

ano 24 – n. 98 | outubro/dezembro – 2024
Belo Horizonte | p. 1-224 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v24i98
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
I-ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CUD: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos
Revisão: Bárbara Ferreira
Diagramação: Derval Braga

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES – Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Morar e resistir: a insurgência popular pelo direito à moradia na cidade de Fortaleza/CE

Living and resisting: the popular insurgence for the right to housing in the city of Fortaleza/CE

Lara Cruz de Almeida*

Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil)
laracruzdealmeida@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-0977-2852>

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro**

Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil)
meloligia@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7987-4381>

Samuel Monteiro Bezerra***

Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE, Brasil)
samuel_mbezerra@outlook.com
<https://orcid.org/0009-0005-0436-5781>

Recebido/Received: 18.06.2024 / 18 June 2024

Aprovado/Approved: 13.09.2024 / 13 September 2024

Como citar este artigo/*How to cite this article*: ALMEIDA, Lara Cruz de; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BEZERRA, Samuel Monteiro. Morar e resistir: a insurgência popular pelo direito à moradia na cidade de Fortaleza/CE. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 98, p. 65-84, out./dez. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i98.2006.

* Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (Fortaleza/CE, Brasil). Advogada.

** Professora da graduação e da pós-graduação em Direito e da graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza/CE, Brasil). Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Mestra em Direito do Estado pela PUC-SP.

*** Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (Fortaleza/CE, Brasil). Advogado.

Resumo: A presente textualidade almeja identificar a pertinência da atuação insurgente da população que se vê excluída de acesso ao seu direito social à moradia digna, especialmente a partir das experiências relevantes na cidade de Fortaleza/CE, da década de 2010 em diante. Para tanto, discorre-se, inicialmente, sobre a possibilidade da insurgência popular na busca pela efetivação do direito à moradia e, em seguida, analisa-se o cenário local em busca de experiências significativas sobre o tema. A pesquisa tem como metodologia a abordagem qualitativa, uma vez que se busca compreender o conhecimento acerca dos conceitos de planejamento insurgente, direito à moradia digna e política pública urbana. É essencialmente explicativa e exploratória, tendo em vista a intenção de compreender a relação entre os temas descritos. Utiliza-se de pesquisa bibliográfica, com foco em artigos e livros sobre o tema, além da legislação brasileira pertinente. Denota-se, ao fim, que as experiências de insurgência popular na cidade de Fortaleza/CE se mostram como um caminho alternativo na busca pela efetivação do direito social à moradia digna. Alternativa não exclusiva ao dever estatal de elaboração, implantação e revisão da política urbana.

Palavras-chave: Direito à moradia. Insurgência popular. Planejamento insurgente. Cidade de Fortaleza. Direito à cidade.

Abstract: This text aims to identify the relevance of the insurgent action of the population that finds itself excluded from access to its social right to decent housing, especially based on relevant experiences in the city of Fortaleza/CE, from the 2010s onwards. Initially, the possibility of popular insurgency in the search for the realization of the right to housing is discussed and, then, the local scenario is analyzed, in search of significant experiences on the topic. The research has a qualitative approach methodology, as it seeks to understand knowledge about the concepts of insurgent planning, the right to decent housing and urban public policy. It is essentially explanatory and exploratory, considering that it seeks to understand the relationship between the themes described. Bibliographical research is used, focusing on articles and books on the topic, in addition to relevant Brazilian legislation. In the end, it is noted that the experiences of popular insurgency in the city of Fortaleza/CE appear to be an alternative path in the search for the realization of the social right to decent housing. Non-exclusive alternative to the state's duty to prepare, implement and review urban policy.

Keywords: Right to housing. Popular insurgency. Insurgent planning. City of Fortaleza. Right to the city.

Sumário: 1 Introdução – 2 Direito à moradia: por que insurgir é uma opção? – 3 Morar e resistir: um olhar sobre a cidade de Fortaleza/CE – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito universal. Em 1966, foi aprovado, em âmbito internacional, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que previa, em seu artigo 11, que “os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida”. Portanto, a moradia adequada foi declarada um direito diretamente vinculado ao desenvolvimento.

Por outro lado, a Agenda Habitat, relevante documento internacional produzido na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, no ano de 1996 em Istambul, teve como tema a Adequada Habitação para Todos e

o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização. Nesse documento foram estabelecidos princípios, metas, compromissos e um plano de dimensão global orientando as atuações nacionais e internacionais sobre as melhorias dos assentamentos humanos, em especial dos grupos mais vulneráveis, nas duas primeiras décadas do século XXI. Tal agenda foi aprovada, em consenso, pelos países participantes da Conferência, entre eles o Brasil, os quais se comprometeram a programar, monitorar e avaliar os resultados do seu Plano Global de Ação.

No Brasil, o direito à moradia adequada foi reconhecido expressamente como um direito fundamental social no texto constitucional a partir da Emenda nº 26/2000. A legislação brasileira trata da proteção ao direito à moradia de maneira significativa em vários textos normativos, possuindo firme arcabouço jurídico construído em torno do direito fundamental à moradia, envolvendo, inclusive, a participação dos setores públicos e privados no atendimento de tal demanda.

Diante disso, indaga-se: sendo o direito social à moradia digna um dever estatal na elaboração, implantação e revisão da política urbana, a insurgência popular na busca pela efetivação de direitos desta natureza deve ser uma opção? Como os movimentos insurgentes pelo direito à moradia devem ser entendidos pelo Direito? Na cidade de Fortaleza/CE, quais seriam as experiências significativas sobre o tema?

Neste contexto, o presente estudo almeja identificar a pertinência da atuação insurgente da população que se vê excluída de acesso ao seu direito social à moradia digna, especialmente a partir das experiências relevantes na cidade de Fortaleza/CE, da década de 2010 em diante. Para tanto, discorre-se, inicialmente, sobre a possibilidade da insurgência popular na busca pela efetivação do direito à moradia e, em seguida, analisa-se o cenário local em busca de experiências significativas sobre o tema.

A pesquisa tem como metodologia a abordagem qualitativa, uma vez que se busca compreender o conhecimento acerca dos conceitos de planejamento insurgente, direito à moradia digna e política pública urbana. É essencialmente explicativa e exploratória, tendo em vista a intenção de compreender a relação entre os temas descritos. Utiliza-se de pesquisa bibliográfica, com foco em artigos e livros sobre o tema, além da legislação brasileira pertinente.

2 Direito à moradia: por que insurgir é uma opção?

A Constituição Federal de 1988, como reflexo de seu tempo, previa o direito à moradia no rol das garantias dos trabalhadores urbanos e rurais, inscrito em

seu artigo 7º. A partir do ano 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, o direito fundamental à moradia foi expressamente positivado no rol das garantias sociais, inscrito no artigo 6º.

Para além de um avanço formal, denota-se que a dimensão jurídica dada ao direito fundamental social à moradia implica diretamente seu conteúdo, uma vez que acentua as condições subjetivas a que todos os cidadãos devem ter acesso.¹ Além disso, reflete verdadeiro mandamento constitucional de prestação positiva estatal a fim de viabilizar a efetivação de tais direitos.²

Portanto, ao abrigar o direito social à moradia digna, a Constituição Federal imputa orientação para uma postura ativa do Estado, mediante ações substantivas que protejam e concretizem tal direito em benefício do bem-estar social de toda a coletividade.³ Entretanto, o exercício dos poderes públicos para promover tal direito passa pelo campo das disputas e das decisões políticas, envolvendo, ainda que indiretamente, questões sobre distribuição e redistribuição de riquezas.⁴

Ao situar o debate sobre a Administração Pública e a política pública urbana, exsurtem as assimetrias no acesso a direitos, bens, recursos e meios de acesso sobre a forma de ocupação do solo urbano e, por outro lado, a forma de organização espacial, que, no Brasil, reflete e reforça a tendência histórica de concentração de terra e de renda, segregação social e administrativa, alimentando a inacessibilidade à infraestrutura e aos serviços públicos que podem promover vida digna.⁵

Sobre o tema, a partir da década de 2000, o cenário macroeconômico brasileiro favoreceu a ascensão de um governo federal comprometido com a bandeira da reforma urbana, o que provocou mudanças no processo de produção das cidades,⁶

¹ Sobre a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais sociais: HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 11, n. 3, p. 404-436, set./dez. 2019; VIEIRA, Luciano Pereira; FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Adjudicação judicial de direitos sociais: do necessário deslocamento do eixo dos direitos públicos subjetivos para a pretensão metaindividual a políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 253-272, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1356.

² GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, ano 4, n. 11, p. 53-74, maio/ago. 2015, p. 61.

³ Acerca da relação entre moradia e bem-estar social: FORNS I FERNANDEZ, Maria Victória. Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas. *Revista de Investigaciones Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 3, p. 579-618, set./dez. 2022. DOI: 10.5380/rinc.v9i3.88558.

⁴ GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, ano 4, n. 11, p. 53-74, maio/ago. 2015, p. 61.

⁵ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). *Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva*. Curitiba: Íthala, p. 221-234, 2020, p. 6.

⁶ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 45.

notadamente com a promulgação de um arcabouço jurídico que permitisse a atuação executiva na formulação e na implementação da política urbana quanto ao direito à moradia. Destacam-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Sistema Nacional de Habitação (Lei nº 11.124/2005) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009).

Rompeu-se, portanto, com o modelo de segregação centro-periferia anterior, em que a política habitacional corresponde à vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH), que tendia a transferir os moradores de assentamentos precários de uma área efetivamente urbanizada para grandes conjuntos localizados além das fronteiras da cidade e, portanto, em áreas desprovidas de serviços urbanos.⁷

O Estatuto da Cidade, por exemplo, descreve um rol de instrumentos ao Poder Público dispostos a dar condições para planejar e implementar ações e modificações urbanas, permitindo a justiça social, organizando os espaços habitáveis e estabelecendo normas gerais de Direito Urbanístico, tudo no horizonte da concretização da função social da cidade e tendo como pressuposto fundamental a participação social no planejamento das políticas públicas urbanas.⁸

No entanto, alterado o arcabouço jurídico, a realidade política e econômica brasileira permaneceu estruturada sobre as heranças coloniais que deram base à formação capitalista de viés neoliberal.

Tanto é assim que, desde meados da década de 1990, a cidade passou a ser tratada como mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo com outras cidades, o que tem ensejado o chamado *marketing* urbano,⁹ que se impõe como determinante ao processo de planejamento e de gestão de cidades.¹⁰

Esta tendência, que aproxima Poder Público e iniciativa privada no âmbito do planejamento municipal, tem gerado consequências diferentes das desenhadas pela

⁷ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 47.

⁸ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 69.

⁹ Sobre o uso de novas tecnologias no âmbito das cidades, para diversas finalidades, e o conceito de *smart cities*, ver: CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 201-232, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1609; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La era de las Smart Cities: patrimonio y cultura como nuevos ejes vertebradores. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 11-40, jul./set. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i93.1863.

¹⁰ VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 2.

legislação brasileira, encobrindo e, em alguns casos, aprofundando as desigualdades urbanas existentes sob a roupagem da evolução crescente e linear das cidades.

Tal aproximação entre Estado e mercado está associada ao chamado “empreendedorismo urbano”, em que as organizações da sociedade civil e os interesses privados são mobilizados para promover ou para administrar o desenvolvimento das cidades, adotando um viés empresarial para a gestão urbana.¹¹

A venda da cidade é, necessariamente, a venda de atributos específicos que constituem, direta ou indiretamente, insumos valorizados pelo capital internacional, tais como espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança, dentre outros.¹²

Neste contexto, os agentes econômicos que atuam diretamente com o poder público municipal não se limitam a exigir a possibilidade de acesso a um espaço público preexistente, mas buscam formas de exercer o direito de construir coletiva e progressivamente um espaço público imaginado e mais democrático, visto e apropriado na forma de um “comum”.¹³

Denota-se, muitas vezes, uma espécie de confluência maldosa entre os interesses dos setores ligados ao projeto democrático e aqueles ligados ao capital imobiliário, no sentido de que ambos reivindicam a diminuição da centralidade do Estado no processo decisório, desde a tramitação da proposta de lei do Estatuto da Cidade, no período pós-Constituição.¹⁴

Não que a presença da população cidadina no âmbito de discussões e decisões sobre a política urbana local não seja necessária e obrigatória, até por força legal. A autodeterminação política age como critério de validade e de legitimidade das decisões político-administrativas de conteúdo urbano, servindo como orientação na construção de uma cidade menos desigual, desde que promova desenvolvimento sem fomentar a precarização da vida humana.¹⁵

¹¹ PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021, p. 637.

¹² VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 3.

¹³ PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021, p. 644.

¹⁴ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 5.

¹⁵ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017, p. 9.

A participação, inclusive, pode se efetivar de diferentes maneiras: seja no exercício da democracia semidireta, com a participação em audiências, consultas e reuniões públicas, como também ocupando espaços deliberativos, tais como os conselhos, conferências e fóruns, por exemplo.

Entretanto, a participação institucional pode se afastar da autonomia cidadã quando usada para legitimar uma agenda preestabelecida, ao invés de fornecer ferramentas de decisão para os moradores, de modo que eles possam estabelecer e modificar regras.¹⁶ Dessa forma, a participação em planejamento urbano pode ser usada para dominar e homogeneizar as pautas.

O debate público só terá potencial de transformação se considerar reivindicações de grupos vulneráveis na construção de políticas públicas. Na realidade das cidades brasileiras, no entanto, as demandas da população que ocupa o território de maneira informal, em *status* de irregularidade fundiária, não costumam ser consideradas no debate político institucional hegemônico.¹⁷

É neste contexto que se emerge a possibilidade da insurgência popular, a fim de ampliar a possibilidade de participação dos interesses daqueles que estão à margem do projeto liberal para as cidades, não como forma de esgotar a via institucional.

Muitas vezes é difícil identificar a camuflagem posta pelo capital imobiliário à gestão democrática das cidades, revestida pelo universalismo otimista neoliberal. Tornam-se necessárias, portanto, ações de resistência coordenada aos processos de apropriação do espaço público pela lógica mercantilista e privatizante.

Historicamente, o processo de urbanização no Brasil seguiu um formato de ocupações irregulares, periferização dos centros urbanos, ao lado da formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas.¹⁸ Essa realidade, marcada pela exclusão social e pela segregação espacial, pode ser chamada de urbanização da pobreza, processo que tem causado, ao longo do tempo, impactos socioambientais equiparáveis às consequências dos grandes desastres naturais.¹⁹

¹⁶ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 6.

¹⁷ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 6-7.

¹⁸ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* (org.). *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, p. 59-65, 2021, p. 62.

¹⁹ BRAGATTO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo; ROMANGUERA, Daniel Carneiro Leão. Cidade moderna/colonial e Desenvolvimentismo: Uma Crítica do Cenário Urbano Brasileiro a partir do Pensamento Decolonial. *Revista do Direito à Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 539-562, 2019, p. 545-546.

A cidade, enquanto associação de pessoas que se relacionam em função de seus interesses difusos, coletivos, subjetivos e individuais, está na busca incessante pela igualdade material e pelo direito de viver bem.²⁰ Embora caiba ao Poder Público implementar a política urbana descrita pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional pertinente, a atuação técnica, nem sempre democrática, muitas vezes tecnocrática ou a serviço, exclusivamente, do mercado econômico, pode ser indício claro de ineficiência e de ineficácia neste propósito.

Isto porque, ao longo da historiografia jurídica latino-americana, a construção da concepção de cidadania foi marcada por uma tradição de iniciativa estatal, com a concentração do poder político na esfera de atuação da figura burocratizada do Estado, resultando no desenvolvimento de uma verdadeira “estadania”.²¹ Tal influência não fica, por óbvio, restrita ao âmbito da conceitualização de cidadania, ela perpassa toda a noção de democracia e de participação popular nos processos públicos.

A longa tradição do cientificismo e do eurocentrismo deu origem a uma ideia de universalismo abstrato, encarado como o ápice do desenvolvimento humano. Dentro dessa lógica, modelos de desenvolvimento científico, político e econômico são exportados dos países norte-cêntricos ao sul global, desconsiderando qualquer possibilidade de projetos de emancipação elaborados pelos sujeitos destas zonas globais.²²

O chamado universalismo abstrato é um tipo de particularismo que se estabelece como hegemônico e se apresenta como desincorporado, desinteressado e sem pertencimento a qualquer localização geopolítica.²³ A visão descontextualizada da história é fruto da formação política liberal, em toda a sua pretensão de eternidade, pois o seu otimismo visa impor suas cláusulas como universais e as únicas capazes de garantir direitos justos aos cidadãos.²⁴

Nas democracias modernas, observa-se a crescente desconfiança gerada pelo descompromisso público dos representantes eleitos e suas instâncias

²⁰ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). *Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva*. Curitiba: Íthala, p. 221-234, 2020, p. 5-6.

²¹ OLIVEIRA, Laís Gonzales de. A (e)(in)volução da concepção ampliada e participativa de cidadania no Brasil sob o novo constitucionalismo e o Pensamento decolonial latino-americano. In: ROCHA, Paulo Henrique Borges da et al. (org.). *Decolonialidade a partir do Brasil*. Volume IV. Belo Horizonte: Dialética, 2020, p. 127.

²² COSTA, Joaze Bernardino et al. (org.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2018, p. 13.

²³ COSTA, Joaze Bernardino et al. (org.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2018, p. 13.

²⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 6.

representativas, causando um desinteresse pela participação ativa, considerada incapaz de transformar a gestão pública.²⁵

Por isso, o planejamento insurgente se apresenta como alternativa na medida em que tem lugar entre comunidades subordinadas, sejam assentamentos informais, sejam regiões populares que se encontram historicamente à margem do planejamento estatal. Essa tradição busca abrir a teorização do planejamento a outras formas de ação para incluir não apenas formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes em espaços de ação nos quais são convidados a compor.²⁶

Essa forma de circulação de poder partindo da periferia em direção ao centro do sistema político não é a regra. Entretanto, verifica-se que, em determinadas circunstâncias, a mobilização da esfera pública por parte de atores provenientes da sociedade civil foi capaz de inverter a circulação oficial de poder, de modo que contribuições advindas desses sujeitos foram incorporadas pelo sistema político e pela ordem jurídica.

Esse feito depende da capacidade de grupos advindos da sociedade civil de detectar e interpretar problemas sociais, mobilizar-se coletivamente a ponto de influenciar a opinião pública e, conseqüentemente, pressionar o Estado a articular uma determinada forma de intervenção pública ou promover a renovação da ordem jurídica.²⁷

As esferas públicas informais, compreendidas como as redes de comunicação informal localizadas no interior da sociedade civil que contribuem para a formação da opinião e da vontade, constituem a periferia do sistema, mas não por isso devem ser excluídas da gestão democrática urbana. Atuam, nessa instância, associações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, instituições culturais e religiosas, mídia, dentre outros.²⁸

É interessante notar, inclusive, como esta população historicamente marginalizada do mundo da legalidade do morar dignamente se apropria das normas

²⁵ FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022, p. 113.

²⁶ MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, set./dez. 2016, p. 367-368.

²⁷ PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021, p. 633.

²⁸ PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021, p. 632.

que regem a questão fundiária urbana, não somente quanto ao direito social à moradia, mas também quanto ao direito individual à propriedade privada, inscrito no artigo 5º, inciso XXII, e no artigo 170, inciso II, ambos da Constituição Federal de 1988, criando seus próprios conceitos de conduta legítima.²⁹

O poder público, muitas vezes, ao enfatizar a habitação como um direito, passa a negar a sua condição de bem de mercado. Por sua vez, a população, na sua luta pelo direito à habitação, parece pretender também o direito de acesso ao bem de mercado.³⁰

Ao concretizarem uma ocupação urbana, seja pela posse de lotes vazios, seja por algum processo de regularização fundiária previsto em lei, esta população entende estar realizando não só um direito relacionado à moradia, mas também à propriedade do bem, passando a exercer os poderes inerentes a tal direito, inclusive dispondo do bem e o utilizando como objeto que pode ser negociado em um mercado.³¹

Tal comportamento, comum, mas não definitivo como regra, é visto socialmente como ato desviante, taxado como ilegal, enquanto produto de um processo da ação coletiva.³² Noutras palavras, um ato desviante poder iniciar-se através de um impulso aleatório de experimentar algo novo, tornando-se, posteriormente, um gosto estabelecido por algo já conhecido e experimentado, mas estigmatizado socialmente como negativo, irregular ou ilegal, ainda que não o seja formalmente.³³

No âmbito urbanístico, denota-se que toda a coletividade sofre prejuízos com o urbanismo exclusivamente econômico, mas principalmente os mais pobres são afetados, por terem poucas opções em termos de localização na cidade e na qualidade dos espaços ocupados. Esta população encontra formas de superar essa desvantagem ao usar o seu potencial imaginativo e os recursos locais para melhorar as suas condições de vida à revelia do que pensam e projetam os profissionais do urbano.³⁴

²⁹ CAVALCANTE, Lara Capelo. Ocupações urbanas em Fortaleza: população nômade, direitos e moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 261-292, jul./dez. 2015, p. 264.

³⁰ CAVALCANTE, Lara Capelo. Ocupações urbanas em Fortaleza: população nômade, direitos e moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 261-292, jul./dez. 2015, p. 269.

³¹ CAVALCANTE, Lara Capelo. Ocupações urbanas em Fortaleza: população nômade, direitos e moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 261-292, jul./dez. 2015, p. 272.

³² CAVALCANTE, Lara Capelo. Ocupações urbanas em Fortaleza: população nômade, direitos e moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 261-292, jul./dez. 2015, p. 282.

³³ CAVALCANTE, Lara Capelo. Ocupações urbanas em Fortaleza: população nômade, direitos e moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 261-292, jul./dez. 2015, p. 286.

³⁴ FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022, p. 115.

Neste sentido, o planejamento urbano deve se decolonizar de modelos hegemônicos e observar, com atenção, o que ocorre na cidade, em espaços onde o Estado ou mesmo o setor privado não estão presentes.

3 Morar e resistir: um olhar sobre a cidade de Fortaleza/CE

A política urbana brasileira sofreu uma importante mudança de rumos no início da década de 2000. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, inicia-se um processo de renovação do marco legal urbano, numa renovação atuante basicamente em três campos: (i) a regularização fundiária, que assegura o direito à moradia aos habitantes de assentamentos consolidados; (ii) a indução de um desenvolvimento urbano visando a inclusão social e o combate à valorização imobiliária especulativa, enfrentando uma das maiores deficiências da política urbana brasileira; e (iii) a democratização da gestão territorial, a fim de permitir o controle social das decisões de planejamento.³⁵

Nessa perspectiva, é preciso que a urbanização seja conduzida de modo a se afastar dos comportamentos públicos predatórios que geram má condição de vida na cidade, desprovida de intervenções estatais eficientes e comprometida com a justiça e com o desenvolvimento econômico e social.³⁶

Infelizmente, o pouco avanço na implementação dos instrumentos de combate ao aumento especulativo do valor dos terrenos urbanos leva a uma contradição: o poder público investe esforços e recursos para reduzir o passivo urbanístico criado por uma lógica de produção de cidade excludente sem, no entanto, que essa mesma lógica seja alterada. Assim, o modo de urbanização não revela alternativa de acesso à moradia para as classes média e baixa, restando a esta população se submeter a aluguéis com preços abusivos, quando não, comprar ou ocupar imóveis em assentamentos informais, alimentando o ciclo vicioso da informalidade urbana.³⁷

No caso da cidade de Fortaleza, o Município iniciou o processo de revisão do Plano Diretor no começo da década de 2000.³⁸ Em 2005, após uma mudança de

³⁵ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 49.

³⁶ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* (org.). *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, p. 59-65, 2021, p. 61.

³⁷ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 49-50.

³⁸ MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Sousa. Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 67-85, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1343.

orientação da política local devido à ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão municipal, retirou-se a proposta de alteração do Plano enviada à Câmara Municipal pela gestão do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), fundamentando tal feito na ausência de participação popular em seu processo de elaboração.³⁹

Assim, em 2005, iniciou-se uma fase de repactuação do Plano Diretor de Fortaleza, atualmente denominado Plano Diretor Participativo (PDP), cuja versão final foi aprovada em fevereiro de 2009. Dentre outras, a ação dos movimentos sociais de moradia se concentrou em torno da aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas dotadas de serviços e infraestrutura urbana, enquanto os setores ligados à produção imobiliária formal defenderam o aumento de índices construtivos, potencializando a valorização imobiliária dos terrenos melhor servidos por redes de infraestrutura.⁴⁰

Com o lançamento do programa habitacional federal Minha Casa, Minha Vida, em 2009,⁴¹ a falta de alternativa para a produção de moradia de baixa renda em bairros dotados de infraestrutura ficou bastante evidente, o que passou a ocupar as páginas dos noticiários locais, no início de 2010. Num primeiro momento, a execução do programa para a faixa de 0 a 3 salários mínimos no Município de Fortaleza ficou abaixo do esperado, pois os terrenos dotados dos serviços urbanos, requeridos pelo programa, localizavam-se apenas nas áreas muito valorizadas, cujo preço inviabilizava a produção de unidades habitacionais de até 45 mil reais, como previa o programa à época.⁴²

Isso terminou por fomentar um processo de dispersão urbana, induzido por conjuntos habitacionais de baixa renda, muito semelhante ao que aconteceu no período de vigência do BNH.⁴³ Em março de 2010, uma alteração na resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) permitiu a flexibilização da norma,

³⁹ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 52.

⁴⁰ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 52.

⁴¹ MASTRODI, Josué; BARBOSA, Veronica Elisa Soares. Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 103-130, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1567.

⁴² FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 55.

⁴³ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 55.

viabilizando a construção de conjuntos habitacionais de baixa renda dentro do perímetro urbano de Fortaleza. O debate se centrou no alto preço dos terrenos como um entrave a seu andamento, não sendo mencionado, porém, à época, que os instrumentos de combate à especulação imobiliária seriam uma possível solução.⁴⁴

Esta breve retrospectiva ajuda a entender o tema e sua aplicação no âmbito local.

Atualmente, considerando ainda a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e outras questões conexas ao tema, as iniciativas institucionais de regularização fundiária na cidade de Fortaleza visam a segurança de posse e são conduzidas pela Habitafor, órgão municipal de Habitação, e apresentam uma série de limitações, em especial por atuarem apenas no âmbito jurídico, da legalização da propriedade.⁴⁵

Geralmente, são emitidos títulos individuais de propriedade, desconectados da necessidade de qualificação urbanística do território. Reforça a propriedade privada como modelo e empobrece suas políticas de direito à moradia ao se limitar a apenas uma das dimensões do processo de regularização fundiário pleno.⁴⁶

A exemplo disto, destaca-se o processo de regularização fundiária do Vila do Mar, bairro situado na orla de Fortaleza, que concentra a maior parte dos sete mil imóveis regularizados pela Prefeitura nos últimos oito anos. Ao analisar a planta dos lotes a serem regularizados, é possível constatar que a emissão de títulos individuais de propriedade está muito mais atrelada à resolução dos conflitos fundiários causados pela intervenção urbana do que ao comprometimento com a melhoria da qualidade de vida dos moradores.⁴⁷

Ademais, ainda na cidade de Fortaleza, verifica-se que os instrumentos de flexibilização de parâmetros urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas e a Outorga Onerosa de Direito de Construir e Alteração de Uso, têm sido amplamente utilizados como modo de planejar a cidade, enquanto, na verdade, são originalmente pensados para configurar intervenções pontuais no território. Tais práticas, que deveriam ser a exceção e não a regra, ocorrem com maior frequência em benefício

⁴⁴ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015, p. 56.

⁴⁵ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 9.

⁴⁶ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 10.

⁴⁷ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 11.

de grupos econômicos privilegiados, como é possível observar a partir de sua incidência espacial na cidade.⁴⁸

Esses instrumentos são pensados com o intuito de contribuir com a melhor distribuição de infraestrutura urbana pelo território, por meio de Parcerias Público-Privadas, mas têm sido implementados em áreas de renda mais alta, usualmente já bem servidas de infraestrutura urbana.⁴⁹

É neste contexto que se analisa a efetividade da insurgência popular pelo direito à moradia adequada em âmbito municipal. Identificar algumas das exitosas experiências na cidade de Fortaleza ajuda a pensar como a gestão urbana pode ser fiel ao seu princípio democrático, não somente viabilizando a participação popular, mas conferindo a esta população o empoderamento necessário para propor, reivindicar e implementar soluções próprias e criativas à realidade local.

As práticas de planejamento insurgente, a partir de 2014, da Comunidade Raízes da Praia, localizada no bairro Vicente Pinzon, acionaram o Poder Judiciário para respaldar e aprovar a legalidade do processo, além de determinar que o Poder Executivo cumpra com seu dever institucional sobre o tema da moradia digna.⁵⁰ A ocupação irregular, formatada sobre um assentamento informal, desde a sua concepção, organizou-se comunitariamente, dividindo o terreno em lotes iguais entre as famílias habitantes da localidade.⁵¹

Após episódios violentos de remoção forçada de parte da população ocupante da região, os moradores começam a se organizar também politicamente, com apoio de movimentos populares de luta por moradia e por associações de comunidades vizinhas, debatendo e conscientizando sobre os vazios urbanos, os direitos e os deveres das famílias ocupantes, a identificação clara de suas demandas, além do processo de politização para participação do PDP de Fortaleza no ano de 2009.⁵²

Na sequência, diversas foram as tratativas da Comunidade junto ao Poder Público Municipal, através de reuniões oficiais, notificações à Habitafor,

⁴⁸ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 13.

⁴⁹ PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021, p. 13.

⁵⁰ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio et al. Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 178.

⁵¹ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio et al. Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 176.

⁵² FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio et al. Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 164.

abaixo-assinados, dentre outros. Tudo visando uma solução legal e satisfatória para o problema daqueles que não tinham onde morar.⁵³ A situação começou a ganhar novos contornos favoráveis à Comunidade após a atuação junto a Defensoria Pública do Estado do Ceará, em 2017, a partir de Ação Civil Pública que previa o fornecimento de energia elétrica e a construção do conjunto habitacional, o que foi julgado favorável pelo Judiciário cearense.⁵⁴ Além disso, a Defensoria Pública Estadual ajuizou Ação de Usucapião Especial Urbano Coletivo.⁵⁵

Isto é, os moradores, constatando o potencial transformador dessas práticas na governança civil, reconhecem os avanços sociais alcançados por meio de um planejamento radical que ultrapassa o Estado.⁵⁶ Para tal, é fundamental perceber a importância da atuação das assessorias jurídica e arquitetônica junto à Comunidade, as quais elaboraram propostas urbanísticas para o local em total compasso com a necessidade dos moradores e com a legislação municipal de regência.⁵⁷

No mesmo sentido, destaca-se a organização de uma rede de associações no bairro Bom Jardim, durante a década de 2010, chamada de Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim, a qual se organizou em torno de comitês temáticos, responsáveis por monitorar a ação do Estado no território por meio da avaliação de políticas setoriais, que vão desde a política de saúde, segurança e educação, à moradia, saneamento e proteção ambiental.⁵⁸

Cada comitê comparou o objetivo inicialmente apresentado pelo Poder Público com os seus reais efeitos no território, elaborando relatórios que são apresentados para o grupo todo, além de publicados na *Internet*, por meio de redes sociais. À época, os gestores públicos foram chamados para responder questões identificadas em tais relatórios. Na eleição municipal de 2012, a Rede organizou um momento

⁵³ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 165.

⁵⁴ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 169.

⁵⁵ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 172.

⁵⁶ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 178.

⁵⁷ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 170.

⁵⁸ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Insurgent planning: insights from two decades of the Right to the City law in Fortaleza, Brazil. *In: IV World Planning School Congress*, Rio de Janeiro, 2016, p. 18.

com todos os candidatos a prefeito, que ouviram a apresentação da plataforma de lutas comunitárias dos moradores e assinaram um documento concordando que, uma vez eleitos, eles se comprometiam a honrar com aqueles compromissos.⁵⁹

Outro exemplo significativo se deu em 2010, quando o Poder Público Estadual anunciou uma parceria com uma empresa privada para a construção do Estaleiro Promar Ceará, no bairro Serviluz. O projeto do estaleiro pretendia remover boa parte da comunidade que mora na região. Logo, os próprios moradores se organizaram e articularam assembleias populares, reunindo grupos como conselhos populares e associação de moradores. A partir disso, iniciou-se uma atuação das escolas locais de *surf*, além do uso do audiovisual, da fotografia, da música e do teatro como ferramentas importantes no processo de sensibilização do Poder Público e na luta contra a construção do estaleiro, o qual efetivamente não foi construído.⁶⁰

Assim, as práticas insurgentes, também ditas contra-hegemônicas, ficaram evidentes pela capacidade de coletivização dos apoios envolvidos e pela concepção de estratégias que constroem soluções cabíveis, respaldadas pela lei.⁶¹

4 Considerações finais

Ante todo o exposto, denota-se que as experiências de insurgência popular na cidade de Fortaleza/CE se mostram como um caminho alternativo na busca pela efetivação do direito social à moradia digna. Alternativa não exclusiva ao dever estatal de elaboração, implantação e revisão da política urbana.

A ação governamental deve potencializar a denominada imaginação institucional e não se limitar a reproduzir antigos modelos de políticas públicas. Não basta encaixar antigas soluções em problemas relativamente novos ou não resolvidos no passado. É necessário, antes, a compreensão do problema e suas especificidades para o desenvolvimento de uma solução madura, que aponte caminhos a serem seguidos.⁶²

Neste contexto, vislumbra-se no planejamento insurgente a possibilidade das comunidades subordinadas, sejam assentamentos informais, sejam regiões

⁵⁹ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Insurgent planning: insights from two decades of the Right to the City law in Fortaleza, Brazil. In: *IV World Planning School Congress*, Rio de Janeiro, 2016, p. 18.

⁶⁰ FERNANDES, Pedro. Serviluz, sinônimo de luta e resistência. In: KLINTOWITZ, Daniele; MOREIRA, Felipe de Freitas; NISIDA, Vitor Coelho (org.). *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas*. São Paulo: Instituto Pólis, p. 92-103, 2019, p. 97.

⁶¹ FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021, p. 179.

⁶² SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022, p. 10.

populares que se encontram historicamente à margem do planejamento estatal, superarem a sua desvantagem frente à máquina pública, utilizando do seu potencial imaginativo e dos recursos locais para melhorar as suas condições de vida.

No caso de Fortaleza/CE, a partir da década de 2010, ocorreram experiências significativas sobre o tema. Destaca-se que, apesar da alteração do arcabouço jurídico infraconstitucional brasileiro, a realidade política e econômica permaneceu estruturada sobre as heranças históricas da chamada urbanização da pobreza, que deram base à formação capitalista de viés neoliberal. Na cidade de Fortaleza, a promulgação do Plano Diretor Participativo em 2009 seguiu a mesma lógica.

A aproximação entre Poder Público e iniciativa privada, no âmbito do planejamento municipal, tem gerado consequências diferentes das desenhadas pela legislação brasileira. A participação institucional pode, potencialmente, afastar a autonomia cidadã, quando utilizada para legitimar uma agenda preestabelecida, ao invés de fornecer instrumentos de decisão e de reforma urbanística para os moradores.

Isto porque, na realidade das cidades brasileiras, as demandas da população que ocupa o território de maneira informal, em irregularidade fundiária, não costumam ser consideradas no debate político institucional hegemônico.

Na cidade de Fortaleza, verifica-se que os instrumentos de flexibilização de parâmetros urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas e a Outorga Onerosa de Direito de Construir e Alteração de Uso, têm sido amplamente utilizados como modo de planejar a cidade, beneficiando, com maior frequência, grupos econômicos já privilegiados, tendo sido implementados em áreas de renda mais alta, usualmente já bem servidas de infraestrutura urbana.

Além disso, considerando a promulgação da Lei nº 13.465/2017, as iniciativas institucionais de regularização fundiária na cidade de Fortaleza visam a segurança de posse e são conduzidas pela Habitafor, órgão municipal de Habitação, com enfoque na emissão de títulos individuais de propriedade, muitas vezes desconectados da necessidade de qualificação urbanística do território.

Destaca-se, ainda, que o Plano Diretor Participativo de 2009 trouxe efetivo avanço jurídico pela ação dos movimentos sociais de moradia, a partir da aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas dotadas de serviços e infraestrutura urbana.

É neste contexto que se analisa a efetividade da insurgência popular pelo direito à moradia adequada em âmbito municipal, identificando algumas das exitosas experiências na cidade de Fortaleza, não somente em viabilizar a participação popular, mas conferindo a esta população o empoderamento necessário para propor, reivindicar e implementar soluções próprias e criativas à realidade local.

Todas as experiências examinadas trazem em comum (i) a organização própria, geralmente em formato associativo, onde os membros podem se engajar e se organizar de forma autônoma; (ii) a atuação das assessorias jurídica e arquitetônica junto às comunidade, na elaboração de propostas urbanísticas em compasso com a necessidade dos moradores e com a legislação municipal de regência; (iii) a reivindicação clara e bem pautada por regularização fundiária plena; e (iv) o diálogo, ou o acionamento, com as instituições públicas, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e o próprio Poder Executivo, responsável direto pela implementação do direito social à moradia.

Por fim, é importante frisar que, ao longo da historiografia nacional, o Direito tem desconhecido que o planejamento urbano possa acontecer pela via direta da atuação popular, não somente nos moldes de participação institucionalizados pela legislação brasileira, mas, em muitos casos, num movimento de insurgência em favor da coletividade.

Portanto, entende-se que o planejamento urbano deve se decolonizar de modelos hegemônicos e observar, com atenção, o que ocorre na cidade, em espaços onde o Estado ou mesmo o setor privado não estão presentes, invertendo a circulação oficial de poder, de modo que contribuições advindas desses sujeitos sejam incorporadas pelo sistema político e pela ordem jurídica.

É preciso que o Direito esteja aberto a essas possibilidades, pois, do contrário, tenderá a invalidar ou a criminalizar as práticas insurgentes de planejamento urbano. Romper com a ideia de monismo jurídico, ou seja, de que existe somente um direito que determina o que é ou não é, e o que pode ser ou não ser, é o ponto de partida para isso.

Referências

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BRAGATTO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo; ROMANGUERA, Daniel Carneiro Leão. Cidade moderna/colonial e Desenvolvimentismo: Uma Crítica do Cenário Urbano Brasileiro a partir do Pensamento Decolonial. *Revista do Direito à Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 539-562, 2019.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* (org.). *20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: EDEPE: IBDU, p. 59-65, 2021.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). *Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva*. Curitiba: Íthala, p. 221-234, 2020.

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

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; JEREISSATI, Lucas Campos. *Smart cities* e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 201-232, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1609.

CAVALCANTE, Lara Capelo. Ocupações urbanas em Fortaleza: população nômade, direitos e moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 261-292, jul./dez., 2015.

COSTA, Joaze Bernardino *et al.* (org.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2018.

FERNANDES, Pedro. Serviluz, sinônimo de luta e resistência. In: KLINTOWITZ, Daniele; MOREIRA, Felipe de Freitas; NISIDA, Vitor Coelho (org.). *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas*. São Paulo: Instituto Pólis, p. 92-103, 2019.

FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022.

FORNS I FERNANDEZ, Maria Victòria. Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 3, p. 579-618, set./dez. 2022. DOI: 10.5380/rinc.v9i3.88558.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio *et al.* Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 160-184, 2021.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Insurgent planning: insights from two decades of the Right to the City law in Fortaleza, Brazil. In: *IV World Planning School Congress*, Rio de Janeiro, 2016.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 17, n. 1, p. 45-59, 2015.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La era de las Smart Cities: patrimonio y cultura como nuevos ejes vertebradores. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 11-40, jul./set. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i93.1863.

GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, ano 4, n. 11, p. 53-74, maio/ago. 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 11, n. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Sousa. Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 67-85, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1343.

MASTRODI, Josué; BARBOSA, Veronica Elisa Soares. Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 103-130, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1567.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, set./dez. 2016.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. A (e)(in)volução da concepção ampliada e participativa de cidadania no Brasil sob o novo constitucionalismo e o Pensamento decolonial latino-americano. In: ROCHA, Paulo Henrique Borges da *et al.* (org.). *Decolonialidade a partir do Brasil*. Volume IV. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. *Revista Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021.

PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

VIEIRA, Luciano Pereira; FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Adjudicação judicial de direitos sociais: do necessário deslocamento do eixo dos direitos públicos subjetivos para a pretensão metaindividual a políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 253-272, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1356.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Lara Cruz de; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BEZERRA, Samuel Monteiro. Morar e resistir: a insurgência popular pelo direito à moradia na cidade de Fortaleza/CE. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 98, p. 65-84, out./dez. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i98.2006.
