de Fortaleza guarda parentesco com a forte concentração das terras urbanas. Na capital, o mercado de terras se constitui como condição inicial para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção do espaço, no qual a terra significa um meio de reprodução do capital (RUFINO, 2012). Esse capital, associado à atividade imobiliária, despertou o interesse de empresários para a compra de terrenos, pois viram neles a possibilidade de enriquecimento e de lucro. Em decorrência disso, até hoje, grandes parcelas das terras urbanas de Fortaleza estão sob o controle de poucos grupos familiares, que, durante muito tempo e ainda hoje, tentam extrair dessas terras seu uso mais remunerador possível. O grande abismo social, a grande concentração de terras e, posteriormente, como veremos, o descompasso entre as políticas urbana e habitacional são motivos pelos quais o quadro de precariedade da moradia em Fortaleza vem se agravando.

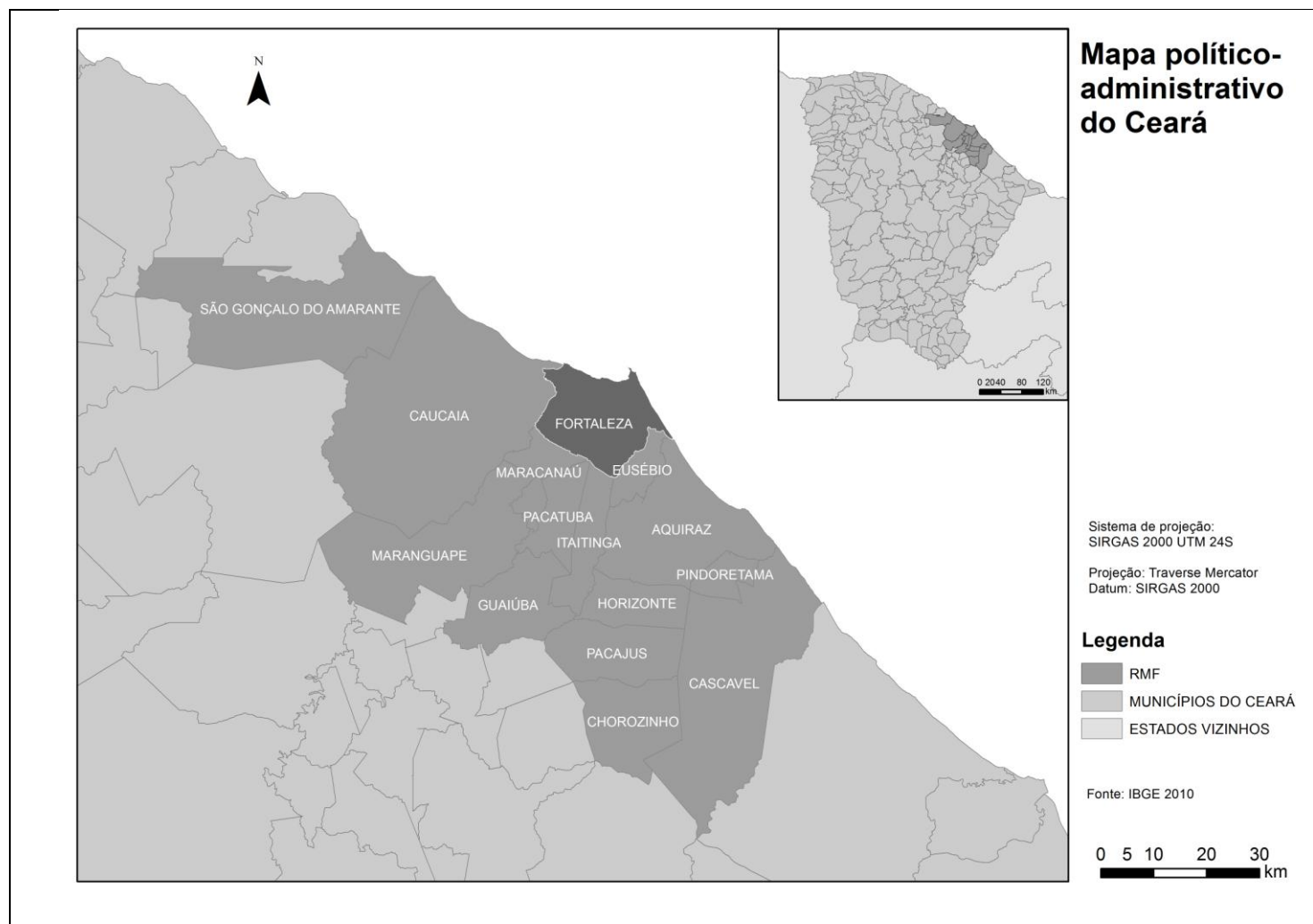
Da parte do governo estadual, vem ocorrendo a implementação de grandes conjuntos habitacionais na escala metropolitana com a intenção de amenizar a quantidade de assentamentos em risco ambiental. Ocorre também o reassentamento de milhares de famílias em enormes conjuntos periféricos. No que diz respeito à atuação da Prefeitura, Pequeno (2015a) afirma que o governo municipal passa a conduzir atitudes semelhantes, ao vincular a produção de habitação de interesse social ao atendimento às áreas de risco e às intervenções decorrentes de intervenções.

Esse quadro de forte concentração de terras, de um mercado imobiliário excludente e de um governo que negligencia essas questões levou a capital cearense a ser apontada pelo relatório das Nações Unidas “State of the World Cities 2010/2011”⁴³ como uma das capitais mais desiguais do mundo em termos de renda, e também é uma das mais violentas do mundo e a primeira do Brasil, segundo pesquisa realizada pela ONG mexicana “Seguridad, Justicia y Paz”⁴⁴. Esses dois dados divulgados revelam intrínseca relação entre desigualdade e violência, bem como mostram a face do gigantesco abismo social no qual Fortaleza está historicamente mergulhada.

⁴³ Dados disponíveis em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

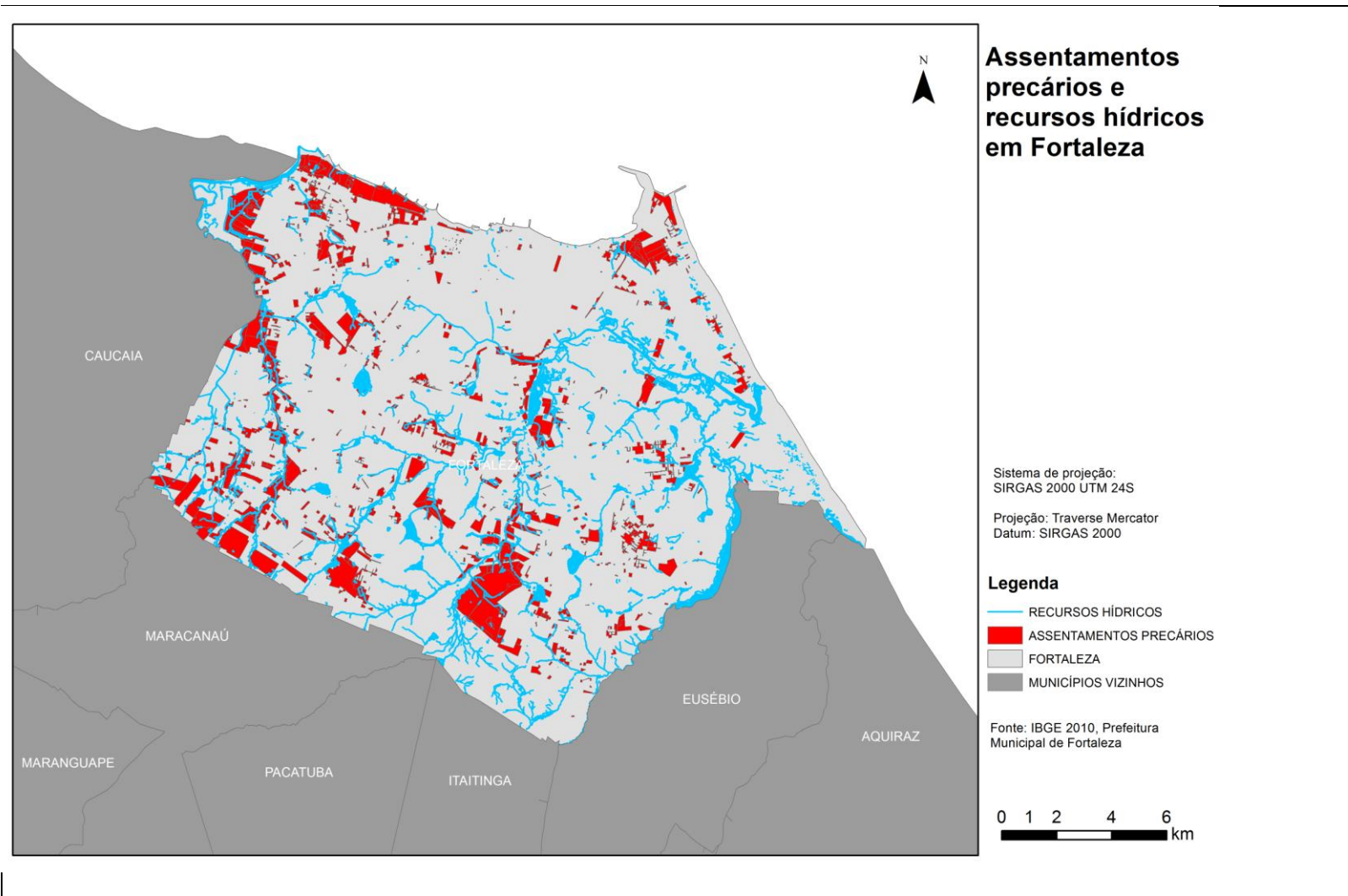
⁴⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/category/6-prensa>>. Acesso em 22 mar. 2016

Mapa 01. Mapa político-administrativo do Estado do Ceará



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora. Elaborado por Gabriela Marques

Mapa 03. Assentamentos precários e recursos hídricos de Fortaleza



Fonte: IBGE 2010; PREFEITURA, 2013. Organizado pela autora. Elaborado por Gabriela Marques

3.2. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA NO PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA

No que segue⁴⁵, analisamos a construção do direito à moradia na cidade de Fortaleza, através da análise das plantas e dos planos diretores propostos para a capital do Ceará, com ênfase no Plano Diretor elaborado em 2009. Enfocamos de maneira especial o papel cumprido nesse processo pelo Estado, sobretudo no âmbito da instância normativa. A noção de “construção” é tratada aqui como um processo histórico que ao longo do tempo foi ganhando especificidade nos planos que têm influência direta na organização do espaço de morar da cidade. Assim como o direito à moradia é trabalhado como uma construção, o processo de planejamento e seus instrumentos, como as plantas e os planos diretores, também são tratados aqui como construções que possuem uma certa temporalidade e interferem de maneiras diferentes no espaço.

Flávio Villaça (1999, p. 182, grifos nossos) distingue três fases da história do pensamento urbano no Brasil, a saber:

O **primeiro período** é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamentos ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, Washington, de Haussmann e de Pereira Passos. O **segundo**, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. **Finalmente o último**, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo.

Na sequência, apresentamos as três fases da história do planejamento urbano em Fortaleza com base na cronologia de Villaça (1999), conforme explicitado acima.

⁴⁵ Uma parte dos dados apresentados neste tópico foi colhida e desenvolvida durante o período de graduação da autora, que, enquanto bolsista de iniciação científica nos anos de 2012 e de 2013, integrou a pesquisa “Entre o Concebido e o (não) Construído: Planos Urbanísticos Propostos para a Cidade de Fortaleza”, desenvolvida na Universidade de Fortaleza (Unifor), no âmbito do projeto “Arquitetura e Urbanismo em Fortaleza”, coordenado pela Prof.^a Dra. Amíria Bezerra Brasil. O objetivo da pesquisa era analisar e refletir acerca das propostas de planejamento para a cidade de Fortaleza – e de seus desdobramentos, a partir da implementação ou não dessas propostas.

3.2.1. Os Planos de Melhoramento e Embelezamento: 1ª fase (Anterior à década de 1930)

O que Villaça (1999) considera como primeiro período do planejamento urbano no Brasil tem início em 1875 – ano em que foi elaborado o primeiro documento de importância efetivamente urbana – e se desenrola até o ano de 1930. Nesse período, os planos representavam as ações do Estado e o planejamento tinha uma função altamente ideológica, tendo em vista sua utilização para impor as ideias e os valores da classe dominante. As intervenções simplesmente não consideravam a parte da cidade que interessava às classes populares. No que diz respeito ao planejamento urbano, a ideologia foi um forte instrumento de dominação e controle do espaço.

As primeiras práticas de planejamento urbano consideradas neste trabalho estão representadas pelas plantas de ordenamento e de expansão que correspondem ao período de 1812 (quando da elaboração da primeira planta) a 1930 (quando da elaboração do último código de obras e posturas). O recorte adotado na primeira etapa para o estudo da cidade de Fortaleza é anterior ao período estabelecido por Villaça (1999), porém as propostas presentes na produção das plantas já correspondem às características do período delimitado por Villaça (1999). No contexto brasileiro, esse período corresponde a duas fases políticas da história do país, o Império⁴⁶ e a Primeira República⁴⁷.

Em 1812, o Governador Coronel Manuel Ignácio de Sampaio contrata o tenente coronel e engenheiro Antônio José da Silva Paulet para ordenar o traçado da vila (CASTRO, 1994) (Figura 03). Neste período, Castro (1994) afirma que visitantes estrangeiros estimaram uma população de 1200 habitantes, boa parte dos quais vivia em condições de extrema pobreza. Pela primeira vez na história urbana da vila, propunha-se um plano de ordenamento físico⁴⁸. Ribeiro (1955) aponta que a planta de Paulet não envolveu todo o núcleo populacional da vila, priorizando a parte mais a oeste, área correspondente hoje ao Bairro do Centro. De fato, a planta prioriza o assentamento formal existente, de onde partem as radiais de circulação. A planta buscava ordenar o núcleo urbano oficial através de um traçado xadrez

⁴⁶ Chama-se de Brasil Império o período da história do Brasil que teve início com a Independência, em 7 de setembro de 1822, e terminou com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889.

⁴⁷ Também chamada de República Velha, foi o período da história que se estendeu da Proclamação da República até a Revolução de 1930, que depôs o último presidente da República Velha, Washington Luís.

⁴⁸ Segundo Castro (1994), o original da planta não resistiu até os dias atuais. “Alguma ideia da proposição pode porém ser formulada pelo exame do encarte inserido na *Carta da capitania do Ceará e costa*, correspondente ao levantamento por ordem do governador Manoel Ignácio de Sampaio, pelo seu ajudante de ordens, Antônio Jozé da Silva Paulet no Anno de 1813” (CASTRO, 1994, p. 49).

que facilitava a circulação de pessoas e mercadorias, além de ser um traçado milenar de expansão urbana usual entre gregos e romanos (CASTRO, 1994)⁴⁹. A planta elaborada por Paulet, além da tentativa de ordenamento da área em xadrez, propõe também a abertura de vias a partir do alinhamento de edifícios na área central, assim como a implantação de uma via de expansão ao leste, chamada de Picada do Mucuripe (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

A planta registra um assentamento fora do núcleo urbano oficial, próximo à área portuária, a leste do aglomerado oficial, o que já sugere a formação de um assentamento irregular com características habitacionais mais precárias, que posteriormente será representado em outras plantas. Na planta de Paulet, não foi proposto nada no sentido de ordenamento das habitações existentes na vila. As proposições foram no sentido de facilitar o fluxo, principalmente através da criação de picadas denominadas radiais; de suporte ao comércio e ao poder público, através da criação do mercado e de edifícios institucionais.

Os instrumentos rudimentares da época não permitiram a realização de uma planta com precisão geográfica, porém já é possível identificar elementos que existem até hoje, como a Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, construída no lugar do Forte Schoonenborch, e as vias radiais de ligação às comunidades vizinhas e o Rio Pajeú.

Em 1823, Fortaleza era ainda uma pequena vila com habitações rústicas, porém continuou seu processo de crescimento, fato que a elevou à condição de cidade em um período em que é consolidada a sua hegemonia em relação aos demais núcleos da Província. Essa elevação de *status* viria a se tornar seu maior atrativo. A despeito da planta de ordenamento de Silva Paulet, a cidade continua a crescer de forma desorganizada.

Na gestão de Boticário Ferreira (1843 a 1859) à frente do governo da cidade, foram realizados alguns trabalhos de cartografia, bem como a elaboração de plantas. A primeira em 1850 e a segunda em 1852, realizada pelo arruador Antônio Simões Ferreira Tomás. Plantas essas que não chegaram até os dias atuais. (CASTRO, 1994).

Nesse período, Ribeiro estima a quantidade de casas e de habitantes da cidade:

⁴⁹ Como explica o filósofo francês Michel Foucault, o traçado xadrez remonta especificamente ao acampamento romano. O autor acrescenta que, “no caso dessas cidades construídas com base na figura do acampamento, podemos dizer que a cidade é pensada de início, não a partir do maior que ela, o território, mas a partir do menor que ela, a partir de uma figura geométrica que é uma espécie de modo arquitetônico, saber, o quadrado ou o retângulo por sua vez subdivididos, por cruzes, em outros quadrados ou outros retângulos” (FOUCAULT, 2008, p. 21-22). De acordo com Foucault, o traçado xadrez cumpre uma função de disciplinar, na medida em que possibilita uma ordenação do espaço urbano que visa, de um lado, favorecer a circulação de mercadorias e, de outro, facilitar a vigilância e, por conseguinte, a segurança.

O crescimento da cidade na primeira metade do século passado [XIX] se pode aferir pelo fato de em 1848 a cidade contar cerca de 8.900 habitantes, ocupando 1.418 casas, das quais 571 de tijolo e telha, ao passo que quarenta anos antes a sua população era pouco superior a 1.000 almas, havendo apenas 159 prédios. (RIBEIRO, 1955, p. 226).

No ano de 1856, a Câmara Municipal renova o desejo de planejamento e de expansão e encomenda ao Padre Manuel do Rêgo Monteiro uma nova planta para a cidade (Figura 04). Apesar da intenção de representar a realidade, tal planta configura-se mais como um levantamento impreciso, devido à falta de tecnologia da época, de modo que não revela a situação existente, não se configurando como um planejamento ou plano da cidade (CASTRO, 1994). Apesar de procurar retratar a realidade, a planta de Padre Manuel do Rêgo não chega a identificar aglomerados subnormais que já existiam na época. Essa planta, assim como a anterior, não tratou do ordenamento da questão das habitações.

No decorrer do século, algumas transformações na estrutura da sociedade ocorreram. No contexto nacional, o processo de abolição da escravatura e a paulatina implantação do trabalho assalariado passa a delinear outras relações de forças e poder que têm influência direta nas transformações espaciais. Outro evento com significativo impacto nas relações urbanas e fundiárias foi o estabelecimento da Lei de Terras⁵⁰ em 1850. Essa lei marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra, pois foi a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil, tendo em vista que estabelecia a compra como única forma de acesso à terra e abolia o regime das sesmarias. Rolnik (1999) afirma que:

A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa, que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria. (ROLNIK, 1999, p. 23).

Esses dois fatos da história brasileira tiveram repercussão em vários aspectos da dinâmica social e, sem dúvida, também modificaram a forma de produção do espaço, principalmente nas aglomerações mais importantes do país. Algumas questões são reforçadas, como a preocupação com a demarcação do que é público e do que é privado e as adequações das posturas de usos dos espaços, principalmente o urbano. A moradia que está diretamente vinculada à terra, passa a ter seu acesso dificultado, uma vez que agora essa terra possui um

⁵⁰ Lei Imperial n. 601 de 18 de setembro de 1850.

valor de troca. A preocupação com o planejamento e ordenamento no sentido de controlar o uso do solo passa pela elaboração de planos ou plantas de ordenamento e pela contratação de um profissional com conhecimentos técnicos mais profundos.

Em Fortaleza, é retomada a aspiração de planejar e ordenar seu crescimento. Dessa forma, o engenheiro Adolfo Herbster é contratado pela Câmara Municipal para desenvolver quatro plantas de ordenamento. A primeira, de 1859, denominada de *Planta Exacta da Cidade* (Figura 05), configura-se como uma representação mais fiel da realidade do que a elaborada anteriormente, pois foi desenvolvida com auxílio de instrumentos topográficos mais precisos (CASTRO, 1994). A esse respeito Castro afirma (1994):

Naqueles dias, a Fortaleza não passava de um quadrilátero já arruado, justaposto à área ocupada pela vila no começo do século, ainda acomodada ao Pajeú. Mostrava também um pequeno núcleo na “Praia”, onde se encontravam a Alfândega e os armazéns de exportação. (CASTRO, 1994, p. 64).

Percebe-se na análise da planta a permanência do traçado xadrez e a proposta de implantação de algumas estradas radiais para ligar a cidade ao interior do estado. Já estão presentes, dessa forma, os vetores de crescimento para oeste e para o sul, além de algumas ruas localizadas na região conhecida como Prainha.

O assentamento central é identificado na planta e delimitado pelo que hoje corresponde às atuais Ruas Conde d’Eu (Rua da Matriz) e Sena Madureira (Rua dos Mercadores), indo a oeste até a Senador Pompeu (Rua Amélia) e ao norte pelo largo que hoje corresponde ao Passeio Público (FORTALEZA, 1982a).

O assentamento irregular próximo à área portuária é identificado novamente na planta de Herbster. Dessa vez, a mancha representada no mapa está maior, o que nos leva a pensar que sua população aumentou. Além disso, existem habitações precárias fora dos limites do assentamento central, conforme indica publicação oficial do Prefeitura de Fortaleza:

Consoante à planta de Herster, a cidade era totalmente circundada por “casas de palha” em número realmente impressionante. Ressalta-se, curiosamente, que entre o circuito das palhoças e a parte construída da cidade se desenvolvia uma cinta aparentemente despovoada, talvez constituída por sítios ou zonas por arruar, funcionando como uma espécie de **cordão de isolamento social**. Havia, porém, casebres na zona urbana, aliás assinalados em planta, ocupando geralmente o trecho final de algumas ruas norte-sul. (FORTALEZA, 1982a, p. 63, grifo nosso).

A forma de morar das diversas classes sociais já é representada, mesmo que de forma insatisfatória, na planta de Herbster. Apesar da moradia já se configurar como um problema da cidade, que crescia de forma rápida, a maior preocupação estava no ordenamento, no embelezamento e na facilitação da circulação.

A planta de Herbster destaca alguns elementos que já haviam sido identificados por Paulet em 1812, como: Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, os caminhos radiais e os recursos hídricos, com destaque para o Rio Pajeú, que durante muito tempo se configurou como uma barreira física de crescimento da cidade para leste. Além desses elementos, Herbster também destacou cinco praças, algumas ainda existentes atualmente: Praça Pedro II ou Municipal (atual Praça do Ferreira), Praça do Paiol (atual Passeio Público), Praça Carolina (atual Praça dos Correios), Praça do Palácio (atual Praça General Tibúrcio) e Praça do Garrote (atual Praça dos Voluntários) (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

A segunda, de 1863, foi denominada *Planta Topographica da Cidade de Fortaleza* (Figura 06). A planta indicava a zona já edificada, praticamente a mesma representada em 1859, e oferecia uma área projetada para expansão que equivaleria a seis ou sete vezes a região ocupada pela cidade na ocasião. As casas de palha presentes na planta anterior não foram mais representadas; ao invés delas, o desenho sugere quadras e vias em um prolongamento do traçado xadrez pensado por Herbster, o que mostra a desconsideração pela ocupação que ocorria de forma espontânea. O aglomerado irregular próximo ao porto também não foi mais representado nesta planta, o que nos leva a crer que, pelo menos em parte, essas casas de palha foram removidas. Assim como as habitações indígenas, essas ocupações espontâneas ainda eram invisíveis para os planejadores.

A planta de Herbster consolidou o núcleo central já existente e propôs sua expansão principalmente a oeste e leste, configurando-se em uma tentativa clara de ultrapassar o Pajeú, que ainda era uma barreira física para o crescimento da cidade. Além da proposta de crescimento, havia uma preocupação com o embelezamento da cidade que se concretizava, por exemplo, através de propostas de criação de novas praças e largos (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

A terceira foi a *Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza e Subúrbios*, de 1875, (Figura 07) configurando uma nova proposta de expansão e apresentando alguns elementos diferentes dos apresentados na planta anterior. Naquela época, Fortaleza, já contava com uma população de 21.372 habitantes (RIBEIRO, 1955).

A planta de 1875 propõe a ampliação do traçado xadrez, incorporando as radiais de acesso ao centro e transformando o traçado urbano da cidade em radioconcêntrico⁵¹. Mais uma vez, é proposto um traçado na tentativa de ultrapassar o Pajeú, fato que só ocorre no início do século XX. As principais propostas se dão no aspecto viário, através da expansão do sistema de vias, com a criação de *boulevards*, que ainda hoje abrigam a circulação viária do centro da cidade, como as atuais Avenidas Dom Manuel, Duque de Caxias, Imperador e Tristão Gonçalves. A planta representa alguns equipamentos públicos, como a Estação Ferroviária, onde atualmente está situada uma das estações do metrô de Fortaleza; o Passeio Público e também algumas praças que já haviam sido identificadas anteriormente.

Quando já aposentado, Adolpho Herbster entrega à cidade a Planta de 1888 (Figura 08), uma atualização da planta de 1875, incluindo apenas expansões e urbanizações das radiais, uma expansão física programada da cidade. Boa parte das quadras representadas nos desenhos não se encontrava construída. Essas radiais seriam as estradas de fuga para o interior, hoje praticamente reduzidas a três: Messejana, Arronches (Parangaba) e Soure (Caucaia).

É interessante observar a existência, já nesse período, do Arraial Moura Brasil, próximo da Estação Ferroviária João Felipe. Essa é até hoje uma área de assentamento precário, consolidado a partir da migração de famílias advindas do sertão em fuga das grandes secas que aconteceram no século XIX. Apesar da conformação dessa área, nenhuma planta do século XIX considerou a sua existência em suas propostas, tampouco do aglomerado próximo ao porto, onde hoje existe a comunidade do Poço da Draga (PONTE, 2013), um dos aglomerados subnormais mais antigos da cidade.

Nesse período da história fortalezense, as ações urbanas eram orientadas pelas plantas de expansão e pelos códigos de postura, que representavam os ideais da política sanitária e higienista da classe dominante da cidade. A população pobre que não tinha onde morar era abertamente ignorada pelo Estado ou era expulsa de suas casas sem direito a nenhum tipo de reassentamento. Essa conduta adotada pelo Estado é característica do mecanismo de repressão/exclusão que procura excluir a população pobre para o mais longe possível das

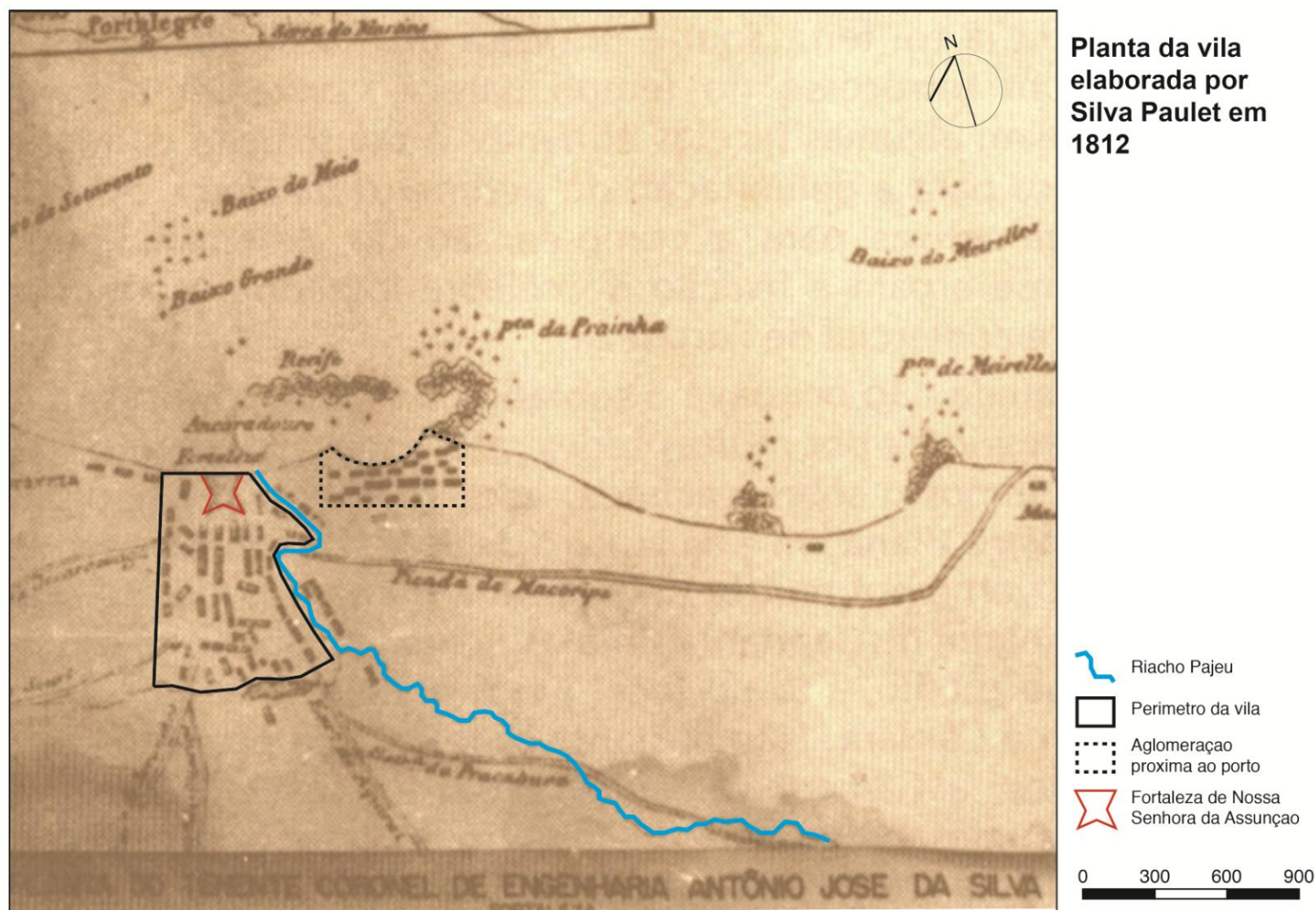
⁵¹ Vale ressaltar aqui, que Michel Foucault (2009) assinala que nesta mesma época, meados do século XIX, houve o nascimento, na Europa, do poder disciplinar, cuja forma arquetípica é o panóptico, que tem, assim como a cidade planejada, uma estrutura radiocêntrica. O que essa estrutura favorece? Por que ela substitui, ou menos, se soma ao já antigo traçado xadrez? Foucault responderia que toda estrutura organizacional espacial radiocêntrica tem como objetivo favorecer a vigilância e assegurar a punição dos infratores. Podemos acrescentar que essa estrutura também beneficia a circulação de mercadorias (FOUCAULT, 2009).

áreas mais abastadas da cidade, dispersando os conflitos sociais em torno da questão da moradia.

A partir desses planos, e influenciada pelo crescimento natural, se conformou a área central de Fortaleza. Algumas propostas que foram pensadas permanecem até hoje e a estrutura urbana é resultante desse processo. Essa planta fecha a história do planejamento em Fortaleza no século XIX. E apesar de não representarem efetivamente planos urbanos, todas essas plantas têm grande influência e importância na conformação do centro da cidade, pois nortearam, mesmo que de forma limitada, o crescimento acelerado e desordenado que a cidade atravessou no século XIX.

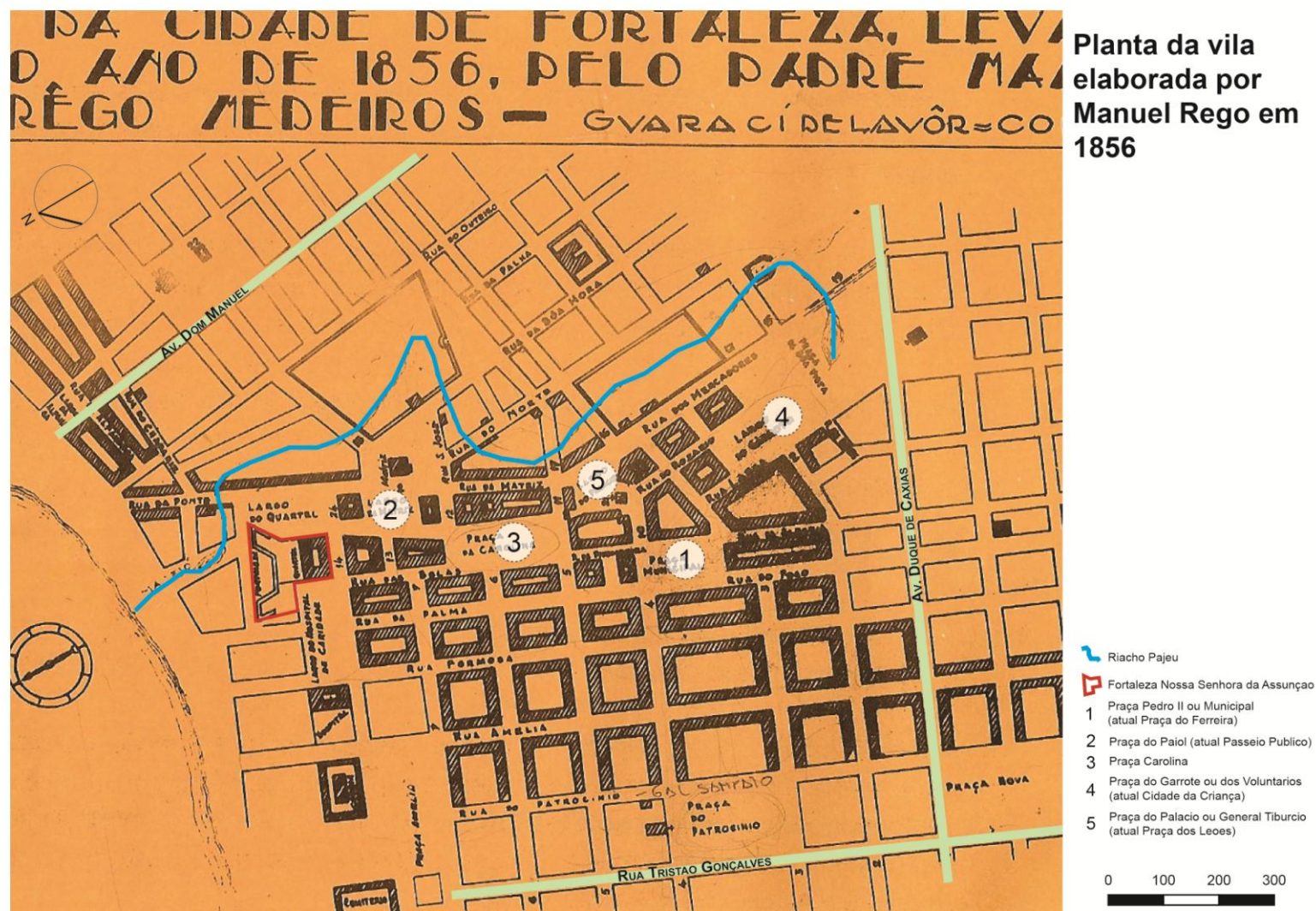
Fortaleza experimenta um hiato no período entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX, no que diz respeito à elaboração de plantas ou planos urbanos. No início deste século, o processo de urbanização de Fortaleza produz um aumento do preço da terra e a consequente disputa de grupos sociais por melhores localizações na cidade e entorno e pela valorização de suas rendas fundiárias (RUFINO, 2012). A expansão não é acompanhada de planejamento urbano, que só volta a ser pensando em 1933.

Figura 03. Planta da Vila de Fortaleza elaborada por Silva Paulet em 1812



Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.

Figura 04. Planta da Vila de Fortaleza elabora por Manuel Rêgo em 1856



Fonte: FORTALEZA, 1982a. Modificado pela autora.

Figura 05. Planta Exacta da Cidade elaborada por Adolfo Herbster em 1859



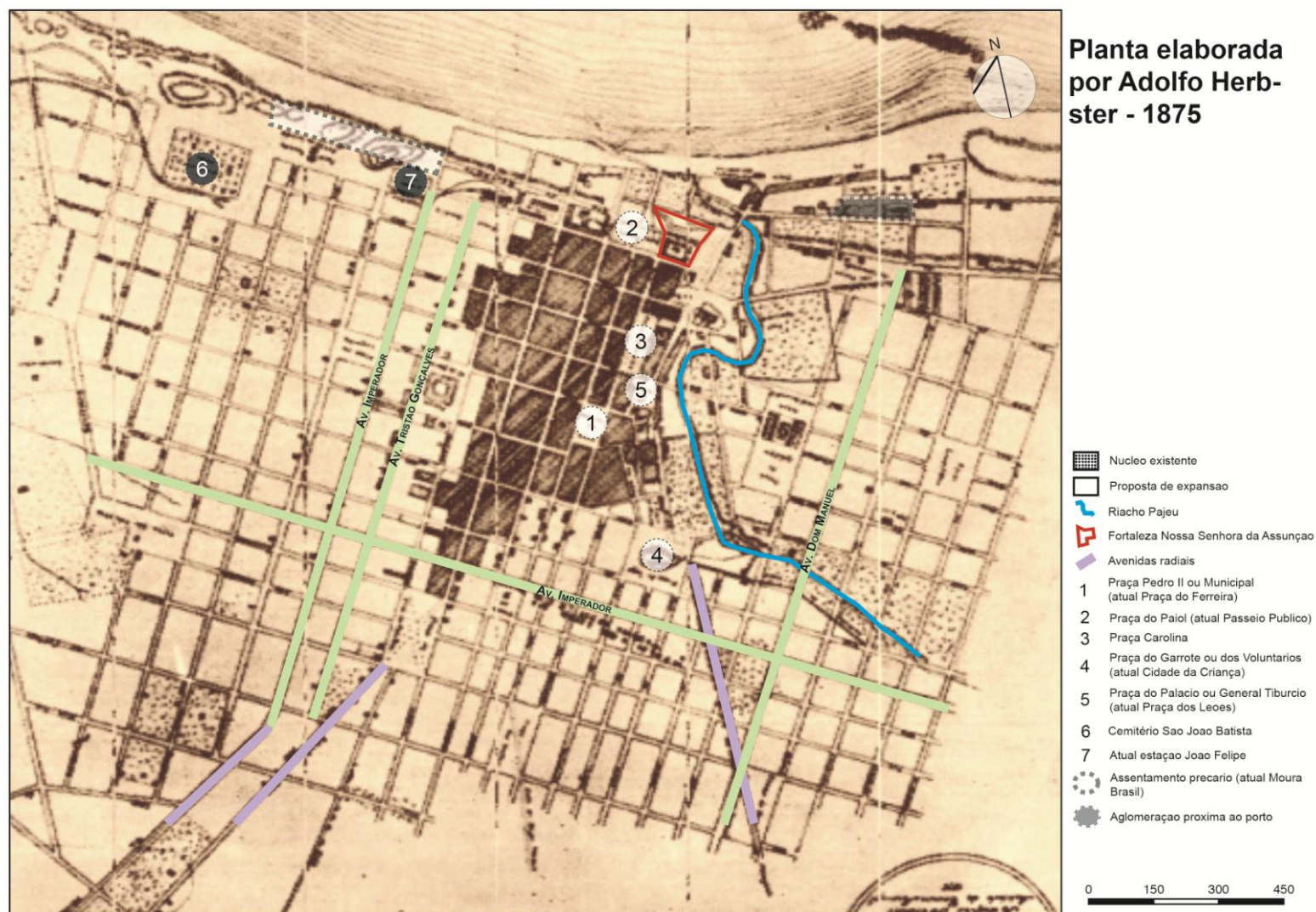
Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.

Figura 06. Planta topográfica da cidade de Fortaleza e Subúrbios 1863



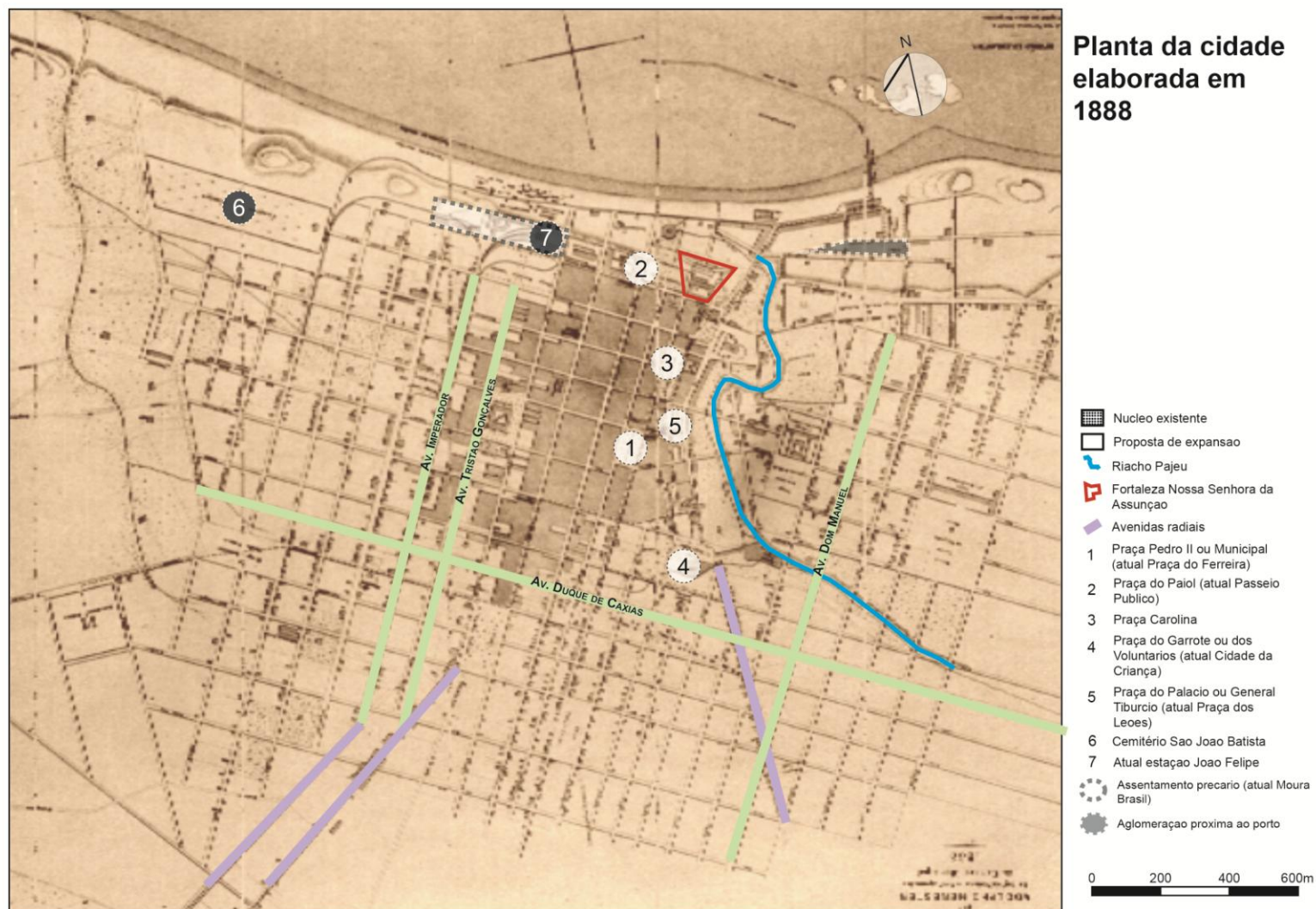
Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.

Figura 07. Planta da Cidade de Fortaleza de 1875



Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.

Figura 08. Planta da Cidade de Fortaleza de 1888.



Fonte: BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012. Modificado pela autora.

3.2.2. A Ideologia do Planejamento: 2ª fase (Décadas de 1930 a 1970)

Para Nicos Poulantzas, a ideologia é importante na constituição das relações de produção, na medida em que se espalha pelos aparelhos do Estado, que também praticam a reprodução dessa ideologia em diversos campos. A ideologia “compreende também uma série de *práticas materiais* extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas (POULANTZAS, 2000).

Em *A ideologia alemã* (1998), Marx e Engels afirmam que a ideologia corresponde, em primeiro lugar, a uma falsa consciência, a uma representação do mundo em que a realidade encontra-se invertida, ou seja, uma representação na qual as ideias determinam o real. Em segundo lugar, esse conjunto de ideias, essa representação invertida da realidade cumpre um papel de justificação da ordem social e de manutenção da dominação de classe. Em suma, é possível dizer que ideologia é um conjunto de ideias que serve como instrumento de dominação social.

Villaça (1999) afirma que, nessa fase da história do planejamento urbano, os problemas advindos da expansão da cidade e do aumento da população são frutos inerentes da transformação urbana; tendo sido causados de forma espontânea, são considerados fenômenos naturais do crescimento urbano e como tais não podem ser modificados. Essa explicação, no entanto, esconde a raiz do problema e fornece, de fato, a justificativa ideológica de que a classe dominante e o Estado necessitam para explicar sua ineficiência ou sua opção por não resolver de fato esses problemas⁵². Isso é o que ocorre, segundo Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 87): “sempre que o controle hegemônico (sobretudo da reprodução ideológica) for capaz de converter a politização da crise em naturalização da crise, dispersando as contradições pelo recurso maciço a mecanismos de trivialização/neutralização”.

A solução adotada para resolver os problemas da cidade veio através da proposta de criação de planos urbanos tecnicistas, desenvolvidos por profissionais especializados através de técnicas e métodos científicos. Dessa forma, muitos dos planos desenvolvidos nesta época foram elaborados por escritórios especializados, representando a técnica e a ideologia cientificista da época da segunda república.

⁵² Temos em mente aqui a tipologia da legislação simbólica desenvolvida por Marcelo Neves (1994), em especial a *Legislação-álibi* e a *Legislação como fórmula de compromisso dilatatório*.

O que é considerado neste trabalho como a segunda etapa das práticas urbanas em Fortaleza tem início em 1930, década na qual foi elaborado o *Plano de Remodelação e Expansão Urbana* por Nestor Egídio de Figueiredo, e tem fim na década de 1970, quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF).

No contexto brasileiro, ocorre a Revolução de 1930, ocasião em que Getúlio Vargas assume a presidência do país, colocando fim ao sistema da República Velha e iniciando uma nova fase da história política e urbana. A modernização das cidades era um imperativo para criar as condições exigidas para a implantação da sociedade industrial e representava a ideologia nacionalista sustentada na tríade progresso, civilidade e modernidade.

No início do século XX, Fortaleza passa por um período de explosão demográfica, tornando-se destaque econômico, social, cultural e político no estado do Ceará, chegando a ser a sétima cidade em população do Brasil. Os fluxos migratórios do campo para a cidade decorrem do baixo nível de investimento no campo e da estrutura fundiária extremamente concentrada, além de serem agravados pelas irregularidades climáticas que provocam longos períodos de estiagem (SILVA, 1992).

Apesar do crescimento populacional, a expansão urbana não foi planejada, de modo que o aumento populacional não correspondeu a um relativo aumento da infraestrutura urbana (SILVA, 1992). Esse fato resultou na formação de uma cidade com diversos problemas nas primeiras décadas daquele século, principalmente problemas ligados ao adensamento populacional, com destaque para as ocupações de baixa renda⁵³. Nesse contexto os bairros populares, mais acentuados na direção sudoeste, vão acumulando uma população que procura se fixar próximo à indústria.

Os bairros em situação mais crítica do ponto de vista habitacional eram o Arraial Moura Brasil, já presente nas primeiras plantas de ordenamento, e o Pirambu. Além disso, em vários pontos da cidade já evidencia-se a presença de habitações precárias próximo à orla marítima, nas dunas do bairro Pirambu, próximo as linhas férreas, às margens de recursos

⁵³ Silva (1992) discorre sobre o surgimento de vários assentamentos precários na primeira metade do século XX em Fortaleza: “Esse ‘crescimento’ de forma espontânea e desordenada deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 30 a origem desses aglomerados com características de favelas. Entre 1930-1955, surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Preto (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de ferro (1954)”. (SILVA, 1992, p. 28)

hídricos, terrenos públicos e privados, terrenos da União (SILVA, 1992). Jucá e Oriá discorrem sobre a situação da capital alencarina no início do século XX:

Fortaleza ingressava no século XX como a sétima capital brasileira em população. O crescimento econômico, a instalação de novos serviços e equipamentos urbanos a incipiente industrialização, a abolição do trabalho compulsório e a existência de secas periódicas acarretaram um aumento populacional da Capital que, em 1887, já contava com cerca de 27 mil habitantes e terminaria o século com a marca dos 50 mil. No limiar do novo século, Fortaleza inseria-se no cenário nacional como um dos principais centros urbanos do país. (JUCÁ; ORIA, 1995, p. 32).

No que diz respeito ao processo de industrialização no Ceará, este não ocorreu com as mesmas características percebidas no centro-sul do país, bem como se diferencia de outras cidades de sua própria região. Como afirma Oliveira (1977), a indústria no Nordeste somente obteve uma significação econômica, política e social a partir da implantação da Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE). Os parques industriais do Recife (sede da SUDENE) e de Salvador, por sua vez, eram bem maiores e mais implementados que os de Fortaleza (SILVA, 1992). Nesta cidade, haviam se implantado pequenas e médias empresas industriais, que não geravam emprego suficiente para o percentual significativo da população que se deslocava para Fortaleza. Na capital, diferente de outras cidades brasileiras, a formação de aglomerados de moradia precária não está relacionada prioritariamente ao processo de industrialização. A migração é um dos fatores de formação de favelas no território urbano fortalezense. Outro fator importante a ser destacado na formação de assentamentos subnormais é, entretanto, a concentração de terra urbana. Silva (1992) afirma que, a partir da segunda metade do século XIX, o processo de compra de terras, principalmente por grupos familiares, começou a ocorrer e, com o passar do tempo, foi se intensificando.

Na década de 1930, segundo Accioly (2008, p. 117), a população da cidade chega a 100.000 habitantes. Essas primeiras décadas do século XX em Fortaleza foram marcadas por interferências de aformoseamento e higienização e caracterizadas por sucessivas trocas de governantes. Pensamos que essa descontinuidade política foi um dos motivos pelos quais a capital alencariana amargou quarenta anos sem qualquer tipo de planejamento urbano oficial. Durante esse período sem plano oficial, a cidade passou por mudanças significativas que interferiram diretamente na sua estrutura urbana, como a chegada do automóvel, que permitiu a saída de parte da população moradora do centro da cidade para outros bairros que estavam surgindo. Essas transformações foram acontecendo sem que a cidade se preparasse para tanto.

A evasão da elite e da classe média da área central para outros bairros, como Aldeota, Cocó, Benfica e Fátima, por exemplo, impulsiona o mercado e faz com que novos agentes da produção do espaço de morar ganhem destaque, como os empresários da construção civil e os empreendedores imobiliários (RUFINO, 2012).

Para dar suporte a essa dinâmica do processo urbano pela qual Fortaleza vinha passando, foi elaborado um Código de Obras e Posturas em 1932 (ACCIOLY, 2008). Essa legislação trata pela primeira vez dos assentamentos precários. O Código indica que as “casas populares” podem ser construídas, porém fora do perímetro urbano da cidade. Esse Código estabelece um forte disciplinamento na forma de morar e delimita já uma segregação da população mais pobre, que é destinada a morar nos piores locais, a saber, fora da cidade.

a) Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza de 1932

Apesar de existirem intervenções urbanas pontuais no que diz respeito ao planejamento urbano de Fortaleza, somente na década de 1930, a atividade de planejamento voltou a ser pensada de forma mais ampla. O primeiro plano do século XX a ser finalizado foi encomendado pelo general Tibúrcio Cavalcante, em 1931 (ACCIOLY, 2008). Este foi o *Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza*, proposto pelo arquiteto Nestor Egídio de Figueiredo. Esse plano é o primeiro elaborado para Fortaleza embasado nas diretrizes urbanísticas modernistas, fruto da Carta de Atenas. As propostas do plano priorizavam a implantação de vias e de novos traçados viários, já levando em conta a recente introdução do automóvel particular na vida urbana.

O plano trouxe também como ponto principal, a percepção de que a necessidade de intervenções na área central torna indispensável também o ordenamento do restante da cidade. Desta forma, a proposta objetiva articular as novas áreas da cidade com a área planejada do século XIX, e revalorizar o centro, mantendo seu traçado original, entretanto modificando, principalmente em dimensões, para se adequar às novas demandas. (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012, p. 232).

Contudo, esse plano não foi implementado por completo, sequer chegou a ser aprovado na Câmara Municipal, mas deixou como legado ideias como a implantação de sistemas de avenidas e avenidas canais, que foram retomadas em planos posteriores.

b) Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza de 1947

O segundo plano elaborado nessa fase da história das práticas urbanas na capital cearense foi o *Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza* em 1947. O plano foi aprovado na gestão do prefeito Acrísio Moreira da Rocha, primeiro prefeito eleito por voto popular, e teve seu desenvolvimento coordenado pelo engenheiro e urbanista José Otacílio de Saboya Ribeiro, que utilizou como suporte para as suas propostas um levantamento aerofotogramétrico realizado pelo Serviço Geográfico do Exército, em 1945 (ACCIOLY, 2008).

Segundo Ribeiro (1955), os problemas da cidade de Fortaleza não se deram somente em consequência do crescimento desordenado, mas também porque, apesar da importância dos planos de Paulet e Herbster para a configuração urbana da cidade, estes planos incorreram em alguns erros, que necessitariam ser corrigidos:

O erro de Paulet foi não haver coordenado os planos de Oeste e Leste entre si, nem ter promovido a reforma do núcleo do Pajeú, articulando os dois planos anteriores. Por sua vez, Herbster não promoveu a necessária articulação entre o plano de xadrez que sistematizara e as vias radiais que hoje formam a espinha dorsal do desenvolvimento dos diversos bairros, ontem caminhos que vivificavam as relações do interior com a capital. (RIBEIRO, 1955, p. 227)

Ribeiro afirmava que uma solução para o problema da remodelação urbana de Fortaleza estaria na correção desses dois erros e, portanto, procura propor alternativas para integrar a tecido urbano da cidade.

O objetivo principal do plano segundo Ribeiro é descrito a seguir: “Assim, o nosso objetivo será dar a Fortaleza um plano geral que a enquadre no tipo radial-perimetral, aproveitando sempre que possível, as diretrizes do seu traçado atual, condicionando ao todo urbano o sistema de transporte que afeta a cidade.” (RIBEIRO, 1955, p. 231). Sabóia Ribeiro propõe, então, um plano que, apesar de ter como foco principal também a área central, abrange o restante da cidade. Para ele, o ordenamento do centro, e consequentemente sua revalorização, dependia da estruturação urbana da cidade como um todo, incluindo a ligação daquela área com as áreas de expansão.

No contexto da elaboração do plano de Sabóia Ribeiro, a cidade de Fortaleza passa pelo grave problema urbano dos assentamentos urbano precários, como já foi mencionado. Mesmo diante do quadro alarmante no que diz respeito à questão da precariedade habitacional, a prioridade do plano concentrava-se nas transformações urbanas viabilizadoras de um sistema de transporte que priorizava o veículo automotor particular.

No Memorial Descritivo da proposta, Saboia Ribeiro define seis itens principais que serviriam como bases para o estabelecimento das premissas relativas ao referido plano de ordenamento urbano. Os itens apresentados por Ribeiro (1995) são os seguintes:

- 1) Sistema de Avenidas
- 2) As avenidas canais
- 3) Novos parques, jardins e praças
- 4) Aproveitamento do vale do Pajeú
- 5) O bairro Moura Brasil
- 6) O sistema de transporte
- 7) A cidade do futuro

De todos os itens propostos por Saboia Ribeiro, o que nos interessa mais profundamente é o item cinco, tendo em vista que essa é a primeira vez na história urbana da Fortaleza em que um assentamento precário é levado em consideração em um plano urbano pensado para a cidade, a saber, Moura Brasil⁵⁴. Apesar disso, não é possível considerar que a proposta de Ribeiro tenha se configurado em planejamento habitacional, tendo em vista que é uma proposta de atuação pontual, em uma área que na época estava adquirindo grande valor turístico devido à sua localização próxima à orla marítima. Também não consta nesse plano o levantamento dos assentamentos irregulares da cidade.

Ribeiro pensa em uma proposta de urbanização das habitações populares que configura o referido bairro, que apresentava um crescimento desordenado. Esta proposta está ligada a outras que vislumbram a possibilidade de uma maior articulação de toda a encosta marítima, que vai desde o Passeio Público até a Escola de Aprendizes Marinheiros, com a orla. A proposta para urbanização do Moura Brasil primava pela sua qualificação urbana, haja vista sua localização geográfica privilegiada:

Como a parte baixa do vale do Pajeú, o Arraial Moura Brasil está sendo objeto de levantamento cadastral, de modo a permitir que seja feito o projeto detalhado do aproveitamento dos terrenos para a construção de um bairro destinado às classes menos favorecidas, bairro este que nada ficará a dever aos demais quanto à excelência de sua situação e possibilidade de receber planos os mais modernos, econômicos e vantajosos. (RIBEIRO, 1955, p. 234).

⁵⁴ O assentamento precário que posteriormente deu nome ao bairro onde a comunidade está inserida.

A área do Arraial Moura Brasil também se tornará alvo de proposições em planos posteriores, sendo bastante evidenciada em propostas apresentadas no ano de 1963, pelo plano elaborado por Hélio Modesto.

c) Plano Diretor de Fortaleza de 1963

O que é considerado o primeiro Plano Diretor da cidade de Fortaleza foi pensado por uma equipe interdisciplinar sob a coordenação do arquiteto e urbanista Hélio Modesto. A análise deste plano se dará a partir do documento intitulado “Plano Diretor De Fortaleza – Aprovado pela Lei nº 2.128, de 20-3-1963, publicada no Diário Oficial do Município, de 23-3-1963. Urbanista Hélio Modesto”, e publicado na Revista do Instituto do Ceará, ano 1964.

No contexto nacional, havia uma forte efervescência dos debates sobre a questão regional e urbana com ideias veiculadas no meio político, técnico e intelectual. O ideal desenvolvimentista propagado pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e pelo Movimento de Economia e Humanismo teve forte influência no debate e nas reflexões sobre a problemática urbana e sobre os rumos das cidades em constante crescimento. Também havia a influência da DHDU, que tinha sido proclamada na década de 1948 e que pensava um mundo mais igualitário para todos.

Nesse período, Fortaleza contava com 514.800 habitantes e possuía uma taxa de crescimento de 90,6% (MODESTO, 1964, p. 212). A quantidade de aglomerados subnormais havia crescido em número e em tamanho. As más condições de vida, as habitações precárias e o descaso do poder público desencadearam os primeiros movimentos de luta em torno da questão urbana, sobretudo, aqueles ligados à reivindicação por melhores condições de moradia. A Marcha do Pirambu, na década de 1960, marca o início das primeiras manifestações que possuem a moradia como reivindicação em suas pautas. Sem dúvida, houve uma repercussão desse acontecimento na forma de ação governamental. Nesse contexto, acirrava-se o conflito entre proprietários de terrenos e a população carente envolvida, e se fazia necessária alguma intervenção do Estado com vistas a dispersar, no sentido de Santos (2008), as forças implicadas nesse conflito.

Accioly (2008, p. 135) afirma que: “Nos discursos dos administradores públicos, imperava a razão técnica, segundo a qual a cidade deveria ser dotada de condições urbanas de forma a apaziguar os conflitos sociais e abrir outras fronteiras à valorização do capital”. Uma das formas de apaziguamento e neutralização do conflito social em torno da moradia consistiu

na incorporação do tema da moradia na legislação que versa sobre o crescimento da cidade. Em uma sociedade cujo os alicerces foram corroídos pelo patrimonialismo, os interesses de uma pequena elite governam o Estado tanto no que diz respeito à produção legislativa, quanto no que concerne às intervenções do Estado no espaço urbano. Daí que a privatização do espaço público seja acompanhada pela urbanização pública deste mesmo espaço que agora torna-se privado.

As mudanças que estavam acontecendo no aparato institucional, a influência das novas teorias e práticas de ação urbana, a não efetividade dos planos que foram feitos anteriormente para Fortaleza (ACCIOLY, 2008), a pressão popular por melhores condições de moradia, tudo isso ensejou a necessidade de realização de um novo plano. Porém, até a década de 1960, Fortaleza tinha um pequeno quadro de profissionais trabalhando no campo urbano, o que limitava de certa forma a realização de um planejamento para a cidade.

Nesse sentido, foi necessário buscar experiências e profissionais em outros lugares do Brasil. Sob iniciativa do governo local, na gestão de Cordeiro Neto (1959-1963) foi contratada, em 1960, uma equipe coordenada pelo arquiteto e urbanista carioca Hélio Modesto para a elaboração do *Plano Diretor de Fortaleza*, aprovado em forma de lei em 1963. Este é considerado o primeiro plano diretor elaborado para cidade. Os demais membros que participaram da elaboração foram a urbanista argentina, naturalizada brasileira, Adina Mera, coordenadora do escritório em Fortaleza, José Arthur Rios, sociólogo, e Mário Laranjeiras, engenheiro civil (ACCIOLY, 2008).

O plano assume um enfoque global à medida que pretende introduzir análises das dimensões econômicas e sociais no campo físico territorial. Por esse motivo é considerado inovador e vai de encontro às ações pontuais e setoriais adotadas até então para o planejamento da cidade. Segundo Castro (1982, p.27), o plano “foi o primeiro a levar em conta o comportamento e a considerar a organização social da população, além de levar em conta as formas e a tendência de ocupação do solo”⁵⁵.

O plano foi apresentado em forma de lei, constando de início com uma breve descrição da situação existente sobre um tema específico, uma também breve descrição dos problemas da cidade referentes àquele tema e, por fim, com base nas duas etapas anteriores, o plano trazia proposições e sugestões para a solução dos problemas, acompanhadas por plantas

⁵⁵ O plano utilizou como referência dados já existentes que haviam sido colhidos por órgãos como: a Secretaria de Educação e Saúde do Estado e do Município, o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, a SUDENE, o IBGE.

do mapeamento dos dados, a maioria já existente, relativos a: meio ambiente, expansão urbana, evolução demográfica, espacialização dos equipamentos (sociais, culturais, econômicos e industriais), circulação e favelas.

Dessa forma, podemos identificar, através da análise do documento citado, que a proposta, em linhas gerais, revela duas preocupações básicas: circulação e zoneamento, que estão necessariamente articuladas e balizarão as proposições apresentadas pela equipe de Hélio Modesto.

Apesar das inovações com relação aos planos propostos anteriormente, o foco continua na temática da circulação, que agora está diretamente vinculada ao zoneamento. Em linhas gerais, podemos estabelecer as seguintes premissas orientadoras do Plano: estruturação de um sistema viário radiocêntrico, associado a anéis de circulação, hierarquização funcional e abertura de novas vias, estruturação de um zoneamento funcional, expansão e desenvolvimento da área central, estabelecimento de uma estratégia de descentralização de atividades e equipamentos através da concepção de *centros de bairros*⁵⁶ (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012).

No plano de 1963, não foram incluídos instrumentos urbanísticos de regulação do solo, porém o plano traz a questão da moradia de forma mais explícita e faz proposições no sentido de solucionar os problemas ligados a essa questão. Dessa forma, dos temas trazidos por Modesto será abordado neste estudo apenas o zoneamento, tendo em vista que é neste que as proposições que dizem respeito diretamente à moradia estão expressas.

O zoneamento é um dos principais pontos do Plano. Segundo Modesto, “as soluções propostas para o problema do ZONEAMENTO visam a estabelecer o agrupamento das funções análogas em locais mais adequados ao funcionamento de cada uma e do conjunto”. (MODESTO, 1964, p. 211). Segundo a proposta, a regulamentação do solo consiste nos seguintes usos: residencial, comercial, industrial, misto (cidade universitária, centro cívico, centro médico, quartéis, matadouro, cemitério, estabelecimentos penais, centro de abastecimento, terminais aéreos, ferroviários, marítimos e rodoviários), especial, paisagístico e recreativo (zonas de proteção paisagística e reservas de áreas livres de uso público).

⁵⁶ Modesto afirma que: “A criação de CENTROS DE BAIRROS [...] procura fomentar o adensamento das habitações, em determinados pontos considerados como polos de atração para o desenvolvimento dos bairros. Os centros assim criados, proveram serviço de toda natureza: facilidades sociais, emprego, núcleos gerados de vida comunal, etc. Serão localizados em pontos com a vocação para o fim a que se destinam, pela sua posição em relação às habitações e vias de circulação e pelos equipamentos e facilidades que já possuam” (MODESTO, 1964, p. 216).

Em relação ao zoneamento, chamaremos atenção para algumas proposições que dizem respeito ao uso residencial, tendo em vista que é nele onde foram introduzidas as propostas para a questão da moradia.

O plano de Modesto propõe quatro tipos de zonas para o uso residencial, a saber:

- R1, considerada de uso residencial unifamiliar, moradias isoladas no centro do terreno, sendo permissíveis edificações auxiliares a ele relacionadas;
- R2, de uso residencial multifamiliar, em prédios de até oito pavimentos;
- R3, para uso residencial unifamiliar e multifamiliar, em prédios com o máximo de três pavimentos;
- R3E, que se destinava ao uso unifamiliar e multifamiliar, em prédios com o máximo de um pavimento.

Além dessas zonas, Modesto (1963) destaca ainda um zoneamento específico denominado de *favelas*.

A zona R3E e a zona denominada como favela serão destacadas por serem destinadas à moradia de uma população de mais baixa renda, que tem condições socioeconômicas específicas. A primeira diz respeito ao uso residencial denominado Z3E, que é dedicado a habitações unifamiliares e multifamiliares, e estabeleceria o máximo de um pavimento, com aceitação de construção mínimas, para áreas próximas às zonas industriais, zona portuária, centro de abastecimento, outros locais de características semelhantes e nos centros de bairro. Nas Z3E próximas a zonas industriais, seriam fomentadas as construções de conjuntos de moradias que ofereceriam, em primeiro lugar, economia na construção de habitações em série e, em segundo, vantagens de um estudo mais apurado do projeto.

O segundo padrão residencial é descrito a seguir:

Um segundo padrão residencial específico, é o definido como *favelas*. O plano – primeiro a incorporar a questão da habitação popular a um contexto social mais amplo – identifica que as causas do surgimento deste tipo de moradia são relacionadas a problemas econômicos e sociais da região (seca, falta de trabalho, de assistência etc.) e escapam ao âmbito da ação da Prefeitura, gerando consequências nefastas ao ordenamento urbano (desorganização da expansão urbana; falta de zoneamento e de regulamentação municipais corretos). Neste sentido, as proposições para solucionar esta problemática vão além do aspecto físico propriamente dito, bem como, necessariamente, deverá extrapolar o âmbito municipal, a saber:

- Para o município o plano propõe: um planejamento habitacional baseado num zoneamento racional, com regulações realísticas; e a criação, junto à

universidade, de um serviço social de favelas, para atender os problemas já existentes.

- Para a região, o plano propõe: a criação, junto com os municípios vizinhos, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) de núcleos agrícolas com o intuito de garantir a permanência da população no interior do Estado, evitando a migração para a capital (BRAZIL; NASCIMENTO; COELHO; PONTE, 2012, p. 16).

O plano de 1963 identifica, descreve e, pela primeira vez, propõe uma alternativa ao problema da moradia precária. É importante destacar que as alternativas propostas não foram implementadas. As propostas não passam por nenhum tipo de intervenção física nas favelas, de modo que o grande destaque no direcionamento de uma solução da questão da moradia da população de baixa renda tem a ver com a política habitacional do BHN que vinha sendo implantada nacionalmente. Em Fortaleza, a criação do BNH provocou a construção de conjuntos habitacionais que vão influenciar na estruturação do espaço da cidade, alterando sua malha e em alguns casos criando locais de concentração urbana (SILVA, 1992).

Nesse contexto, a incorporação de forma mais explícita da questão da moradia nesse plano é, em parte, uma resposta às reivindicações dos movimentos locais de luta por melhores condições de moradias. Essa incorporação não visa, de fato, trazer uma proposta de solução das demandas, mas, por outro lado, visa absorver as demandas no sentido de neutralizá-las e de dispersar a polarização social.

Essa forma de tratamento do problema da moradia mostra como é possível, já nessa época, assim como já ocorria anteriormente, um duplo deslocamento do que é planejado para a cidade, do que é proposto em lei e do que é realmente realizado pelo poder público.

d) Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

Na década de 1970, os planos diretores integrados estão representados em Fortaleza pelo *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza* (PLANDIRF)⁵⁷. Esses planos fazem parte das estratégias e das decisões de controle do

⁵⁷ É importante destacar que o material utilizado para a análise do PLANDIRF foi um exemplar do próprio plano que compõe o acervo da biblioteca da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFC. O exemplar está disponível para consultas na própria biblioteca. Além do plano, foi utilizada bibliografia complementar atinente à matéria.

território pensados pelo governo federal, de modo que os municípios em muitos aspectos têm suas competências sobrepostas às competências federais. A origem desses planos tem seu contexto institucional na política urbana centralizada sob a orientação da SERFHAU.

O PLANDIRF foi elaborado por um consórcio formado por Serete S.A e Engenharia, SD Consultoria de Planejamento LTDA, juntamente com Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. A elaboração do plano segue a linha da ideologia tecnicista e cientificista de que fala Villaça (1999). A realização do plano por um consórcio sem praticamente nenhuma participação de técnicos locais trazia a ideia de um discurso supostamente neutro, compatível com as estratégias de centralização e controle ideológico do território típicas dessa fase. Segundo os autores do PLANDIRF (1972, p. 1):

Nessas condições o planejamento do tipo integrado se apresentava como um avançado passo administrativo que, superando a parcialidade e unilateralismo dos Planos Diretores, visava integrar, numa visão comum e num sistema único de intervenção administrativa, a totalidade dos mais significativos problemas e cursos de ação pertinentes, dentro de determinado território.

Segundo Villaça (1999), os planos diretores, enquanto instrumentos ideológicos de dominação de uma classe sobre as outras, através do espaço, estão constantemente se reformulando, inclusive mudando seu nome, sua forma e suas características.

Entre 1963 e 1972, Fortaleza tem um grande crescimento populacional, passando de 514.813 habitantes para 857.800 habitantes. Os agentes produtores do espaço estão centrados na figura do governo do Estado, articulado com o governo federal, nos proprietários de terra, que naquela época e até hoje são formados por poucas famílias de grande poder, nas empresas construtoras e na população, principalmente aquela alijada do seu acesso à cidade e à moradia.

O contexto brasileiro era de uma reorganização política e econômica imposta pelo governo militar. Os planos urbanos integrados tornavam-se instrumentos necessários à implementação e ao controle da política urbana nacional, que tinha forte aparato institucional e um grupo de técnicos que legitimava as ações sobre o urbano. Para esse controle e implementação, foram criadas instituições federais como o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e, posteriormente, a Comissão Nacional de Política Urbana e outras mais.

Os governos municipais perdem muito de sua autonomia, e o município reservava-se o

papel de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), uma condição para que os municípios participassem dos programas nacionais e conseguissem transferências de recursos e financiamentos nacionais e internacionais para sustentar suas políticas (ACCIOLY, 2008).

Uma ação federal de difusão nacional, em 1969, de impacto local, foi o Ato Institucional nº 8, que autorizou os prefeitos dos municípios com população superior a 200 mil habitantes a providenciarem por decreto as reformas administrativas das respectivas prefeituras. Baseado nesse AI, a Prefeitura de Fortaleza reformulou seu sistema administrativo. Nesse sentido, foram criadas novas secretarias, dentre essas a Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas (SUOP)⁵⁸ (ACCIOLY, 2008). Com a implantação dessa nova secretaria, foram tomadas as providências para a contratação do PLANDIRF, seguindo as exigências do SERHFAU. Segundo Accioly (2008):

Estes planos como os elaborados em outras cidades brasileiras, caracterizados PDLIs, alinhados à vertente sistêmica, originaram-se das metodologias aplicadas no setor de transportes, os quais tiveram ampla difusão nos Estados Unidos, desde a década de 1960, e constituíram a alternativa técnica às práticas de planejamento urbano vigentes. A elaboração do Plandirf coincidiu com a divulgação dos planos de transportes no Brasil e seguiu estas metodologias, as quais posteriormente foram aplicadas nos modelos de uso do solo. (ACCIOLY, 2008, p. 175).

O PLANDIRF é estruturado dentro de uma visão multidisciplinar e possuía um caráter inovador, tendo em vista que, diferente das plantas e dos planos anteriores, considerou a problemática da cidade de forma metropolitana, propondo, pela primeira vez, a identificação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Conforme afirma no seu objetivo central: “Pretendendo um tratamento simultâneo dos vários condicionantes do processo de urbanização, nos seus aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais” (PLANDIRF, 1972, p. 1).

O plano possui dois objetivos básicos. O primeiro é identificar a Região Metropolitana de Fortaleza, caracterizando seus problemas básicos de sentido metropolitano. O segundo é a focalização, em profundidade, dos problemas locais do município de Fortaleza, que são em grande parte de interesse metropolitano (PLANDIRF, 1972, p. 2).

De acordo com a proposição, o plano inclui três partes. A primeira diz respeito à

⁵⁸ Aprovada pelo Decreto nº 3.419/70, posteriormente modificado pelos Decretos nº 3.739/70 e nº 3.849/72

conceituação e à metodologia aplicadas ao processo de identificar a Região Metropolitana de Fortaleza. Segundo o PLANDIRF (1972, p. 4), procurava-se medir “a força integradora de Fortaleza relativamente a cada município, a fim de hierarquizá-los segundo o grau de dominância da capital”. Na época, os municípios estabelecidos como fazendo parte da RMF foram: Caucaia, Pacatuba, Aquiraz, Maranguape e Fortaleza. A partir de então, passou-se para o diagnóstico da situação desses municípios.

A segunda, que tem como objeto o município de Fortaleza, sempre vinculado a sua função metropolitana, é dividida nos seguintes itens: introdução metodológica; dinâmica populacional; estudo analítico das principais funções urbanas; infraestrutura e serviços urbanos; ocupação do espaço urbano; estudo especial da função administrativa; perspectivas econômico-sociais e urbanísticas do município. Foram utilizados dados do censo do IBGE de 1970, do levantamento aerotofogramétrico realizado pela SUDENE em 1969, além de dados dos órgãos municipais e estaduais.

A terceira e última parte é dedicada às diretrizes e proposições, formando três itens: objetivos do plano; objetivos específicos e diretrizes; programação e estimativa de investimentos.

O plano trazia as diretrizes procurando sempre articular uma integração regional, que diminuísse as desigualdades entre Fortaleza e a sua região metropolitana. Para uma melhor organização, a ação governamental foi dividida em duas escalas territoriais, uma escala metropolitana e uma escala territorial, que diz respeito especificamente ao município de Fortaleza, mas que procura sempre destacar seu caráter metropolitano.

No âmbito metropolitano, as estratégias dependiam da criação de um órgão que seria submetido às diretrizes da política econômica nacional. As medidas sugeridas visavam eliminar as disparidades na hierarquia regional e melhorar os níveis de vida na zona periférica. Destacaremos apenas aquilo que diz respeito à moradia. Dessa forma, a política habitacional deveria ser promovida pelo sistema Cohab, sob a orientação do Banco Nacional da Habitação. Conforme o documento, as ações no âmbito da questão habitacional deveriam ter uma abrangência metropolitana, com destaque para solucionar problemas de ordem econômica e social. Nesse sentido, foram propostas a construção de conjuntos habitacionais na periferia dos municípios de Fortaleza e próximos dos eixos viários regionais, de modo a propiciar a formação de uma estrutura metropolitana. Esses conjuntos estariam próximos aos locais de concentração de emprego; e comportariam camadas sociais diversas e atingiriam maior grau de autossuficiência. No que diz respeito às favelas, o plano fala de adotar soluções

específicas como a urbanização.

A localização da distribuição espacial da população foi determinada pelo método MoSAR, que fazia uma espécie de simulação para a distribuição espacial da população por faixa de renda, de modo a definir as diretrizes de uso e ocupação do solo. Esse método foi utilizado principalmente na localização dos conjuntos habitacionais. Accioly (2008) afirma que:

Para fins de simulação do comportamento da população quanto às motivações e fatores de atração, denominados por Wilhelm de regiões de oportunidades do indivíduo na escolha do assentamento residencial, foram determinados os sete indicadores seguintes: preço da terra; tempo de percurso ao Centro de ônibus; tempo de percurso ao Centro de carro; atendimento em infraestrutura; renda média mensal familiar; densidade de empregos; microclima. Como resultado da aplicação do modelo, a localização para as camadas de média e alta renda foi definida no anel imediatamente exterior ao Centro, prevalecendo o indicador proximidade do emprego e maior acessibilidade ao Centro. (ACCIOLY, 2008, p. 193).

As tendências de uso e ocupação do solo resultantes da aplicação do método MoSAR serviram de subsídio ao Modelo de Projeção do Assentamento que deveria ser regulamentado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e atender as seguintes diretrizes (PLANDIRF, 1972, p. 215):

- Induzir um adensamento das atividades e do assentamento residencial;
- Adequar as recomendações e incentivos à realidade socioeconômica da população, ao definir um parcelamento do solo urbano compatível com esta realidade;
- Aplicar o conceito de uso do solo flexível, o de predominância de uso, para permitir a difusão e a coexistência das atividades de maior relacionamento com as funções residenciais (pequeno comércio, prestação de serviços domésticos e pessoais);
- Promover o adensamento mediante verticalização, próximo às áreas servidas por infraestrutura e equipamentos urbanos, para propiciar o aproveitamento por uma parcela maior da população;
- Compatibilizar, nas zonas de praia, as tendências e exigências do setor imobiliário com os padrões de ocupação do solo, indicados pelo setor paisagístico e pelas necessidades das condições ecológicas de toda a cidade e, desse modo, possibilitar a ventilação adequada;

- Estabelecer a ocupação industrial em consonância com as demais funções urbanas, permitindo ordenada distribuição dos empregos e contribuindo para a manutenção das condições ambientais da área urbana.

Esta metodologia, além de basear-se em critérios técnicos e dados quantitativos, não considera os indicadores relativos às condições ambientais, culturais e psicológicas e às influências das ações dos agentes públicos e privados.

No que diz respeito às propostas para o município de Fortaleza (vale lembrar que a capital já estava incluída nas propostas para a RMF), iniciam-se com a divisão do território em duas zonas: a zona urbana e a zona de expansão urbana. A zona urbana é aquela que apresenta densidade média 25 habitantes/hectare. O restante da área do município é denominada de expansão urbana. A forma de ocupação do solo é modificada, pois agora foram introduzidos critérios como índice de aproveitamento, taxa de ocupação do solo e recuos para as edificações.

A zona urbana estava dividida em zonas comercial, residencial, industrial, especial, verde e de recreação. No que diz respeito à zona residencial, esta foi dividida em R1, R2 e R3. A R1 é a zona leste da cidade, onde há predominância da população de renda alta e média; a R2 é destinada à população de renda média e, por fim, a R3 é ocupada por uma população de renda média e baixa e por esse motivo não haveria a incidência de tributação, bem como não haveria um controle do solo como nas outras zonas.

O macrozoneamento foi regulamentado pelas leis de uso e ocupação do solo números 4.486 e 5.122-A. A primeira seguia as diretrizes do PLANDIRF, e apoiava-se no levantamento aerofotogramétrico de 1972. Estabelecia o ordenamento do zoneamento, do sistema viário e do parcelamento do solo. A segunda e suas complementações (Lei nº 5 151, de 16/05/1979 e a Lei nº 5 161, de 04.06.1979) foram estabelecidas após revisão da norma anterior (ACCIOLY, 2008). A revisão dessa norma ocorreu no âmbito do Fórum Adolfo Herbster, que, embora fosse um canal de legitimação das ações do governo municipal, se tornou um canal de discussão sobre a cidade. Segundo Accioly (2008, p. 208), todas as diretrizes pensadas pelo PLANDIRF resultaram em programas de obras e atividades que seriam executadas até 1990, ano estipulado para que o plano fosse revisado.

Algumas dessas obras passavam pela transformação do Poço da Draga, antiga favela da cidade já identificada na primeira planta de ordenamento de Paulet, em um centro turístico e recreativo com usos comerciais e de escritório.

A solução encontrada para proporcionar habitação à população de baixa renda mediante a construção de conjuntos habitacionais periféricos aumentou a dispersão urbana e, conseqüentemente, aumentou os gastos com infraestrutura, que, muitas vezes quando implantada, favoreceu os proprietários que possuem terras nesse intermédio entre o centro e os limites do município, pois essas áreas se valorizaram.

3.2.3. Os Planos Diretores Participativos: Fase Recente (Pós 1990)

A mudança na elaboração dos Planos Diretores ocorre a partir da instituição da Constituição Cidadã de 1988, que contém dois significativos artigos sobre a política urbana. De caráter municipalista, a Carta repassa para os municípios a responsabilidade sobre a gestão e o ordenamento do território, bem como estabelece o Plano Diretor como instrumento básico de gestão da cidade.

Nacionalmente, a década de 1990 foi um período de fortes mudanças. Em Fortaleza, vai se consolidando uma reestruturação espacial que teve início ainda nas décadas de 1970 e 1980 com a construção da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) pela família Queiroz e a construção do *Shopping* Iguatemi pela família Jereissati. O poder público também faz investimentos no processo de expansão da região sudeste da cidade, à medida que transfere o Fórum Clóvis Beviláqua do bairro do Centro para um terreno ao lado da UNIFOR, além de construir no novo Centro de Convenções da Cidade, também em terreno próximo à nova Universidade. Ao mesmo tempo, outras áreas passavam por um processo de verticalização, como os bairros da Aldeota e do Meireles, bem como a orla da Avenida Beira Mar.

A população da cidade no início da década de 1990 atinge a marca de 1.768.637 habitantes e a RMF a de 2.307.017 habitantes. A institucionalização da RMF e a construção de conjuntos habitacionais limítrofes aos municípios vizinhos, redirecionaram o fluxo migratório, pois agora outras cidades aparecem como opção para a população migrante e não mais somente Fortaleza.

Segundo Accioly (2008), os agentes que se sobressaem na produção do espaço da cidade de Fortaleza neste período são: o Estado (governos federal, estadual e municipal), a elite ligada à economia agroexportadora, os grupos industriais ligados às indústrias de novas tecnologias; os empresários da construção civil, os incorporadores, os especuladores imobiliários, os empresários do turismo e a população.

Os planos que correspondem a esse período da história do planejamento em Fortaleza

são o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (PDDU) aprovado na forma de lei (Lei nº 7.061) em 16 de janeiro de 1992, e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), aprovado em 2 de fevereiro de 2009. Nesse período, Juraci Magalhães (PMDB) estava no comando da Prefeitura, tendo em vista que o anterior Prefeito, Ciro Gomes, de quem era originalmente vice, havia deixado o cargo para concorrer ao cargo de Governador do Estado. Posteriormente, Juraci Magalhaes elegeu seu sucessor e seria eleito e reeleito mais duas vezes, sendo sua gestão responsável pelo primeiro processo de revisão do PDDU, em 2002.

a) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza de 1992

O PDDU foi elaborado por uma equipe pertencente ao quadro de técnicos da Prefeitura, sob a coordenação de Francisco das Chagas do Vale Sales. Este foi o primeiro plano elaborado por uma equipe de técnicos locais, a maioria pertencia ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLAM). Havia uma tentativa de alinhamento do plano ao que foi exigido pela nova Constituição, muito da qual foi uma conquista da luta do MNRU.

A primeira etapa do plano foi a realização do Termo de Referência, que era um documento elaborado inicialmente para ser apresentado aos diversos setores da sociedade civil. A proposta era que o termo de referência possibilitasse uma ideia à população da realidade local, promovendo um processo de participação popular. Tal documento continha quatro partes: levantamento, análise, diagnóstico e propostas (ACCIOLY, 2008). Após pronto, o documento foi encaminhado para diversas entidades de classes, setores da própria Prefeitura, profissionais liberais e órgãos de comunicação, mas tal procedimento não foi suficiente para desencadear a participação da sociedade. O documento foi alvo de diversas críticas quanto ao processo de participação popular, pois havia a reivindicação de que a sociedade participasse desde a elaboração do documento inicial. A segunda etapa seria a fase de diagnóstico, na qual as críticas ou sugestões estabelecidas pelas entidades e pela sociedade civil seriam incorporadas.

O conteúdo do plano incluía a política urbana, as diretrizes gerais, e o acervo legal formado pela Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Posturas e Planos Setoriais.

O plano está dividido em quatro títulos: Da Política Urbana; Do Plano de

Desenvolvimento Urbano; Do Sistema de Planejamento e Gestão e Das Disposições Transitórias. Já na apresentação, trata-se da problemática urbana de Fortaleza, na tentativa de mostrar que a cidade é marcada por um processo de desenvolvimento urbano desigual e excludente.

Tendo em vista a comprovação da problemática urbana de Capital diagnosticada no plano e os novos princípios da política urbana, o plano elege como meta a redistribuição dos benefícios da urbanização. Segundo Accioly (2008), essa meta seria atingida assegurando o caráter social da propriedade, transformando o papel do Estado e alterando as relações de poder na cidade. Nesse sentido, são definidas três esferas de atuação: a fundiária, a ambiental e a político-administrativa.

Na esfera fundiária, a ideia era diminuir as dificuldades de acesso à terra através da utilização da função social da propriedade como instrumento capaz de controlar a ação do mercado imobiliário e eliminar a exclusão socioespacial que seria possibilitada pela utilização do índice 1 para toda a cidade, associado ao mecanismo do solo criado. Essa proposta não chegou a ser efetivada.

No que diz respeito à operacionalização da política urbana, o plano apresentou, pela primeira vez, e antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, um ideário democrático participativo, através do qual são estabelecidos instrumentos urbanísticos que devem ser utilizados pelos municípios, em diversas instâncias. O cumprimento da função social da propriedade e a execução das políticas públicas seriam implementados mediante:

- Instrumentos institucionais com a elaboração de um sistema de planejamento e eleição de conselhos municipais de partição referentes à política urbana.
- Instrumentos financeiros e econômicos, como os fundos de terras, fundo municipal de água e esgoto e fundo de defesa do meio ambiente, criados na Lei Orgânica do Município; além do fundo de desenvolvimento urbano e tarifas diversificadas de serviços públicos.
- Instrumentos urbanísticos através da legislação urbanística municipal relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, obras e edificações; projetos urbanísticos; regularização fundiária; reserva de áreas para utilização pública; solo criado; e operação urbana consorciada.
- Instrumentos jurídicos, como o parcelamento e edificação compulsórios; e a

desapropriação, nos termos do art.182, § 4º, III, da Constituição Federal.

- Instrumentos tributários, através da cobrança de contribuição de melhoria; imposto progressivo; e concessão de incentivos e benefícios fiscais.

Esses instrumentos foram propostos, mas sem aprofundamento, o que provocou dificuldade na sua compreensão e, portanto, impossibilitou seu uso efetivo, de modo que pouco conseguiram avançar na direção de uma democratização do acesso à terra urbana.

Nesse aspecto da legislação, é possível identificar a utilização daquilo que Neves (1994) chama de legislação-álibi. O Estado, que estava sob pressão de uma parcela da população e que procurava se mostrar acessível às reivindicações, elaborou uma legislação na tentativa de satisfazer as expectativas da população, mesmo sabendo que não existiam as condições para sua efetivação. No cerne, o que estava em jogo era a dispersão do conflito, a manipulação e a ilusão de que o Estado estava “fazendo a sua parte”.

No que diz respeito à questão ambiental, os problemas ambientais são atribuídos às ocupações ilegais, muitas vezes realizadas tanto pelo mercado imobiliário quanto pelas ocupações espontâneas. O território é dividido em macrozonas para que sua utilização ocorra através de parâmetros e índices específicos a fim de evitar a degradação ambiental e urbana. A cidade foi então dividida em três grandes zonas: a urbanizada, a adensável e a de transição.

Quanto à esfera político-administrativa, a proposta era de ampliação da participação da sociedade civil. Para tanto, foram criados canais de comunicação da sociedade com o poder público. Um desses canais foi a Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor (CPPD). A CPPD é uma instância de participação que foi criada através da lei nº 7.813 e deveria ser composta por vinte membros, sendo metade de representantes da administração pública e a outra metade de membros indicados pela sociedade civil, tais como universidades, organizações não governamentais, entidades de classes, associações de empresas construtoras, entidades empresariais e uma representação dos movimentos sociais, que na época foi concedida à Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), dentro de um esquema de rodízio com a União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF). (MACHADO, 2011). O problema da CPPD está na sua constituição, tendo em vista que a maioria dos membros representa ou comunga com a ala governista, de modo que é pequena a ala que defende os interesses coletivos. Devido à extinção de alguns órgãos que participavam do CPPD na época de sua criação, houve, em 1997, uma modificação na sua constituição, entretanto, a representação dos movimentos continuou sendo apenas uma (MACHADO, 2011). Até hoje,

mais de 20 anos após a sua instituição, a CPPD é o órgão de acompanhamento da política urbana em Fortaleza.

O plano deveria ser revisado em um período de até dez anos, ou seja sua revisão deveria ocorrer até 2002. A elaboração da legislação e a proposta de projetos especiais deveriam ser submetidas à participação da população e à aprovação da CPPD. Outra instância de participação eleita na época de vigência do PDDU foi o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), criado em 24 de julho de 1997, através da Lei nº 8.048 (MACHADO, 2011). O conselho trata da política de meio ambiente do município, bem como da política urbana, procurando dar mais atenção aos aspectos que têm relação com as duas políticas.

Por determinação do PDDU, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) deveria ser aprovada no prazo máximo de 120 dias. No período de 1992 a 1996, Fortaleza ficou sendo regida pela Lei nº 5.122-1/79, que atendia às diretrizes do PLANDIREF, ou seja, já havia sido elaborado um novo plano, mas a lei que regulamentava o uso do solo era do plano anterior. Somente em 1996, foi aprovada a LUOS da cidade de Fortaleza como um dos mecanismos de regulamentação do PDDU. A LUOS regulamenta o zoneamento que dividiu a cidade em diversas zonas nas quais são especificados usos distintos (comércio, serviço, moradia, indústria), bem como regulamenta os parâmetros construtivos (gabarito, recuos, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, fracção do lote, taxa de permeabilidade). Além disso, regula o sistema viário e outros assuntos de regulação e ocupação do solo. Porém, a LUOS não tratou dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo PDDU, tampouco foi elaborada outra regulamentação desse plano.

Apesar de ter aspectos que se caracterizam como legislação simbólica, não se pode dizer que o PDDU foi uma legislação de cunho exclusivamente simbólico. De fato, comparado ao plano anterior, ele trouxe avanços na legislação urbana no que diz respeito à garantia do direito à moradia.

b) O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza de 2009

O último plano diretor analisado neste trabalho é o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor) aprovado em 2009, e que permanece atualmente em vigor. Tal plano é construído dentro de uma perspectiva de transformação do cenário urbano preconizada pela nova ordem jurídico-urbanista brasileira que já vinha sendo instaurada desde a incorporação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, bem como pela aprovação do

Estatuto da Cidade em 2001. O Estatuto da Cidade institui o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana e todo município com mais de vinte mil habitantes é obrigado a construir seu plano diretor participativo.

Em função do novo ordenamento jurídico, o município é obrigado a realizar a revisão do seu Plano Diretor (PD) de 1992, levando em consideração os novos paradigmas presentes no Estatuto da Cidade: participação popular, combate à especulação imobiliária, garantia da função social da propriedade, direito à cidade, direito à moradia digna, etc. Com a nova legislação, é exigida a participação da população durante todo o processo, desde a elaboração do plano até a implementação na gestão, de modo que o não cumprimento dessa exigência pode invalidar o plano. Nesse contexto, observa-se a pressão política dos movimentos sociais para que os planos deixem de ser exclusivamente técnicos e passem a integrar a dinâmica de participação popular efetiva.

O processo de revisão do PD iniciou-se em setembro de 2002, quando a capital tinha à frente de sua gestão o Prefeito Juraci Magalhães (PMDB). A revisão foi realizada pela Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin (ASTEF), composta por técnicos da própria Prefeitura e por profissionais ligados à Universidade Federal do Ceará. O processo de revisão foi denominado de Projeto LEGFOR⁵⁹ e era coordenado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), através da Coordenadoria de Urbanismo (COURB) (MACHADO, 2011). O LEGFOR pretendia realizar a atualização da legislação urbana, bem como a revisão de todos os instrumentos legais do desenvolvimento urbano da cidade. Seu objetivo era desenvolver uma atualização da síntese diagnóstica e dos instrumentos de normatização do desenvolvimento urbano do município de Fortaleza (MACHADO, 2011).

Nesse período, é importante destacar a emergência do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), que começou a se articular em 2002 e se posicionou de forma crítica contra a revisão do PD. A NUHAB questionava a metodologia de revisão, principalmente, no que diz respeito à participação popular, ao seu caráter tecnocrático e ao seu conteúdo. A ONG CEARAH Periferia também teve um papel importante na articulação, pois, assim como a

⁵⁹ O LEGFOR pretendia elaborar os seguintes produtos: “1) Anteprojeto da Lei do PDDU/Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 2) Anteprojeto da LUOS/Lei de Uso e Ocupação do Solo, 3) Anteprojeto da Lei do COP/Código de Obras e Posturas, 4) Anteprojeto da Lei do CAM/Código Ambiental, 5) Mapeamento da Cidade de Fortaleza para Zoneamento Ambiental, 6) Termos de Referência dos Anteprojeto das intervenções urbanísticas para as áreas de urbanização prioritária, 7) Recomendações para adequação do METROFOR, CMEF – Centro de Feiras e Eventos/Poço da Draga e outros programas estruturantes aos instrumentos jurídico-legais norteadores do desenvolvimento urbano de Fortaleza, 8) *homepage* do Estatuto da Cidade de Fortaleza.” (MACHADO, 2011, p. 226-227).

NUHAB, se opunha à revisão nos moldes como estava ocorrendo. Após tentar, sem sucesso, apoio junto ao Ministério Público Estadual (MPE) para encabeçar um pedido de impedimento da continuidade do processo de revisão, a NUHAB, articulada com outros movimentos como a FBFF, a CEARAH Periferia e entidades de classe, conseguiu o apoio do Ministério Público Federal (MPF), que se opôs ao projeto de lei enviado à Câmara Municipal. Toda essa pressão acabou desencadeando em 2004 uma ação civil pública com o objetivo de barrar o processo (MACHADO, 2011). A gestão à frente do processo de revisão ainda foi alvo de outra ação civil pública que a acusou de improbidade administrativa, pela contratação considerada irregular da ASTEF.

O resultado dessas ações foi que o projeto de lei não foi votado e com a posse da nova Prefeita, Luizianne Lins (PT), em 2005, houve a retirada do projeto de lei da Câmara de Vereadores e, em 2006, foi iniciado novo processo de elaboração com o firmamento de Termo de Ajuste de Conduta junto ao MPF. É importante destacar esse fato como uma vitória dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza, que conseguiram barrar um processo de aprovação de uma lei na Câmara, ao contrário do que ocorreu nas outras cidades brasileiras que revisaram seus planos diretores.

A entrada de uma candidata do PT na gestão municipal significou uma transformação no quadro político da capital, porque rompeu com uma sequência de quatro gestões do PMDB à frente do governo, que, como já vimos, foram anos de pouca ênfase no planejamento e quase nenhuma participação popular. A entrada do PT para a Prefeitura Municipal representou uma esperança para os movimentos sociais de uma gestão mais democrática e aberta à sociedade.

De fato, não é possível afirmar que essa expectativa dos movimentos sociais aconteceu, porém o processo de revisão passou a ocorrer novamente de forma mais participativa do que estava ocorrendo anteriormente. O projeto de lei com a proposta do PDDU, foi retirado da Câmara, mas somente no ano seguinte, em janeiro de 2006, recomeçou o processo de revisão com a formação de uma equipe gestora (oficializada pelo Decreto Municipal nº 12.038) e a realização de assembleias, bem como leituras comunitárias, em diversas aéreas da cidade. Para a realização dessa tarefa, foi contratado o Instituto Polis.

O embate entre setores da sociedade, entre a Agenda Social e a Agenda Estratégica (MACHADO, 2011), é evidente. Cada grupo defende a manutenção e/ou inclusão de suas pautas e interesses. No processo de enfrentamento político, nas audiências públicas, fóruns, conferências e conselhos, o principal ponto de divergência entre movimento social e setores da construção civil era a terra urbanizada.

O novo Plano Diretor de Fortaleza é o resultado daquilo que Poulantzas (2000) chama de *condensação de forças*, tendo em vista as várias relações, interesses e os conflitos presentes na elaboração do plano. O PD aprovado em 2009 sofreu diversas modificações no decorrer desses anos. Até 2016, não havia ainda sido elaborada uma versão atualizada do PD com todas as leis que o modificam⁶⁰.

O plano foi dividido em três títulos, nos quais constam 25 capítulos e 58 seções. Dentre os diversos temas tratados, destacamos apenas aqui aquilo que diz respeito à moradia digna.

No artigo 3º do Título I, Dos Princípios da Política Urbana e dos Objetivos do Plano Diretor, são estabelecidos os princípios de um plano que procura garantir os direitos exigidos no Estatuto da Cidade, que são: as funções socioambientais da cidade, a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e a equidade. Nesse título, são estabelecidas as exigências necessárias para que a cidade cumpra sua função socioambiental e caminhe no sentido de um acesso à moradia digna para todos. Nesse ponto, o direito à cidade é entendido como o direito à terra urbana e à moradia digna, que são expressos no parágrafo 1º, inciso II.

A função social da propriedade, prevista na Constituição Federal (artigo 5º, XXIII e artigo 182, § 2º) e já incorporada ao plano anterior, também está presente, mas, dessa vez, o plano especifica quando a propriedade exerce sua função social e como o proprietário deve ser punido caso essa função social não seja exercida. É também expresso que a propriedade cumpre sua função quando está de acordo com o pleno desenvolvimento da função socioambiental.

No que diz respeito à gestão democrática da cidade, o plano procura promover a participação de diferentes segmentos da sociedade. Para isso, destaca-se a importância da capacitação dos atores da sociedade civil, que precisariam se habilitar a participar do processo de planejamento e de gestão da cidade, bem como da formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana. Além disso, o plano estabelece que a população deve participar das definições de onde serão realizados os investimentos na cidade.

Quanto à equidade os princípios, são estabelecidos a fim de diminuir as desigualdades socioeconômicas no uso e na ocupação do solo. Para que isso ocorresse, entretanto, seria preciso que se reduzissem também as desigualdades sociais, que se erradicassem a miséria, a

⁶⁰ Durante o ano de 2015, a mestrandia realizou pesquisa voluntária no LEHAB e juntamente com Henrique Frota (secretário executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) fez a compilação de todas as leis complementares que alteram o PDPFor de 2009, bem como sua compilação em redação consolidada com as modificações promovidas pelas leis complementares. A versão do PDPFor aqui analisada é a atualizada.

marginalização e, em especial, as favelas⁶¹.

Todos esses princípios são importantes no sentido de uma cidade mais justa e democrática. Para a realização de tais princípios, foram estabelecidos diversos instrumentos urbanísticos, obrigatórios já no Estatuto da Cidade. Porém, é preciso dizer que todos os instrumentos previstos não são autoaplicáveis, ou seja, precisam ser regulamentados através de legislações específicas.

No título III, que trata do Ordenamento Territorial, o território da cidade de Fortaleza foi dividido em duas macrozonas: a de proteção ambiental e a de ocupação urbana.

Por sua vez, a macrozona de ocupação urbana é dividida em: Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1); Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2); Zona de Ocupação Consolidada (ZOC); Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1); Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2); Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1); Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2); Zona de Ocupação Restrita (ZOR); Zona da Orla (ZO), conforme o Mapa 04. Para cada uma dessas zonas, foram estabelecidos os objetivos, os parâmetros urbanísticos e os instrumentos que poderiam ser aplicados na zona.

Ainda no que diz respeito ao macrozoneamento, foram estabelecidas zonas especiais, que são porções do território nas quais os objetivos, os parâmetros e os instrumentos não devem seguir o zoneamento especificado acima. Foram indicadas zonas ambientais, zonas sociais e zonas de patrimônio histórico e cultural. Dessas, destacaremos as que têm ligação direta com a questão da moradia, que são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas zonas foram estabelecidas pela primeira vez na história da cidade neste plano em análise.

As ZEIS são o principal instrumento de garantia do cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia digna especialmente para a população de mais baixa renda. Sua incorporação no PDPFor foi fruto de um longo embate entre os movimentos sociais e os outros agentes envolvidos no processo de revisão do plano, tendo em vista que sua raiz conflita diretamente com a propriedade privada fundiária e imobiliária. De todo modo, para os movimentos sociais, o reconhecimento das ZEIS indicava um grande avanço na disputa por terras bem localizadas na cidade.

A definição das ZEIS segundo o PDPFor (2009) é a seguinte:

Art. 123. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do

⁶¹ Sobre a concepção de justiça como equidade, referimo-nos a Rawls (1997). Acerca da justiça como desenvolvimento e erradicação da pobreza, ver Sen (2010).

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.

O PDPFor estabelece três categorias diferentes de ZEIS: as do tipo I, do tipo II e do tipo III. O plano traz:

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.

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.

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

Na lei aprovada na câmara em 2009, foi estabelecido um total de 134 ZEIS, entretanto, no ano seguinte, foi incorporada através de uma lei complementar a ZEIS da comunidade do Lagamar⁶². A quantidade de cada uma é diferente. Das 134 ZEIS, 45 são do tipo I, 56 são do tipo II e 34 são do tipo III. As ZEIS não estão distribuídas de modo uniforme pelo território da cidade; existe uma concentração em certas áreas, bem como percebe-se também a periferização de sua localização, conforme é possível ver no Mapa 05.

Apesar das ZEIS representarem um avanço desse plano em relação ao anterior, elas ainda encontram-se em número insuficiente; também existem muitos vazios urbanos em áreas bem localizadas, que não foram destinadas para as ZEIS de vazio, conforme será visto quando estivermos apresentando os dados do Plano Local de Habitação de Interesse. A previsão das ZEIS no PDPFor deveria garantir os direitos que lhe são proporcionados, porém essas áreas são permeadas de conflitos entre o que garante a lei (dever ser) e o que acontece na realidade (ser).

⁶² A comunidade do Lagamar é uma das mais antigas de Fortaleza, datando de 1930 o assentamento das primeiras famílias. Está localizada à margem da BR-106 no sentido oeste e da Av. Governador Raul Barbosa a leste, duas vias que dão acesso direito ao Aeroporto Internacional Pinto Martins e ao Estádio Castelão.

Mesmo estando previstas e delimitadas no PDPFor, as ZEIS precisam de legislação específica para regulamentá-las, bem como necessitam de revisão e regulamentação as leis municipais que versam sobre o ordenamento urbano decorrentes desse instrumento, dentre elas, a Lei de Parcelamento e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que não se adequam mais às novas diretrizes urbanísticas municipais, tendo em vista que essas normas foram lançadas sob a égide do plano diretor anterior, revogado após a implementação do PDPFor.

Para regulamentar as ZEIS, inicialmente, era preciso que houvesse a criação de um comitê gestor para acompanhar o processo de regulamentação. Tal comitê foi criado em 2013 (Decreto nº 13.240, de 21 de outubro). Para as ZEIS do tipo I e II, é necessária a elaboração, em parceria da população com o município, de um plano de regularização fundiária e urbanística que deve abranger aspectos de natureza urbanística, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais, de mobilidade e de acessibilidade.

Entretanto, até hoje, nenhuma ZEIS I e II foi regulamentada em Fortaleza. Em algumas reuniões na Secretária de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) acompanhadas por mim, ouvi funcionários da Prefeitura afirmarem que os quesitos exigidos para a implementação das ZEIS, como a elaboração do plano de regularização fundiário e urbanístico, inviabilizavam a sua efetivação.

É possível perceber como a incorporação das ZEIS ao PD serviu como forma de dispersar as contradições e a pressão direta que a Prefeitura estava, na época, sofrendo para sua implementação. Nesse caso, a Prefeitura, ao incorporar as ZEIS à legislação, se mostra acessível às exigências feitas pelos movimentos sociais, agindo de forma dissimulada ao tentar satisfazer as expectativas dos cidadãos, mesmo sabendo que não havia as condições para sua efetivação. A incorporação das ZEIS teve, à primeira vista, o efeito da legislação simbólica, mais especificamente da legislação-álibi, no sentido de Marcelo Neves (1994).

Para as ZEIS III, segundo o PDPFor, uma legislação municipal específica deve ser elaborada para a utilização dos terrenos vazios.

Art. 137 - Os projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) a serem implantados nas ZEIS 3 deverão ser elaborados a partir de parâmetros definidos por lei municipal específica. (FORTALEZA, 2009).

O plano estabelece que, em caso de não regulamentação dessas zonas, após seis meses da data de elaboração do plano, passem a ser liberadas, progressivamente, porcentagens de 5% das áreas vazias anualmente, até chegar a um valor máximo de 25%, ou seja, até expirar cinco anos da elaboração do plano. Um relatório produzido pela Prefeitura apresenta que uma porcentagem de 14% do total dos terrenos de ZEIS III foram liberados para uso privado

(FORTALEZA, 2015b).

Atualmente, há uma pressão sobre a Prefeitura, principalmente dos mercados privados interessados nas zonas vazias, visto que o prazo de 5 anos para que fossem regulamentadas já expirou. Dessa forma, a SEUMA enviou à Procuradoria Geral do Município (PGM) um parecer no qual questiona como deve ocorrer o tratamento das ZEIS III após a expiração do prazo, tendo em vista que o PDPFor não especifica.

A sugestão apresentada pela própria SEUMA é de que:

[...] não é razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente “bloqueadas” à espera da confecção dos planos de intervenção pelo Município de Fortaleza. A mora da administração, neste caso, não pode ser imputada aos proprietários de imóveis situados naqueles territórios. Por estas razões é que ousamos discordar do notável parecer de fls. 05-12 para firmar entendimento de que, decorrido o prazo de 05 (cinco) anos a que alude o art. 312, da Lei Complementar Municipal nº 062/2009 [PDPFOR], não remanescem óbices à construção de imóveis na totalidade das áreas localizadas em ZEIS 3, desde que observados, naturalmente, os parâmetros urbanísticos das macrozonas em que estão respectivamente situadas (FORTALEZA, 2014).

A maioria dos terrenos em áreas de ZEIS é de proprietários privados, o que justifica o parecer elaborado pela SEUMA, tendo em vista que a Prefeitura, muitas vezes, age no sentido de beneficiar o mercado privado.

O LEHAB, ao tomar ciência desse parecer, elaborou também um parecer questionando a conduta da Prefeitura e tentando pressionar para que não ocorresse a liberação dos terrenos de ZEIS, mas que, ao contrário, a Prefeitura começasse imediatamente a elaboração das leis que estabelecem os parâmetros de utilização específicos dos terrenos em ZEIS III. Devido à pressão realizada pela sociedade, o processo foi suspenso.

Outro instrumento, que a princípio deveria proporcionar uma contrapartida social, tendo em vista o compartilhamento dos ganhos públicos e privados no espaço da cidade, é a Operação Urbana Consorciada (OUC). Porém o caso da aplicação de OUCs em Fortaleza mostra que elas serviram mais para viabilizar empreendimentos privados do que como instrumento de democratização do espaço, pois houve um grande ganho dos empreendedores privados, frente à pouca contrapartida dada à cidade. Em alguns casos das OUC implantadas em Fortaleza, houve um lucro total do empreendedor de mais de 300% do valor investido (ALBUQUERQUE, 2015).

Outro instrumento que poderia ser utilizado para a garantia do direito à moradia é a concessão de uso especial para fins de moradia, que, segundo o PDPFor, deve ser utilizado

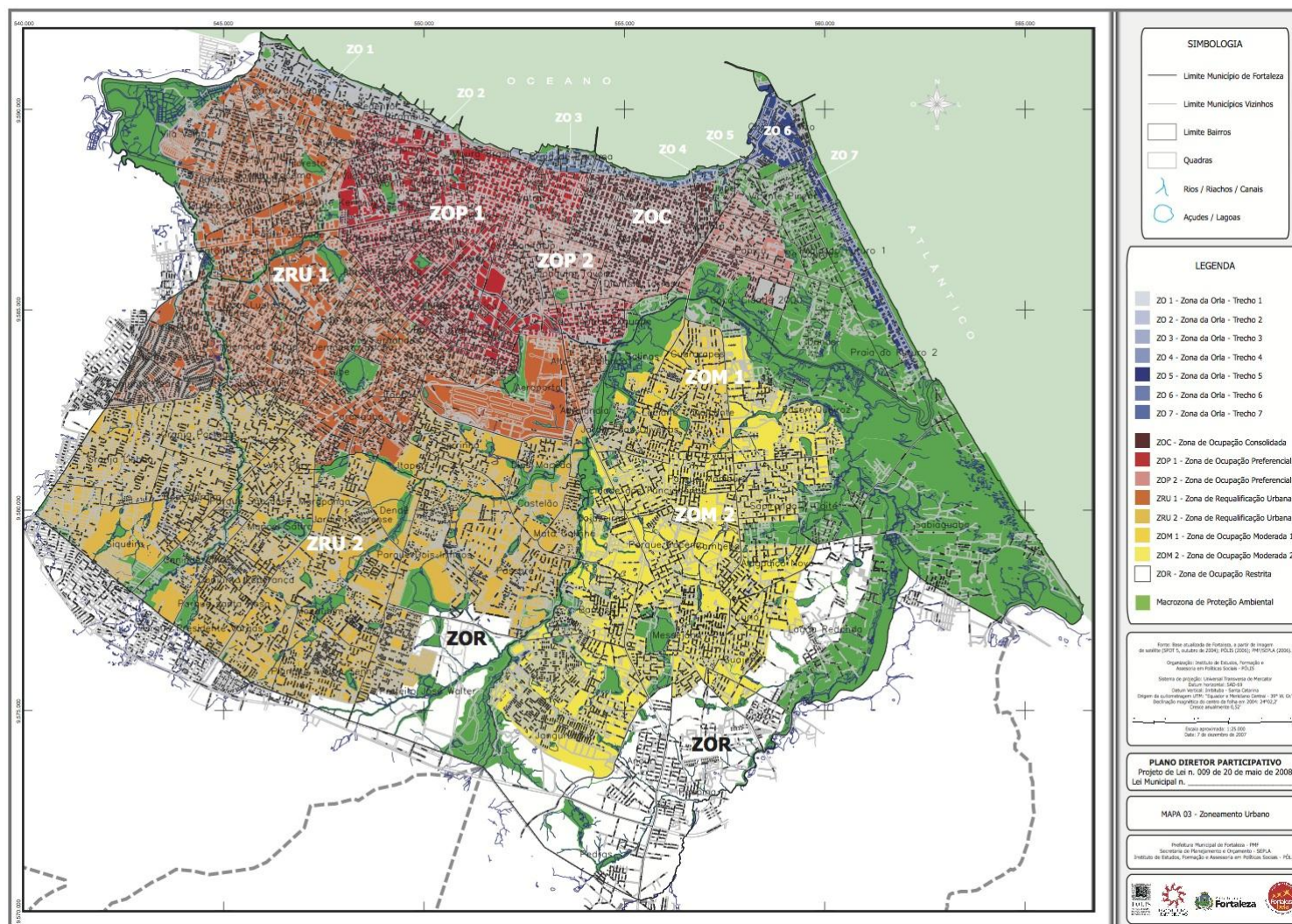
juntamente com a implementação das ZEIS dos tipos I e II. Esse instrumento de regularização fundiária, diferente da usucapião especial de imóvel urbano, deve ser utilizado em terrenos públicos.

Outros instrumentos presentes no PDPFor significaram um passo adiante no sentido do cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia digna, porém, eles não foram regulamentados, como, por exemplo, a contribuição de melhoria, a concessão de direito de uso, o direito de superfície e o conjunto de instrumentos de utilização compulsória. Além das OUCs, até o presente momento, apenas a outorga onerosa de alteração de uso, a transferência do direito de construir e a regularização das edificações foram regulamentadas. Percebe-se que existe uma priorização na regulamentação dos instrumentos que beneficiam diretamente os setores da construção civil, em detrimento daqueles que garantem o direito à moradia digna.

Um ano após a aprovação do plano diretor e o estabelecimento das ZEIS, foi iniciado o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For), concluído em 2012. Além de formatar diretrizes para as políticas habitacionais da cidade, o plano construiu um banco de dados sobre os seus assentamentos precários, conforme veremos a seguir.

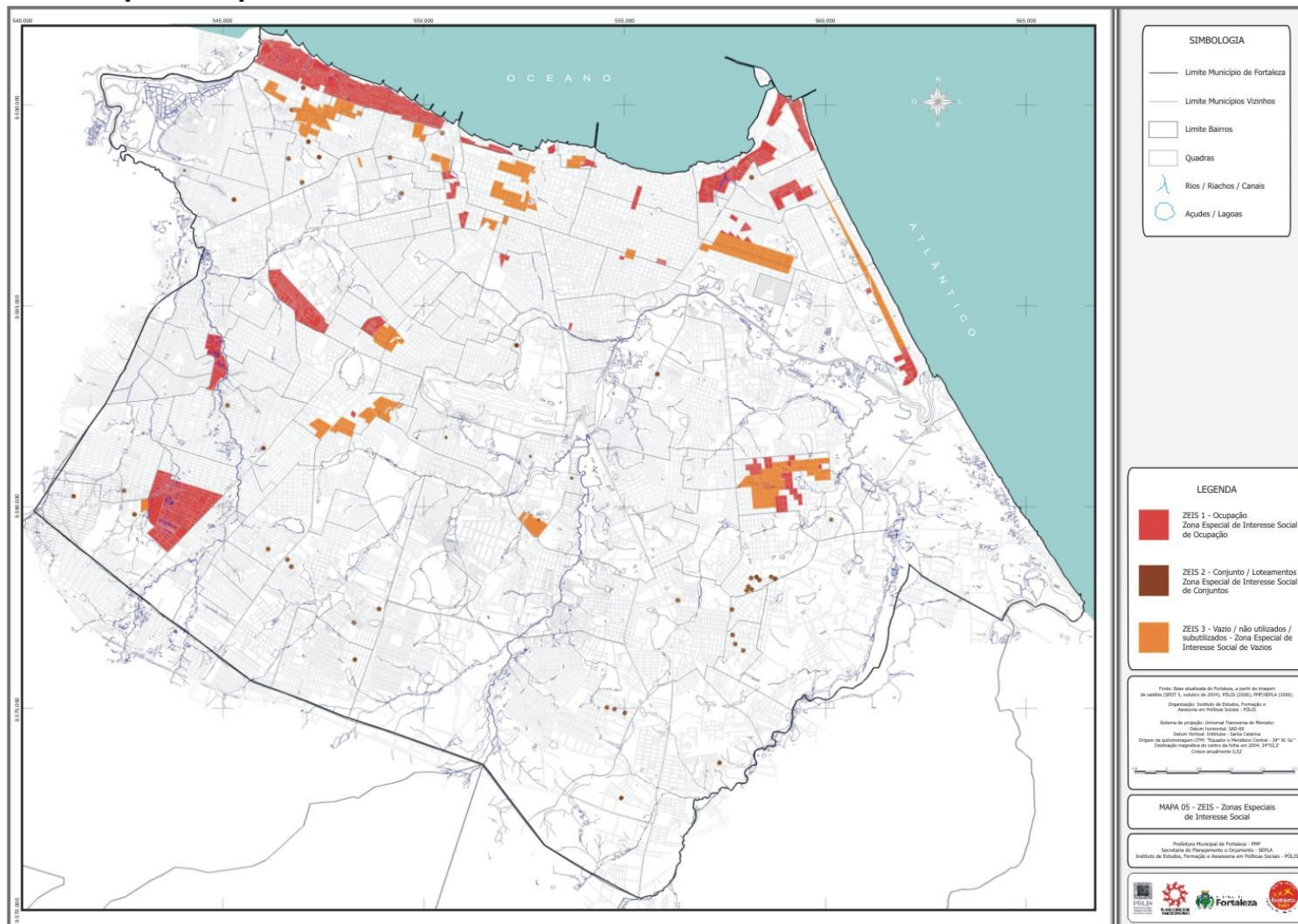
O PDPFor significou um avanço legislativo no sentido do alcance do direito à moradia digna, comparado aos outros planos pensados para a cidade. Como vimos, alguns instrumentos urbanísticos nunca antes trazidos foram incorporados ao texto da lei. Além disso, esse plano também representou um dos processos mais participativos que a cidade já teve, o que resultou em um documento que contemplou as exigências do Estatuto da Cidade. É preciso lembrar que a luta dos movimentos sociais tem muita influência nesse avanço da legislação. Apesar disso, o plano não teve os resultados esperados, principalmente, porque alguns instrumentos pensados cumprem mais uma função de dispersar as contradições sociais (SANTOS, 2008) e de legislação simbólica (NEVES, 1994) do que propriamente de um progresso na garantia do direito de morar de forma digna.

Mapa 04. Macrozona de ocupação urbana da cidade de Fortaleza



Fonte: PREFEITURA, 2009.

Mapa 05. Mapa das ZEIS de Fortaleza



Fonte: PREFEITURA, 2009.

4. O direito à moradia em Fortaleza: contradição entre o institucional e o real

4. O DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA: CONTRADIÇÃO ENTRE O INSTITUCIONAL E O REAL

O objetivo deste capítulo é comparar a utopia com a realidade, isto é, confrontar as intenções expressas pelo poder público nas políticas institucionais e, em especial, no arcabouço legislativo municipal a respeito do direito à moradia com as condições de moradia reais em que vive a população mais carente de Fortaleza. Contrapondo o olhar técnico, reflexo daquilo que se encontra institucionalizado, com o olhar dos moradores, que lutam pelo direito vital à moradia, evidenciamos a discrepância entre o idealismo da legislação em vigor e a dureza da realidade social.

4.1. A MORADIA EM FORTALEZA A PARTIR DO OLHAR TÉCNICO: O PLHIS-FOR

Para o enfrentamento da questão habitacional, foi instituído no âmbito nacional o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Na tentativa de impulsionar a política habitacional, foi criado também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que destinava recursos de forma descentralizada para serem aplicados pelos estados, municípios e distrito federal. Dentre as exigências apresentadas, os municípios deveriam elaborar o Plano Habitacional de Interesse Social.

Com o objetivo de atender a essa demanda, em julho de 2010, a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) deu início ao processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For)⁶³.

O PLHIS-For segue a forma do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), traduzindo-se em objetivos e metas a serem alcançados até 2023. O plano traz orientações para atender as necessidades habitacionais e a demanda por moradia, com foco na população com baixa capacidade de endividamento⁶⁴.

O plano está dividido em três etapas, a saber: etapa I - Proposta Metodológica; etapa II – Diagnóstico; e etapa III - Estratégia de Ação. Este trabalho concentrará esforços em

⁶³ O PLHIS-For (2010-2012) trabalha em seu diagnóstico com dados do Censo do IBGE de 2000.

⁶⁴ O plano adotou a capacidade de endividamento como critério, pois considera mais realista para a análise da disponibilidade das famílias em arcar com os custos de uma habitação e, conseqüentemente, facilitaria o cálculo do subsídio necessário para viabilizar o acesso à moradia digna para essas famílias.

apresentar dados da etapa de Diagnóstico, que reúne informações acerca do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo), bem como analisa os assentamentos precários de Fortaleza identificando suas características urbanísticas, sociais, ambientais e fundiárias.

Segundo dados dos PLHIS-For, Fortaleza apresenta um total de 526.079 domicílios particulares permanentes ocupados por uma população de 2.131.931 habitantes. Esses valores conformam uma densidade média de ocupação por domicílio de 4,05 habitantes. O plano traz dados do IBGE (2000), que mostra que 75,65% dos domicílios são próprios, o que corresponde a uma baixa irregularidade fundiária. Ainda segundo dados do IBGE (2000), existem 82.771 domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, o que representa 15,74% do total de domicílios de Fortaleza. O município apresenta um quadro de déficit habitacional quantitativo⁶⁵ total de 77.615 unidades, o que corresponde a 14,75% do total de domicílios do município (FORTALEZA, 2013). O plano destaca ainda que essa quantidade de domicílios representa 60,37% do déficit total de Fortaleza e 19,81% do total do estado do Ceará. Do total do déficit habitacional quantitativo, um percentual de 80,28% se concentra na faixa de renda de até três salários mínimos, cerca de 62.309 unidades habitacionais. Esses dados mostram que a maior demanda por habitação está concentrada na população de menor poder aquisitivo, justamente aquela que necessita de mais subsídios do governo para ter acesso à moradia digna.

No que diz respeito ao déficit habitacional qualitativo⁶⁶, foram levados em consideração critérios como carência de infraestrutura, adensamento excessivo, inadequação fundiária, inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e depreciação dos imóveis. Do total de domicílios, 10,40% não possuem banheiro, o que corresponde a 54.690 domicílios, e 42,54% não apresentam infraestrutura, o que corresponde a 223.755 domicílios. No que se refere à inadequação fundiária, 13,09% da população construiu sua casa em terreno que não é de sua propriedade e 8,24% dos domicílios apresentam adensamento excessivo (FORTALEZA, 2013).

Uma grande parte da população de Fortaleza vive em assentamentos precários marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra. Geralmente, na capital, esses assentamentos ocupam o entorno de recursos hídricos, principalmente, limítrofes às bacias dos Rios Cocó e Maranguapinho, bem como dos recursos

⁶⁵ O déficit habitacional quantitativo corresponde à quantidade de moradias novas a serem produzidas para atender às demandas do município. Para o cálculo do déficit habitacional, são utilizadas três categorias de domicílios, a saber: os rústicos, os improvisados e a coabitação familiar.

⁶⁶ Para o cômputo do déficit habitacional qualitativo, são levadas em consideração as inadequações da moradia, tendo em vista que se procura averiguar as condições da qualidade de vida dos moradores.

hídricos que formam a bacia da Vertente Marítima. Esse fato leva ao comprometimento da qualidade de vida da população e à degradação ambiental e territorial de parte significativa do tecido urbano da cidade.

As inadequações ambientais, urbanísticas e fundiárias dos assentamentos precários de Fortaleza são diversas. Para o diagnóstico, o PLHIS-For dividiu os assentamentos precários em tipologias, a saber: favela⁶⁷, mutirão habitacional ou sistema de ajuda mútua, cortiço, conjunto habitacional irregular ou degradado, loteamentos irregulares ou clandestinos de morador de baixa renda e, por fim, assentamentos em área de risco.

Levando em consideração essas tipologias, o PLHIS-For identificou e mapeou 843 assentamentos precários, dos quais 622 foram classificados como favelas, o que corresponde a cerca de 74% dos assentamentos totais. Pequeno (2012) afirma que existe um crescimento galopante desse tipo de assentamento. Os dados apresentados pela Programa de Desfavelamento da Prefeitura de Fortaleza em 1973 traziam um total de 81 favelas no tecido urbano da cidade, onde viviam cerca de 35 mil famílias. Em 1991, a COHAB-CE realizou estudo semelhante, no qual apresenta que havia 314 assentamentos precários, reunindo mais de 108 mil domicílios (PEQUENO, 2012).

O PLHIS-For identificou também 128 assentamentos classificados na tipologia de mutirão, o que corresponde a 15%. Em relação aos conjuntos habitacionais, foram identificados 48, o que corresponde a 6% dos assentamentos, além de 29 cortiços e 16 loteamentos irregulares, correspondentes respectivamente a 3% e a 2% do universo dos assentamentos irregulares do município de Fortaleza.

O Mapa 06 mostra que em todo o tecido urbano da cidade de Fortaleza existe a presença de assentamentos precários, predominando a tipologia favela, muitas das quais encontram-se em área de risco. A Tabela 02, abaixo, apresenta a quantidade de assentamentos por tipologia.

Tabela 02. Quantidade dos assentamentos precários por tipologia

TIPOLOGIA	TOTAL POR TIPOLOGIA	PORCENTAGEM POR TIPOLOGIA
Favela	622	74%
Conjunto Habitacional	48	6%
Mutirão	128	15%
Loteamento Irregular	16	2%

⁶⁷ Interessante observar que a terminologia favela é considerada hoje pelos seus moradores uma forma pejorativa de denominação. De modo geral, outras formas de se referir são utilizadas, como: assentamento, ocupação, comunidade, etc.

Cortiço	29	3%
Total	843	100%

Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

Os assentamentos precários em Fortaleza apresentam uma área total de cerca de 39.941.014 m², com uma área ocupada correspondente à superfície de aproximadamente 33.951.695 m², conforme a tabela 03, abaixo.

Tabela 03. Dados características gerais dos assentamentos

TIPOLOGIA	ÁREA TOTAL (M ²)	ÁREA OCUPADA (M ²)	NÚMERO DE IMÓVEIS	FRAÇÃO MÉDIA DO IMÓVEL (M ² /IMOVEL)
Favela	24.153.641	20.953.512	162.311	112
Conjunto Habitacional	5.114.866	4.691.179	31.652	132
Mutirão	5.094.398	4.731.210	38.071	117
Loteamento Irregular	5.578.108	3.575.794	14.197	227
Cortiço	-	-	-	-
Total	39.941.014	33.951.695	246.231	112

Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

O PLHIS-For estimou o número total de imóveis nos assentamentos precários em 246.231 imóveis. Esse dado representa 32% dos domicílios de Fortaleza, com uma população estimada de 1.077.059 habitantes e 269.265 famílias. Na capital do Ceará, mais de um milhão de habitantes vivem em assentamentos precários que apresentam o mais variado grau de precariedade da moradia. A tipologia favela, como é possível verificar na Tabela 2, é a maior em área, concentrando a grande maioria dos imóveis em assentamentos precários, um total de 65,92%, o que corresponde a 162.311 domicílios situados em favelas. Esse valor corresponde a aproximadamente 21% dos domicílios de Fortaleza. Nas favelas da cidade, vivem aproximadamente 711.784 pessoas e 177.946 famílias, conforme Tabela 04, abaixo.

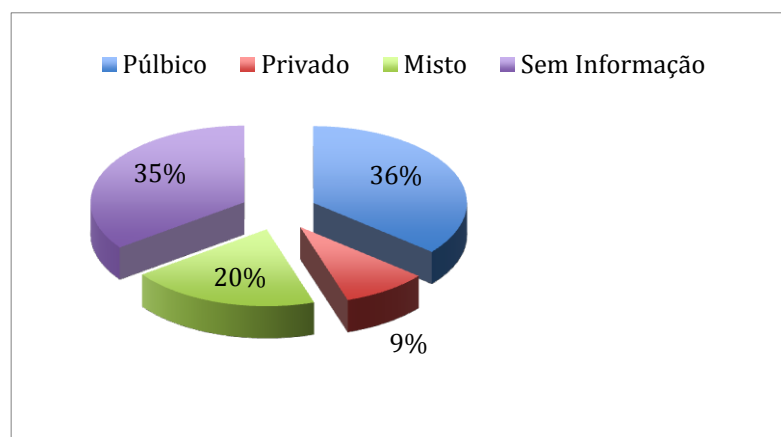
Tabela 04. Dados número de imóveis, habitantes e famílias

TIPOLOGIA	Nº DE IMÓVEIS	Nº DE HABITANTES	Nº DE FAMÍLIAS	%
Favela	162.311	711.784	177.946	66,09%
Conjunto Habitacional	31.652	138.263	34.566	12,84%
Mutirão	38.071	166.284	41.571	15,44%
Loteamento Irregular	14.197	60.728	15.182	5,64%
Cortiço	SI	SI	SI	-

Fonte: FORTALEZA, 2013. Adaptado pela autora.

No que diz respeito à situação fundiária existente, no universo dos assentamentos precários, há a predominância de assentamentos totalmente inseridos em terrenos públicos, o que corresponde a 36%. Os assentamentos parcialmente em terrenos públicos correspondem a 20% do universo dos assentamentos. De um total de 35% do universo dos assentamentos não foi possível conseguir essa informação (Gráfico 01).

Gráfico 01. Domínio dos terrenos em assentamentos precários



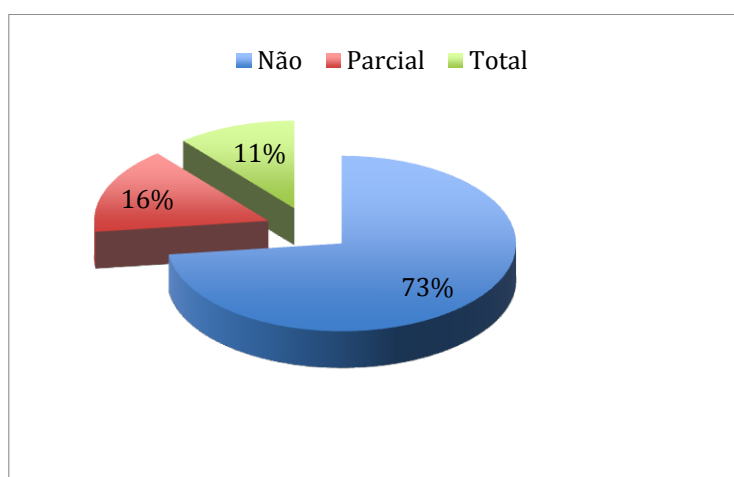
Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

Quanto à inadequação ambiental, foram estabelecidos critérios para identificar os assentamentos irregulares. As variáveis de inadequação ambiental foram os assentamentos em área de risco, em área de preservação e em faixa de praia.

De todas as variáveis a que tem valores mais significativos é a que localiza os assentamentos em área de risco. Conforme o Gráfico 02, de todos os assentamentos mapeados 11% estão totalmente inseridos em área de risco, enquanto 16% do universo dos assentamentos encontram-se parcialmente em área de risco, contabilizando um total de 231 assentamentos com risco. O PLHIS-For apresenta que em Fortaleza foram contabilizados 42.538 imóveis em área de risco, o que corresponde a 17,28% do total de imóveis do universo dos assentamentos precários e a 5% do total de domicílios particulares permanentes de Fortaleza. Do universo das favelas identificadas (622), 91 favelas estão totalmente em áreas de risco e 128 parcialmente em risco. Os riscos identificados podem variar, como inundação, alagamento, deslizamento, desmoronamento, soterramento, ataques de ondas, erosão marinha e risco tecnológico (FORTALEZA, 2013).

Com relação à localização em área de preservação, 21% dos assentamentos estão inseridos nessa área, sendo 18% parcialmente inseridos e 3% totalmente inseridos. O PLHIS-For contabilizou um total de 16.570 imóveis localizados em área de preservação permanente e 1.609 imóveis em faixa de praia.

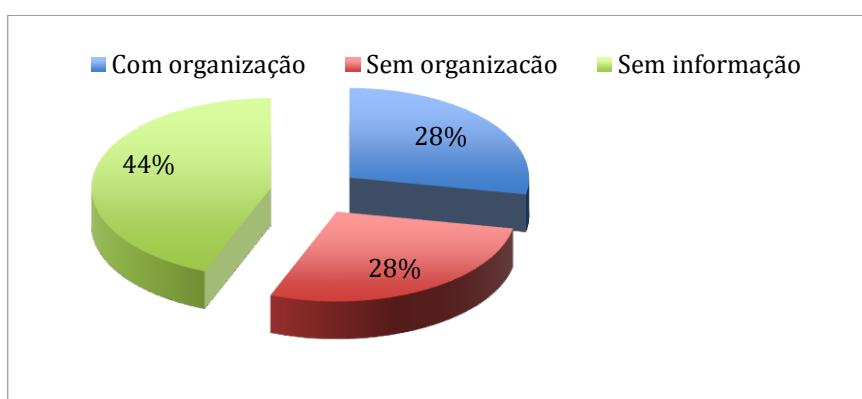
Gráfico 02. Assentamentos precários em área de risco



Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

O PLHIS-For, no que diz respeito à organização comunitária, não conseguiu informações sobre 44% dos assentamentos. Dos 56% restantes, 28% possuem organização comunitária e 28% não possuem. Do universo total das favelas, 27% possuem organização comunitária, dos mutirões 38% possuem, dos conjuntos habitacionais 32% apresentam organização comunitária e do universo dos loteamentos 29% possuem organização na sua estrutura social, conforme é apresentado no Gráfico 03 abaixo.

Gráfico 03. Presença de organização comunitária nos assentamentos

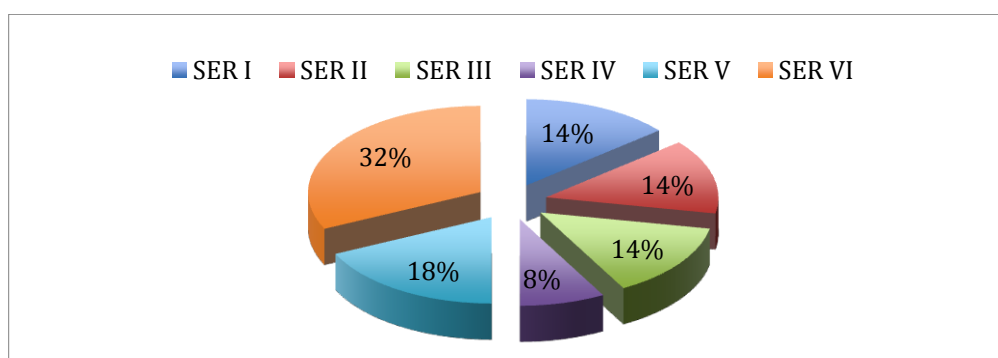


A organização da sociedade, seja em movimentos sociais, em associações de moradores ou em qualquer tipo de organização comunitária, é uma das bases para a luta por direitos sociais. A conquista de avanços no que diz respeito ao direito à moradia em Fortaleza também passou por várias conquistas da luta dos movimentos sociais. Os dados apresentados pelo PLHIS-For estão deficitários e precisam de complementação, porém é possível observar que a metade do universo dos assentamentos precários levantados possui algum tipo de organização comunitária.

No aspecto da renda das famílias que moram em assentamentos precários, a maioria dos assentamentos apresenta renda mensal dos responsáveis na faixa de 0 a 3 salários mínimos, configurando cerca de 60% do universo dos assentamentos. A concentração mais significativa está na faixa de renda de 1 a 2 salários mínimos, contabilizando 38% dos assentamentos precários. A faixa de renda de 2 a 3 salários contempla 21% dos assentamentos. Com relação a esse dado, o PLHIS-For não conseguiu levantar informações sobre 27% dos assentamentos, o que nos leva a supor que essa concentração, nas faixas de renda menor, seria ainda maior. Essa população com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos é a que mais precisa de subsídio do Estado para ter acesso à moradia, entretanto as políticas públicas recentes de habitação do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de Fortaleza não priorizam essa população. Essa política habitacional incoerente com a dimensão da problemática habitacional tem levado à manutenção e por vezes à reprodução de áreas de assentamentos precários. Pequeno (2015a) discorre que para as famílias de mais baixa renda (de 0 a 3 salários mínimos) prevalece a produção de habitação em localização periférica, concentrada nas bordas dos municípios vizinhos, como Caucaia e Maracanaú, onde as ações do BNH já haviam sido marcantes. Os novos conjuntos habitacionais se somam aos já existentes, agravando a situação de precariedade e exclusão da população.

Conforme é possível perceber no Gráfico 04, a regional V e a regional VI, localizadas ao sul do município, onde está situada a maioria dos bairros mais precários da cidade, concentram grande parte dos assentamentos precários mapeados pelo PLHIS-For, com uma quantidade de 148 e 268 respectivamente, o que representa 18% e 32% do universo total dos assentamentos mapeados. As regionais I, II e III concentram igualmente 14% dos assentamentos e a Regional IV concentra o menor número, apenas 8% do universo total (FORTALEZA, 2013).

Gráfico 04. Assentamentos precários de Fortaleza por secretaria executiva regional



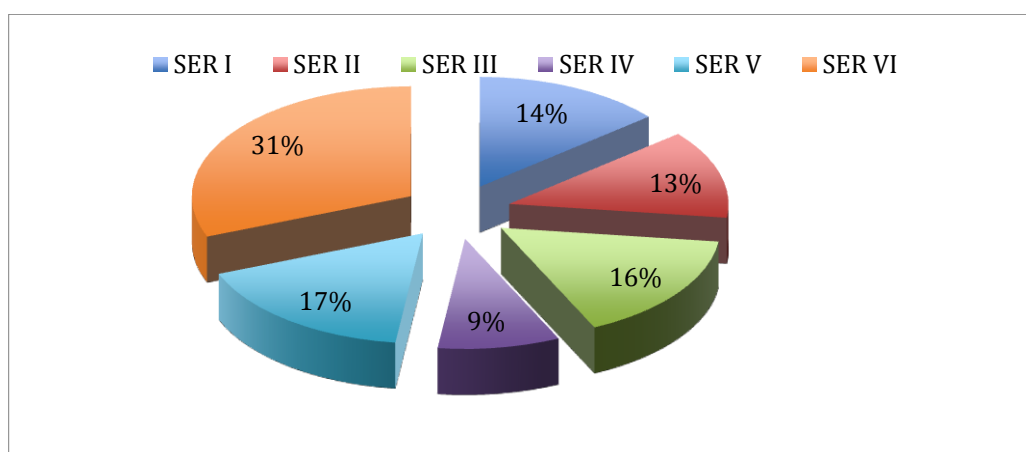
Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

A tipologia favela é a mais presente no tecido urbano da cidade, sendo predominante em todas as regionais, se comparada às outras tipologias. Sua estrutura morfológica é formada por ocupações espontâneas de caráter irregular, onde espaços construídos são compostos de unidades residenciais justapostas e conectadas com um sistema viário composto por ruas e vielas muito estreitas. Caso a ocupação seja organizada por um movimento social, existe uma certa variação quanto à morfologia, pois ocorre, nesse caso, uma delimitação previamente de um traçado viário e de lotes. As condições de moradia e o padrão de vida muitas vezes variam no contexto da própria favela, porém todas se encontram à margem do código legal de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A SER VI apresenta a maior quantidade de favelas, concentrando 31% do total das favelas mapeadas. De modo geral, essa SER é a que concentra o maior número de assentamentos precários (Gráfico 05). É importante destacar que ela também é a maior em área do que todas as outras regionais. As regionais V e III apresentam quantidade semelhante, respectivamente 17% e 16% do total de favelas. A regional I possui 14% do total, a regional II apresenta 13% do total e, por fim, a regional IV apresenta a menor quantidade com 9% do total.

No Mapa 07, é possível identificar que, de modo geral, as favelas encontram-se dispersas em todo o tecido urbano de Fortaleza, existindo uma concentração nas regiões oeste e centro-sul. Nas faixas litorâneas oeste e leste, também existem forte concentração de favelas e uma tendência de crescimento.

Gráfico 05. Quantidade de Favelas por secretaria executiva regional



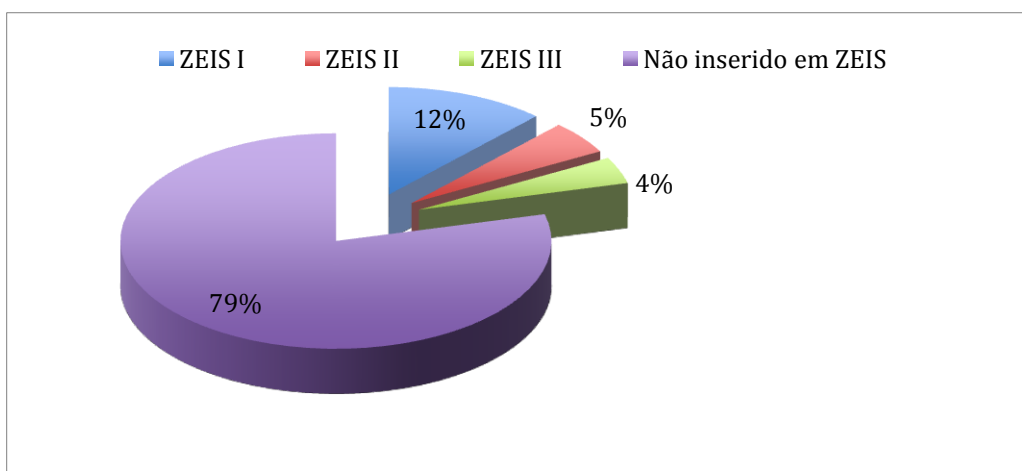
Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

Quanto às demais tipologias, os conjuntos e mutirões, por exemplo, estão concentrados nos limites de Fortaleza, formando um cinturão na periferia com outros municípios. Esse fenômeno se explica, principalmente, pelo preço da terra nessa região, que é mais acessível devido a precariedades infraestruturais e urbanas que essa porção do território apresenta. Pequeno (2015a) afirma que os conjuntos habitacionais de interesse social, desde a época das políticas conduzidas pelo BNH e executadas pela COHAB-CE, fortaleceram a conurbação de Fortaleza com os municípios vizinhos do oeste e do sudoeste, como Caucaia e Maracanaú. Esses conjuntos, em muitos casos, foram construídos para abrigar a população removida de favelas bem localizadas, num processo que Pequeno (2015a) define como “segregação involuntária”.

Os loteamentos irregulares mapeados também se concentram na periferia, na porção sudoeste e na Regional V. Os cortiços mapeados estão concentrados, predominantemente, na área central, e a presença de outras tipologias é muito pequena nesta área.

Quanto aos parâmetros da legislação, o PLHIS-For apresenta que apenas 21% dos assentamentos estão inseridos parcialmente ou totalmente em algum tipo de ZEIS. Quanto à distribuição dos assentamentos nos três tipos de ZEIS, 12% dos assentamentos encontram-se inseridos total ou parcialmente em ZEIS do tipo I, correspondendo a um total de 102 assentamentos. Quanto às ZEIS do tipo II, apenas 5% dos assentamentos estão inseridos total ou parcialmente nesse tipo, o que corresponde a 43 assentamentos, e 4% estão inseridos em ZEIS do tipo III, correspondendo a 37 assentamentos, conforme Gráfico 06.

Gráfico 06. Assentamentos precários inseridos em ZEIS



Fonte: FORTALEZA, 2013. Modificado pela autora.

Esse dado é interessante, pois, quando observamos a quantidade de ZEIS mapeadas pelo Plano Diretor atualmente em vigor, comparada com a quantidade de assentamentos precários existentes na cidade, é possível perceber que a maior parte não está inserida em ZEIS. Esse fato mostra que a garantia do acesso à terra urbanizada para a população de mais baixa renda através da criação de zonas especiais já se encontra deficitária e insatisfatória no Plano Diretor do Município.

A quantidade de ZEIS do tipo III mapeadas no PDPPFor é bem inferior à quantidade de vazios urbanos mapeados pelo PLHIS-For, que categorizou os vazios presentes na cidade em três tipos diferentes, nos quais leva em consideração a localização, bem como o acesso à infraestrutura.

Os terrenos vazios situados em áreas de baixa aptidão serão denominados como **Vazios 3**. Essas áreas apresentam concomitantemente dois ou mais tipos de restrições, contudo, referem-se a tipos de terrenos que, no momento, não são os mais adequados à habitação, por apresentarem algumas condicionantes que podem dificultar a implantação de habitações, ou não terem as melhores condições locais como presença de infraestrutura e serviços.

Os terrenos vazios situados em áreas de média aptidão serão denominados como **Vazios 2**. Essas áreas apresentam apenas um tipo de restrição. Os terrenos vazios localizados nessas áreas poderão ser ocupados para provisão habitacional, contudo não são áreas prioritárias para aquisição, seja pelo alto valor da terra, seja pela carência de infraestrutura de esgotamento sanitário, pela carência ou inexistência de serviços, tais como equipamentos de

educação e saúde.

Os terrenos vazios localizados nesta situação [áreas com alta aptidão] são os terrenos mais aptos para provisão habitacional. Serão denominados como **Vazios 1**. (FORTALEZA, 2013).

O Mapa 08, mostra que a quantidade de ZEIS III é significativamente inferior à quantidade de vazios 1, que, segundo o PLHIS, são os mais adequados para a construção de HIS. É preciso destacar que o PLHIS-For foi elaborado três anos depois da aprovação do PDPFor, porém a atualização feita pelo PLHIS-For dos vazios urbanos não foi utilizada pela Prefeitura para atualizar o mapeamento das ZEIS III. Inclusive, nas reuniões oficiais da Prefeitura Municipal de Fortaleza, o mapa de vazios apresentados pelo poder público desconsidera a maior parte dos vazios presentes pelo PLHIS-For e os localiza nos limites do município.

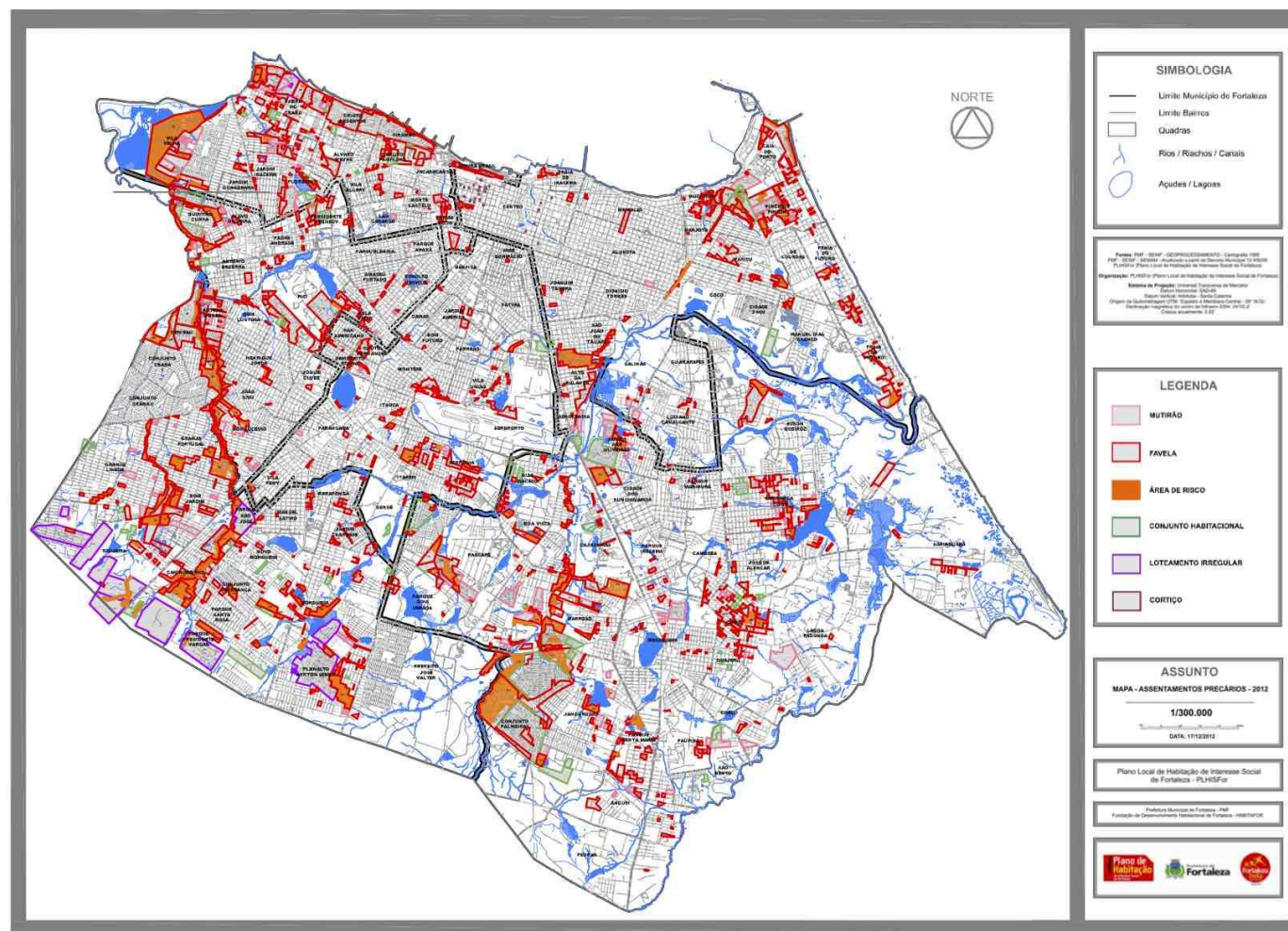
De modo geral, não deveria haver nenhum tipo de ocupação nas ZEIS III que não fosse produção de HIS, entretanto existe um percentual de ocupação dessas ZEIS que é perdido devido à progressividade de 5% ao ano, conforme já foi mencionado, mas existem também, por outro lado, assentamentos situados totalmente ou parcialmente em ZEIS III. Isso ocorre nas ZEIS da Sapiranga/Coité, onde a população ocupou o leito de vias e não propriamente o terreno da zona.

Ao final da coleta de dados, o PLHIS-For trouxe os valores do déficit habitacional quantitativo do município. O déficit habitacional quantitativo é composto do déficit habitacional quantitativo por inadequação (urbanística e ambiental) e o déficit habitacional quantitativo por coabitação. O déficit habitacional quantitativo por inadequação computado pelo PLHIS-For para o universo dos assentamentos precários computados foi de 67.290 unidades habitacionais. Desse valor, foi realizado um desconto das áreas que tinham previsão de intervenção já com os recursos destinados ou estavam com intervenção em andamento, seja da Prefeitura ou do Governo do Estado, o que levou a uma diminuição do valor do déficit para 59.844 unidades habitacionais. O déficit habitacional quantitativo por coabitação estimado é de 14.763 unidades habitacionais. Dessa forma, o déficit habitacional quantitativo total no que se refere à produção de novas moradias é de 74.607 unidades habitacionais. A maior parte desse déficit está concentrada na tipologia favela, que apresenta 85,72% do déficit, o que representa 63.952 unidades habitacionais.

A partir desta apresentação dos dados levantados pelo PLHIS-For, é possível ter uma visão da situação da moradia em Fortaleza através do olhar de uma equipe de técnicos. A

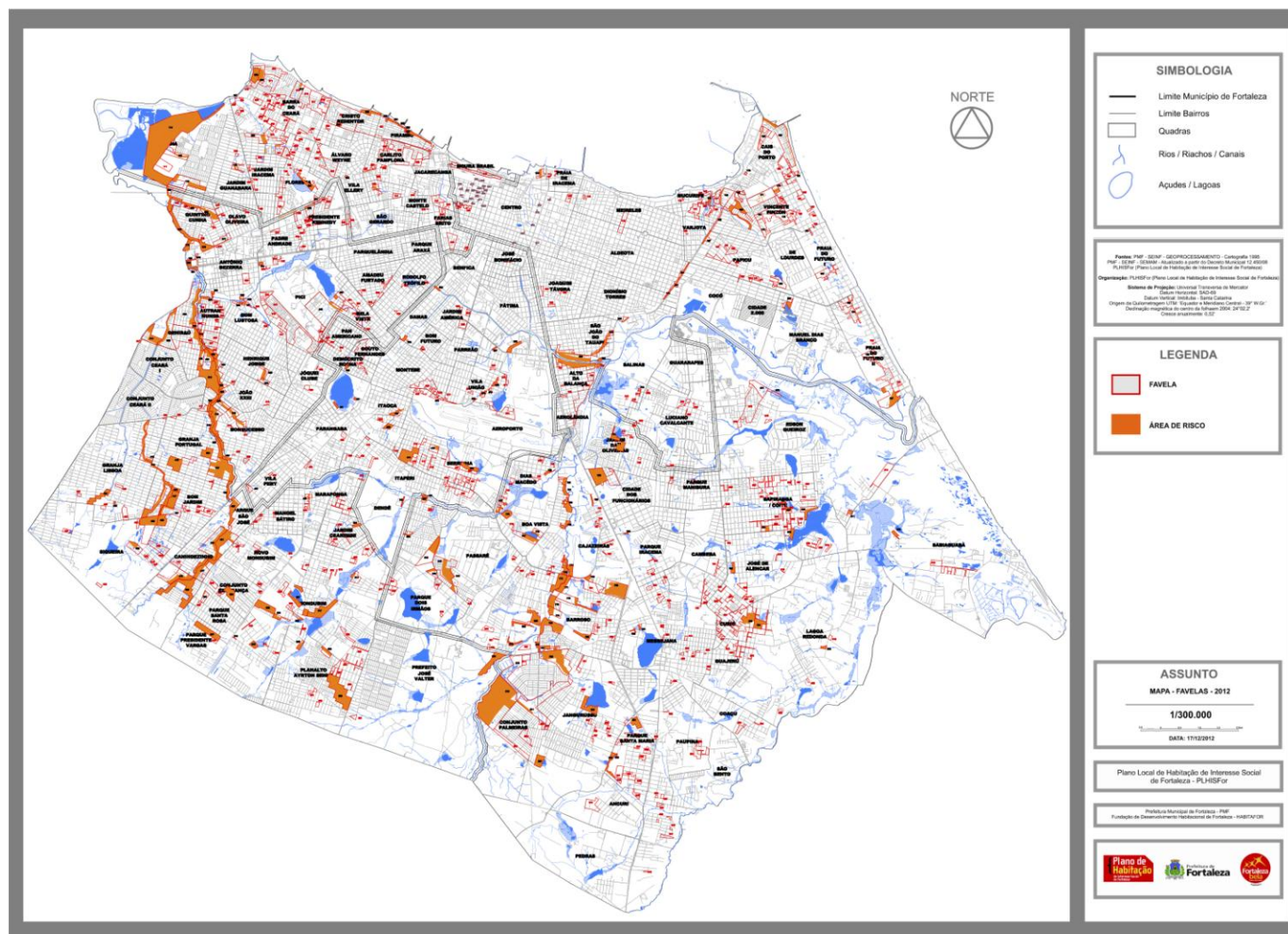
Cidade é marcada por uma grande desigualdade social que se rebate em vários aspectos da vida urbana. As diversas formas de ocupar o solo são um reflexo dessa desigualdade histórica que atravessa o tecido urbano da cidade. De modo geral, apesar do avanço significativo da legislação, o quadro geral da moradia em Fortaleza é preocupante. A Cidade tem seu território coberto por assentamentos precários, que, na maioria, são favelas em situação de risco. Fortaleza é uma cidade com mais de um milhão de pessoas vivendo em assentamentos precários.

Mapa 06. Mapa dos assentamentos precários de Fortaleza



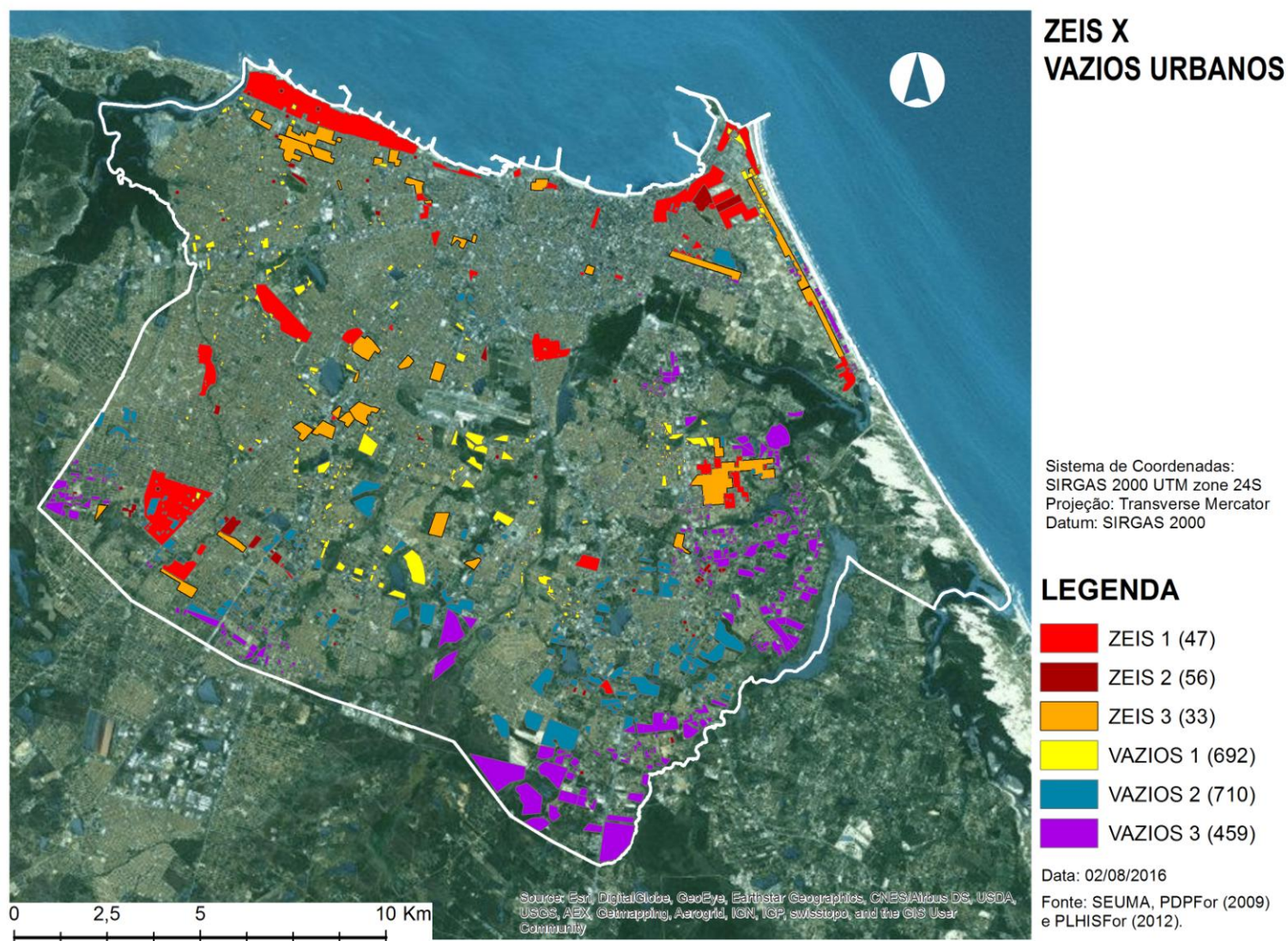
Fonte: FORTALEZA, 2013.

Mapa 07. Mapa das favelas e das áreas de risco em Fortaleza



Fonte: FORTALEZA, 2013.

Mapa 08. Mapa das ZEIS e dos vazios urbanos do PLHIS-For



Fonte: FORTALEZA, 2013; FORTALEZA 2009, SEUMA. Elaboração: Rafael Moura.

4.2. A MORADIA EM FORTALEZA A PARTIR DO OLHAR DOS MORADORES: O I ENCONTRO DE COMUNIDADES PELO DIREITO À MORADIA

O *I Encontro de Comunidades pelo Direito à Moradia* foi um evento organizado pelo LEHAB, juntamente com alguns parceiros, que ocorreu no dia 3 de outubro de 2015 no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. O evento reuniu cerca 150 pessoas, entre integrantes de movimentos sociais, moradores de comunidades, técnicos e universitários. O objetivo do encontro era debater sobre a integração das políticas públicas e a inserção do debate da moradia digna nas políticas urbanas e contribuir com o fortalecimento dos movimentos sociais e da articulação de suas pautas⁶⁸.

O evento foi organizado em dois momentos principais, o primeiro foi uma plenária que contou com as participações do Professor Renato Pequeno, coordenador do LEHAB, apresentando um panorama das principais políticas urbanas e habitacionais que impactam de forma mais direta na moradia em Fortaleza; do advogado popular Igor Moreira, integrante do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) e, por fim, de Sergio Farias, integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), os dois últimos apresentaram uma conjuntura atual dos movimentos sociais, suas estratégias e desafios. No segundo momento, ocorreu a divisão dos participantes em cinco Grupos de Trabalhos (GT), divididos por temáticas a partir de uma divisão territorial do município de Fortaleza. Este segundo momento, no qual começa a atividade em grupos específicos, foi subdividido em cinco etapas, a fim de facilitar o desenvolvimento da dinâmica metodológica.

A divisão do município de Fortaleza em cinco territórios tinha a intenção primeiro de facilitar o debate, pois, em grupos menores, os participantes sentiam-se mais à vontade para contribuir com a discussão. Segundo porque possibilitava identificar temáticas de interesse comum dos movimentos e comunidades que perpassavam suas áreas de moradia. Conforme apresenta o Mapa 09, o grupo de trabalho 1 (GT1) é denominado de *Litoral*, a temática que

⁶⁸ Os objetivos específicos do Encontro eram os seguintes: Cartografia social dos movimentos/atuções comunitárias locais e o reconhecimento de parceiros; reconhecimento de problemas e demandas comuns; identificação de territórios comuns e reconhecimento do impacto das políticas urbanas no território; compreensão da atuação do setor imobiliário e grandes remoções/ameaças; compreensão da atuação e papel do Estado; compreensão do papel do plano diretor e seus instrumentos; **estabelecer pontos comuns para a luta pelo direito à moradia e à cidade**; favorecer a articulação para a conferência municipal de habitação e também em relação a outros processos de planejamento que vêm ocorrendo na cidade.

atravessa seu território é a fragilidade ambiental e as pressões das obras de urbanização e operações urbanas consorciadas *versus* o direito de permanecer no local original de moradia. O GT 2⁶⁹ delimita o chamado *Centro Expandido*, que possuía como temática a pressão do mercado imobiliário consolidado, bem como a pressão de obras de mobilidade. O GT 3 é denominado de *Maranguapinho* e sua temática era a carência de infraestrutura, a ocorrência constante de remoções e reassentamentos periféricos, bem como a influência do Projeto Rio Maranguapinho⁷⁰. O GT 4 é chamado de *Expansão Sul* e sua temática era a pressão do setor imobiliário, as irregularidades fundiárias e o impacto da implantação do Residencial Cidade Jardim⁷¹. E, por fim, o GT 5, denominado de *Expansão Sudeste*, no qual predomina a especulação imobiliária, as pressões do setor imobiliário de alto padrão, bem como a fragilidade ambiental. (Mapa 09).

O segundo momento tem início com a primeira etapa, na qual a equipe coordenada por um membro do LEHAB, apresentava a equipe de apoio e a metodologia dos GTs para os participantes. Em seguida, cada participante se apresentava dizendo seu nome e, posteriormente, identificava o local onde morava (Mapa 10) em um mapa, com a ajuda da equipe de organização, e, por fim, falava se participava de algum movimento social, organização comunitária, conselho ou comitê, apresentando suas principais bandeiras de luta e também localizando espacialmente a sede ou ponto de encontro do movimento, caso houvesse (Mapa 11). A construção do Mapa 10, que mostra a localização dos participantes, possibilitou ter uma noção da abrangência territorial que o evento conseguiu atingir.

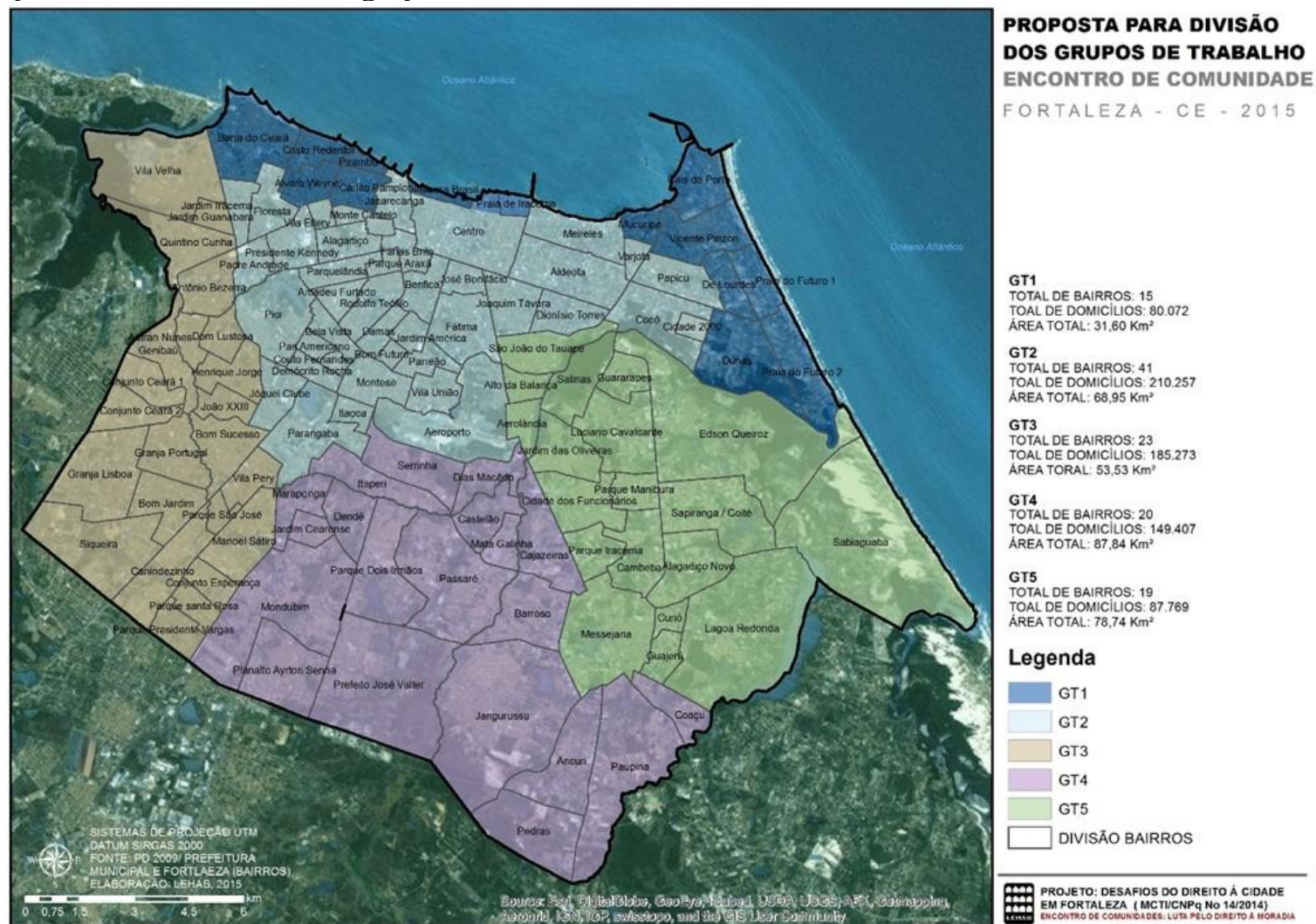
O Mapa 11, que mostra a localização dos movimentos, é interessante na medida em que espacializa a atuação dos mesmos; possibilitou um reconhecimento entre os participantes, uma vez que alguns movimentos, além de possuírem pautas semelhantes, também estavam geograficamente próximos.

⁶⁹ O GT 2 foi o grupo de trabalho do qual eu participei como coordenadora juntamente com outra integrante do LEHAB.

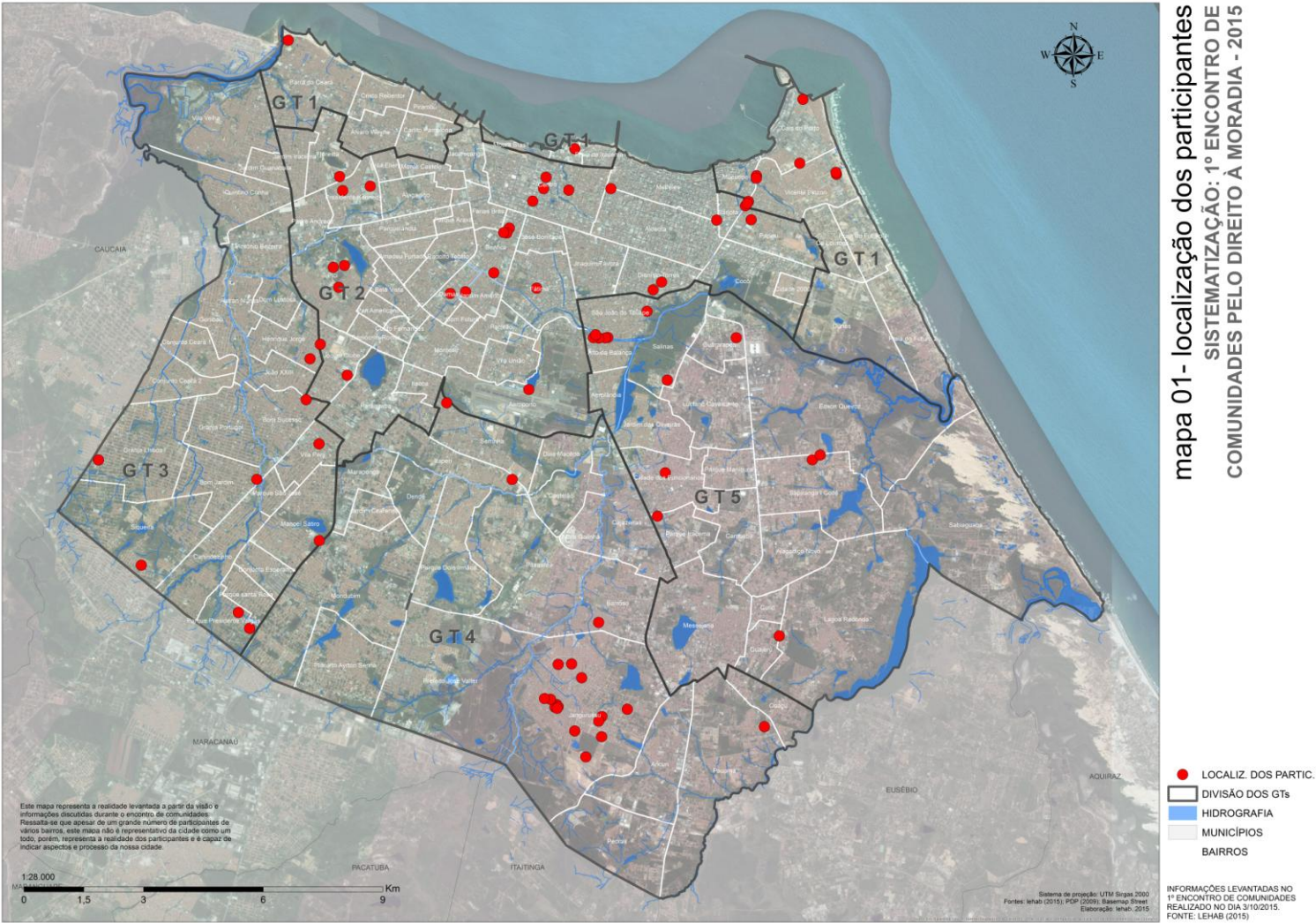
⁷⁰ O Projeto Rio Maranguapinho do Governo Federal, realizado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, tem como área de intervenção a Região Metropolitana de Fortaleza, mais especificamente os municípios de Fortaleza, Maranguape, Caucaia e Maracanaú. As obras previstas eram de controle e amortecimento de ondas e cheias, obras de desassoreamento, obras de urbanização e saneamento e obras de habitação popular para remanejamento de famílias vivendo em áreas de risco ao longo do Rio Maranguapinho.

⁷¹ No final de 2012, com recursos do MCMV, ocorreu a contratação do Residencial Cidade Jardim, grande conjunto habitacional composto por 17.000 UHs, subdividida em 5 contratos. Está sendo implantando no Bairro José Walter, ao lado do Conjunto José Walter, que na época do BNH foi o maior conjunto habitacional construído na América Latina.

Mapa 09. Divisão territorial dos grupos de trabalho

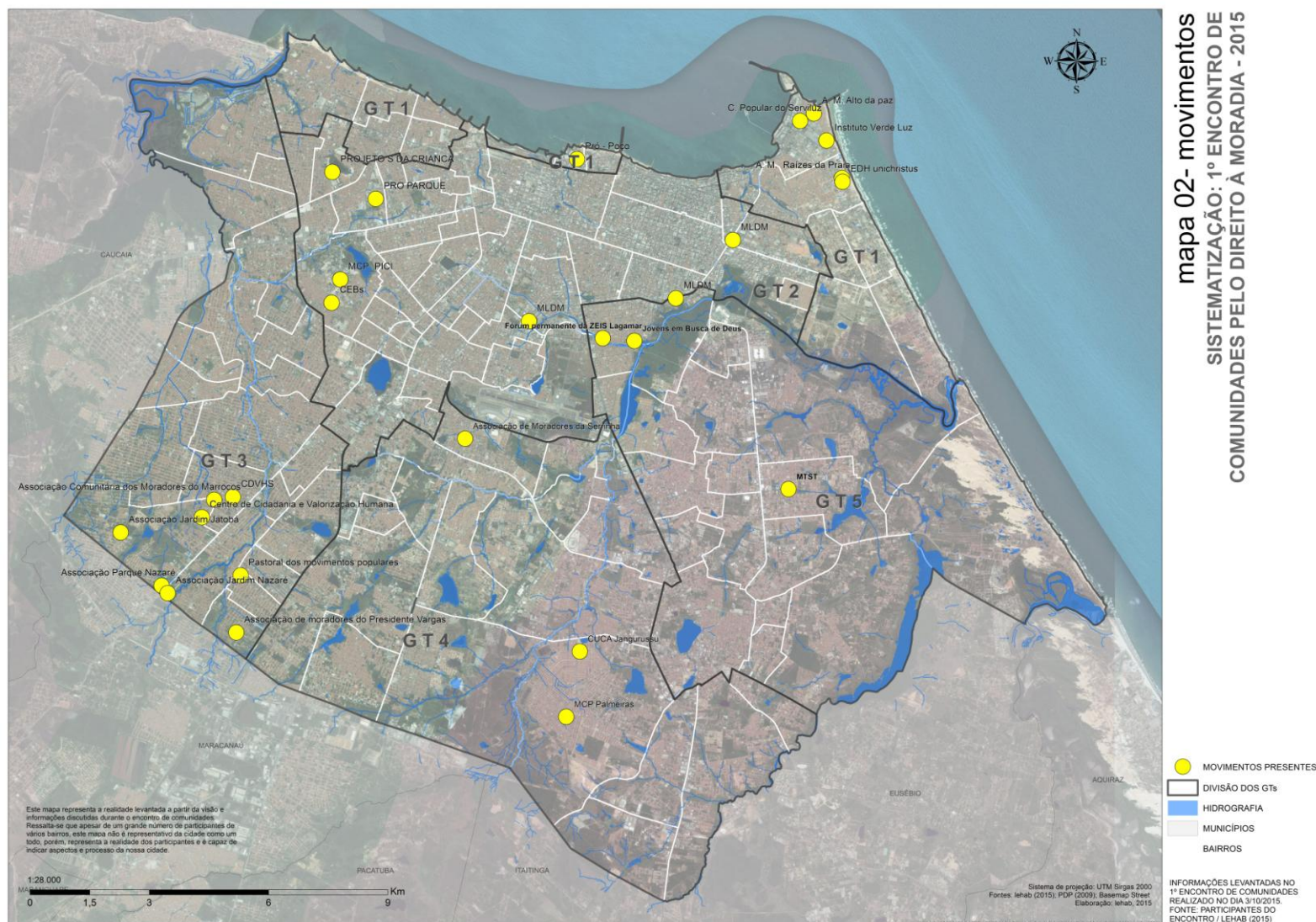


Mapa 10. Localização dos participantes do encontro



Fonte: LEHAB, 2015.

Mapa 11. Localização dos movimentos presentes no encontro



Fonte: LEHAB, 2015.

O evento conseguiu reunir trinta e quatro comunidades espalhadas pelo território de Fortaleza e vinte e sete movimentos sociais, associações de moradores, comitês e coletivos⁷², dentre os quais, se destacaram os que atuam na luta pelo direito à moradia digna. Os movimentos de luta por moradia em Fortaleza possuem uma longa história de luta pela conquista desse direito, de modo que apresentaram propriedade e segurança ao falar da temática da moradia.

Na segunda etapa, foi apresentado de forma superficial o PLHIS-For, para que eles tivessem conhecimento que esse plano pode se configurar em uma ferramenta no sentido do fortalecimento da argumentação das suas reivindicações e de suas articulações. Em seguida, partiu-se para a identificação das precariedades habitacionais no território, bem como das carências de infraestrutura e demandas não atendidas na visão dos participantes. Nesse sentido de espacializar a precariedade habitacional, foi solicitado que os participantes identificassem em um mapa os locais da cidade onde eles achavam que se morava mal (Mapa 12) e posteriormente identificassem quais os problemas que tornavam aquele local um espaço ruim de morar.

Os problemas mais destacados pelos participantes foram agrupados por mim, neste trabalho, de acordo com o desrespeito às sete categorias estabelecidas pelo comentário geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais como condição essencial para que haja moradia digna, a saber: adequada habitabilidade, segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços, de equipamentos e de infraestrutura, custo acessível, boa localização, acessibilidade e adequação cultural.

- **Adequada habitabilidade:** casas insalubres, entrada de areia da praia nas casas que ficam próximas à orla, falta de privacidade do morador que mora em

⁷²Os movimentos localizados que estiverem presentes no Encontro foram: Movimento Pro-Poço; Comissão de Moradores Raízes da Praia; Conselho Popular do Serviluz, Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Rede DLIS), Associação de Moradores da Serrinha, Associação de Moradores do São Cristóvão, Fórum de Jovens do CUCA Jangurussu, Jovens em Busca de Deus; Fórum das Zeis do Lagamar e Associação de Moradores do Bairro Ellery, Projeto Sonho da Criança. Os movimentos de abrangência mais coletiva que estiveram presentes foram: Coletivo Pajeú e Juventude Popular; **Movimento de Luta em Defesa da Moradia** (MLDM); **Unidade Classista Luta por Moradia**; PCB; **Movimento dos Trabalhadores Sem Teto** (MTST); **Frente de Luta por Moradia**; **Movimentos dos Conselhos Populares do Ceará** (MCP); Rede Brasileira de Justiça Ambiental; Fórum de Defesa da Zona Costeira; Coletivos socioambientais; Comunidades Eclesiais de Base (CEBS); Movimento Nacional da População de Rua; Movimento RUA – Juventude Anticapitalista; Comitê Municipal de Políticas para o Povo da Rua e Movimento Pró-Parque.

cortiço, tamanho reduzido e falta de flexibilidade na disposição dos cômodos das casas e apartamentos.

- **Segurança jurídica da posse:** necessidade de regularização fundiária.
- **Disponibilidade de serviços, de equipamentos e de infraestrutura:** precariedade do acesso à rede de saneamento básico, de água e de energia elétrica, falta de drenagem, falta de urbanização, poucas áreas no território para o lazer e diversão, adensamento das habitações, falta de transporte, dificuldade de deslocamento, precariedade da educação, poucos postos de saúde para atender a população, violência, insegurança,
- **O custo acessível:** especulação imobiliária, alto preço do aluguel.
- **A boa localização:** localização de casas em áreas de risco, de desmoronamento, de enchentes e de desmatamento.
- **Acessibilidade:** falta de pavimentação e acessibilidade nas ruas, dificuldade de acesso às residências.
- **A adequação cultural:** falta de identidade cultural com a área.

Além desses problemas, foram mencionados alguns outros relacionados ao meio ambiente, como: poluição, acúmulo de lixo nas margens dos recursos hídricos e falta de arborização. É interessante perceber que os moradores da cidade, mesmo sem ter conhecimento da legislação internacional que versa sobre a moradia digna, apresentam problemas da precariedade da moradia que estão ligados aos desrespeitos aos critérios estabelecidos por essa legislação. A identificação de todos esses problemas especializados no território do município provocou o espanto de certos participantes ao perceberem que o problema da moradia em Fortaleza é muito maior do que eles imaginavam. Nesse momento, também foram identificados espacialmente os principais locais da cidade onde se mora bem (Mapa 12). O morar bem para os participantes encontra-se espalhado por diversas porções do território, porém a maior concentração é na área central, conformando bairros como: Aldeota, Meireles, Dionísio Torres, Varjota, Papicu, Fátima, Benfica e Praia de Iracema. É possível perceber através da análise do Mapa 12 que a predominância do que eles consideram como morar mal está situada nas porções oeste e centro sul, bem como nas faixas litorâneas oeste e leste, coincidindo com a localização predominante das favelas identificadas pelo PLHIS-For na cidade de Fortaleza.

Os problemas apresentados pelos participantes foram debatidos e discutidos já se pensando qual o papel do Estado na resolução desses problemas. Nesse momento, foi apresentado pela equipe um pequeno texto que trazia de forma resumida as obrigações legais do Estado brasileiro e da Prefeitura de Fortaleza no sentido de fazer cumprir esse direito que historicamente vem sendo negado à população da cidade. O texto, que foi lido de forma coletiva, tinha a intenção de mostrar que o Estado, por se vincular a vários tratados internacionais, bem como por trazer na sua constituição a obrigação da garantia da moradia digna, tem compromissos legais no que diz respeito à solução desses problemas.

Tem início, então, a terceira etapa, na qual os participantes identificam as ações/obras da Prefeitura já realizadas ou previstas que mais impactaram a comunidade ou região onde vivem. Essas obras também foram espacializadas no Mapa 13. A construção desse mapa possibilita verificar se as ações da Prefeitura ou do Governo do Estado estão sendo realizadas procurando combater os problemas que a população conseguiu identificar a partir do seu local de moradia.

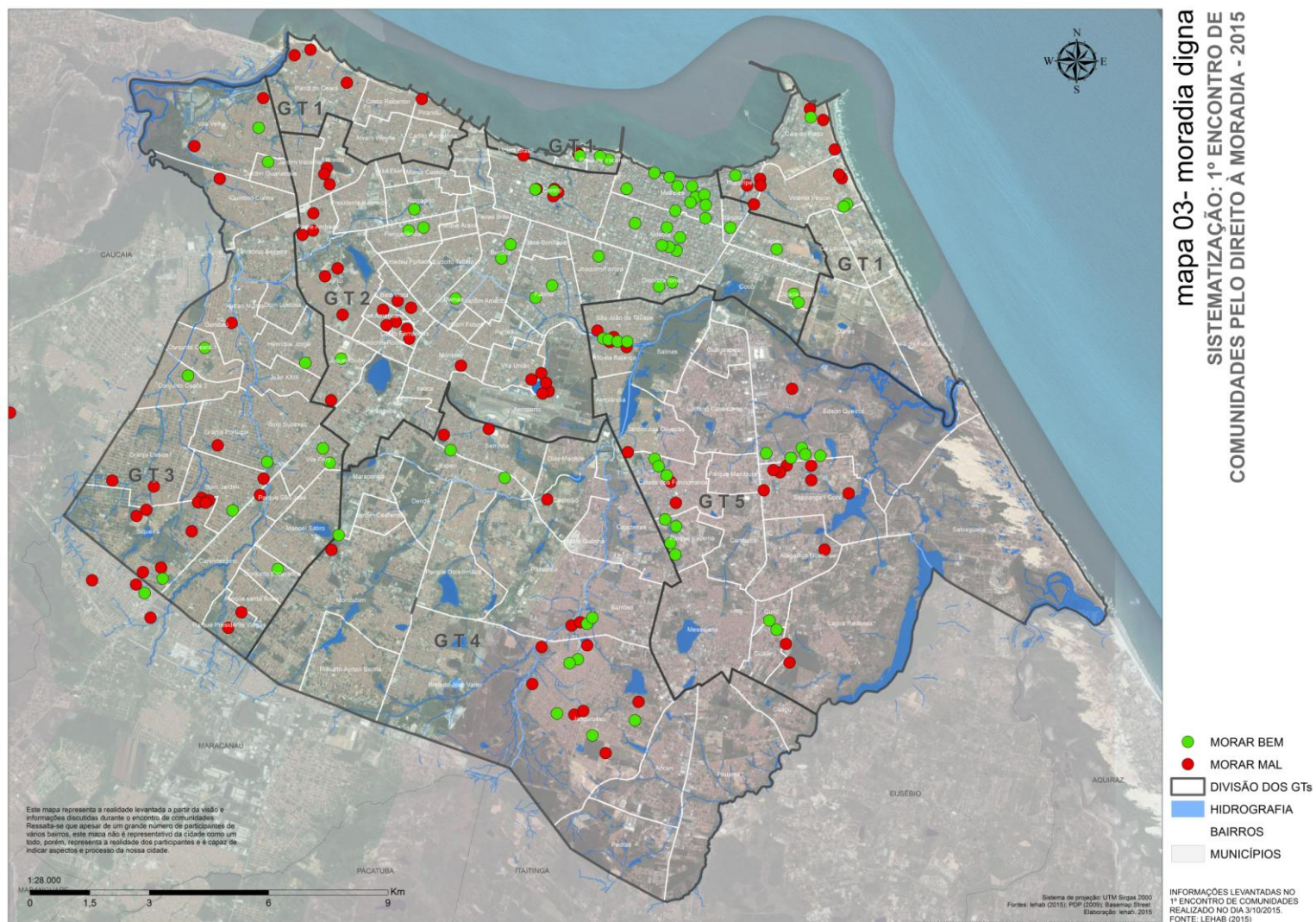
Foram identificados ainda, no Mapa 14, que tipos de intervenção estavam sendo realizados. A construção desse mapa foi interessante para que eles percebessem o deslocamento dos problemas identificados por eles no que diz respeito à moradia e às ações do Estado no território, que, ao que parece, não são no sentido de atender à carência dos moradores.

Na quarta etapa, foi apresentado para os participantes mais um agente produtor da cidade que tem forte influência na produção de moradia, que é o mercado imobiliário. Nesse momento, foi sendo construída uma apresentação dialogada de construção conjunta dos participantes do que seria o mercado imobiliário. Alguns participantes mostraram conhecimento sobre o mercado imobiliário e de como ocorre sua relação com o espaço da cidade. Outros participantes falaram ainda que em muitos casos existe uma parceria entre mercado e Estado. Os participantes apresentaram vários conceitos que nortearam as discussões, como, por exemplo: especulação, vazios urbanos que poderiam ser utilizados para habitação, terra improdutiva, financiamento de campanhas eleitorais por parte dos grandes proprietários e construtores. A terra é vista por eles enquanto direito de todos, porém que é negada à grande maioria, tendo em vista que a terra urbana na cidade de Fortaleza pertence a

pequenos grupos familiares⁷³. Outro ponto tocado pelos participantes foi a questão da diferença de tratamento quanto à conduta de quando um rico e um pobre ocupam terrenos da cidade.

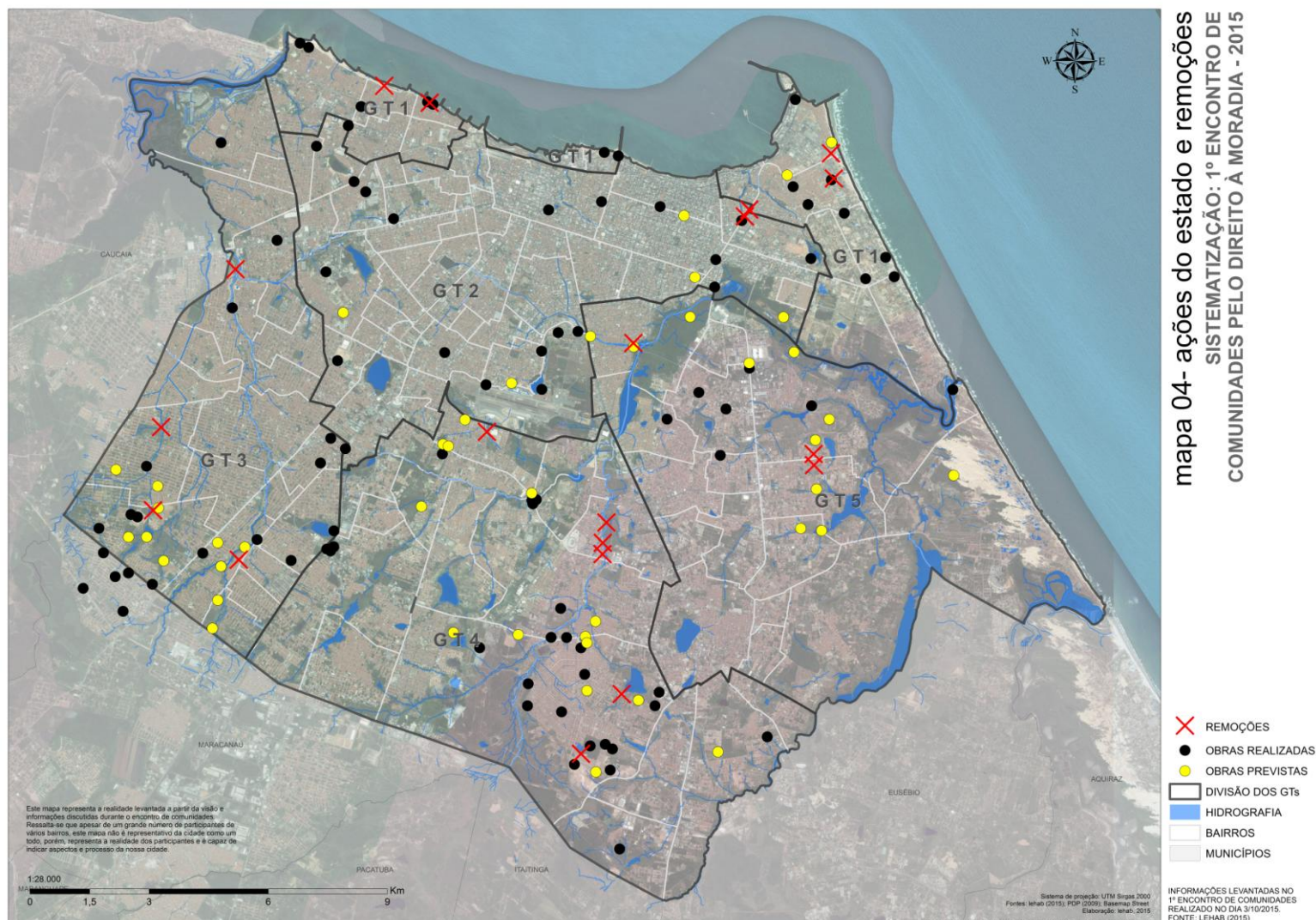
⁷³ Os participantes citaram nomes de grupos familiares detentores de grande quantidade de terras em Fortaleza: M. Dias Branco, Edson Queiroz, Montenegros, Patrolino Ribeiro, Otoch, Jereissati, Fujita, J. Marcedo, C. Rolim.

Mapa 12. Morar bem e morar mal em Fortaleza



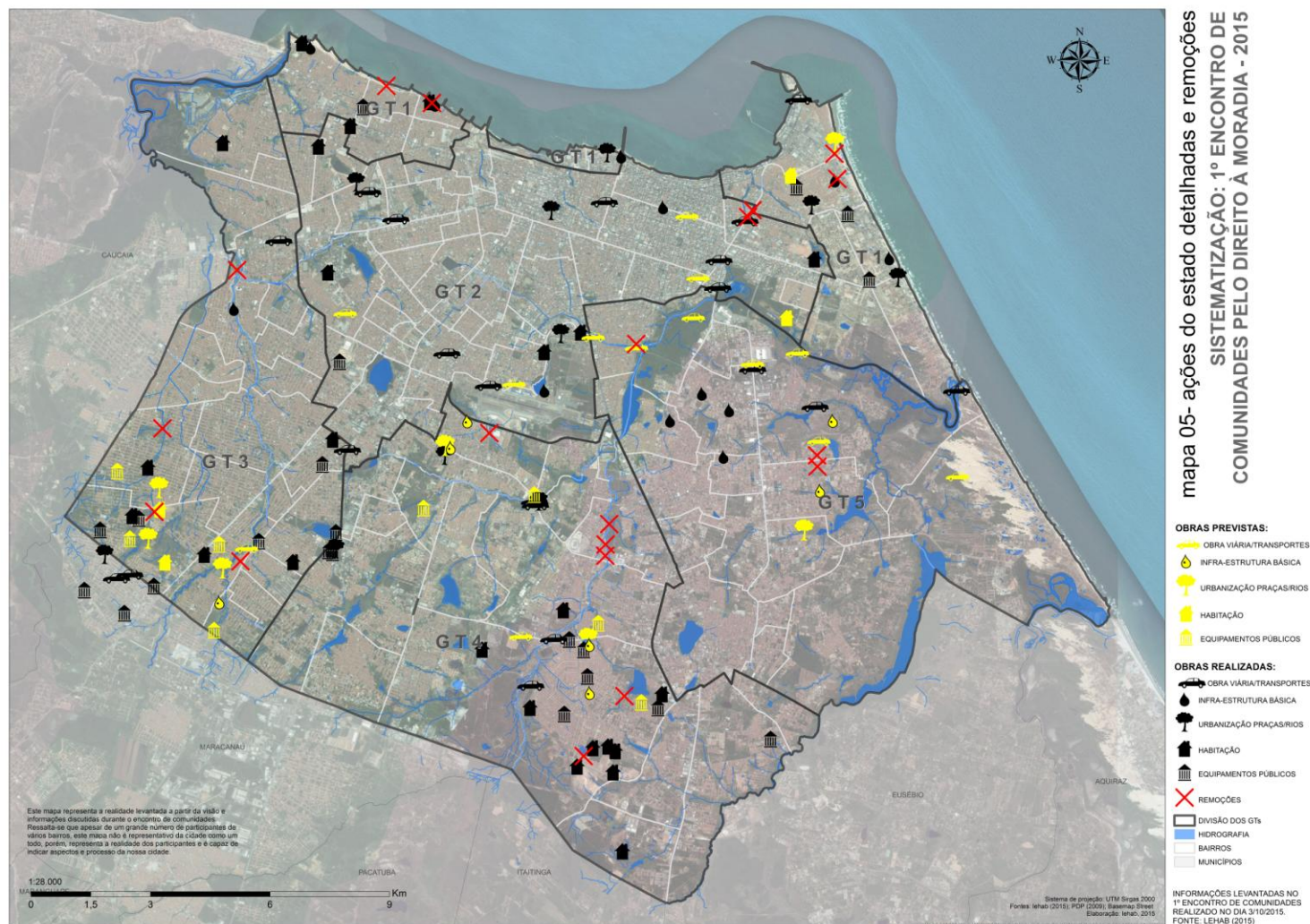
Fonte: LEHAB, 2015.

Mapa 13. Localização das obras realizadas, das obras previstas e das remoções



Fonte: LEHAB, 2015.

Mapa 14. Localização dos tipos de obras e das remoções



Fonte: LEHAB, 2015.

Em muitos casos, a justificativa apresentada pela Prefeitura para a dificuldade de atender as demandas habitacionais de uma determinada população ou de propor uma remoção para longe do local de origem é a falta de terrenos vazios nas áreas mais centrais. Como já vimos, o PLHIS-For identifica diversos terrenos vazios, bem localizados, com acesso à infraestrutura e adequados para a construção de habitação. No sentido de deixar os participantes a par desses terrenos, foi apresentado o mapa de vazios do PLHIS para que eles pudessem saber onde estão localizados.

A quinta e última etapa se configurou na construção de alternativas para a *Fortaleza que queremos*. Nessa etapa, os participantes ressaltavam o que eles gostariam que melhorasse na cidade de Fortaleza para que eles pudessem viver de forma mais digna. As sugestões apresentadas pelos participantes foram agrupadas em dois tipos: as ações voltadas para o poder público e as ações voltadas para a sociedade civil organizada. No que diz respeito às ações para o poder público, foram sugeridas: a regulamentação das ZEIS; a criação de novas ZEIS; ampliação da quantidade de ZEIS do tipo III; mais segurança nas comunidades; mais postos de saúde; preservação e manutenção do meio ambiente e áreas verdes; educação de qualidade; mais equipamentos culturais na periferia; ampliação da infraestrutura; mobilidade urbana visando ao pedestre; limpeza urbana; habitações para a população que não tem acesso; equipamentos ou ações que visem aos jovens da periferia; participação popular mais efetiva na produção da cidade. No que diz respeito à sociedade civil organizada, foram sugeridos: unificação das comunidades; mobilização; comunicação entre as comunidades; construção de associações de bairros; rearticulação dos movimentos de bairros; organização de encontros periódicos; encontros de formação por território; eventos de capacitação popular; junção de forças entre universidade e sociedade; promoção de debates nos bairros e reflexão sobre estratégias comuns (sociedades + comunidades + técnicos); levar o debate do plano diretor e seus instrumentos para as comunidades, movimentos e técnicos; construção de material de formação acessível à população; ocupação de terras ociosas e terrenos vazios (que não estão cumprindo sua função social); ir às ruas; acompanhar os processos de planejamento atuais da Prefeitura para o município; focar e concentrar forças no processo do Fortaleza 2040; acompanhar os processos de formulação das operações urbanas consorciadas e informar a população do entorno; leis de iniciativa popular; e articulação com o Ministério Público.

No dia 7 de novembro de 2015, foi realizado, também pelo LEHAB, o 2º Encontro de Comunidades pelo Direito à Moradia no mesmo local. O objetivo desse encontro foi fazer um repasse dos resultados do primeiro encontro e oferecer um espaço para que os movimentos e

participantes do encontro anterior pudessem continuar o debate e a articulação da luta pelo direito à moradia digna.

É interessante perceber que várias das precariedades apresentadas pelos técnicos do PLHIS-For foram identificadas pela população que vive na pele as agruras diárias de se viver de forma precária. Apesar da situação insatisfatória da moradia em grande parte da Cidade, as ações do Estado e da Prefeitura, em muitos casos, não vão no sentido de minimizar os problemas da moradia, como foi possível perceber. O descompasso entre política urbana e habitacional resulta em um verdadeiro fracasso das ações do governo no que diz respeito à questão da moradia. Apesar do quadro alarmante, é de certa forma animador perceber que os movimentos continuam se articulando e lutando pelos seus direitos.

Considerações finais

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nenhum momento, alimentamos a intenção de chegar a uma resposta definitiva para a questão da moradia na contemporaneidade. Entretanto, o fio condutor oferecido pela questão da moradia foi desenvolvermos uma análise abrangente acerca da estrutura e dos problemas urbanos de uma metrópole contemporânea situada em um país da periferia do capitalismo. Examinamos os agentes sociais que compõem essa cidade e que nela atuam, as motivações de seus conflitos de interesse e, principalmente, o impacto da ação normativa do Estado sobre o espaço de morar. Mais do que propor uma solução, tivemos o intuito de explorar uma problemática e fornecer elementos para uma crítica que, se não é capaz de resolver as questões que aponta, contribui para o seu devido dimensionamento. Partimos do pressuposto de que, enquanto não soubermos qual é o tamanho do problema que temos de enfrentar, não teremos a menor chance de fazê-lo a contento, uma vez que a questão das dimensões desse problema continuará a fazer parte de todas as soluções que seremos capazes de encontrar.

Não obstante, podemos sugerir algumas respostas para os questionamentos levantados ao longo deste percurso. Do ponto de vista conceitual, o direito à moradia é considerado neste trabalho um direito natural dos seres humanos. Esse direito pressupõe o que é justo e incorpora a noção de uma justiça superior e anterior ao justo legal, ou seja, ao direito positivo estatal. Essa forma de ver a moradia inscreve na concepção pluralista do direito, para a qual as normas produzidas pelo Estado são apenas uma das formas de direito que podem existir.

O direito à moradia, hoje presente nas ordens jurídicas nacional e internacional, passou por um longo processo para ser consagrado em lei. Esse processo teve como foco o conflito de interesses entre os diversos agentes concernidos na luta por moradia digna. Podemos afirmar que o direito à moradia é, em grande medida, fruto do conflito entre esses agentes. O impacto das pressões sobre o Estado depende de muitos fatores e, basicamente, da correlação de forças entre as classes e grupos sociais em luta. O Estado possui diversas formas de lidar com essa pressão, entre as quais, pode acionar diferentes mecanismos de dispersão das contradições sociais. A ineficiência da política habitacional brasileira, analisada de forma breve no Capítulo 2 deste trabalho é, em parte, consequência da aplicação pelo Estado de mecanismos de dispersão das contradições, sem nunca, de fato, procurar uma solução efetiva para o problema.

No Brasil, a partir da década de 1980, a ação dos movimentos sociais urbanos foi significativa para a ampliação do aparato legal de proteção ao direito de morar. A Constituição Cidadã e o Estatuto da Cidade foram conquistas legislativas significativas para um avanço na garantia desse direito. Os planos diretores responsáveis por operacionalizar a Constituição e o Estatuto também são importantes ferramentas municipais que estabelecem instrumentos relevantes para a garantia do direito à moradia. Em Fortaleza, o PDPPFor traz diversos instrumentos, entre os quais, estão as ZEIS, ampliando a oferta de terrenos centrais na cidade para a moradia da população de baixa renda. Porém, essa legislação, no caso da cidade de Fortaleza, não visou exatamente aos fins a que se propunha, mas serviu antes para dispersar o conflito social em torno da moradia ou mantê-lo em um “estado de latência.” Apesar de se configurar como legislação simbólica, a incorporação das ZEIS no PDPPFor não foi totalmente ineficiente, pois serviu de argumento a comunidades e movimentos sociais para a defesa no caso de violações do direito de morar. De todo modo, é inegável que a legislação a respeito da moradia tem um papel importante na garantia do direito de morar, porém é preciso atentar para os casos em que se configura puramente como legislação simbólica.

Do ponto de vista empírico, a análise das plantas elaboradas para Fortaleza no século XIX mostrou que, já nessa época, as habitações precárias estavam presentes no tecido urbano da cidade, tendo em vista que, mesmo de forma precária, foram representadas em algumas das plantas de ordenamento. Apesar de a moradia se configurar como um problema para a cidade desde a sua formação, a prioridade inicial do planejamento foi concedida ao embelezamento e à circulação de pessoas e mercadorias, através da criação de vias radiais e de um traçado urbano em xadrez. De fato, até então, não havia nenhum instrumento normativo de proteção da moradia, o que explica em parte a sua desconsideração pela política local de ordenamento urbano. Por outro lado, a organização social da época ainda não havia despertado para o fato de que a moradia é um bem jurídico essencial, que deve ser protegido como direito humano básico universal.

A investigação realizada nos planos diretores municipais revelou que a finalidade principal de alguns planos é de caráter político e não de caráter especificamente normativo-jurídico. O Estado se utiliza da legislação simbólica como forma de dispersar os conflitos sociais e, de modo mais amplo, para manter a dominação de classes. De outro lado, a questão da moradia tem sido pouco considerada, sendo muitas vezes negligenciada nos planos urbanos pensados para Fortaleza. No conteúdo dos planos, a moradia é sempre tratada de forma insatisfatória e parece desconectada da realidade social experimentada pela população. Apesar desse quadro, quando comparamos os diversos planos, identificamos um certo avanço

normativo na legislação municipal no que diz respeito à proteção do direito à moradia, principalmente no último plano diretor elaborado após o Estatuto da Cidade.

O conflito travado entre as forças sociais pela moradia na capital foi sempre muito presente. A conquista da garantia do direito à moradia em Fortaleza foi, em parte, fruto dos conflitos sociais travados pelos agentes envolvidos nesse processo, com especial destaque para os grupos sociais excluídos. Esse grupo social é o mais atingido pelo descasco público e privado com o direito à moradia digna e a todo o aparato que engloba. São pessoas que, desde muito cedo, aprendem que a luta é essencial para a conquista de direitos, como dizem em coro quando se reúnem: “só a luta muda a vida”.

Entendida como construção social, cultural e histórica, a moradia precisa ser analisada tendo em consideração os aspectos temporal e espacial. Apesar de a legislação ter avançado, o quadro da moradia em Fortaleza tem se agravado ao longo dos anos. O diagnóstico do PLHIS-For demonstra que quase metade da população vive em assentamentos precários, da qual uma boa parte está em área de risco. Uma assustadoramente grande parte da população local mora de forma irregular. A análise da realidade da moradia revela, de um lado, pela visão técnica e, de outro, pela visão da população, acima de tudo, o distanciamento entre o que é proposto pela lei e o que vem sendo efetivamente assegurado em termos de melhoria das condições de moradia para todos.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão urbana: fortaleza 1960-1992**. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12079/1/TESE%20VERA%20MAMEDE%202008.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

ARAGÃO, Thêmis. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: história e perspectivas**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 5 de março de 2010. Impresso/Meio digital. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/TesesDissertacoes/DissertThemiss.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. **Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante**. 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171> Acesso em: 21 fev. 2016.

AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, Eli (Org.). **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. Série Debates Urbanos, Volume IV, p. 67-114.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BAUMEISTER, R. Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung, 1876. In: CALABI, Donatella. **História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares**. Tradução: Marisa Barda, Anita Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2012. p. 43.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann tropical**. Rio de Janeiro: SMCTT, 1990.

BENÉVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Editorial Presença, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOMENY, Helena. **Os intelectuais da educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social No Brasil (1930-1964). **Análise social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

_____. Do "Projeto Moradia" ao programa "Minha Casa, Minha Vida". **Revista Teoria e Debate**, v. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2016.

BRAZIL, Amíria; PONTE, Thais Oliveira. Plantas e planos urbanísticos propostos para a cidade de Fortaleza: o concebido e o não construído. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO À PESQUISA DA UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, 19., Fortaleza, CE, 2013. **Anais...** Fortaleza: Ed. UNIFOR, 2013.

BRAZIL, Amíria; NASCIMENTO, José; COELHO, Dora; PONTE, Thais Oliveira. (Non) Urban Planning in Fortaleza: the effectiveness of the plans for the urban development of Ceara's State Capital until the first half of XXth Century. In: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY, 15., 2012, São Paulo. **Anais...** 2012.

CALABI, Donatella. **História do urbanismo europeu**: questões, instrumentos, casos exemplares. Tradução: Marisa Barda, Anita Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2012.

CAMPOS, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras**: seu controle ou o caos. São Paulo: Nobel, 1992.

CASTRO, José Liberal de. Cartografia urbana fortalezense na colônia e no império e outros comentários. In: **Fortaleza**: a administração Lucio Alcântara. Fortaleza, 1982, p. 50-81.

_____. Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade de Fortaleza. **Revista do Instituto do Ceará**. Fortaleza, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

CORREIA, Telma de Barros. **A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950**. São Carlos: RiMar, 2004.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução: B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2010.

FALCÃO, Joaquim. Justiça Social e Justiça legal: Conflitos de Propriedade no Recife. In FALCÃO, Joaquim (Org.). **Invasões urbanas: conflitos de direito de propriedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FARIAS FILHO, J. Hélio Modesto em Fortaleza: ressonância e resistibilidade do Urbanismo Moderno. In: SEMINÁRIO DOCOMOMO N-NE, 2., 2008, Salvador. **Anais...** Faculdade de Arquitetura da UFBA, 04 a 07 de junho de 2008.

FERREIRA, João Sette. W. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil Urbano. 1. ed. São Paulo: Fupam, 2012. v. 1.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução: Raquel Ramalhete. 37. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

_____. **Segurança, território, população**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Microfísica do poder**. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GONDIM, Linda. Quando os movimentos sociais se organizam: burocracia *versus* democracia nas associações de moradores. In: BARREIRA, Irllys; NASCIMENTO, Elimar. (Org.). **Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem**. Rio de Janeiro: Notrya, 1993. p. 67-91.

_____. Os movimentos sociais urbanos: organização e democracia interna. **Sociedade e Estado**, v. VI, n. 2, jul.-dez. 1987, p. 129-159.

GOUVEIA, Alexandre Grassano. Direito natural e direito positivo. **Jus Navigandi**, publicado em 12/1998. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6/direito-natural-positivo>> Acesso em: 12 abr. 2016.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOBBSBAWN, Eric. **A era do capital**. Tradução: Luciano Costa Neto. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

JHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin

Claret, 2004.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota; ORIÁ, Ricardo. De Forte a Vila e Cidade (1603-1889). In: SOUZA, Simone; RIBEIRO, Francisco Moreira; PONTE, Sebastião Rogério; ORIÁ, Ricardo; JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota (Org.). **Fortaleza: a gestão da cidade. Uma história político-administrativa**. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Edição portuguesa traduzida a partir da edição francesa. Tradução Rui Lopo. 1. ed. Lisboa: Estúdio, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **Revista VeraCidade**, Ano IV, N° 4, 2009.

_____. Conhecer para resolver a cidade legal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci. (Org.). **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003. p. 78-93.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: L. Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MODESTO, Hélio. Plano diretor de Fortaleza. Aprovado pela Lei nº 2.128, de 20 de março de 1963. **Revista do Instituto do Ceará**, Fortaleza, 1964, p. 551-568.

MORAIS, Demóstenes. **Apontamentos sobre reforma urbana e produção social do habitat**. União Nacional por moradia popular, 2008. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135:apontamentos-sobre-reforma-urbana-e-producao-social-do-habitat&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68>. Acesso em: 18 mar. 2016.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PECHMAN, Robert Moses; RIBEIRO, Luís César. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultura: Brasiliense, 1985.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XII, p. 35-51, 2008.

PEQUENO, Renato; MOLINA, Arthur. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da Região Metropolitana de Fortaleza**. In PEQUENO, Luis Renato Bezerra (Org.). Como anda Fortaleza. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrôpole** (PUCSP), v. 14, p. 485-506, 2012.

PEQUENO, Renato. Mudança na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, Maria Clélia; PEQUENO, Renato. **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015a.

PEQUENO, Renato. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia; PEQUENO, Renato. **Fortaleza: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015b.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito Constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PONTE, Thais Oliveira. **Uma leitura crítica da política habitacional em Fortaleza: análise e proposta para o Poço da Draga**. Trabalho final de graduação. Fortaleza: UNIFOR, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, J. O. de Sabóia. Memorial Justificativo do Plano Diretor para a Cidade de Fortaleza. **Ric – Revista do Instituto do Ceará**. Fortaleza, 1955.

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

_____. O direito à moradia no Brasil e no mundo. **Oculum Ensaios**. Campinas, 2008, p. 147-163.

_____. Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Cadernos Pólis, 4, 2001.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 15. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1982.

RUFINO, Maria Beatriz. **Incorporação da metrópole**: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim (Org.). **Invasões urbanas**: conflitos de direito de propriedade. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

_____. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Polis: Max Limonad, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo, Malheiros Editore, 1998.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Ed., 1992.

SÓFOCLES. **Antígona**. Porto Alegre: L&PM, 1999.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Pensando a Política Nacional de Habitação para a Diversidade das Famílias e dos Municípios Brasileiros. In: BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (Org.). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**: Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. 1. ed. Recife: FASE-PE/Observatório das Metrópoles, 2009. p. 133-166.

_____. Política Habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife In: **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras**: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 1. ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007^a. p. 114-149.

_____. Habitação: Bem ou Direito? O Dilema da Promoção Pública da Habitação Popular. In: BARREIRA, Irllys; NASCIMENTO, Elimar. (Org.). **Brasil urbano**: cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya, 1993. p. 67-91.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação:** notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. Cadernos Metr pole, n  9, pp. 165-171, 2003.

VALLADARES, Lúcia. **Passa-se uma casa:** análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1978.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** Flávio Villaça: Urbanista, 7 agosto 2005. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br/pde/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. **Processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DOCUMENTAIS

BRASIL. **Lei n  601, de 18 de setembro de 1850.** Lei de Terras, 1850.

_____. **Emenda Constitucional n  26.** Altera a redação do art. 6  da Constituição Federal. Casa Civil. Brasília, 2000.

_____. **Lei n  10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Casa Civil. Brasília, 2002.

_____. **Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade e Legislação correlata. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Org. Editoria Jurídica da Ed. Manole. Baurueri: Manole, 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Projeto de lei 73/60. **Autoriza o Executivo a contratar com o arquiteto Hélio Modesto os serviços de elaboração do Plano Diretor de desenvolvimento de Fortaleza.** 01.06.1960.

FORTALEZA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza.** Consórcio Serete S. A.; Engenharia SD Consultoria de Planejamento Ltda.; Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, 1972.

_____. **Fortaleza:** A Administração L cio Alcântara. Fortaleza, 1982.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano.** Fortaleza. Lei n  7 061 de 16 de janeiro de 1992.

_____. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza.** 3. ed.1995.

_____. **Plano Diretor Participativo.** Fortaleza, 2009.

_____. HABITAFOR. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Fortaleza:

HABITAFOR, 2013a.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Decreto n° 13.241 de 21 de outubro de 2013.** Institui o Comitê Técnico Intersectorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Fortaleza, 2013b.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Parecer n° 17.** Fortaleza, 2014

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Decreto de regulamentação das ZEIS.** Fortaleza, 2015a.

_____. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS.** Fortaleza: Iplanfor, 2015b.

_____. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Fortaleza 2040.** Disponível em: <www.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2015c.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei n° 10.335.** Fortaleza, 2015d.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial.** 1965. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/lex81.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

_____. **Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.** 1979. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

_____. **Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos.** Vancouver, 1976. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver/view>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em 05 junho 2016.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Paris, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 5 jun. 2016.

_____. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

ONU. **Declaração Universal do Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.comitepaz.org.br/download/Declaração%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

RIBEIRO, José Otacílio Sabóia. **Remodelação e extensão da cidade de Fortaleza. Plano Geral.** Divisão Nomenclatura dos Bairros. Sistema de Avenidas e de Espaços Livres. 1948.

UNESCO. **Declaração sobre Raça e preconceito Racial.** Paris, 1978. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO-Organização-das-Nações-Unidas-para-a-Educação-Ciência-e-Cultura/declaracao-sobre-a-raca-e-os-preconceitos-raciais.html>>.
Acesso em: 4 jun. 2016.