Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Maria Solara Pontes Mota

Sementes de resistência:
a organização dos movimentos sociais urbanos na luta pela ZEIS do Lagamar e a contribuição da Assessoria Jurídica Universitária Popular nesse processo de luta na cidade de Fortaleza

Rio de Janeiro
2017

Maria Solara Pontes Mota

Sementes de resistência:
a organização dos movimentos sociais urbanos na luta pela ZEIS do Lagamar e a contribuição da Assessoria Jurídica Universitária Popular nesse processo de luta na cidade de Fortaleza

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito à Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M917 Mota, Maria Solara Pontes.
Sementes de resistência: a organização dos movimentos sociais urbanos na luta pela ZEIS do Lagamar e a contribuição da Assessoria Jurídica Universitária Popular nesse processo de luta na cidade de Fortaleza / Maria Solara Pontes Mota - 2017.

135 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Movimentos sociais urbanos - Teses. 2. Direito à moradia - Teses. 3. Direito da Cidade - Teses. I. Torres, Marcos Alcino de Azevedo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.571

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura Data

Maria Solara Pontes Mota

Sementes de resistência: a organização dos movimentos sociais urbanos na luta pela ZEIS do Lagamar e a contribuição da Assessoria Jurídica Universitária Popular nesse processo de luta na cidade de Fortaleza

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito à Cidade.

Aprovada em 17 de abril de 2017.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres (Orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Rosângela de Azevedo Gomes

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Alex Ferreira Magalhães

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2017

DEDICATÓRIA

Ao Divino Mestre, pela força e pela luz.

À mamãe, pelo apoio incondicional.

Ao papai (*in memoriam*), pela fé na minha felicidade.

Aos meus irmãos e às sobrinhas, pela fraternidade, alegria e amor.

Aos avós e tios avós, pelo olhar mais carinhoso.

Ao NAJUC, pelo começo.

Ao Lagamar, pelo acolhimento e pelo exemplo de resistência.

AGRADECIMENTOS

Existem marcos na vida, momentos únicos de amadurecimento. A conclusão desta dissertação é um fechamento de um desses ciclos profundos que se iniciou há dois anos, momento de mudanças intensas de vida. Nesse processo, além de conhecimento acadêmico, ressalto um crescimento pessoal fruto deste período. Nesse sentido, agradecimentos são necessários.

Dedico esta dissertação às moradoras e moradores do Lagamar, pelo exemplo de resistência no espaço urbano, sementes de resistência que brotam verdes de esperança na cidade. Gratidão pelas reuniões, atos públicos, caminhadas, conversas e pela oportunidade de acompanhar a luta de vocês, tão antiga e perseverante.

Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC – espaço onde descobri e iniciei os primeiros trabalhos na temática do Direito à Cidade, bem como conheci uma nova práxis dentro do direito, voltada à construção de uma sociedade livre de opressão, igualitária, solidária e justa. Sou grata às companheiras e aos companheiros najucanos, irmãos de uma caminhada e amigos, em especial aos contemporâneos, Marília Passos, Lia Bezerra, Renata Catarina, Vládia, Mayara Justa, Bruno Alves, Victor Emanuel, Nicole, Kauhanna Hellen, Breno Modesto e Murilo. Além companheiros e companheiras da Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária, o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), e da Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU), que me apresentaram a rede de amizade, amor e solidariedade construída na luta popular: Julianne Melo, Cecília Paiva, Dillyane Ribeiro, Acássio, Zaupa, Leonísia, Wendel, Jackson, Mariana Rosa, Morgana, Germana, dentre outros. Grata ainda a Marília Passos e Jairo Ponte pelas entrevistas concedidas para a este trabalho, elas contribuíram bem na concretização deste objetivo

À equipe com quem trabalhei no Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA), em especial Patrícia Oliveira Gomes, Lourdes Ferreira, Dona Rosângela *(in memoriam).*

Aos amigos preciosos que fiz tanto no mestrado quanto na UERJ, em especial Renan Figueiredo, amigo de todas as horas, e de Olga Pontes.. Aos amigos cariocas, que me ampararam e apoiaram nesta caminhada, alegrando os dias e me fortalecendo quando foi preciso, em especial aos amigos Renata, Klinger e Cristina Rego Monteiro, amigos de toda

hora, Eulina e Izaías Bastos e ao grupo Marrom e Alunos, em especial Omri Breda, João Paranhos, Serena, Aline Cristine, José Motta, Tamar Shalit, Karen, entre outros. Aos amigos com quem compartilhei as dificuldades da experiência da escrita, em especial Davi Sampaio, Marlus Nicodemos, Sharon, Bruna Sarkis e Julio Holanda.

Gratidão também à família, pilar fundamental em todos os momentos, em especial a Lana Mary Veloso de Pontes, minha mãe, pelo amor e apoio incondicional, a sua fortaleza me possibilita caminhar. Ao meu pai, Sérgio Augusto de Souza Mota (*in memoriam*), que, com a sua partida repentina um mês antes do início das aulas do mestrado, tanto tornou este período ainda mais desafiador quanto me ensinou a caminhar adiante, superando as dificuldades e vencendo os medos. Aos irmãos, Marla e Mateus, pelas conversas que potencializarem a minha determinação e pelo amor. Às sobrinhas, Íris e Luiza, e ao meu irmão caçula, Augusto, por serem essa fonte de amor. Aos avós, Teresa Mota, Manuel da Mota Soares (*in memoriam*), Neuza Veloso (*in memoriam*) e José Honório, pelo carinho, amor e crença no potencial dos meus sonhos. Aos meus tios avós, Maria Neuda e Sinval, pelo amor tão presente e pelas orações.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Marcos Alcino de Azevedo Torres, Rosângela de Azevedo Gomes e Alex Ferreira Magalhães, pelas correções necessárias e mudança nos caminhos da pesquisa quando foi preciso.

Ao professor Marcos Alcino de Azevedo Torres, por haver aceitado, tão inesperadamente, orientar-me nesta pesquisa e pelas contribuições para a produção deste trabalho e à professora Rosângela de Azevedo Gomes, pela inestimável contribuição na feitura desta dissertação.

Aos professores da UERJ, pelas contribuições essenciais para a concretização desta pesquisa, em especial aos professor Maurício Mota, à professora Vânia Aieta, exemplo de força e fibra feminina, ao professor José Ricardo Cunha, que me possibilitou a minha primeira bolsa de pesquisa e uma publicação no início do Mestrado, à professora Ângela Penalva e ao Professor Vanderlei Martins.

À CAPES, pela bolsa que possibilitou a minha manutenção no Mestrado fora do meu Estado e dentro da linha que me entusiasma.

À UERJ, que também é uma Semente de Resistência no campo acadêmico brasileiro, produzindo, apesar de todas as dificuldades impostas pelo poder político, um saber científico de qualidade, graças à abnegada força de seu corpo docente, de servidores e de discentes, que desenvolvem seus trabalhos com empenho e amor.

RESUMO

PONTES MOTA, M.S. *Sementes de resistência:* a organização dos movimentos sociais urbanos na luta pela ZEIS do Lagamar e a contribuição da Assessoria Jurídica Universitária Popular nesse processo de luta na cidade de Fortaleza. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito à cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Esta pesquisa analisa a questão do direito à moradia na cidade de Fortaleza a partir do processo de luta tanto pelo reconhecimento quanto pela inclusão, da comunidade do Lagamar, como uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – dentro do zoneamento urbano de Fortaleza. Também visa analisar a colaboração de parceiros junto ao Lagamar na luta da comunidade para a concretização da pauta de defesa de direitos no espaço urbano, analisando, assim, a atuação conjunta dos movimentos sociais da comunidade do Lagamar e dos Núcleos de Assessoria Jurídica Universitária Popular na cidade de Fortaleza, principalmente com o NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – grupo de extensão e de pesquisa universitária vinculado à Universidade Federal do Ceará e do qual pude fazer parte durante o período de tal atuação cooperativo com a comunidade do Lagamar. Desta forma, apresenta-se o processo de desenvolvimento de Fortaleza, apresentando o seu processo de formação e crescimento, bem como a problemática da exclusão social no espaço urbano, dentro da perspectiva de compreensão do Direito à Cidade. Também se analisa a questão do Direito à Moradia no espaço urbano, tanto dentro do campo do ordenamento jurídico brasileiro como no âmbito internacional das normas e tratados de Direitos Humanos, visto que um considerável número de pessoas, atualmente, vive moradias de risco em assentamentos urbanos irregulares, compondo um quadro de profunda vulnerabilidade social. Por fim, o estudo concentra-se nas normas urbanísticas de ordenação do espaço urbana, partindo da compreensão de que essas normas podem se constituir como um possível instrumento na garantia do atendimento ao Direito à Moradia adequada no espaço urbano, possibilitando, assim, tanto a regularização fundiária quanto urbanística para as ocupações em situação de irregularidade no espaço urbano. Neste ponto é apresentada a demanda de luta e a mobilização do Lagamar pela inclusão da comunidade no zoneamento especial de interesse social. Tal relato apresenta a vivência de protagonismo dos moradores, associações e movimentos internos, bem como a construção solidária desse processo de luta, com a atuação cooperativa dos Núcleos de Assessoria Jurídica Universitária Popular como um sujeito a contribuir nesse processo de luta dentro de uma nova perspectiva de atuação jurídica pautada na Assessoria Jurídica Popular e seus pressupostos basilares, sendo eles o Pluralismo Político, a Educação Popular, o uso socialmente comprometido do Direito e a defesa de Direitos.

Palavras-chave: Zona Especial de Interesse Social. Direito à Cidade. Assessoria Jurídica Popular.

ABSTRACT

PONTES MOTA, M.S. *Seed of Resistence:* the organization of social urban movements towards the fight for ZEIS in Lagamar and the contribution of the Popular University Law Assessory within this process of fight in Fortaleza. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito à cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This research analyzes the issue of the right to housing in the city of Fortaleza based on the struggle for recognition and inclusion of the Lagamar community as a Special Zone of Social Interest - ZEIS - within the urban zoning of Fortaleza. It also aims to analyze the collaboration of partners with Lagamar in the community's struggle for the realization of the rights advocacy agenda in urban space, thus analyzing the joint action of the social movements of the Lagamar community and the Popular Legal University Legal Assistance Centers in City of Fortaleza, mainly with the NAJUC - Community Legal Advisory Group - linked to the Federal University of Ceará and of which I was able to be part, during the period of such cooperative action with the Lagamar community. In this way, the development process of Fortaleza is presented, presenting its process of formation and growth, as well as the problem of social exclusion in urban space, within the perspective of understanding the Right to the City. It also analyzes the issue of the Right to Housing in urban space, both within the Brazilian legal system and in the international context of human rights norms and treaties, since a considerable number of people currently live at risk housing in urban settlements Creating a picture of profound social vulnerability. Finally, the study concentrates on the urban planning rules of urban space, starting from the understanding that these norms can be constituted as a possible instrument in guaranteeing the adequate housing right in the urban space, thus enabling both the Land regularization as urban planning for occupations in situation of irregularity in the urban space. At this point the demand for struggle and the mobilization of the Lagamar for the inclusion of the community in the special zoning of social interest, with protagonism of the inhabitants, associations and internal movements, as well as the solidary construction of this process of struggle, with the cooperative action of the Nuclei As a subject to contribute to this process of struggle within a new perspective of legal action based on the Legal Advice of the People and its basic assumptions, such as Political Pluralism, Popular Education, the socially committed use of Law and Defense of rights.

Keywords: Special Area of Social Interest. Right to the City. Popular Legal Advice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa dos domicílios com aglomerados subnormais no Brasil 111
Figura 2 - Planta de Fortaleza de 1859 112
Figura 3 - Localização das zonas industriais da RMF 114
Figura 4 - Passeio Público de Fortaleza em 1908 115
Figura 5 - Avenida Duque de Caxias nos anos de 1930 115
Figura 6 - Macrozoneamento de Fortaleza 116
Figura 7 - Mapa das zonas de ocupação em Fortaleza 117
Figura 8 - Mapa das ZEIS em Fortaleza 118
Figura 9 - Perímetro da ZEIS do Lagamar 119
Figura 10 - Área de vazio nas imediações da ZEIS do Lagamar 119
Figura 11 - Mapa atualizado das ZEIS de Fortaleza 120
Figura 12 - Logo do NAJUC 121
Figura 13 - Capa da Edição do Jornal Centelha 122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente e domicílios 113
Tabela 2 - Componente do crescimento demográfico 113
Tabela 3 - Crescimento do número de favelas em Fortaleza 114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJP	Assessoria Jurídica Popular
AJUP	Assessoria Jurídica Universitária Popular
BNH	Banco Nacional de Habilitação
CAJU	Centro de Assessoria Jurídica Universitária
CEARAH	Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CF	Constituição Federal do Brasil
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano
CMF	Câmara Municipal de Fortaleza
CPPD	Comissão Permanente do Plano Diretor
CUFA	Central Única das Favelas
EC	Estatuto das Cidades
EFTA	Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FBFF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas da Grande Fortaleza
FERU	Fórum Estadual de Reforma Urbana
FMB	Fundação Marcos de Bruin
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
LDU	Lei de Diretrizes Urbanas
LEC	Laboratório de Estudos da Cidade
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCP	Movimento dos Conselhos Populares
MLB	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPF	Ministério Público Federal
MS	Movimentos Sociais
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MSU	Movimentos Sociais Urbanos
NAJUC	Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
OAB/CE	Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará
OP	Orçamento Participativo
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Fortaleza (CE)
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza (CE)
PGM	Procuradoria Geral do Município de Fortaleza (CE)
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
REAJU	Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária (CE)
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza

SAJU	Serviço de Assessoria Jurídica Universitária
SER	Secretaria Executiva Regional
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
ZEDUS	Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZEI	Zonas Especiais Institucionais
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEPH	Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico
ZEPO	Zona Especial do Projeto da Orla
ZEA	Zonas Especiais Ambientais
ZIA	Zona de Interesse Ambiental
ZO	Zona da Orla
ZOC	Zona de Ocupação Consolidada
ZOM	Zonas de Ocupação Moderada
ZOP	Zonas de Ocupação Preferencial
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZRU	Zonas de Requalificação Urbana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

1 **PANORAMA URBANO EM FORTALEZA: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADE** 18

1.1 **Formação do espaço urbano no Brasil: histórico da urbanização** 19

1.2 **Fortaleza: histórico da formação do espaço urbano** 23

1.2.1 Histórico da ocupação de Fortaleza 24

1.2.2 Segregação socioespacial na cidade de Fortaleza 31

1.3 **O Direito à Cidade na Ordem Constitucional Brasileira** 38

2 **DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À TERRA URBANA NO BRASIL** 42

2.1 **O direito à moradia digna no espaço urbano** 42

2.2 **Direito à moradia no sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos** 44

2.3 **O direito à moradia na ordem constitucional brasileira** 49

2.4 **O direito à moradia e sua relação com o direito à propriedade urbana** 52

3 **O ZONEAMENTO URBANO EM FORTALEZA: O CASO DA ZEIS DO LAGAMAR** 61

3.1 **Planejamento Urbano: fundamentos e características** 61

3.2 **Zoneamento Urbano no município de Fortaleza** 65

3.2.1 Polícia de Zoneamento Urbano 66

3.2.2 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza 67

3.2.3 Zoneamento de Fortaleza 69

3.3 **Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza** 71

3.3.1 Definição de Zonas Especiais de Interesse Social e o recente retrocesso normativo federal no tema 71

3.3.2 Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza 76

3.4 **ZEIS do Lagamar: histórico da comunidade, área e organização dos movimentos de sociais de resistência na comunidade do Lagamar na luta pela ZEIS** 78

4 **SEMENTES DE RESISTÊNCIA: A CONTRIBUIÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR NO PROCESSO DE LUTA PELA ZEIS DO LAGAMAR** 85
4.1 **Assessoria Jurídica Popular: breve conceituação** 85
4.1.1 Teoria Crítica do Direito 88
4.1.2 Educação Popular 89
4.1.3 Pluralismo Jurídico 91
4.2 **Assessoria Jurídica Universitária Popular no Ceará a partir do olhar sobre o NAJUC: histórico e organização interna** 92
4.3 **Sementes de Resistência: a luta pela moradia no Lagamar e a contribuição dos Núcleos de Assessoria Jurídica Popular** 100
CONCLUSÃO 103
REFERÊNCIAS 105
ANEXOS 111

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, apresentada como requisito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ) no seu curso de Mestrado em Direito, para a finalização do Curso de Mestrado, tem como foco um estudo da experiência de mobilização em uma comunidade na cidade de Fortaleza, chamada Lagamar, pelo reconhecimento enquanto uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. Também visa analisar a colaboração de parceiros na luta popular para a concretização das pautas de defesa de direitos no espaço urbano, investigando, assim, a atuação conjunta dos movimentos sociais da comunidade do Lagamar e dos Núcleos de Assessoria Jurídica Universitária Popular na cidade de Fortaleza, principalmente o NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária –, vinculado à Universidade Federal do Ceará, do qual pude fazer parte durante o período em que se desenvolveram as atividades de reivindicação pela criação da ZEIS do Lagamar.

A grande *Semente de Resistência* que nomeia este trabalho é a comunidade que, apesar de todas as intempéries, de todas as tentativas de remoção, de todas as negligências do poder público em relação à garantia tanto da regularização urbanística quanto da regularização fundiária necessárias para o bem viver, resiste! Semente de resistência é a comunidade do Lagamar, com suas mulheres de força, em suas reuniões de debate acerca da situação local, com seus sonhos e planos de uma vida mais fácil no lugar onde nasceram, geraram e criaram seus filhos, onde resistem e habitam, pleiteando uma permanência diferente, transformada pela prática da resistência que produz uma nova existência, transformando a realidade posta através da perspectiva vinda pela busca da emancipação. Resistência é sonhar, planejar e construir um processo de luta pela concretização de direitos que superam a esfera jurídica, assumindo o papel de protagonismo das próprias lutas; é brotar, criar raiz e crescer, contando com contribuições que agreguem saberes, potencializando a luta por direitos no espaço urbano. Resistência, pelo exemplo do Lagamar, não é sinônimo de permanência somente, mantendo-se inalteradas as condições de vida, mas de permanência com melhorias necessárias para uma vida mais digna. Semente de resistência é o sonho de justiça social presente em cada coração que luta por um mundo mais pleno de direito a todos e a todas. Semente que brota na dura terra da cidade, broto verde de esperança de tempos melhores.

Semente de resistência é também o estudante que atravessa o muro da universidade e se une e se identifica com o destino do povo na luta e no sonho, no caso, pela moradia adequada, com regularização fundiária e urbanística, reconhecendo e respeitando o protagonismo de luta, colocando-se como contribuidor em situação de horizontalidade.

Assim, a pesquisa, além de trazer o debate do espaço urbano, analisando as políticas públicas voltadas à regularização fundiária na cidade do Fortaleza e a questão da garantia efetiva do direito à moradia digna no espaço urbano, também se estende em direção ao planejamento urbano, apresentando o tema das Zonas Especiais de Interesse Social, bem como os mecanismos urbanísticos voltados à democratização do espaço urbano, apresentando o caso do Lagamar, em Fortaleza.

Por fim, o trabalho debate o papel da Assessoria Jurídica Universitária Popular como um sujeito político dentro do espaço urbano e um ator dentro da luta pela defesa dos direitos humanos, em sintonia com os debates de temáticas urbanas, em colaboração horizontal com os movimentos sociais que trabalham com a temática do direito à moradia urbana, desenvolvendo uma nova práxis jurídica pautada no uso socialmente comprometido do direito como instrumento de efetivação de direitos humanos.

Vale conceituar que, para os fins deste trabalho, entende-se por práxis a "reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo. Sem ela, é impossível a superação da contradição opressores-oprimidos"[1], tendo, assim, Paulo Freire e sua ideia de Educação Popular como um dos fundamentos da atuação na Educação em Direitos, compreendendo também que "ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão"[2].

Assim, analisa-se uma ação libertadora de construção de direitos dentro do espaço urbano a partir da parceria dos movimentos do Lagamar e dos Núcleos de extensão populares em Fortaleza, com especial atenção à contribuição do NAJUC, tendo por pressuposto o conceito de atuação horizontal e pautada em uma práxis libertadora fundamentada na Educação Popular e nos princípios do Pluralismo Jurídico, dentro do referencial de

---

[1] FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 21.

[2] Idem, p. 29.

Boaventura de Souza Santos[3], reconhecendo o papel protagonista da comunidade no próprio processo de luta e de emancipação.

O texto mescla elementos de debate dentro do tema do direito urbanístico, a construção do processo de luta histórico tanto pela permanência quanto pela existência da comunidade do Lagamar, culminando com a luta pelo seu reconhecimento enquanto ZEIS, bem como analisa a atuação de um Núcleo de Assessoria Jurídica Popular junto à comunidade.

O primeiro capítulo consiste em uma análise do espaço urbano, descrevendo o processo de urbanização no espaço brasileiro e, na sequência, analisando o processo de urbanização da cidade de Fortaleza, abordando, nesse sentido, a construção do processo de segregação socioespacial no espaço urbano e de zonas de exclusão de acesso tanto à cidade quanto aos direitos sociais. Nesse capítulo também será apresentado o conceito de Direito à Cidade, expondo os conceitos jurídicos e a evolução da proteção e da promoção dessa linha do Direito.

O segundo capítulo traz um enfoque centrado na análise do direito à moradia, apresentando a evolução desse direito no âmbito internacional, como um direito humano. Também é descrita a evolução da proteção e da promoção do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sua correlação com o direito à propriedade da terra.

O terceiro capítulo traz uma análise do Planejamento Urbano no Brasil, afunilando para a temática das Zonas Especiais de Interesse Social, que se constitui como um instrumento de planejamento urbanístico a partir do qual são definidos parâmetros especiais de regulação urbanística dentro de uma área, principalmente zonas de habitação de população de baixa renda. Por meio desse instrumento, as normas urbanísticas são flexibilizadas nessas áreas especiais de zoneamento urbano, bem como é estabelecida uma priorização de investimentos na extensão delimitada, com a finalidade de melhoria da infraestrutura dentro dessas áreas. O tema da organização do Lagamar para o reconhecimento do seu lugar dentro desse zoneamento espacial é detalhado nesse capítulo, apresentando o histórico de luta na comunidade, bem como o processo de organização para a inclusão como ZEIS, a partir tanto

---

[3] SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**. São Paulo: Cortez, 2014, p. 54-55.

da vivência enquanto participante do processo de mobilização na comunidade desenvolvido pela pesquisadora quanto pelos trabalhos acadêmicos no tema, principalmente tendo como referência Marília Passos Apoliano Gomes, que já tratou sobre o tema, concentrando-se na organização interna do movimento do Lagamar.

Por fim, no capítulo quarto, será abordado o tema da Assessoria Jurídica Universitária Popular, seus pressupostos teóricos e sua colaboração como um sujeito que contribui nas lutas no espaço urbano, apresentando a atuação junto ao Lagamar, bem como a atuação no espaço da Universidade, apontando, de forma mais incisiva, a atuação do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular. A fim de enriquecer este capítulo, entrevistas com integrantes do NAJUC/CE foram colhidas, apresentando tanto uma visão da atuação em assessoria jurídica universitária popular desenvolvida pelo núcleo quanto uma visão acerca da contribuição junto ao Lagamar.

A relevância temática fundamenta-se no entendimento de Fortaleza como uma cidade com profundos problemas referentes à segregação social urbana, nessa conjuntura pensar em mecanismos urbanísticos efetivação de direitos sociais aos dos sujeitos que habitam o espaço urbano se faz fundamental. Nesse sentido, a luta pela efetivação da ZEIS no Lagamar se apresenta como um exemplo contundente da força da organização comunitária na luta pela efetivação de direitos no espaço urbano, entendendo a importância de se construírem parcerias entre o campo popular e a universidade.

1 PANORAMA URBANO EM FORTALEZA: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO DA CIDADE

Apresentar o panorama de uma cidade como Fortaleza, no sentido da compreensão do espaço de forma global, representa uma ação complexa, que, no presente estudo, advém tanto da vivência no espaço quanto da interpretação a partir do estudo científico.

A análise do processo de formação e de construção do espaço da cidade de Fortaleza, atualmente a quinta maior cidade brasileira, com cerca de 2.609.716 habitantes[4], em um território de 314,930km², vem seguindo o percurso histórico que coincide, em vários aspectos, com o processo de urbanização de outras grandes cidades brasileiras, atrelada aos processos econômicos e sociais que permearam a formação dos principais centros urbanos brasileiros. Também se faz relevante a compreensão dos aspectos geográficos constitutivos do território urbano de Fortaleza e a formação enquanto uma metrópole brasileira, visto que tais aspectos se fazem fundamentais para o entendimento da formação de áreas de produção de moradia não agregadas à situação de regularidade jurídica, bem como áreas de exclusão social.

Ao observar o espaço urbano de Fortaleza, é possível perceber as semelhanças e as idiossincrasias em comparação com outros espaços metropolitanos brasileiros. Nesse sentido, vale atentar ao que ensina Milton Santos ao apresentar lições acerca da formação do espaço habitado pelo homem. Segundo o autor, há que se estabelecer uma delimitação teórica acerca do que vem a ser a paisagem, que, nas palavras dele, é a "acumulação de tempos"[5], representando, pois, "diferentes momentos do desenvolvimento de uma sociedade"[6], compondo-se de objetos, tanto naturais quanto fabricados ou sociais.

Assim, o ambiente urbano se constitui de uma paisagem que se modifica de acordo com as construções da sociedade em que se insere, fruto de uma conjuntura social, configurando-se como a materialização do instante da sociedade. Já o espaço, para o autor, seria a unidade da paisagem com a sociedade, sendo, pois, movimento, ou seja, não estática.

---

[4]Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Visto em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230440&search=ceara|fortaleza|infograficos:-informacoes-completas> Acesso em:06.11.2016.

[5] SANTOS, Milton. **Pensando o Espaço do Homem**. 4.ed. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 54.

[6] SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6.ed. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 79.

> O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre eles especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais. [7]

Tal conceituação se faz necessária na medida em que justifica a compreensão de que não há como se iniciar um estudo acerca do um panorama urbano, principalmente de uma cidade da complexidade de Fortaleza, apartado de uma contextualização dos processos históricos de urbanização brasileira, primeiramente. A partir disso, pode-se ir afunilando o estudo histórico da formação do espaço urbano atual, com fins de agregar saberes para a compreensão acerca da formação das moradias irregulares no espaço da cidade, bem como do processo de luta e de resistência pelo direito fundamental à moradia digna no espaço urbano, apresentando o caso peculiar da Comunidade do Lagamar, em Fortaleza, tendo como norte os conceitos basilares advindos da geografia social, agregados a processos históricos, econômicos e normativos.

1.1. Formação do espaço urbano no Brasil: histórico da urbanização

Em um período de aproximadamente 40 anos, o panorama demográfico brasileiro, no que concerne à ocupação do território, modificou-se. Esse processo configurou-se na convergência da população a centros urbanos, adensando-se territorialmente. Dessa forma, os movimentos tanto migratórios quanto de crescimento populacional contribuíram para a transformação de uma realidade demográfica, outrora rural, para uma realidade predominantemente urbana.

Segundo dados do IBGE, a taxa de urbanização do Brasil, que correspondia a 31,24% da população em 1940, passa a 36,16 em 1950, crescendo continuamente até alcançar 84,36% da população nacional em 2010[8].

Tal movimento também foi comum a outros países de Terceiro Mundo, como bem exemplifica Milton Santos:

---

[7] SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6.ed. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 78.

[8] Gráficos e dados completos disponíveis em:< http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series>

> O fenômeno da urbanização é, em meados da década de 1980, avassalador nos países de Terceiro Mundo. A população urbana dos países subdesenvolvidos (tomada apenas cidades com mais de 20.000 habitantes) é multiplicada por 2,5 entre 1920 e 1980, enquanto nos países subdesenvolvidos o multiplicador se aproxima de 6. O retardo da urbanização nos países do "Sul" é seguido por uma verdadeira revolução urbana, no caso do Brasil, a população urbana é praticamente multiplicada por 5 nos últimos 35 anos (1953-1988) e por mais 3 nos últimos 25 (1963-1988).[9]

Tal período histórico coexiste, no Brasil, com o nascimento da industrialização, ocorrido durante a Era Vargas, que proporciona um deslocamento do centro econômico do âmbito rural para o urbano, atraindo uma parcela populacional para as cidades, principalmente para a antiga capital, Rio de Janeiro, e o centro econômico, São Paulo.

Essa relação entre o nascimento da indústria brasileira, momento em que o país passa a se inserir de forma mais efetiva no sistema produtivo capitalista, e o adensamento urbano se justifica no fato de a cidade, ou seja, a aglomeração humana firmar-se como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo em uma determinada região. Harvey referenda tal pensamento ao trazer que:

> O capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca da mais-valia (lucro). Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Não surpreende, portanto, que as curvas logísticas do aumento da produção capitalistas sejam, com o tempo, muito semelhantes às curvas logísticas da urbanização da população mundial.[10]

As cidades, assim, inserem-se como elemento fundamental de existência do sistema econômico atual, pois se desenvolvem dentro desse processo, como valor de uso complexo em si, agregando valores de uso comuns, tais como benefícios de localização, benefícios infraestruturais e benefícios de acesso à mão de obra necessária para a produção, e, também, agregando meios de agilizar a circulação das mercadorias, alguns dos quais não reprodutíveis, pois advêm da natureza, como os benefícios da propriedade de uma terra nas proximidades de uma área de escoamento de mercadorias, por exemplo.

---

[9] SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 6.ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

[10] HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do Direito à Cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30.

> A cidade, enquanto valor de uso complexo, torna-se, assim, uma força produtiva espacial, diferente daquela nascida no interior de cada processo produtivo. A sua utilização permite aumentar a produtividade do trabalho e diminuir o tempo de rotação do capital, o que se traduz em maior rentabilidade dos investimentos realizados. Entretanto, verificamos que o acesso aos efeitos úteis de aglomeração é desigual na medida em que há a tendência à concentração espacial dos elementos que entram na formação do valor de uso complexo. A consequência é que as empresas procurarão localizar-se naqueles pontos do espaço urbano melhor dotados desses elementos (do ponto de vista qualitativo, quantitativo e espacial) e, assim, beneficiarem-se de condições excepcionais de rentabilidade, isto é, de sobrelucros de localização.[11]

Dessa forma, as migrações internas podem ser consideradas uma marca da urbanização brasileira pós-independência. Elas formam e modificam o espaço habitado, criando e recriando a paisagem urbana, adensando e construindo a cidade, com todas as suas idiossincrasias.

> Uma das proposições feitas com grande frequência a respeito das migrações na América Latina é que ela contribui para a formação de população "marginal" nos lugares de destino. É preciso analisar, desde já, que a "marginalidade" é, em geral, conceituada como não integração na economia capitalista e não participação em organizações sociais e no usufruto de certos serviços urbanos. Novamente os critérios são individuais e escamoteiam a situação de classe dos assim chamados marginais. Ora, é sabido que o capitalismo industrial, desde sua origem, requer e, por isso, constitui reservas de capacidade produtiva e de força de trabalho, que, somente são utilizadas nos momentos em que a economia se expande com maior vigor. Conviria examinar a marginalização sob este ângulo antes de se saltar à conclusão de que uma parte da oferta de força de trabalho, constituída sobretudo por migrantes, simplesmente não é aproveitada pelo sistema.[12]

Embora as cidades tenham crescido e atraído grande contingente humano, esse desenvolvimento não foi acompanhado pela promoção da infraestrutura fundamental para atender às necessidades básicas das pessoas que passaram a compor o ambiente urbano, dentre as quais o direito de morar adequada e dignamente.

Os assentamentos urbanos informais, construídos de forma desordenada, em áreas densamente povoadas, com moradias precárias e sem a devida regularização fundiária se tornaram a opção habitacional para um grande contingente populacional excluído do acesso à terra urbana. Constata-se tal realidade quando observados os dados acerca da regularidade das moradias nas principais cidades brasileiras no mapa de assentamentos irregulares

---

[11] RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 45.

[12] SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1973, p. 57.

apresentados pelo IBGE[13], na Figura 1 (Anexos), que demonstram uma concentração desse tipo de habitação em áreas urbanas. Nesse sentido, pode-se apontar uma ligação entre o inchaço das cidades brasileiras, a metropolização e o processo de formação de favelas.

Paul Singer afirma serem duas as causas fundamentais da urbanização acelerada no Brasil: a pressão populacional sobre a terra e a reestruturação das relações de produção face às imposições do desenvolvimento das forças produtivas no sistema capitalista. A pressão populacional adveio do decrescimento da taxa de mortalidade como efeito das políticas de vacinação, saneamento de áreas rurais e uso de antibióticos. Já a reestruturação das relações de produção dá-se pela conexão de áreas de produção para a subsistência com o mercado, devido ao desenvolvimento das redes de transporte e de comunicação, impulsionando a integração dessas áreas com a economia de mercado, resultando na expropriação do solo pelo empresariado capitalista.

O processo de urbanização brasileiro, principalmente em grandes polos como Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília, Fortaleza, Salvador e Recife, apresentou problemas semelhantes entre si, tais como dificuldade de acesso à moradia digna, saneamento básico, poluição, falta de água.

Um exemplo corrente na historiografia urbana é a cidade do Rio de Janeiro, outrora capital Imperial e Republicana, na qual o desenvolvimento infraestrutural, principalmente nas regiões centrais da cidade, ocorreu de forma a ampliar a segregação socioespacial, produzindo um espaço urbano viável para a promoção do capital imobiliário urbano e a expulsão da classe trabalhadora para as regiões periféricas, bem como para áreas de favelas.

Maurício de Abreu descreve, de forma detalhada, as reformas urbanísticas implantadas na gestão Pereira Passos – no início do século XX, apontando como um momento em que novas funções ao espaço urbano são delimitadas, marcadas pela intervenção estatal no espaço urbano, "reorganizado agora sob novas bases econômicas e ideológicas, que não mais condiziam com a presença de pobres nas áreas mais valorizadas da cidade"[14].

Assim, observa-se uma correlação entre a questão da moradia urbana, principalmente a moradia popular, e o desenvolvimento das cidades capitalistas, dada a demanda da classe trabalhadora frente à realidade de produção e apreensão capitalista do espaço urbano.

---

[13] IBGE. **Atlas do Senso** 2010, p. 79.

[14] ABREU, Maurício A. de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013, p. 63.

Na cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, o processo histórico de ocupação urbana também se deu de forma a criar áreas de exclusão socioespacial, favelas e assentamentos irregulares, como apresentado a seguir.

1.2. Fortaleza: histórico da formação do espaço urbano

Como citado anteriormente, Fortaleza é, atualmente, a quinta maior cidade brasileira, composta por uma área de 314,930km², ocupada por cerca de 2.609.716 de habitantes. A Região Metropolitana de Fortaleza[15]- RMF, todavia, é formada por 15 municípios, sendo eles Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Eusébio, Chorozinho, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama e São Gonçalo do Amarante[16] (Figura 3), com uma área de 5794,74 Km² e uma população de cerca de 3 milhões e meio de habitantes[17] em 2010.

Fortaleza, segundo dados do IPEA, concentra 42% da população do Estado de Ceará e um produto interno bruto correspondente a 65% do PIB do Estado[18].

A partir destes dados, pode-se perceber a macrocefalia do Estado do Ceará refletida em números, que apontam para a concentração populacional e econômica em Fortaleza. Vale ressaltar que, na RMF, a taxa de urbanização corresponde, segundo dados do IPEA de 2010, a 96%[19].

Além desse processo de concentração urbana, a concentração de renda, expressa pelo índice Gini[20], na Região Metropolitana de Fortaleza, está registrada em 0,61, segundo dados da

---

[15] Criada pela Lei Complementar 14 de 1973, junto às Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Curitiba, Salvador, Belém e Porto Alegre, contava, inicialmente com apenas cinco Municípios, sendo eles Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba. Visto em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm> Acesso em: 07.11.2016.

[16] IPECE. Mapa da Região Metropolitana de Fortaleza. Visto em:< http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Anuario_2004/mapas/pdf%B4s/RMF.pdf> Acesso em: 07.11.2016.

[17] Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. RM- Fortaleza. Visto em:< http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/fortaleza> Acesso em:07.11.2016.

[18] IPEA- Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada. Governança Metropolitana no Brasil: relatório de Pesquisa. 2013. Visto em:< http://ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_fortaleza.pdf> Acesso em:07.11.2016.

[19] IPEA-Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Região Metropolitana de Fortaleza. Visto em:< http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_fortaleza> Acesso em:07.11.2016.

[20] Instrumento de aferição do grau de concentração de renda. A diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. “Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja,

PNUD de 2010, o que transparece a situação de profunda desigualdade social[21], mote para a exclusão social e territorial no espaço urbano.

Interessante, contudo, observar que tanto a atual ocupação demográfica quanto a importância econômica da cidade de Fortaleza contrastam com o seu papel na região durante os séculos XVIII e XIX, períodos em que Fortaleza não detinha destaque econômico na região do Estado do Ceará.

1.2.1. Histórico da ocupação de Fortaleza

Do ponto de vista de sua origem e formação, a ocupação do espaço onde, atualmente, encontra-se Fortaleza advém do período de ocupação holandesa no Brasil.

A ocupação portuguesa, em 1612, empreendida por Martim Soares Moreno culminou com a construção, na Barra do Rio Ceará, do Forte São Sebastião, posteriormente completamente destruído pelos indígenas. Em 1649, os flamengos, sob o comando de Matias Beck, ergueram um forte chamado "Schoonenborch", nas margens do Rio Pajeú, sobre o monte Marajaitiba, que serviu para a defesa do território contra os povos autóctones, considerados bravios[22].

Com a retomada da região pelos portugueses em 1654, o forte foi posteriormente reconstruído, passando a se chamar de Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção, em 1698[23].

A partir desse momento, começa a surgir um povoamento nos arredores da fortificação, que, posteriormente, passa a figurar como uma Vila, a vila de Fortaleza, elevada a sede a Capitania do Ceará[24]. Sua elevação à cidade somente vem em 1823, após a independência[25].

---

todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar". Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. RM- Fortaleza. Visto em:< http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/fortaleza> Acesso em:07.11.2016.

[21] GIRÃO, Raimundo. **Municípios Cearenses e seus distritos**. Fortaleza: SUCED, 1983, p. 80.

[22] Idem

[23] Idem

[24] A província do Ceará, em 1799, se emancipa em relação à Capitania de Pernambuco por meio da Carta Real de 17 de janeiro do citado ano. A partir deste momento histórico, a Vila de Fortaleza passa a ter autorização para comercializar diretamente com o Reino, dinamizando a economia, bem como fortalecendo o papel de Fortaleza na região

[25] "O Município data da Origem régia de 11 de março de 1725 e foi inaugurada na vila em 13 de abril de 1726 pelo Capitão-Mor Manuel Francês. O povoado tomou nome de Vila de Fortaleza de N. Senhora da Assunção,

Apesar de sede da capitania e, posteriormente, capital do Estado, durante mais de um século, Fortaleza permaneceu uma cidade sem uma relevância tanto econômica quanto demográfica considerável, visto que a economia da Capitania do Ceará advinha, principalmente, da produção de charque (carne seca) realizada na região vale do Rio Jaguaribe, que concentrava o potencial econômico. Dessa forma, a cidade de Aracati, fundamental para o abastecimento da região de produção pecuária no vale do Jaguaribe, principalmente as cidades de Icó e Crato, concentrava importante potencial econômico na região por mais de um século.

Com a abolição da escravatura, a produção de charque entra em descenso, gerando crise econômica na região do vale do Jaguaribe, outrora fundamental à vida econômica.

Com a abertura dos portos, em 1808, Fortaleza, que figura, geograficamente, como a capital brasileira mais próxima à Europa, passa a desempenhar um papel comercial importante na região, junto às funções administrativas. Assim, a atividade comercial passa a marcar a vida econômica da região, dinamizando a economia[26].

No que tange ao ordenamento urbano, Fortaleza já contava, em 1812, com um plano urbanístico e um mapeamento das principais ruas da área central da cidade, elaborado pelo engenheiro Silva Paulet. Este plano consistia num alinhamento das ruas, de forma quadrilátera, qual um tabuleiro de xadrez. Dessa forma, este plano é considerado de organização física da, então, vila. Em 1859, o arquiteto Adolfo Webster elabora a primeira planta detalhada de Fortaleza, como se pode ver na Figura 2 (Anexos).

Nesse período, intervenções urbanísticas, inspiradas nos padrões de embelezamento de influência francesa, foram executadas na cidade, que, segundo o autor Gisafran Nazareno Mota Jucá, crescia de forma controlada, além de, por parte da administração pública, com claras intervenções urbanísticas com fins de embelezamento, arborização, com obras de praças e bulevares[27]. Tais obras se transplantaram para as terras cearenses, por meio de obras de urbanização, uma visão de embelezamento e higienização do espaço urbano, pautada no modelo desenvolvido por Haussmann na França de Napoleão III. Uma das obras mais

---

que foi elevada à categoria de cidade com o título de cidade de Fortaleza de Nova Bragança, pela ordem Imperial de 17 de março de 1823." (GIRÃO, 1983, p. 81).

[26] JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano e ocupação de Fortaleza:1945-1960**. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2003, p 37.

[27] Idem.

características desse momento foi a construção do Passeio Público, nas imediações da Santa Casa de Misericórdia.

O traçado das ruas, em desenho de linhas de xadrez, é definido com fins de ordenação urbana, marca perceptível ainda na atualidade.

> A capital do Ceará, no final do Século XIX, compreendia aproximadamente um espaço de 5 quilômetros, contendo 34 ruas, no sentido norte-sul e 27 no sentido leste-oeste e todas eram paralelas (Menezes, 1895:147). Havia também 3 "boulevards", 15 praças, destacando-se a do Ferreira e a dos Mártires. Dois antigos Municípios, Parangaba e Mecejana, foram anexados em 1921. Na década de 30, a antiga estrada do Soure transformou-se em Av. Bezerra de Menezes, a estrada de Mecejana, em Visconde do Rio Branco (Marques 1986:103). Contudo, pode-se dizer que nas primeiras décadas do século XX quase nada foi realizado em Fortaleza que a favorecesse de uma moderna estrutura urbana, apesar do seu crescimento do seu espaço, que se deveu muito mais à iniciativa privada do que à concretização de um plano orientador, a cargo do poder municipal.[28]

Vale ressaltar que as reformas urbanísticas de Fortaleza precederam em cerca de 30 anos aquelas realizadas por Pereira Passos na então Capital da República, a cidade do Rio de Janeiro.

O fenômeno da formação das primeiras favelas na cidade, contudo, deu-se no período que vai de 1930 a 1950. Nesse momento histórico, a migração à capital cearense se dá em consequência das secas que assolam o Estado. Este também é o momento histórico de movimento migratório em direção aos centros urbanos, principalmente na região Sudeste, tal como apresentando anteriormente.

> Devido à intensa migração da população de outros municípios e da elevada concentração de renda, começam a se formar as ocupações irregulares que são as chamadas "favelas". O fenômeno da favelização encontra explicações sobretudo econômicas e sociais, inseridas no contexto de políticas públicas que não priorizaram os direitos fundamentais, como o direito à moradia. As primeiras favelas surgiram no período de 1930 a 1950, e algumas delas são: Cercado de Zé do Padre (1930); Lagamar (1933); Mucuripe (1933); Morro do Ouro (1940) e Varjota (1945).[29]

Nesse período, a migração campo-cidade motivava-se, principalmente, em decorrência das secas que assolavam o semiárido brasileiro, dentro do qual se insere o Ceará. A cidade

---

[28] ABREU, Maurício A. de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.

[29] ABREU, Maurício A. de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.

surge, pois, como um ambiente de possibilidade de desenvolvimento e de sobrevivência para a população.

Vê-se, portanto, uma correlação entre o movimento de migração interna brasileira em direção aos grandes centros urbanos, sejam estes centros as capitais regionais ou os grandes centros nacionais, tais como Rio de Janeiro e São Paulo, e o momento histórico de crescimento da população residente em favelas, tanto em Fortaleza[30] quanto nas cidades da região Sudeste.

O Lagamar, dessa forma, foi ocupado nesse contexto histórico de migrações advindas do campo em decorrência das secas que assolavam o território cearense:

> Em 1958, famílias inteiras de retirantes se dirigiam a pé à Fortaleza, e no caminho indagavam a outras famílias sobre um bom local para se instalar, e então ficavam sabendo do Lagamar. Os motoristas de caminhão, que muitas vezes lhes davam caronas, apontavam aquele lugar como um possível local de moradia, por ser "de ninguém". Na época, o Lagamar consistia em umas poucas casas de taipa e já aconteciam alagamentos, em virtude da proximidade do leito do Riacho Tauapé. A identificação daquela terra como "de ninguém" consistia em um fator importante que levava as famílias a lá se instalarem, além do fato de que naquela época havia pouco interesse do mercado imobiliário pela área. Tratava-se de uma área desinteressante também para as classes média e alta, e por essa razão não houve forte repressão à sua ocupação por famílias retirantes. Aquele local, mesmo que não tão distante do centro de Fortaleza, era segregado por estar sendo ocupado por famílias de baixa renda, conforme se verá mais adiante.[31]

Acerca deste entendimento no que tange aos momentos de expansão urbana, vale apresentar a descrição das fases do desenvolvimento de Fortaleza, realizada pelo historiador Raimundo Girão, com as devidas ressalvas quanto aos encômios atribuídos pelo historiador aos governantes e às políticas desenvolvidas por eles:

> Se pretendêssemos periodicizar a evolução histórica de Fortaleza, teríamos que deixar com o ato da inauguração da Vila, em 1726, o fim do *primeiro período* - o da

---

[30] Na literatura cearense encontram-se registros do momento de surgimento das primeiras ocupações irregulares no espaço urbano e das primeiras favelas. Um relato importante pode ser encontrado nas peças de Eduardo Campos. A peça "Rosa do Lagamar" relata a história de uma mulher saída da comunidade do Lagamar, cujo marido viajou para o Rio de Janeiro. A personagem tenta sair do ambiente da favela e construir uma vida nas zonas mais abastarda da cidade, se instalando em um casebre na Aldeota. O Morro do Ouro também é outra peça do mesmo autor que relata a vida em uma das primeiras ocupações irregulares de Fortaleza, o chamado "Morro do Ouro", outrora um depósito de lixo nos primórdios da cidade. Nestas obras, encontram-se registrados personagens fictícios que bem representam os sujeitos reais nos quais se inspiram, fruto do momento histórico migração urbana e crescimento desordenado da cidade de Fortaleza. (CAMPOS, Eduardo. **Três peças escolhidas**. Fortaleza: UFC, 2007)

[31] GOMES, Marília Passos A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p.34.

> formação do aglomerado, já em ponto de aparecer com aquelas características de que se servem os escritores da geografia humana para definir ou conceituar o que seja uma cidade.
> A partir daí, então, abrir-se-ia o *segundo período*, cujo termo coincidirá com a execução do Alvará régio de 19 de janeiro de 1799, que, tornando independente a Capitania do Ceará e permitindo o seu comércio direto com Portugal, mandou a dirigi-la Governadores probos e sensatos, confinando isso o *terceiro período*. Neste, o agrupamento do Pajeú ensaiou voos de certa renovação, notadamente com ideias urbanísticas do Engenheiro Silva Paulet. Um *quarto período* compreender-se-ia entre o meados do século passado, quando se observa a interferência de mais influentes fatores de progresso material e cultural, e o movimento revolucionário de 1930, etapa em que a urbe, consoante fórmula de R. Mounier, já é, de fato, o complexo de uma multiplicidade de grupos sociais distintos. Daí para cá a cidade, evidentemente, entra noutro período, acelerando a marcha a procura da sua realização como capital moderna, com um surpreendente índice de crescimento urbanístico e apresentando, dignos da melhor nota, novos padrões arquiteturais e novas atividades econômicas.[32]

Contudo, o crescimento demográfico mais acentuado, em Fortaleza, se dá a partir dos anos de 1970 como pode ser percebido na Tabela 1[33] (Anexos).

Tal população migrante, advinda do interior do Estado, chega à cidade de Fortaleza, na sua maioria, buscando melhores condições de vida, porém desprovida de meios materiais de garantia de acesso à moradia no espaço urbano.

Os dados apresentados na Tabela 2[34] (Anexos) demonstram os componentes do crescimento demográfico do município de Fortaleza, através dos quais é perceptível a contribuição das migrações internas no crescimento do contingente populacional urbano.

Um dos fatores fundamentais para a configuração de Fortaleza em um núcleo de atração populacional nos anos de 1970 foi o processo de transformação da cidade em um polo industrial. A industrialização, nesse período, ganha impulso com as políticas federais de desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, estando a criação da SUDENE[35] como um dos principais marcos nessa política de incorporação econômica do nordeste brasileiro na economia brasileira no século XX.

---

[32] GIRÃO, Raimundo. **Geografia Estética de Fortaleza**. 2.ed. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1979, p. 57.

[33] CENSO. Ano 2010. Visto em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=230440&search=ceara|fortaleza|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria> Acesso em: 26.10.2016.

[34] PLANDIFOR-Plano de Desenvolvimento Integrado de Fortaleza-1972. apud Souza, Maria Salete de. Análise da Estrutura Urbana. In: De Cidade a Metrópole: (Trans)Formações urbanas de Fortaleza. Fortaleza: UFC, 2009.

[35] BRASIL. Lei 3.692 de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Visto em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm> Acesso em:21.11.2016.

Fortaleza passa, portanto, a concentrar os investimentos realizados pela SUDENE no Estado.

> Assim é que, no período 1960/1971, dos 112 projetos aprovados para o Ceará, 72 foram localizados em Fortaleza. Por outro lado, cerca de 81% do valor dos projetos aprovados pela SUDENE para o Ceará, até 1969, pertenciam à Capital.
> Na verdade, os incentivos fiscais e financeiros da SUDENE e do BNB, a partir de 1960, foram de grande significação para a economia urbana da Capital, à medida que atenuaram a tendência à fuga de recursos e permitiram a implantação de novas indústrias.[36]

Percebe-se, pois, na década de 1970, o início de um processo que culmina com transformação de Fortaleza de uma cidade média em um centro metropolitano, dentro da qual o acesso popular à moradia urbana passa a se configurar como um ponto de percepção acerca das desigualdades sociais integrantes desse espaço urbano.

Nesse momento histórico deu-se a criação induzida[37], pelo governo Federal, da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) por meio da Lei Complementar 14 de 1973.

Importa refletir, a partir desse exemplo, as transformações do conceito de cidade dentro do sistema capitalista. A formação da metrópole de Fortaleza resulta, em certa medida, de políticas federais indutoras de desenvolvimento econômico e industrial para a região, catalisando a transformação do espaço da urbe, em Fortaleza e na região entorno da cidade, atendendo ao modelo de cidade capitalista pautada na construção de centros metropolitanos concentradores de serviços, mão de obra e artigos comercializáveis, entre outros. A cidade passa a desempenhar o papel de influenciar a economia regional, interligando-a a uma rede urbana nacional[38], desempenhando um papel econômico na construção de uma economia nacional integrada. A cidade integra, no caso de Fortaleza, o novo modelo de cidades capitalistas.

---

[36] DANTAS, Eustógio W. C; SILVA, José B. da; COSTA, Maria Clélia L. **De cidade à Metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: UFC, 2009, p. 24.

[37] PEQUENO, R. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 7, v. 13, 2008. p. 71-86.

[38] CASTELLS, Manuel. **Questão Urbana**. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 58.

Renato Pequeno aponta que também "data de 1973 o primeiro levantamento de favelas de Fortaleza, quando foram identificadas 81 favelas, somando 34 mil domicílios onde viviam mais de 205 mil pessoas, correspondendo a cerca de 20% da população do município"[39].

Faz-se válido, nesse contexto, atentar ao fato da macrocefalia urbana, no contexto do Estado do Ceará, tendo em Fortaleza o espaço onde se concentram tanto as atividades econômicas quanto a população da região. Acerca desse fato, Pequeno (2008) aponta que "Atualmente dos 184 municípios cearenses, apenas 6 apresentam população superior a 100 mil habitantes, dos quais três se encontram na região metropolitana: Fortaleza, Caucaia e Maracanaú"[40], atestando a concentração populacional desempenhada por Fortaleza na conjuntura estadual.

A intensidade da taxa de urbanização do município de Fortaleza se expressa no Plano Diretor atual, com a ausência de Zona Rural na área da cidade. Dessa forma, a configuração do macrozoneamento apresentado no Plano Diretor encontra-se dividindo a área da cidade em duas macrozonas, sendo elas: Macrozona de Desenvolvimento Urbano e Macrozona de Proteção Ambiental[41].

Sob o prisma da expansão da malha urbana, atualmente, a metrópole de Fortaleza encontra-se em conurbação, resultando na formação de um *continuum* urbano composto pelos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú[42].

> Ultrapassando as fronteiras do município de Fortaleza, desde os anos 1990, este processo passou a ser o indutor de uma nova forma de conurbação, contribuindo com o transbordamento de miséria e exclusão social para os municípios vizinhos. Geram-se, assim, novos padrões de integração intermunicipal, os quais passam a indicar a necessidade de implementação de programas de gestão metropolitana que tenham como tônica a cooperação intermunicipal.[43]

---

[39] PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Os desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

[40] PEQUENO, R. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 7, v. 13, 2008. p. 71-86.

[41] Art. 58 do Projeto de Lei Complementar n. 0009/2008.

[42] PEQUENO, R. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 7, v. 13, 2008. p. 71-86.

[43] [43] Idem.

Nesse apresentado na Figura 3[44] (Anexo), observam-se as áreas industriais antigas e as áreas industriais recentes da cidade de Fortaleza e da RMF. A área de industrialização antiga concentra-se, a partir da região central, rumo à zona mais a leste da cidade, em direção ao município de Caucaia; as áreas de industrialização recente estabelecem-se em direção ao Município de Maracanaú, acompanhando, principalmente, a linha férrea. No sentido similar às áreas industriais, dá-se o crescimento das áreas de moradias populares, notadamente com a predominância de ocupações irregulares e conjuntos habitacionais. A classe média, todavia, expande-se em direção à Zona Oeste da cidade, ocupando a Aldeota, Água Fria, em direção ao município de Aquiraz e Eusébio.

1.2.2. Segregação socioespacial na cidade de Fortaleza

A cidade é um fenômeno humano que preexiste ao estabelecimento da sociedade capitalista[45] e adapta-se, como pode ser percebido ao longo da história, em função do sistema socioeconômico no qual a sociedade se articula e organiza, no caso contemporâneo, o capitalismo. Dessa forma, a cultura urbana da sociedade capitalista[46] orienta a ordenação do espaço das cidades atuais, o que, em razão da globalização, desencadeia a utilização desse mesmo modelo de formação do espaço, seja nas cidades centrais ou nas cidades na periferia do sistema.

A ordenação do espaço nas cidades capitalistas tem como principal oriente a produção e a circulação de mercadorias, bem como a produção de mais-valia[47]. Dessa forma, o espaço urbano passa a ser construído com o objetivo de atender às demandas de desenvolvimento do sistema econômico, inserindo-se na dinâmica de acumulação de capital[48] e de manutenção da

---

[44] PEQUENO, R. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 7, v. 13, 2008. p. 71-86.

[45] GOFF, Jacques Le. **Por amor às cidades**. São Paulo: UNESP, 1998.

[46] CASTELLS, Manuel. **Questão Urbana.** 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 39.

[47] HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30.

[48] [48] Idem.

uma sociedade de classes. Dessa forma, a cidade está em constante mutação, motivada pelos fluxos de investimentos advindos dos excedentes de capital[49].

Em virtude de ser uma cidade historicamente recente, Fortaleza tem a cultura de urbanização capitalista pautando seus fluxos de formação e de transformação do território, propiciando uma visão nítida quanto à delimitação dos espaços de produção da cidade formal e dos espaços de segregação e de exclusão social dentro do mesmo tecido urbano.

Durante os séculos XIX até a década de 40 do século XX, a centralidade do espaço da cidade consistia na região do Centro, até a área onde atualmente se encontra a Avenida Dom Manuel, o Bairro de Jacarecanga e parte do Benfica. Nessa área está a Santa Casa de Misericórdia, a antiga cadeia pública e a Rua da Alfândega. O Outeiro da Prainha, onde se construiu o Seminário da Prainha, consistia no limite a Oeste da cidade em seus primórdios.

A partir dos anos 30 e 40 do século XX, a classe trabalhadora passa a ocupar as áreas centrais e adjacências da Jacarecanga, surgindo áreas de ocupações populares nessas zonas, a exemplo do Pirambu, maior área de moradia popular da Cidade de Fortaleza, localizada a Leste da área central. Tal busca por moradias nessa região deu-se pelo surgimento de indústrias, pela instalação da ferrovia e pela proximidade em relação à zona portuária, facilitando o transporte das mercadorias e de pessoas, principalmente para o interior do Estado.

> A ferrovia assume importância fundamental para o processo de organização do espaço da cidade a partir das relações mantidas entre Fortaleza e o interior. Nessa época já existiam caminhos que partiam da capital para outros pontos do Estado. Dentre eles destacavam-se os de Parangaba, Soure e Messejana, que ligavam-se à Vila de Nossa Senhora da Assunção (Fortaleza). Essas vias assumiram importante papel na organização do espaço de Fortaleza (localização e disposição dos bairros). Hoje esses antigos caminhos compreendem as atuais Avenida João Pessoa (caminho de Parangaba), Av.Bezerra de Menezes com o prolongamento da BR 222 (caminho do Soure) e Av. Visconde do Rio Branco que se prolongou com a BR 116 (caminho de Messejana).[50]

Assim, nesse momento histórico, há uma expansão da malha urbana em duas direções, cada uma com caráter distinto: a classe média e as classes abastardas rumo a zona oeste e as classes populares e trabalhadores em direção ao centro, aos morros, à zona costeira e à zona leste.

---

[49] HARVEY, David. **O enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 137.

[50] DANTAS, Eustógio W. C; SILVA, José B. da; COSTA, Maria Clélia L. **De cidade à Metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: UFC, 2009, p. 92-93.

> Esse "crescimento" de forma espontânea e desordenada, deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 1930 a origem desses aglomerados com características de favelas. Entre 1930-1955 surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de Ferro (1954).[51]

Concomitantemente, estabeleceu-se uma valorização da área da Aldeota, Meireles, estendendo-se ao bairro do Papicu, a região do Cocó e, posteriormente, com a construção do Shopping Iguatemi, nos anos de 1980, e da Universidade de Fortaleza (Unifor), do bairro Edson Queiroz. Tal valorização da área a oeste de Fortaleza, a partir dos anos de 1970, passa acompanhar um intenso processo de verticalização, o que contribuiu para a formação de um "paredão" de prédios na orla da Beira-Mar.

Observa-se, assim, também no exemplo de Fortaleza, a presença da dinâmica econômica e financeira na formação dos espaços da cidade, fenômeno que se repete em outras grandes cidades periféricas latino-americanas. Tal dinâmica promove o avanço do capital especulativo imobiliário no espaço urbano, ainda em curso, criando áreas "novas" de valorização do preço da terra na cidade, criando zonas de expansão a serem incorporadas ao mercado imobiliário da cidade. Concomitante ao processo de produção dessas áreas de expansão da cidade, produz-se uma lógica urbana de exclusão socioespacial e territorial daqueles que não podem pagar o preço para morar em uma zona urbanizada e regularizada, dentro do espaço da cidade formal. Nesse sentido, o poder público atua como sujeito indutor do processo de desenvolvimento e expansão do modelo de cidade inserido na construção do espaço urbanizado dentro da perspectiva adotada pelo sistema econômico vigente.

À classe trabalhadora e aos setores empobrecidos resta a ocupação das zonas periféricas e das áreas de ocupação irregular, tendo em vista a situação de desprovimento dos meios materiais de adquirir, dentro do mercado de terras, uma moradia regularizada. A Tabela 3[52] (Anexos) apresenta um demonstrativo no crescimento do número de favelas em Fortaleza desde os anos de 1970.

Dessa forma, torna-se nítida a correlação entre os temas da metropolização, da questão fundiária urbana e da formação de áreas de segregação socioespacial em Fortaleza. Tal

---

[51] Idem, p. 94.

[52] IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

correlação deve-se ao fato de que pensar questão fundiária urbana em áreas de ocupação irregular não deve se desconectar da reflexão acerca do sistema em que a cidade atual se insere, bem como no uso destinado às terras urbanas nas cidades capitalistas globalizadas, principalmente num período histórico atual, no qual a financeirização da habitação vem se ampliando e se fortalecendo, num contexto de globalização e mercantilização das cidades. Villaça (1997) aponta uma correlação entre os processos de segregação socioespacial nas principais metrópoles brasileiras e o crescimento dessas zonas urbanas, processo similar ao ocorrido em Fortaleza:

> Desde a segunda metade do século XIX, quando a maioria das atuais metrópoles do país começou a apresentar altas taxas de crescimento, as classes de mais alta renda, começaram a exibir um processo de segregação que segue, até hoje, a mesma tendência. Em todas elas, sem exceção, a tendência é dessas classes se segregarem numa única e mesma região geral da cidade: o sul, no Rio e Recife, o quadrante Sudoeste, em São Paulo, a zona oeste em Porto Alegre, a sudeste, em Belo Horizonte, e as proximidades da costa do mar, em Salvador.[53]

Assim, as cidades capitalistas vêm se desenvolvendo com alicerce nas regras do mercado, constituindo seus espaços como mercadoria[54]. As áreas assistidas pela infraestrutura fundamental para a garantia de um acesso ao direito à moradia digna, com disponibilidade de serviços de iluminação, água, esgoto, transporte, educação, segurança pública, saúde, bem como existência de áreas de lazer, passam a serem aquelas áreas cujos custos referentes ao preço do solo inviabiliza o acesso pelos meios aquisitivos formais à considerável parcela da população.

A cidade passa a constituir-se espacialmente como um conjunto formado por diversos subconjuntos, com algumas áreas de interseção onde regularidade e acesso à infraestrutura urbana encontram-se com a irregularidade e o não acesso a essa infraestrutura, tais áreas de intersecção costumam ser áreas de tensão social no espaço urbano, estando, comumente, ameaçadas por remoções e esbulhos promovidos, em alguns casos, pelo poder público, por meio de projetos de realocação e de obras públicas, motivada, todavia, pelo interesse de agregar tais áreas à zona de expansão do mercado imobiliário e de uniformizar o espaço da cidade. Áreas fundiariamente regularizadas e com acesso aos serviços fundamentais ao

---

[53] VILLAÇA, Flávio. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. VII Encontro Nacional da Anpur, Recife, 1997.

[54] MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 105.

exercício pleno do Direito à Cidade apartam-se, na cidade periférica atual, da realidade à qual a população empobrecida tem acesso, resultando, assim, na exclusão socioespacial desta.

Tal processo de segregação, nas cidades periféricas, deve-se ao sistema de acumulação baseado na renda da terra, que, no espaço urbanizado, ganha importância quando analisados os ganhos referentes ao sobrelucro de localização.

Convém compreender a cidade como um valor de uso complexo. Dessa forma, dentro do mercado imobiliário, os valores agregados ao solo urbano permitem que lucros diferenciados sejam obtidos em um tipo específico de zona ou espaço dentro da urbe, dada sua proximidade a infraestruturas de luz, água, saneamento, transporte, lazer, educação, bem como a acesso a benefícios ambientais, tais como uma vista agradável, proximidade com o mar, parques e áreas verdes preservadas.

> Em outras palavras, se o solo urbano adquire um preço é porque os agentes capitalistas estabelecem uma concorrência para controlar as condições urbanas que permitem o surgimento de lucros extraordinários.
> A origem desses lucros extraordinários está no acesso diferenciado que a localização dos terrenos propicia ao uso de valor de uso complexo que representa a cidade. Nesse sentido o preço da terra nada mais é do que uma transformação sócio-econômica do sobrelucro de localização.[55]

Nesse sentido, torna-se nítida a correlação que se estabelece entre os sistemas jurídico, econômico e geográfico na composição do quadro urbano atual. Marx (1996) traz uma análise com fins de compreender as variáveis capazes de gerar o valor da renda da terra, variáveis que tornam possível apreender os caminhos na formação de tal estrutura de segregação socioespacial. Nesse caminho, ele responde a essa questão com a teoria da renda diferencial, da renda absoluta e da renda de monopólio[56]. No que tange ao preço do solo urbano, a renda de monopólio e a renda absoluta têm especial implicação no que concerne à produção de desigualdades socioespaciais.

Se alguém é proprietário de uma parte do globo, para que essa propriedade possa ser utilizada em um processo de produção, o proprietário auferirá alguma renda por sua própria condição de proprietário. O capitalista interessado em produzir no campo, por exemplo, terá

---

[55] RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 49.

[56] MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Volume I. Livro Primeiro. São Paulo, Nova Cultura, 1996.

que arrendar a terra, tendo que pagar uma renda ao proprietário. Essa renda constrói o valor da terra enquanto mercadoria.

Diferente das outras mercadorias cujos preços advêm do valor pago pelo tempo de trabalho (salário) para a reprodução da mão de obra, o valor da renda da terra advém, na renda diferencial, do sobrelucro[57], que consiste na parte da mais valia decorrente das benesses obtidas pelas características inerentes àquela terra específica, seja pela localização, seja pela proximidade de mercados consumidores, seja pela proximidade com a força de trabalho, seja pela existência de meios de obtenção de energia facilitados, pelo trabalho agregado à terra, tal como a infraestrutura, entre outros fatores.

Marx (1995) aborda também a existência da renda de monopólio na composição do preço do solo. Esta consiste na renda auferida pelo próprio solo pelas suas condições peculiares, motivando sujeitos a pagarem valores distintos do geralmente despendido por mercadoria semelhante. Tal diferença de valor se deve pelas características excepcionais do bem adquirido em relação ao semelhante, o que Ribeiro chama de valor de uso especial[58].

Em Fortaleza, isso pode ser observado pela diferença de preço no metro quadrado do solo na mesma cidade tais como a diferença do preço no Pirambu e na Aldeota.

Frente a toda essa realidade de segregação socioespacial urbanística, a população excluída da produção capitalista da mercadoria-terra encontra como solução a construção de habitações em áreas alheias à expansão promovida pelo capital especulativo imobiliário, estabelecendo-se em regiões periféricas, subúrbios das cidades brasileiras, em cidades dormitório e em áreas de risco, tais como morros e terrenos públicos.

---

[57] No “Capital”, Marx aborda a formação da renda diferencial dentro da formação da renda fundiária rural, utilizando como exemplo a propriedade da terra rural, voltada à produção agrícola. No que tange ao sobrelucro, o autor detalha, aprofundando na visão de Ricardo, “(...) o sobrelucro dos produtores que empregam como força motriz as quedas-d'água naturais comporta-se inicialmente como todo sobrelucro (já desenvolvemos essa categoria ao tratar dos preços de produção!), o resultado não ocasional de transações efetuadas no processo de circulação, de oscilações ocasionais dos preços de mercado. Esse sobrelucro é, portanto, também igual à diferença entre o preço individual de produção desses produtores favorecidos e o preço social geral, o preço de produção, regulador do mercado, de toda essa esfera da produção. Essa diferença é igual ao excedente do preço geral de produção da mercadoria sobre seu preço individual de produção. Os dois limites reguladores desse excedente são, por um lado, o preço individual de custo, por conseguinte o preço individual de produção, e, por outro, o preço geral de produção. O valor da mercadoria produzida com a queda-d'água é menor porque, para sua produção, é necessário menor quantum global de trabalho, ou seja, menos trabalho, em forma objetivada, entra como parte do capital constante.” (MARX, 1995, p. 142). Desta forma, vê-se que a diferença inerente ao solo entre as duas porções de terra se expressa na diferença entre o preço de produção e o custo de produção, essa diferença se constitui no sobrelucro, que é convertida em renda fundiária agrícola.

[58] RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 67.

Vale apresentar a definição de especulação imobiliária como sendo "uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos na infraestrutura e serviços urbanos"[59].

Como Maurício Abreu[60] trata no exemplo já citado da cidade do Rio de Janeiro, o capital imobiliário tira proveito dos investimentos infraestruturais realizados pelo poder público, a fim de agregar valor a suas áreas ou, de forma mais direta, expulsa a população residente por meio de um processo chamado de gentrificação.

> A renovação das áreas centrais ocorre pela substituição de áreas industriais – afetadas pela reestruturação econômica – por moradias, através de uma transformação de uso e de uma conversão espacial que gera uma requalificação simbólica de toda a área. O mesmo processo pode ocorrer com a remoção – induzida ou espontânea – de populações empobrecidas, moradoras de áreas residenciais antigas. Essa transformação, todavia, tem dois pressupostos: uma intervenção pública e uma requalificação simbólica dos espaços.[61]

Este processo de expulsão das camadas populares das regiões de investimentos pelo Estado, tal como atualmente vem ocorrendo na região portuária do Rio de Janeiro[62].

Dentro desse processo, o sistema de promoção do Direito à Cidade em consonância à defesa do direito fundamental à moradia digna, como já detalhado, vem delimitando os contornos do que vem a ser a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade, por exemplo, ao fixar as normas e diretrizes da política urbana, rompe com o paradigma civilista de propriedade estático e a serviço do proprietário.

Contudo, apesar de todo o conjunto de regulamentações e de leis apontar os novos entendimentos na ordem jurídica acerca do que vem a ser propriedade, impondo limites ao instituto, a população de baixa renda continua a conviver com uma realidade de exclusão do

---

[59] CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001, p. 48.

[60] ABREU, Maurício de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

[61] CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, L.C. Queiroz**. Dualização e reconstrução urbana: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FASE, 1996, p. 16.

[62] GAFFNEY, Christopher. Gentrificação e megaeventos no Rio de Janeiro. Disponível em:< http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=797:gentrifica%C3%A7%C3%A3o-e-megaeventos-no-rio-de-janeiro&Itemid=181&lang=pt> Acesso em: 22.10.2015.

direito a morar dignamente, com segurança e em áreas contempladas com infraestrutura necessária para o atendimento ao seu Direito à Cidade sustentável.

1.3. O Direito à Cidade na Ordem Constitucional Brasileira

A Constituição Federal Brasileira de 1988, promulgada em um momento político de efervescência democrática, traz de forma clara, em seu art. 182[63], que trata da Política Urbana, a disposição de que a cidade deve cumprir uma função social, apontando que a política de desenvolvimento urbano deve ter por objetivo o pleno desenvolvimento dessa função social da cidade. Dessa forma, compreende-se que, de forma clara, a Constituição Federal de 1988 tanto reconhece quanto protege o Direito à Cidade, garantindo-o e determinando a elaboração de uma legislação específica a regular tal matéria, sendo ela o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Com a CF/88, o Direito à Cidade passa, pois, a ser contemplado, merecendo atenção, dada a sua relação com a efetivação de uma série de outros direitos fundamentais, principalmente com direito à moradia adequada. Esta importância temática se torna mais evidente, na atual conjuntura brasileira, frente ao fato de que a maior parte da população é residente urbana.

Dessa forma, segundo Nelson Saule Júnior:

> Direito à Cidade tem como elementos os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades em ter condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.[64]

O Estatuto da Cidade regula a matéria acrescendo o tema da sustentabilidade ao tratar do Direito à Cidade, aprofundando a definição constitucional e trazendo a conceituação do

---

[63] 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;

[64] JÚNIOR, Nelson Saule. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004, p. 240.

que vem a ser o direito à cidade sustentável, que, segundo o art. 2º, I[65], é 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".

Em 1933, a Carta de Atenas já apontava, em seu item 77, as funções da cidade, elencando, entre elas: habitação, trabalho, recreação e circulação[66]. Assim, percebe-se uma harmonia entre os apontamentos da Carta de Atenas, no que tange às funções urbanas, e as regulações constitucionais e normativas brasileiras.

Tal percepção também se faz presente quando analisados alguns dos direitos sociais albergados no art. 6º da CF/88. Percebe-se que tais direitos também seguem recebendo proteção na matéria urbanística, o que se torna evidente quando se percebe a concentração demográfica no espaço urbano brasileiro, fortalecendo o entendimento da necessidade de construção de um espaço urbano socialmente mais justo e pleno de acesso a direitos, devendo ser, pois, um espaço de realização dos direitos sociais fundamentais a todo cidadão.

Ainda segundo a visão de Nelson Saule Júnior:

> A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política urbana à luz do desenvolvimento sustentável aponta para a construção de uma nova ética urbana, em que os valores da paz, da justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade, de modo que estas sejam destinadas à construção de uma cidade mais justa e humana.[67]

A cidade e, principalmente, as metrópoles brasileiras constituem-se como espaços para onde migram sujeitos em busca de melhores condições de vida e de subsistência. Dessa forma, nela concentram-se relações humanas de forma mais intensa, pela composição mais heterogênea de seus espaços, bem como pelo uso de seus espaços por um contingente humano numericamente elevado e, até mesmo, culturalmente e socialmente diversificado que coabita,

---

[65] Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
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;

[66] LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. São Paulo: Edusp, 1993.

[67] JÚNIOR, Nelson Saule. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004, p. 240.

utiliza e ocupa o mesmo espaço geográfico urbano. Assim, a cidade constitui-se como um espaço onde os direitos coletivos, difusos, sociais e subjetivos emergem dentro da complexidade socioespacial, tornam-se mais facilmente reconhecíveis, estando, inclusive, mais passíveis de estarem em processo de luta pela sua efetivação, visto que, no espaço urbano, as crises e desigualdades sociais tornam-se nítidas pelo choque social.

Quando trata da evolução do direito urbanístico no Brasil, a análise exposta por Carlos Ari Sundfeld sintetiza a evolução da compreensão jurídica da matéria do Direito à Cidade na legislação e no âmbito dos direitos inerentes a quem transita no ambiente urbano. O autor afirma que:

> O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em tomo da expressão "direito urbanístico". Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (princípio da *Junção social da propriedade).* Em consequência, ampliou o objeto do direito administrativo, para incorporar medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando para trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo negativo.[68]

David Harvey, apresentando o debate acerca da financeirização do espaço urbano nas cidades globais, classifica o “Direito à Cidade”, citando, inclusive, o exemplo da legislação brasileira, classificando-a como sendo “o direito de fazer uma nova geografia urbana mais de acordo com princípios da justiça social e o respeito ao meio ambiente”[69]. Essa nova geografia urbana, no sentido que traz o autor, faz-se primordial na medida em que o crescimento urbano de forma excludente se desenvolve nas cidades periféricas, coexistindo em um mesmo espaço urbano uma cidade ilegal e outra cidade legal. Os sistemas de planejamento urbano, comumente, alheiam-se à realidade da cidade informal quando alocam recursos de investimentos, preterindo áreas de potencial valorização imobiliária e financeira.

---

[68] SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. 2º Edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 46.

[69] HARVEY, David. **O enigma do Capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 147.

> Essa cidade ilegal existe, frequentemente, para o planejamento urbano oficial. Embora as grandes cidades brasileiras contem com respeitável número de profissionais envolvidos com o tema, não raramente estes trabalham com uma realidade virtual mediante representações nos gabinetes. Longe do território sem lei, sem segurança ambiental, sem saneamento, constituído pelas áreas de moradias pobres.[70]

Nesse sentido, a luta pela integração dos espaços urbanos vem no sentido de garantia de um nível de vida adequado à população, considerando, todavia, a realidade de hiperurbanização[71] a que as cidades periféricas do sistema produtivo se inserem. Essa realidade pode ser percebida quando se analisa o crescimento de Fortaleza, entre outros centros urbanos, em expansão acelerada desde os anos de 1970, ocasionando um inchaço urbano, matriz da macrocefalia populacional e econômica em relação às suas regiões.

Frente a essa realidade, adequar o espaço urbano às delimitações constitucionais no tocante à função social da cidade, no sentido que traz a CF/88 e a Estatuto da Cidade, faz-se primordial, a fim de garantir a justiça social no espaço urbano, a salubridade e a qualidade de vida a todos que nela habitam ou circulam, diminuindo as desigualdades impostas pelo sistema produtivo, principalmente no tocante ao acesso ao direito de morar dignamente.

> No Brasil, a lógica de exclusão social faz parte do modelo de desenvolvimento urbano como parte e consequência "natural" do modelo econômico adotado, o que não difere da maioria dos países latino-americanos. As questões urbanas se agravam tanto quanto os direitos urbanos são reivindicados e a cada dia aumenta o número de pessoas circulando, migrando para as cidades, sejam advindas do campo ou de outros centros urbanos, em busca de emprego, trabalho, para assumir um novo emprego, e todos necessitam, basicamente, acessar uma das principais funções da cidade: moradia.[72]

Nesse sentido, a percepção da ligação profunda que se estabelece entre o direito à moradia adequada e o Direito à Cidade faz-se fundamental, razão pela qual aquele é tratado também no Estatuto da Cidade e no capítulo constitucional que trata da Política Urbana.

Assim, o planejamento e a execução das políticas urbanísticas devem atender às funções sociais da cidade, ofertando a todos os residentes citadinos, de forma igualitária, o acesso às funções urbanas básicas, independente de quaisquer características sociais, econômicas ou culturais.

---

[70] MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 22.

[71] CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 78.

[72] MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 33.

2 DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À TERRA NO URBANA NO BRASIL

No presente capítulo, será apresentada a temática do direito à moradia, discorrendo sob uma perspectiva tanto normativa quanto sociológica, apresentando a evolução deste direito dentro do sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos, bem como dentro da perspectiva constitucional brasileira.

Assim, nesta parte do texto, abordar-se-á a correlação que se estabelece entre o Direito à Cidade, direito à moradia e o direito à propriedade, a fim de possibilitar a compreensão mais acertada acerca da inter-relação deles e a compreensão dos fundamentos que os fazem necessários para a efetivação do direito humano de morar.

2.1. O direito à moradia digna no espaço urbano

A ordem constitucional brasileira garante proteção do direito à moradia como um direito fundamental albergado no caput do art. 6º da CF/88, que trata dos direitos sociais. Na Carta Magna, com a nomenclatura de Direitos Fundamentais, os direitos da pessoa humana ganham projeção dentro da organização o texto constitucional:

> Dentre as inovações, assume destaque a situação topográfica dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais, o que, além de traduzir maior rigor lógico, na medida em que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda ordem constitucional e jurídica, também vai ao encontro da melhor tradição do constitucionalismo na esfera dos direitos fundamentais. Além disso, a própria utilização da terminologia "direitos e garantias fundamentais" constitui novidade, já que nas constituições anteriores costumava utilizar-se a denominação "direitos e garantias individuais", dede muito superada e manifestadamente anacrônica, além de desafinada em relação à evolução recente no âmbito do direito constitucional e internacional. A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável a sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido o caráter meramente programático.[73]

[73] SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 66.

Os direitos fundamentais, sendo, de forma básica, direitos humanos constitucionalizados, servem como elementos de integração normativa na ordem constitucional brasileira. A partir desta análise, cabe ressaltar a importância da interpretação sistêmica do corpo normativo, compreendendo-o como um todo, sendo, pois, uno, que se complementa, possibilitando, assim, uma integração do sistema legal, evitando a existência de antinomias jurídicas, para, desta forma, favorecer a promoção do direito à vida digna a todas as pessoas. Nesse diapasão, Flávia Piovesan apresenta que, "considerando que toda Constituição há de ser compreendida como uma unidade e como um sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade da pessoa humana como valor essencial, que dá unidade de sentido"[74].

Assim, pode-se compreender o direito à moradia a partir da sua importância para o alcance dos direitos fundamentais basilares, bem como dos eixos da República Federativa, principalmente no que tange à garantia da dignidade da pessoa humana. Segundo Lygia Melo, o direito à moradia "deve ser reconhecido pela sociedade e pelo Poder Público efetivamente como um direito que está diretamente ligado ao direito à vida"[75]. Isso se deve ao fato de que, sem o atendimento ao direito à moradia adequada, resta prejudicado o acesso à saúde, que está intrinsecamente relacionado ao direito ao saneamento básico adequado, à alimentação, a um meio ambiente equilibrado, e, consequentemente, ao direito à vida e ao respeito à dignidade da pessoa humana.

> Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes, não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.[76]

---

[74] PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional.** 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 84.

[75] MELO, Lígia**. Direito à Moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 38.

[76] SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 82.

Entende-se, portanto, que o direito à moradia é inalienável, essencial na execução de todo o conjunto de garantias constitucionais que torna possível o cumprimento do direito humano à vida. Quem mora, entretanto, no espaço urbano necessita de uma terra com segurança jurídica ao morador e urbanizada, área na qual seja erguida a habitação. Na configuração da cidade de Fortaleza, metrópole periférica inserida no sistema de produção capitalista, a terra urbanizada está inserida como mercadoria, não estando, portanto, igualmente acessível a todos.

2.2. Direito à moradia no sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos

Ao longo da história moderna, uma nova ordem social instaurou-se nas sociedades ocidentais. Como marcos históricos desse processo de evolução, tem-se, primordialmente, as revoluções burguesas, passando, posteriormente, pelas lutas do proletariado, a libertação das colônias africanas do julgo neocolonizador europeu e crises ambientais, entre outras, num processo de evolução paulatino do entendimento ocidental e ocidentalizado – tendo em vista a atuação imperialista e dominadora exercida pela cultura ocidental no âmbito mundial – do que vêm a ser os direitos humanos.

Todos esses processos citados, ainda em curso, influenciaram a forma como as sociedades ocidentais e ocidentalizadas atuais compreendem tanto o pacto social com seus governos quanto os direitos da pessoa humana, ampliando o entendimento no que tange às funções a serem atribuídas ao Estado no momento histórico atual.

Muito embora alguns direitos inerentes à pessoa humana remontem sua origem a sociedades antigas, a exemplo das determinações do Código de Hamurabi, será utilizado, por fins metodológicos específicos, o marco teórico temporal das revoluções burguesas do século XVIII e as limitações ao poder dos governantes advindas do iluminismo como esse passo inicial que origina o processo moderno de luta por garantias e direitos.

A Revolução Francesa, de 1789, influenciou o constitucionalismo, nos moldes que temos na atualidade, por meio, principalmente, da elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que proclamava princípios de cunho liberal, dentre os quais a

liberdade, a igualdade, a legalidade e a propriedade como garantias individuais e invioláveis, instaurando as bases de formação das democracias burguesas[77].

Interessante perceber o caráter de universalização de direitos contido na declaração citada, visto não se restringir, em sua escrita e em seu discurso, aos direitos do povo francês. Essa pretensão à universalidade vem acompanhando a tendência do entendimento de direitos humanos no âmbito internacional. Tal característica denota um caráter da cultura europeia até os dias atuais, inclusive, imperialista e pretensamente civilizatória.

A partir desse processo, diversos Estados-Nação, adequando-se à nova tendência, em contraposição ao modelo de governos absolutistas, formulam Cartas Constitucionais, limitando o poder dos governantes, bem como referendando, no campo interno, às diretrizes de direitos humanos que circulavam na Europa por meio dos ideais iluministas. Com a positivação das garantias e direitos, fortalecendo a sua efetividade, eles passam a receber a nomenclatura de direitos fundamentais.

> A questão técnica que se apresentava na evolução das declarações de direitos foi a de assegurar sua efetividade através de um conjunto de meios e recursos jurídicos, que genericamente passam a chamar-se garantias constitucionais dos direitos fundamentais. Tal exigência técnica, no entanto, determinou que o reconhecimento desses direitos se fizesse segundo formulação jurídica mais caracterizadamente positiva, mediante sua inscrição no texto das constituições, visto que as declarações de direitos careciam de força e de mecanismos jurídicos que lhe imprimissem eficácia bastante.[78]

Concomitante a esse processo de emergências dos direitos fundamentais individuais, aflorados com o nascimento do capitalismo, desenvolve-se um processo, principalmente nas cidades europeias, de concentração humana nos espaços urbanos. Dentro desse contexto, as questões da moradia e da produção e do uso do espaço das cidades passam a ser temas relevantes dentro das políticas públicas.

O capitalismo nasce e, sincronicamente, a habitação urbana surge como demanda da classe trabalhadora frente à realidade de produção e apreensão capitalista do espaço urbano[79],

---

[77] O artigo segundo da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão traz que: “O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”. Visto em:<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf> Acesso em: 28.12.2016.

[78] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Internacional Positivo**. 33.ed. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 166-167.

[79] ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

principalmente durante a Era Moderna[80], que segue do século XIX até início do século XX– até o início da Primeira Grande Guerra Mundial. O crescimento e a concentração urbana na Europa, na modernidade, com a formação do exército de trabalhadores que se deslocam do campo a fim de vender sua força de trabalho nos espaços urbanos, ocasionam a formação de cortiços e de zonas de moradia precárias, onde reside a classe trabalhadora nas grandes cidades, ou seja, áreas de exclusão.

Dentro desse contexto, tem-se um processo de intervenção e reformas urbanas, a exemplo do modelo da Paris pós 1848, reformada dentro das intervenções urbanísticas e de embelezamento promovidas por Haussmann[81], num modelo de reforma voltada à correção dos prejuízos referentes às cidades industriais. Tal modelo passa a inspirar reformas urbanísticas em outras cidades do mundo, com demolição de residências da classe trabalhadora, a expulsão das classes empobrecida das zonas centrais, motivadas, inclusive, por ideias médicas e higienistas[82].

Diante da realidade da urbanização, intensifica-se a atenção despendida, tanto pelo poder público quanto por grupos intelectuais, para o ordenamento dos espaços das cidades segundo suas compreensões e prioridades. Nesse diapasão, em 1933, a Carta de Atenas[83], fruto do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, consagrava, como pontuado anteriormente, o direito à moradia como uma das funções sociais da cidade, devendo estar atendido tal direito a quem nela reside, a fim de garantir o bem estar individual e coletivo. Essa Carta constitui, pois, um marco no início do que se chama urbanismo moderno, que começa a pensar o espaço urbano de forma orgânico, refletindo as funções deste espaço, com fins de, a partir dessas funções, apontar um planejamento eficiente ao alcance de tais funções, influenciando, assim, as atividades legislativas e as ações no âmbito da municipalidade ou referentes a esta esfera.

---

[80] HARVEY, David. **Condição Pós Moderna**. 18.ed. São Paulo: Loyola, 2009.

[81] Idem, p. 27.

[82] ABREU, Maurício de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

[83] Assembleia do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Carta de Atenas. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf> Acesso em: 22.12.2015.

Com o fim da Segunda Grande Guerra Mundial, internacionalmente, fortalecem-se ações em defesa da pessoa humana. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reflete esse processo, trazendo, em seu art. XXV, apontamentos no que tange ao padrão de vida adequado, como se vê a seguir:

> 1- Todo ser humano 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.[84] (grifo nosso)

Em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, fruto da Assembleia Geral das Nações Unidas, vem agregar ao rol de direitos humanos protegidos em relação aos contemplados pela Declaração de Direitos Humanos. Neste documento, destaca-se o disposto no art. 11, que traz um destaque à moradia adequada como um dos pressupostos para um nível de vida adequado[85].

Dessa forma, os direitos humanos começam a se firmarem, aprimorando-se a compreensão destes como indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados[86]. Para que o padrão de vida humano digno seja alcançado, o direito à habitação deve, necessariamente, ser atendido e respeitado.

Dada a questão da urbanização a nível mundial, a Agenda Habitat[87], elaborada na Conferência sobre Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo Urbanizado, em Istambul (HABITAT II), e o Comentário Geral nº4 sobre o Direito à Moradia Adequada

---

[84] BRASIL. Declaração Internacional dos Direitos Humanos. Brasília, 1998. Visto em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>Acessso em: 28.12.2016.

[85] Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria continua 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.

Visto em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 28.12.2016.

[86] PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 90.

[87] A Agenda Habitat contempla um plano de ação global para as duas décadas seguintes à conferência em que foi elaborada, em 1996, trazendo a moradia como um direito humano, devendo os Estados assegurar a sua promoção e proteção.

expedido pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Organização das Nações Unidas) conferem relevância ao tema da moradia, que vai sendo compreendido como essencial à dignidade da pessoa humana.

O Comentário Geral nº4 sobre o Direito à Moradia Adequada expedido pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Organização das Nações Unidas) em 1991 tem a importância de especifica que uma moradia adequada consiste na:

> - Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
> - Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
> - Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
> - Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
> - Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
> - Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
> - Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.[88]

A proteção e a promoção do direito à moradia adequada também se encontram contempladas na Agenda 21 (1992), na Declaração sobre Assentamentos Humanos (Vancouver, 1976), na Declaração sobre desenvolvimento (1986)[89].

A evolução do sistema de proteção de direitos humanos vem mediante o desenvolvimento da governança urbana e da ciência do urbanismo em âmbito mundial, bem como consequência da luta social nos espaços urbanos ante a percepção da precariedade das moradias nas urbes, principalmente nos países dependentes[90], nos quais a taxa de urbanização

---

[88] BRASIL. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013, p. 13.

[89] ANTONUCCI, Denise; ALVIM, Angélica Benatti; ZIONE, Silvana; KATO, Volia Costa. **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra: 2010, p. 30-74.

[90] CASTELLS, Manuel. **A questão da moradia**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

apresentava, na década 1960, números equivalentes à taxa europeia, contudo com uma taxa de "metropolização" superior a taxa da Europa[91].

Frente à realidade de concentração urbana nos países dependentes e a paulatina exclusão socioterritorial no espaço urbano, as normas internacionais e tratados de direitos humanos em defesa do direito de morar vem influenciando a formulação normativa no Brasil no que tange à matéria, principalmente no contexto de redemocratização, nos anos de 1980, com a evolução das normas referentes ao tema das cidades, bem como do direito à moradia adequada, essencial à execução do direito à vida digna e adequada.

2.3. O direito à moradia na ordem constitucional brasileira

No que tange ao Brasil, desde 1964, o país vinha imerso em uma ditadura civil-militar, que se findou, lenta e gradualmente, culminando com as eleições diretas de 1985. Naquele período histórico, desenvolveu-se um modelo autoritário de governo, marcado pela opressão social e a negação, até mesmo, de direitos civis, principalmente após o Ato Institucional nº 5.

Com a redemocratização, na década de 1980, alguns debates em torno de garantias de direitos humanos ganham força. Os movimentos sociais de oposição à ditadura vinham pautando intensamente a defesa de garantia de direitos individuais, sociais, políticos e coletivos, bem como a inserção do Brasil no sistema internacional de direitos humanos, com o respeito aos Tratados de Direitos Humanos.

Nesse contexto, a Carta Constitucional Brasileira de 1988 é formulada, num processo democrático por uma Assembleia Nacional Constituinte democraticamente eleita.

Segundo José Afonso da Silva, os direitos fundamentais são divididos em seis categorias, sendo elas: direitos individuais (art. 5º), direitos à nacionalidade (art. 12), direitos políticos (arts. 14 a 17), direitos sociais (art. 6º e 193 e ss.), direitos coletivos (art. 5º) e direitos solidários (art. 3º e 225)[92].

Na Carta Constitucional de 1988, em seu art. 1º, I e II, veem-se consagrados os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, deixando evidente o valor, dentro o

---

[91] Idem.

[92] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Internacional Positivo**. 33.ed. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 184.

novo Estado Democrático que, outrora, se inaugurava, dos direitos humanos fundamentais e da justiça social para a realização das funções democráticas.

Em harmonia com a compreensão internacional e com as exigências dos movimentos sociais urbanos brasileiros, a CF/88, em seu artigo 6º, *caput*, consagra, a partir do ano 2000, com a Emenda Constitucional n. 26, a moradia como um direito social.

Tal compreensão também advém, vale salientar, da mobilização e da influência dos movimentos sociais urbanos que florescem no espaço da cidade[93], reivindicando a promoção e proteção do direito à moradia adequada. Na conjuntura de redemocratização brasileira, no final dos anos de 1980, a força política de tais movimentos foi fundamental para a inclusão do direito à moradia na ordem constitucional brasileira, em contraposição aos interesses financeiros que rondam a construção do espaço urbano como área de expansão do capital especulativo pautado na mercantilização dos espaços da cidade. Nesse sentido, David Harvey aponta o direito à moradia e o Direito à Cidade como "direito de fazer uma nova geografia urbana mais de acordo com os princípios da justiça social e o respeito ao meio ambiente"[94].

O art. 23, IX da CF/88 estabelece, dada a importância da moradia à promoção da vida digna, "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições de habitação e de saneamento" como matéria de competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Apesar desta disposição, a chamada cidade ilegal[95], com habitações precárias, sem saneamento básico, sem regularização fundiária ou segurança ambiental, segue sendo a opção de moradia possível para grande parcela populacional nos centros urbanos brasileiros. No Ceará, inclusive, segundos dados do IBGE, a maior concentração de assentamentos ditos subnormais encontra-se em Fortaleza e na região metropolitana, denotando a correlação entre os processos de urbanização e de favelização.

Posteriormente, o Estatuto da Cidade (L. 10.257/2001) veio agregar sentido a esse entendimento, ao tratar do conceito de direito à moradia adequada, representando um passo no processo histórico de emergência dos Direitos Humanos, no Brasil, bem como de radicalização do conceito de habitação digna.

---

[93] HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 147.

[94] Idem.

[95] MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

Tal inserção normativa vem em consonância com o disposto no art. 4º da CF/88, inciso II, que dispõe que o Brasil, em suas relações internacionais, rege-se pelos direitos humanos. Em respeito, assim, às convenções internacionais e ao sistema internacional de direitos humanos aos quais o Brasil é signatário e que passaram a consagrar o direito à moradia como essencial à execução do princípio da dignidade da pessoa humana, o Brasil inclui, por meio da citada emenda constitucional, a moradia entre os direitos sociais e, consequentemente, ao rol de direitos fundamentais. Vale ressaltar que, em 6 de julho de 1992, por meio do Dec. 591, o Brasil ratifica o art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, segundo o qual a moradia adequada passa a ser contemplada como essencial à realização de um nível de vida adequado, denotando a modificação das legislações pátrias em acordo com as tendências internacionais referentes à temática.

O art. 30 da Carta Magna também traz que compete aos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ou seja, cabe a este ente ordenar o território tornando-o mais democrático no que concerne ao acesso à terra urbana e à moradia adequada.

Por fim, os art. 182 e 183 da CF/88, integrantes do capítulo sobre Política Urbana, determinam que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O art. 182, §2º da CF/88, nesse sentido, traz que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dispondo, o mesmo artigo constitucional, acerca das sanções aplicáveis a quem descumpre as normas urbanísticas concernentes ao uso e ocupação do solo urbano.

Além disso, a Constituição Brasileira também reconhece o direito à moradia por meio do instituto da Usucapião Urbano (art. 184, CF/88), cuja finalidade é reconhecer tal direito àqueles que vivem em assentamentos, garantindo-lhes direito à regular permanência, ou seja, à segurança jurídica do imóvel ocupado. Tal instrumento de regularização fundiária garante, ao menos no campo jurídico, a segurança de moradia às famílias segregadas do processo capitalista de compra e venda fundiária.

Sob a égide do sistema internacional de proteção e promoção do direito à moradia, bem como em harmonia com os Tratados ratificados, posteriormente, o Estatuto da Cidade (L. 10.257/2001) veio agregar sentido a esse entendimento, ao tratar do conceito de direito à

moradia adequada, representando um passo no processo histórico de emergência dos Direitos Humanos, no Brasil, bem como de radicalização do conceito de habitação digna.

Segundo o Estatuto das Cidades, como bem delimita o art. 2º, I, o Direito à Cidade sustentável é 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".

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabelece ainda a Usucapião Coletiva em seu art. 10, segundo o qual:

> As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Então, para além da propriedade privatista, uma série de direitos relacionados à garantia do direito à moradia digna foi elaborada, fruto de perseverantes lutas da classe trabalhadora por condições mais dignas de vida. Tais direitos modificaram e agregaram valor ao conceito de terra, para além de mercadoria e propriedade, clarificando o entendimento de que o acesso a um solo bem localizado, portador de infraestrutura e com condições de habitação é direito humano imprescindível à vida digna.

2.4. O direito à moradia e sua relação com o direito à propriedade urbana

A segregação espacial urbana relaciona-se também com o modelo de aquisição da terra, que constitui um dos fatores determinantes no processo de concretização do acesso à moradia digna a uma parcela da população e de exclusão de outra parcela, em um contexto socioeconômico em que a terra urbana se constitui como mercadoria, estando, pois, sujeita à circulação com base na apreensão de mais valia[96].

---

[96] MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Volume I. Livro Primeiro. São Paulo, Nova Cultura, 1996, p. 165-166.

A mercadoria, de forma geral, é uma coisa na qual se encontra valor de uso e valor de troca, produzida ainda em um determinado tempo de trabalho socialmente necessário por uma determinada mão de obra.

> A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso. Essa utilidade, porém, não paira no ar. Determinada pelas propriedades do corpo da mercadoria, ela não existe sem o mesmo. O corpo da mercadoria mesmo, como ferro, trigo, diamante etc. é, portanto, um valor de uso ou bem. Esse seu caráter não depende de se a apropriação de suas propriedades úteis custa ao homem muito ou pouco trabalho. O exame dos valores de uso pressupõe sempre sua determinação quantitativa, como dúzia de relógios, vara de linho, tonelada de ferro etc. Os valores de uso das mercadorias fornecem o material de uma disciplina própria, a merceologia. O valor de uso realiza-se somente no uso ou no consumo. Os valores de uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta. Na forma de sociedade a ser por nós examinada, eles constituem, ao mesmo tempo, os portadores materiais do — valor de troca.[97]

Assim, a sociedade capitalista organiza-se com fins de potencializar o processo de circulação de mercadoria e de riqueza, bem como de ampliar a acumulação de capital pelos donos dos meios de produção.

A não integração na economia capitalista da população urbana migrante é perceptível no que tange ao acesso a espaços de moradia, que se dá em áreas de cortiços, favelas e assentamentos irregulares.

A cidade forma-se dentro da correlação de forças entre as forças produtivas e as forças econômicas; entre a cidade formal, acessível àqueles que detêm os meios de produção e o capital intelectual formal, e a cidade informal, construída pelos “marginalizados”, pela mão de obra produtiva empobrecida.

Dessa correlação, surge uma “heterogeneidade de formas” no espaço urbano[98], sendo a cidade um “palimpsesto”[99]. Milton Santos bem ilustra a formação do espaço urbano ao afirmar que o “que se chama de desordem é apenas a ordem do possível, já que nada é

---

[97] Idem.

[98] SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6.ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014, p. 73.

[99] Idem.

desordenado”[100]. Seguindo o entendimento deste autor, “o espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais”[101].

Assim, o espaço habitado é um espaço construído pelo próprio ser humano, dentro da ordem do possível estabelecido pelos limites permitidos pelo sistema produtivo.

No contexto de predominância da população no ambiente urbano, o acesso à terra urbanizada é a via para garantia da moradia adequada, essencial ao atendimento a uma gama de direitos humanos fundamentais. Dessa forma, torna-se premente compreender a evolução do conceito jurídico de propriedade urbana e sua correlação com o direito à moradia digna, com fins de construção do entendimento acerca dos mecanismos a serem desenvolvidos no âmbito da municipalidade com fins de atendimento ao direito à habitação digna no ambiente urbano.

> No modo de produção capitalista, questão determinante na espacialização urbana, isto é, na produção do ambiente construído, é o acesso à terra. Uma taxa alta de apropriação da renda pelos proprietários da terra eleva o custo da vida para a força de trabalho. A terra que ainda não foi tomada com propriedade pelo capital é a que resta para ser ocupada pela população de baixa renda, que não é inserida no mercado. Dessa forma estabelece-se a disputa em relação à terra urbana: para o trabalhador é fundamental a luta contra o poder monopolístico da propriedade privada, enquanto para a classe capitalista é preciso preservar o princípio da propriedade privada e lutar contra a função social da propriedade.[102]

Alfonsin aponta que o direito que mais conflita com aqueles "conaturais" direitos humanos é justamente o direito de propriedade, a ponto de tal conflito ser reconhecido como permanente[103], afirmando ainda que:

> Assim, o poder de uso desse espaço fica "privado" apenas para quem tem poder econômico de adquiri-lo. Ninguém questiona isso, embora aqui se encontre talvez a principal razão pela qual dos três principais direitos impostos pela burguesia triunfante na Revolução Francesa o da propriedade antecipadamente reservada para

---

[100] Idem.

[101] Idem.

[102] COSTA, M. de F. Tardin. **O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária**. In MOTA, Maurício. J. P da. Revista de Direito da Cidade. V-1 – N.2. Rio de Janeiro: Harbra, 2006, p. 53.

[103] ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções.** In. ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à Moradia e segurança da posse: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 53.

> alguns — "em função" do seu poder econômico — negou, e cada vez com força maior, a "função" da liberdade e da fraternidade para os demais.[104]

No Brasil, a propriedade fundiária apresenta como marco fundamental de regulação a edição da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, a chamada Lei de Terras. Anteriormente a essa lei, o regime de posses constituía-se como o modo aquisitivo do bem fundiário mais comum; a citada legislação trouxe que "Ficam *prohibidas* as *acquisições* de terras devolutas por outro título que não seja o de compra", modificando o regime de aquisição fundiária.

Vale ressaltar que esse marco legal vem em infeliz harmonia com o processo lento e gradual de libertação da mão de obra negra e escrava, iniciado com a edição da Lei 581, de 4 de setembro de 1850, que extinguiu o tráfico negreiro, conhecida como lei para inglês ver.

Até esse momento histórico, a terra não agregava valor por si, mas dependia do empreendimento do trabalho humano escravizado para agregar tal valor, como bem explica:

> A principal característica que se verificará nessa linha constitutiva não será a da propriedade privada capitalista da terra, mas sim a da propriedade de escravos e o não aparecimento da renda terra como categoria fundamental, mas sim, a da renda escravo, que estará presente à lógica da acumulação mercantil.[105]

Dessa forma, observa-se que a propriedade fundiária no Brasil, em sua matriz, carrega o peso da exclusão social e do racismo, servindo de instrumento para a elite nacional excluir do acesso essencial à terra as pessoas em situação de escravidão negra e indígena. A partir desse momento, a terra passa a ser entendida de forma quase absoluta, numa cultura privatista calcada em ideários burgueses, que, no século anterior, haviam fomentado as revoluções burguesas.

A propriedade encontra-se, pois, no centro do debate jurídico acerca do acesso à moradia digna, uma vez que, de forma geral, a propriedade urbana se torna, pelo seu custo, inacessível à população de baixa renda por meio do mercado formal de aquisição fundiária urbana, em geral os contratos de compra e venda. Assim, surgem os assentamentos informais e periféricos, visando atender àqueles que necessitam morar, porém desprovidos dos meios de integrar o mercado formal de propriedade urbana.

---

[104] Idem, p. 60.

[105] SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 141.

Somente com o Código Civil de 1916, o Brasil passou a contar com um corpo jurídico civil normativo sistematizado. Tal Código, redigido por Clóvis Beviláqua, apresentou uma visão individualista e adequada aos padrões burgueses de relações econômicas e jurídicas, sendo um marco na nova República, bem como de inserção do Brasil, no âmbito internacional, como um país republicano, fiel ao modelo individualista e privatista revolucionário burguês, inspirado no ordenamento napoleônico. O art. 524, tratando da propriedade, trazia que "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua". Assim, vê-se, nas entrelinhas da lei, que a propriedade constitui-se como um título, oponível *erga omnes*, que confere direitos ao proprietário, sendo o domínio, os efeitos internos da propriedade (usar, gozar, dispor).

Clóvis Beviláqua, civilista e autor do Código Civil Brasileiro de 1916, já percebia essa correlação, apresentando uma conceituação de bens, segundo a qual "(...) bem é tudo quanto corresponde, de modo geral, à satisfação dos nossos desejos"[106]. O autor traz ainda que "(...) o bem jurídico é, também, utilidade, quando é parte componente do patrimônio, que se define como o complexo das relações jurídicas de valor econômico"[107]. No que tange aos bens, pode-se observar uma visão psicológica, ao falar da satisfação dos desejos; jurídica; e econômica, ao apontar a utilidade, conceito econômico que aponta a necessidade de um determinado bem à vida humana, como componente do patrimônio, que é um conceito jurídico. Beviláqua (2003) define, ressalte-se, que os bens são "as coisas utilizadas"[108].

Segundo a definição de Beviláqua "Podemos, pois, definir, juridicamente, a propriedade, como o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida *physica* e moral"[109]. Afirma ainda que ideia jurídica vem no sentido de "envolver" o conceito econômico "conte-la, regi-la e adaptá-la" à organização social[110]. Assim, o sistema jurídico de propriedade deve ser estudado como parte do sistema complexo de organização da sociedade,

---

[106] BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. Vol. I. Brasília: Senado Federal, 2003, 10-11.

[107] Idem.

[108] BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. Vol. I. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 127.

[109] Idem.

[110] Idem.

principalmente econômico, como já debatido anteriormente, vindo ordenar o que estabelece no campo econômico e ideológico.

Maurício Motta e Marcos Alcino de Azevedo Torres apresentam o fato de que, no sistema civilista brasileiro de 1916, a posse se apresentava como "signo e atributo da propriedade"[111], sendo uma exteriorização da propriedade.

Apresentando uma crítica ao CC/1916, Farias e Rosenvald trazem que:

> O Código Civil de 1916, filho tardio do liberalismo — fruto de uma concepção oitocentista — conferiu prevalência às situações patrimoniais, que espelham resquícios de um sistema liberal, cujos protagonistas eram o proprietário, o contratante e o marido. Por intermédio do absolutismo da propriedade e da liberdade de contratar, seria permitido o acumulo de riquezas e a estabilidade do cenário econômico, preservando-se ainda a tranquila passagem do patrimônio do pai aos filhos legítimos, no contexto de uma família essencialmente patrimonializada.[112]

Com o advento de uma visão de solidariedade social, fruto da evolução dos direitos humanos no âmbito internacional e da integração deles à compressão jurídica brasileira, vai-se, paulatinamente, modificando a forma como a propriedade individual, principalmente da terra, é legalmente entendida.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, já apresenta, em seu texto, uma concepção de propriedade na qual se leve em conta o interesse social, em seu art.113, 17. As Constituições seguintes também contemplam a função social da propriedade, a exemplo da Constituição de 1946, que subordina o direito de propriedade ao atendimento do bem estar social. Já a Constituição de 1967 traz a função social da propriedade no art. 157, que tratava da ordem econômica e social.

A CF/88 constitui-se um marco nesse processo. Em seu Capítulo I, cujo tema é o conjunto dos direitos e deveres individuais e coletivos, traz, em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, a defesa do direito de propriedade e condiciona, porém, tal direito ao cumprimento de sua função social. Dessa forma, vê-se que, através da CF/88, o Estado brasileiro garante a todos o direito à propriedade, ou seja, o direito à titularidade e domínio sobre um bem,

---

[111] MOTTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino de A. **A função social da posse no Código Civil**. In: Transformações do Direito da Propriedade Privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 03.

[112] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direitos reais**. Vol 5. 8.ed. Salvador: Jus Podivm, 2012, p. 260.

contudo também traz que tal direito não é ilimitado, estando a função social, tal como o direito de propriedade, entre os direitos individuais.

> Já o direito de propriedade, que não necessariamente remete à propriedade privada como concepção jurídica, mas assim o é em nosso país, define o formato da acessão que alguém exerce sobre o bem, trata dos direitos e deveres resultantes desse poder ter. Desta feita, parece acertado poder falar que por princípio, a propriedade que é protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental, é também coisa dada a cumprir uma função, o que faz dela um bem submisso à instrumentalidade da ordem social, seja a mesma pública ou privada.[113]

Assim, com o advento da nova ordem constitucional brasileira, em 1988, o direito à propriedade foi elevado ao status de princípio e, concomitantemente, desbancada a antiga forma de tal instituto, marcada por uma visão individualista e privatista. Frente à nova realidade de supremacia do interesse público e a predominância deste sobre o particular, a propriedade passa a cumprir uma função social, função esta que é para com a coletividade e não só para com o proprietário.

> Para conceituar a propriedade contemporânea devemos ter como meta um conceito aberto, atemporal, necessariamente axiológico, que se densifica, adquirindo concretização, uma vez que a função social que lhe é inerente não tem natureza de princípio programático nem de limite exterior ao direito, mas integra sua estrutura como preconiza a boa doutrina, de forma que sua ausência traz consequência para o próprio conceito, situação que poderá ser identificada como uma outra forma de apropriação, mas não direito de propriedade.[114]

Posteriormente, o Código Civil de 2002 (CC/2002) vem adequando o novo conceito de propriedade à nova ordem constitucional, trazendo, em seu art. 1228, § 1º, que "o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais (...)". O CC/2002 não apresenta uma definição do que é a propriedade, seguindo o modelo do CC/1916, limitando-se a descrever as prerrogativas e faculdades garantidas pela norma legal ao proprietário.

---

[113] MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 47.

[114] TORRES, Marcos Alcino de A. **Impacto das novas ideias na dogmática do Direito de Propriedade: a multiplicidade dominial** In: Transformações do Direito da Propriedade Privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 97.

Melo elucida que "descendem do direito de propriedade, o direito de usar, dispor, fruir e reivindicar, que também devem se submeter a um dever, o da utilidade que dê resultados sociais e econômicos, promovendo justiça social, nos termos definidos juridicamente"[115].

Assim, a propriedade não é um conceito jurídico simples, é uma relação jurídica complexa, dentro da qual não se inclui somente os poderes citados no CC/2002 – usar, gozar e dispor – do sujeito em relação à coisa, mas também deveres relativos a terceiros não proprietários e à coletividade, em consonância com a CF/88. Segundo Loureiro, são "valores emergentes, que têm como universo de referência o sistema social"[116].

A propriedade constitucional, assim, funda-se sob direitos e deveres para a sua plena garantia e validade jurídica.

> Tem-se, então, que o descumprimento das obrigações, limites e ônus impostos ao proprietário, assim como o não atendimento da função social, pode importar em sanções de duas espécies: o ressarcimento dos danos e a extinção ou restrição do próprio direito de propriedade. Por isso, mais conveniente tratar a propriedade como uma relação jurídica complexa, ativa e passiva, como um centro de interesses.[117]

Neste mesmo diapasão, Silva traz que o "princípio da função social traduz um novo regime jurídico à propriedade, pois incide no próprio conteúdo deste direito como elemento que determina a aquisição, o gozo e utilização; logo, ela só é considerada legítima enquanto considerada propriedade função"[118].

Assim, a função social vem quebrar a ideia privatista de propriedade como um direito absoluto. O seu limite é a função social à qual se destina.

> A função social da propriedade é um princípio constitucional que baliza o uso da coisa, definindo como deverá ser o formato de sua utilização, acompanhando

---

[115] Idem.

[116] LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003, p. 44.

[117] Idem, p. 51.

[118] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 249.

> racionalmente a concepção dada ao desenvolvimento das cidades, que inclui, especialmente, observar a função ambiental para a propriedade.[119]

A evolução do conceito de propriedade privada fundiária na legislação brasileira, assim, adequa-se ao processo de internacionalização dos direitos humanos e à construção de um conceito, partindo do âmbito internacional ao interno, do direito de morar, que vem limitando e reconstruindo a visão da terra-propriedade.

Apesar disso, as cidades seguem um modelo de exclusão da moradia regularizada a uma grande massa de excluídos, o que denota que o direito de morar dignamente, com a segurança sobre a terra, ainda é um privilégio nos países periféricos e, consequentemente, nas metrópoles brasileiras[120]

---

[119] MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 50.

[120] Convém apontar que, em 1996, Ermina Maricato já apontava que " O uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações no meio urbano atingem mais de 50% das construções das grandes cidades brasileiras, se considerarmos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação". MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

3 O ZONEAMENTO URBANO EM FORTALEZA: O CASO DA ZEIS DO LAGAMAR E A ORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NA LUTA PELA ZEIS DO LAGAMAR

No presente capítulo, serão apresentados apontamentos acerca da conceituação de zoneamento urbano, partindo de uma análise acerca do conceito de planejamento urbano, afunilando até a análise de zoneamento. Em seguida, será analisada a conceituação de ZEIS, tendo como base a legislação brasileira referente à temática. Por fim, será apresentada a experiência de implantação de ZEIS em Fortaleza, bem como apresentado o caso da Comunidade do Lagamar, apresentando um pouco do histórico da comunidade, da luta pela efetivação do direito à moradia e o processo que culminou com a inclusão do Lagamar como ZEIS.

3.1. Planejamento Urbano: fundamentos e características

O planejamento, segundo José Afonso da Silva[121], constitui uma técnica, no âmbito jurídico, utilizada pelo administrador público com a finalidade de executar uma atividade governamental determinada, devendo, notadamente, tais ações planejadas terem como objetivos fundamentais os mesmos aos quais almeja o Estado Democrático de Direito, como se encontra disposto no art. 3º da CF/88. Assim, o plano constitui-se como instrumento de modificação da realidade posta com foco em objetivos previamente estabelecidos pelo Poder Público, sendo, pois, um instrumento técnico-jurídico[122].

A Constituição de 1988 confere reconhecimento ao procedimento de planejamento nas ações governamentais, visto que este procedimento se mostra fundamental, inclusive, aos processos de democratização da participação popular nas políticas públicas, possibilitando à população o acesso ao conhecimento acerca dos projetos e das políticas delimitadas para uma determinada matéria. Nesse sentido, o art. 21 da CF/88 traz que a União é competente para "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de

[121] SILVA, José Afonso da**. Direito Urbanístico**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 88.

[122] Idem.

desenvolvimento econômico e social". Ainda nesse sentido, ao tratar da Ordem Econômica, a Carta Constitucional, no art. 174, *caput*, inclui diretamente o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, afirmando, ainda, no §1º do mesmo artigo, que "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

Quanto ao campo urbanístico, a Legislação, no art. 30, caput e inciso VIII da CF/88, estabelece a competência dos Municípios para promover o ordenamento territorial por meio do planejamento e dos planos urbanísticos. O art. 182 da CF/88 também obriga aqueles Municípios com mais de 20.000 habitantes a elaborarem um Plano Diretor, orientando e planejando as ações públicas no âmbito da municipalidade, tendo por objetivo constitucionalmente apontado "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local". Nesse sentido, pode-se compreender que a defesa constitucional das políticas de planejamento urbanístico "estabeleceu os pressupostos essenciais à constitucionalidade e à sua legalidade, tanto dos processos de formulação quanto de revisão dos Planos Diretores"[123].

Dada a complexidade do fenômeno urbano, pensar políticas e planejar ações referentes a esse espaço necessita da coordenação de esforços dos três entes federativos. Dessa forma, estabelecem-se níveis de planejamento urbanístico, do ponto de vista constitucional, dentro de uma ordem de vinculação, seja o planejamento local ou intraurbano, desempenhado pela figura dos Municípios; regional ou interurbana, construído pelos Estados em colaboração com os Municípios integrantes da zona com interesses específicos ou de uma determinada Zona Metropolitana ou rede urbana; e nacional, que determina normas gerais de ordenação e planejamento urbanístico, tal como a Lei Minha Casa Minha Vida (Lei 11.997/2009) e o Estatuto da Cidade. Assim, observa-se que cada ente atua dentro do seu âmbito de competência no que tange à disciplina urbanística, nesse sentido os planos urbanísticos federais agirão determinando as diretrizes, as orientações gerais e a coordenação macrorregional; como programação urbanística e coordenação microrregional, elaborar-se-ão os planos urbanísticos estaduais; como instrumento urbanístico para as realizações concretas,

[123] SOUZA, Luiz Alberto. **Planos Diretores em Municípios de Pequeno Porte: o desafio do planejamento urbano e a participação social.** Revista Internacional de Meio Ambiente, Caxias do Sul (RS). V. 4, n. 10, p. 243-258, jan/abr 2015.

os planos urbanísticos municipais[124]. Como as normas brasileiras devem ser interpretadas com base em seu caráter de integração e tendo, pois, os planos caráter de norma, tais esferas do Poder Público, em suas ações de planejamento, devem atuar em cooperação dentro de suas competências, contribuindo para a integração das normas de planejamento, que, por meio dos princípios gerais, devem, em seus fundamentos, atender aos objetivos constitucionalmente dispostos.

Vê-se, assim, a complexidade do processo de planejamento no espaço urbano, onde cada ente atua de acordo com o âmbito de suas atribuições constitucionalmente estabelecidas, porém de forma integrada.

Dentro desse conjunto, o instrumento basilar de planejamento intraurbano é o Plano Diretor. O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, estabelece o Plano Diretor como instrumento básico da política de planejamento e de expansão urbana. Nesse artigo, está estabelecido, inclusive, as diretrizes e os critérios aos quais a sua elaboração deve estar adequada, especificando o que a norma geral constitucional aponta.

Interessante é a observação do fato de que a linguagem normativa traz a diferenciação entre o que vem a ser um plano e o que é o planejamento, sendo este um processo técnico mais abrangente e aquele um instrumento específico dentro da política de planejamento, apesar de ser um instrumento de caráter bem geral no que tange ao planejamento urbano. Assim, Flávio Vilhaça, numa análise retrospectiva acerca do histórico da política de planejamento urbano, aponta que "a partir da palavra *plano* foi escolhida a expressão *planejamento urbano* para designar essa forma específica de ação ou de discurso – do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma visão geral ou de conjunto."[125].

As primeiras ações referentes a planejamento urbano na Era Moderna se deram por meio de políticas de embelezamento, dentre as quais o modelo francês é o principal exemplo. Fortaleza também passou por esse tipo de política, notadamente com a construção do Passeio Público, do Boulevard da Avenida Duque de Caxias, com suas vias largas e arborizadas. As Figuras 4[126] e 5[127] (Anexos) contêm imagens, respectivamente, do passeio público de Fortaleza, em 1908, e da Av. Duque de Caxias, nos anos de 1930.

---

[124] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 90.

[125] VILHAÇA, Flávio. **Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: O processo de urbanização no Brasil. Org:DEÀK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. 1º Ed. São Paulo: Edusp, p. 181-191.

[126] Visto em:< http://www.fortalezaemfotos.com.br/2013/02/praca-dos-martires-passeio-publico.html>Acesso em: 11.01.2017.

Posteriormente, após os anos de 1930, como aponta Vilhaça[128], os modelos de planejamento urbano produzidos no Brasil passam a sofrer influência, notadamente, das ideias de Le Corbusier, expressas na Carta de Atenas. Alguns destes planos não foram aplicados, servindo apenas como modelos técnico-acadêmicos. No período ditatorial civil-militar, os planos, por meio de seus discursos, passam a ser utilizados como instrumento de legitimação de ações de interesse do Estado, sob o discurso de planos integrados. Nessa época, surgem também as primeiras regiões metropolitanas[129]. Com a redemocratização, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade, o conceito de Plano Diretor delimita-se ao modelo que se tem atualmente, incluindo a participação popular em seu processo de elaboração[130].

Atualmente, as diretrizes da política de planejamento urbano encontram-se dispostas no art. 182 da CF/88 e no Estatuto da Cidade. Esta legislação específica aponta também um modelo de plano diretor, que se encontra normatizado de forma mais específica no art. 40 da Lei 10.257/2001.

O processo de formulação e de legitimidade de um Plano Diretor perpassa um nível complexo de construção participativa por meio de audiências públicas, devendo contar com a contribuição de diversos setores da sociedade nos debates e formulações, além de necessária aprovação Legislativa Municipal, que confere a sua dimensão jurídica, configurando-se, em sua natureza jurídica como ato normativo válido pelos 10 anos subsequentes à sua aprovação, como traz o Estatuto da Cidade.

> Em 10 de julho de 2001, foi aprovado, finalmente, o Estatuto da Cidade, o qual estabeleceu um novo marco político-institucional para o tratamento da questão urbana, particularmente no que concerne à função social da propriedade e à democratização do planejamento e da gestão das cidades. Ao condicionar o direito de propriedade à sua função social e ao separá-lo do direito de construir, a nova lei fez com que o planejamento urbano deixasse de ter função meramente regulatória, podendo ensejar políticas habitacionais mais equitativas e exercer o papel de indutor da ocupação urbana.[131]

---

[127] Visto em:<http://www.fortalezanobre.com.br/2012/07/avenida-duque-de-caxias-antigo.html>Acesso em: 10.01.2016.

[128] Idem.

[129] Idem

[130] Idem

[131] GONDIM, Linda M. de P; GOMES, Marília P. A. **O Direito à Cidade em disputa:o caso da Zeis do Lagamar** (Fortaleza-CE). Caderno Metropolitano. São Paulo, n. 28, v. 14, p. 507-527, jul/dez 2012.

O Estatuto da Cidade, como fruto legislativo de intensas lutas promovidas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, apresenta alguns instrumentos urbanísticos de intervenção no espaço urbano pelo Poder Público com o objetivo de garantir o acesso à terra urbana à população excluída da produção capitalista de terras, bem como ao uso e ocupação do solo, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social, o parcelamento e a edificação de imóveis vazios e subutilizados, a Usucapião Coletiva, a concessão de uso para fins de moradia, entre outros instrumentos listados no art. 4º, V do Estatuto da Cidade.

> A insurgência dos movimentos sociais no final dos anos setenta, construídos mais na consciência prática do que em bases teóricas e sem pretensões de explicar o mundo, confere ao cenário coletivo a pluralidade de vozes, além de reforçar o caminho da redemocratização do país. Os anos 80 ficam como momento de transição também para o planejamento urbano, onde já se intensificam experiências de participação popular. Neste cenário ressurge o ideal de Reforma Urbana, termo cunhado no início da década de 1960; em torno dele reúnem-se importantes movimentos sociais, bem como intelectuais, integrados no escopo de reorientar o processo de urbanização em prol da redução das desigualdades sociais e da democratização da gestão das cidades. Tudo isso constrói novo contexto que se manifesta na Constituição de 1988, ainda que boa parte das propostas dos movimentos sociais não tenha assento no texto definitivo sobre a política urbana.[132]

Com a normatização de tais instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, fruto de intensos processos de luta, bem como resultado da influência de Tratados Internacionais referentes à garantia da segurança da moradia no espaço urbano, os movimentos urbanos locais passam a encontrar, na norma geral reguladora do Direito Urbanístico, os instrumentos necessários para exigirem, no âmbito local, ações do Poder Público Municipal no sentido de regularizar áreas de ocupações urbanas irregulares, caminhando na luta pelo acesso à moradia digna a todos. Dentre esses instrumentos, um que merece destaque é a Zona Especial de Interesse Social.

3.2. Zoneamento Urbano no Município de Fortaleza

Nesta parte do capítulo, será aprofundada a temática do Zoneamento Urbano dentro da política urbanística, apresentando o modelo de zoneamento adotado no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, bem como apresentando a temática das ZEIS.

---

[132] GOMES, Marcos Pinto C. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro**, 2006, p. 23.

3.2.1. Política de Zoneamento Urbano

O Zoneamento Urbano constitui-se por uma repartição do território do município pelo poder público com fins de conferir uma determinada destinação tanto no que concerne ao uso do solo quanto à ocupação ou quanto às características arquitetônicas ou ambientais. Assim, com base nas delimitações físicas, parâmetros de construção diferenciados são determinados para cada parcela do espaço urbano integrante de uma determinada área zoneada, segundo a lei de ocupação do solo, que traz a intenção da municipalidade no que concerne a cada uma dessas zonas.

José Afonso da Silva apresenta, em harmonia com a definição acima apresentada, uma definição do zoneamento urbano como sendo "(...) um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população"[133]. Assim, vê-se que o zoneamento urbano deve ter como foco oriental o interesse público, no sentido de que o solo urbano deve objetivar cumprir as funções urbanas básicas, que são habitar, trabalhar, circular e recrear, conforme previsto no art. 2º do Estatuto da Cidade, inspirada no que dispõe a Carta de Atenas. Dentre os principais usos do solo urbano, que são apontados nas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano, encontra-se: uso residencial, uso industrial, uso comercial, uso de serviços, uso institucional, uso viário e usos especiais. Pode haver também zonas de expansão urbana[134].

Assim, o zoneamento constitui um procedimento cujo objetivo central é ordenar os usos destinados a determinadas áreas no território urbano, organizando o espaço da cidade, além de garantir a segurança da população e orientação orçamentária para investimentos em conformidade com o objetivo a que determinada porção do solo urbano se destina.

As normas de zoneamento delimitam, assim, tanto o direito de propriedade quanto o direito de construir no espaço urbano, servindo como lente por meio da qual se interpreta o princípio da função social da propriedade, permitindo, com maior clareza, o entendimento de quando seu cumprimento está sendo atendido ou não.

O Plano Diretor de Fortaleza apresenta, em seu texto normativo, as delimitações quanto ao Zoneamento do Município, como se mostrará a seguir.

---

[133] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 238.

[134] Idem

3.2.2. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor – teve sua formulação no momento político em que o PT, por meio da eleição de Luiziane Lins, em 2005, assume a prefeitura da cidade. A então prefeita retira de pauta o projeto de lei elaborado na gestão anterior – Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental –, sob a justificativa de que aquele não havia contado, na sua elaboração, com a participação popular, iniciando um novo projeto de Plano Diretor[135].

Assim, com um discurso de ampliação da participação popular, principalmente em relação aos bairros populares, prometendo uma cidade para todos, um novo Plano Diretor, o PDPFor, passa a ser elaborado a partir de 2005. As audiências públicas na Câmara Municipal de Fortaleza aconteceram do ano de 2006 a 2008, sendo aprovado o PDPFor em 2009, sob um discurso de participação popular.

Múltiplos atores sociais compuseram o processo de formulação do PDPFor, tanto atores populares, tais como integrantes de movimentos urbanos em prol da demanda do acesso à moradia digna, quanto representantes ligados a interesses da construção civil, representantes das empresas de transporte urbano e ligados à especulação do espaço urbano, além do campo acadêmico. Um dos sujeitos políticos mais atuantes no processo de formulação do plano diretor foi o NUHAB – Núcleo de Habitação e Meio Ambiente –, que se constituía como uma rede, organizada pela ONG Ceará Periferia, composta por diversos movimentos, entidades, organizações e indivíduos, que refletiam o processo de ordenamento urbano na cidade de Fortaleza, bem como as carências e problemáticas, principalmente nas áreas periféricas, filiado ao Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU[136][137].

---

[135] MUNIZ, Maria Águeda P. C. **O Plano Diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da Cidade de Fortaleza/CE**. 397 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. p. 228.

[136] MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento Urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. p. 108.

[137] "O Fórum Nacional de Reforma Urbana é composto por organizações não governamentais, movimentos e organizações populares e entidades e associações de profissionais que atuam com a questão urbana. No período da aprovação do Estatuto da Cidade, o Fórum tinha na coordenação as seguintes organizações: União Nacional por Moradia Popular -UNMP, Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLP, Central de Movimentos Populares - CMP, Polis - Instituto de Esoidos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, FINSENGE

No período que integrei o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular – NAJUC –, o NUHAB ainda se encontrava constituído enquanto sujeito ativo no tocante à implementação do PDPFor, contando com a participação e contribuição de representantes do citado núcleo de extensão popular universitária em sua composição, como se pode ver a seguir:

> Compunham o NUHAB diversas entidades, tais como: Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); CEARAH Periferia; Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF); Oficina do Futuro; Cáritas Diocesana; Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA); Central de Movimentos Populares (CMP). Também participavam grupos de extensão ligados a cursos de Direito: Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), da Universidade Federal do Ceará (UFC), e o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), da Universidade de Fortaleza (Unifor). As reuniões ocorriam quinzenalmente, em uma das salas do CEARAH Periferia.[138]

Alguns dos sujeitos políticos que compunham o NUHAB, além do MCP – Movimento dos Conselhos Populares –, a Fundação Marc de Brüin – FMB –, a REAJU – Rede Estadual de Assessoria Jurídica Popular[139], se aglutinaram na composição do Campo Popular durante as audiências públicas na Câmara dos Vereadores de Fortaleza no momento de formulação do atual PDPFor. A partir dos embates entre o campo popular, composto pelas organizações citadas; os representantes do setor empresarial, fortemente representado, principalmente, pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros do Estado do Ceará – Sindiônibus – e pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará – SINDUSCON-CE – que representa os interesses lidados à especulação imobiliária e negócios

---

- Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia, FNA - Federação Nacional dos Arquitetos, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal. Atualmente, a coordenação do Fórum também é formada pelas seguintes entidades: IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, ANTP - Associação Nacional dos Transportes Públicos, AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros, CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores, e o COHRE Américas - *Centre on Hou-sing Rights and Evictions* - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos".
In: SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Fabris, 2004, p. 208.

[138] GOMES, Marília P. A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 57.

[139] Rede composta pelos Núcleos de Extensão Popular e Assessoria Jurídica Universitária Popular NAJUC – Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária, CAJU – Centro de Assessoria Jurídica Universitária, estes dois da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, da Universidade de Fortaleza (Unifor), e o PAJE – Projeto de Assessoria Jurídica e Extensão.

relacionados à mercantilização fundiária, sob a liderança de Carlos Fugita[140]; e os representantes do poder público. O PDPFor foi construído, incluindo um desenho no que concerne à ordenação e ao zoneamento urbano, com instrumentos e previsões de mecanismos com fins de minimizar os impactos da composição socialmente desigual a que está sujeita a cidade de Fortaleza.

Os atores políticos do campo popular constituíram-se de fundamental importância para a inclusão de instrumentos e mecanismos visando a democratização do espaço urbano em Fortaleza. Um dos principais instrumentos pautados, naquele momento histórico, pelos movimentos que compunham o Campo Popular, foi a ZEIS – Zona Especial de Interesse Social – bem como a inclusão de uma série de comunidades no mapeamento das ZEIS, como será abordado a seguir.

3.2.3. Zoneamento de Fortaleza

O Plano Diretor de Fortaleza (LC 62/2009)[141] estabelece, a partir do art. 57, sob o Título III (Do Ordenamento Territorial) uma divisão em macrozonas da área do Município, instituindo, basicamente, duas macrozonas: a macrozona de ocupação urbana e a macrozona de proteção ambiental. Importante perceber que o citado artigo do Plano Diretor apresenta os objetivos do zoneamento urbano em Fortaleza[142], dentre os quais convém destacar a *alínea*

---

[140] MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento Urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011, p. 102-106.

[141] Fortaleza. Lei Complementar 62 de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Visto em:< http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>Acesso em: 10.01.2016.

[142] Art. 57 - O ordenamento territorial do Município, consoante os objetivos gerais da política urbana, atende às seguintes diretrizes:

I - planejamento, ordenamento e controle do uso do solo e do desenvolvimento do Município, da distribuição espacial da população e das atividades sociais e econômicas, de modo a evitar:

a) as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

b) a proximidade e conflitos entre usos e atividades incompatíveis;

c) uso inadequado dos imóveis urbanos em relação à infraestrutura, à zona urbana, ao meio ambiente e à função social;

d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

e) a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura;

“d”, do inciso I do art. 57, que aponta a retenção da especulação imobiliária como um desses objetivos. Dessa forma, vê-se, no discurso normativo, o entendimento expresso acerca da realidade de financeirização do espaço urbano, apontando para a necessidade de a política urbana estar atenta tanto aos direitos básicos da pessoa humana à cidade sustentável quanto ao direito ao acesso à terra, visto que, com a violação deste derradeiro, todo o restante do sistema de proteção e promoção dos direitos fundamentais se torna prejudicado.

A macrozona de ocupação urbana, na qual este trabalho se concentra, encontra-se delimitada a partir do art. 78 do Plano Diretor, sendo constituída por duas Zonas de Ocupação Preferencial (ZOP 1 e ZOP 2), uma Zona de Ocupação Consolidada (ZOC), duas Zonas de Requalificação Urbana (ZRU 1 e ZRU 2), duas Zonas de Ocupação Moderada (ZOM 1 e ZOM 2), uma Zona de Ocupação Restrita (ZOR) e uma Zona da Orla (ZO). Cada uma dessas áreas zoneadas encontra-se devidamente delimitada por meio de georreferenciamento, conforme mapas apresentados, nas Figuras 7 e 8 (Anexos), e anexados ao Plano Diretor.

Cada área zoneada no espaço urbano possui sua descrição conforme tanto a sua função quanto o interesse público durante os dez anos de vigência do Plano Diretor no que concerne à área, estando descrito no Plano Diretor o índice de aproveitamento do solo, o índice máximo e o mínimo, a taxa de permeabilidade, a taxa de ocupação do solo e do subsolo, a altura máxima permitida por edificação, a área mínima, a testada mínima e a profundidade mínima permitida por lote de lote referente a cada tipo de área zoneada. Assim, o Poder Público mantém o controle urbanístico por meio da concessão de alvarás de uso, licenças de obras, licenças de construções na medida em que as obras estejam em conformidade com os padrões urbanísticos determinados para cada zona específica.

---

f) o uso inadequado dos espaços públicos;

g) a poluição e a degradação ambiental;

II - incentivo à multiplicidade e interação de diferentes grupos sociais e de usos nas diversas localidades e bairros do território municipal;

III - indução e promoção de intervenções para o desenvolvimento urbano, ambiental e socioeconômico de todo o Município, com prioridade para as áreas com precárias condições de habitabilidade, ocupadas por população de baixa renda;

IV- indução à intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo nas áreas com disponibilidade de Infraestrutura e serviços urbanos e com significativa presença de imóveis não utilizados e subutilizados;

V- reconhecimento das áreas de ocupação irregular, precária e em situação de risco, para efeito do planejamento urbano, prevendo a articulação de políticas, programas, projetos, ações e instrumentos de requalificação urbano-ambiental e de regularização urbanística e fundiária, visando à adequação das condições de habitabilidade.

Algumas dessas Zonas de Ocupação possuem, em seu interior, um zoneamento especial, em função de algum tipo de ocupação específica contida naquelas áreas. São as chamadas Zonas Especiais, que se sobrepõem ao zoneamento comum e também são definidas dentro do Plano Diretor.

3.3. Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza

Na presente parte do capítulo, serão apresentadas as diferentes Zonas Especiais existente no PDPFor, com especial atenção às Zonas Especiais de Interesse Social.

3.3.1. Definição de Zonas Especiais de Interesse Social e o recente Retrocesso Normativo Federal no tema

O Estatuto das Cidades, em seu art. 4º, inciso V, alínea "f", enumera, entre os instrumentos urbanísticos, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, contudo tal legislação infraconstitucional não apresentou uma definição do que vem a ser a ZEIS –Zonas Especiais de Interesse Social.

Também, dentro do campo normativo, a Lei Federal nº 6.766, de 1979, já previa uma flexibilização dos padrões urbanísticos em casos específicos, como urbanização de conjuntos habitacionais de interesse social[143]. O art. 5 da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, expedida pelo Conselho das Cidades, alterada, posteriormente, pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014, apresenta previsão de instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, dentro das seguintes situações: áreas de assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para

[143] De acordo com art. 4º,II, da Lei nº 6.766/79: (...) II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

a implementação da política de regularização fundiária; definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social. A Resolução, pelo seu próprio caráter, possui natureza recomendatória, orientando as políticas nacionais, mas não possuindo caráter de lei[144].

Somente com a Lei Federal nº 11.977/2009 (Lei Minha Casa Minha Vida), primeira a dispor acerca da regularização fundiária em assentamentos urbanos de forma abrangente[145], foi apresentada uma definição de ZEIS mais detalhada, segundo a qual se constituía da "parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo" (art. 47,V). A Medida Provisória nº759, de 23 de dezembro de 2016, emitida, pelo Presidente Michel Temer, como se vê, às vésperas do feriado natalino, revogou parcela legislativa fundamental no tocante à política habitacional e de segurança jurídica às ocupações urbanas contidas na "Lei Minha Casa Minha Vida", dentre os quais a definição de ZEIS, entre outros elementos que se constituíam como vitórias sociais no que concerne à garantia de uma norma de proteção à moradia social no Brasil.

Assim, as ZEIS podem ser entendidas como instrumentos urbanísticos que definem regras especiais de uso e de ocupação do solo nas áreas integradas ao zoneamento especial, definindo tais territórios como parcelas da cidade destinadas à moradia popular.

> O instituto das ZEIS, ao ser reproduzido nos planos diretores participativos dos municípios, contribui para que todos tenham o Direito à Cidade, pois induz o uso e adequação do solo de forma que a propriedade cumpra com a sua função social; promove a regularização fundiária (jurídica e urbanística) das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda e concretiza a democratização da gestão urbana e a ampliação das formas de participação da sociedade.[146]

Parâmetros urbanísticos diferenciados são definidos para a área delimitada como ZEIS, dentro da lei de uso e ocupação do solo. O instrumento das ZEIS permite que as

---

[144] MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: política urbana e acesso à terra por emio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 203.

[145] BRASIL – Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n° 11.977/2009. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

[146] IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

situações habitacionais reais passem a estar integradas à norma urbanística e aos meios jurídicos, possibilitando, desta forma, o acesso à segurança da posse e o exercício ao direito à moradia digna.

> As Zonas Especiais de Interesse Social instrumentalizam o planejamento urbano comprometido com a justiça social, possibilitando ainda que o Município proceda à demarcação específica das áreas que servirão de espaço para a construção de habitação social e ao atendimento da função social da propriedade de acordo com as necessidades reais da população. Ainda é interessante grifar que a reserva de áreas para a intervenção pública de cunho social freia a especulação imobiliária que impede o acesso à terra urbana por parte da população, equilibrando o uso e a ocupação do solo com empreendimentos imobiliários destinados a pessoas de média e baixa renda.[147]

De forma geral, existem três tipos básicos de ZEIS comumente encontradas nos Planos Diretores, embora alguns planos apresentem quatro tipos. Para os objetivos deste trabalho, será apresentado o modelo de ZEIS definido no Plano Diretor de Fortaleza. O tipo mais comum, denominada "ZEIS de ocupação" (Zeis tipo 1), consiste em áreas de assentamentos irregulares, favelas e cortiços; o segundo tipo constitui-se por loteamentos e por conjuntos habitacionais, chamadas de "Zeis de Conjunto"[148] (Zeis tipo 2); o terceiro tipo são as "ZEIS de vazio" (Zeis tipo 3), que costumam se caracterizar por terrenos vazios ou subutilizados.[149]

A ZEIS de tipo 1 constitui-se por áreas com carência de infraestrutura urbanística, ou seja, onde os serviços urbanos são pouco acessíveis à população residente. Há parâmetros urbanísticos diferenciados na ocupação do espaço e ordenamento diferenciado na construção do espaço, além de falta de áreas de lazer e áreas de convívio comunitário, tais como parques e praças. Pode haver, pela falta de acessibilidade à infraestrutura fundamental, tais como saneamento básico, problemas referentes à questão ambiental, com poluição de riachos e lagos. Assim, constitui-se de uma área onde se faz necessária a atenção em relação a obras de regularização fundiária, urbanística e ambiental, como apontava a Lei Minha Casa Minha Vida em seu trecho recentemente revogado.

---

[147] MELO, Lígia**. Direito à Moradia no Brasil: política urbana e acesso à terra por meio da regularização fundiária.** Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 203.

[148] [148] IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015, p. 25.

[149] [149] GONDIM, Linda Maria de P; GOMES, Marília P. A. O Direito à Cidade em disputa: o caso da ZEIS do Lagamar (Fortaleza-CE). Caderno Metropolitano. V. 14. N. 28. São Paulo, 2012, p. 507-527.

A ZEIS de tipo 2 constitui-se por loteamentos clandestinos e irregulares, que não se adequam à legislação urbanística, ocasionando a sua consequente situação de irregularidade. Também nesse tipo de ZEIS se encontram conjuntos habitacionais inacabados ou sem a correta regularização fundiária.

Por fim, a ZEIS do tipo 3, comumente chamada de "ZEIS de vazio", configura-se como áreas de terrenos dotados da infraestrutura urbanística necessária para a promoção de uma vida digna, contudo desocupados ou subutilizados, ou seja, constituem terrenos que, apesar de contarem com toda a infraestrutura necessária para a sua plena utilização, permanecem vazios, sem cumprir sua função social.

> As ZEIS 3, diferentemente das ZEIS 1 e 2, não são voltadas para a regularização fundiária, pois nelas inexiste ocupação irregular. São áreas que, apesar de vazias, possuem plenas condições de serem ocupadas por possuírem estrutura para tanto. Por conta destas características, o objetivo central destas ZEIS é prover moradia popular, determinando a obrigatoriedade de o Poder Público garantir essas construções seja por iniciativa pública ou por convênios com particulares. As chamadas ZEIS de vazios servem para assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para as classes populares, no intuito da criação de uma reserva de mercado de terras para a habitação de interesse social. Assim, esse instrumento urbanístico amplia a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para a população de baixa renda, além de aumentar a capacidade de negociação da prefeitura com os proprietários de terras bem localizadas.[150]

As cidades pioneiras na previsão de ZEIS em seus Planos Diretores foram Recife, em 1983, e Belo Horizonte, em 1985, ambas em momento histórico anterior à elaboração Estatuto das Cidades.

O Capítulo III da Lei Federal 11.977/2009 instrumentalizou, no âmbito Federal, o procedimento de regularização fundiária a ser executado pelos Municípios, delimitando a política de regularização em assentamento urbanos e garantindo a sua inserção com o destaque merecido ao tema nos Planos Diretores dos Municípios sujeitos à produção desta lei. A Medida Provisória nº759, de 23 de dezembro de 2016, foi responsável por revogar todo o Capítulo III – "Regularização Fundiária em Assentamentos Urbanos" – da Lei Minha Casa Minha Vida, parte fundamental dentro do processo de luta pela garantia do direito fundamental à moradia digna e fruto de longos e de intensos processos de lutas e de

[150] GOMES, Marília P. A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p.71.

formulações no FNRU[151] e no Ministério das Cidades, bem como acúmulos de ações progressistas no âmbito da política urbanística atenta à construção da democracia nos usos e direitos quanto ao espaço urbano. No texto revogado, pela citada Medida Provisória, da Lei Federal nº 11.977/2009, podem-se encontrar inovações normativas no âmbito da política de garantia do acesso à terra urbana às ocupações e aos assentamentos em situação de irregularidade. Dentre as inovações, pode-se citar a definição de termos referentes à execução da política de Regularização Fundiária, tais como a própria definição do que vem a ser a regularização fundiária, a definição de área urbana, de área consolidada, de legitimação de posse, de demarcação urbanística, de zona especial de interesse social, de ocupações irregulares, entre outras definições essências à delimitação tanto das políticas quanto da interpretação normativa com fins de formulação de políticas municipais mais coesas em relação ao objetivo de garantia do acesso à terra urbana com segurança da posse. A norma também delimitava as etapas de regularização fundiária, sendo elas a demarcação urbanística, a legitimação de posse, parcelamento de lotes, apresentando, inclusive, os princípios (art. 48) a que a política de regularização fundiária deveria estar observando, onde se denotava, nitidamente, uma preocupação no sentido de garantir uma sociedade mais justa, igualitária e solidária; os atores responsáveis pela política em tela (art. 50), apontando a obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária.

Um ponto fundamental do trecho legal revogado era garantir direito à regularização fundiária em assentamentos urbanos, mesmo nos casos em os que Municípios não apresentassem legislação municipal dispondo acerca do tema ou em casos em que o Plano Diretor se mostrasse omisso, constituindo-se, pois, como norma geral de proteção e promoção de Direitos fundamentais sociais e, principalmente, humanos, no sentido de promover o acesso à moradia e à segurança da posse.

Assim, a revogação de tal Capítulo configura um retrocesso legislativo imenso dentro da proteção e da promoção do Direito Humano básico à moradia digna. A especificação da política de regularização fundiária em assentamentos urbanos, outrora normatizada, assim, se

---

[151] O Fórum Nacional de Reforma Urbana, que congrega organizações não governamentais, movimentos populares, federações de sindicatos como o dos arquitetos e engenheiros, resistiu aos períodos de estado de letargia que o projeto de lei vivenciou no Congresso Nacional e contribuiu com a produção do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados de modo que a regulamentação do capítulo da política urbana incorporasse as experiências democráticas de promoção da política urbana no texto da lei, como por exemplo, a gestão orçamentária participativa.
In: SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004, p. 208.

constituía fundamental ao representar uma possibilidade real de vinda para a legalidade de grande parcela da população urbana que, devido ao processo de exclusão socioeconômica de mercantilização da terra urbana imposta pelo sistema produtivo capitalista, principalmente pela atuação dos setores especulativos ligados à renda fundiária, encontra-se aquém do acesso à terra urbana e urbanizada para morar com dignidade, segurança e respeito enquanto cidadãos e pessoa humana.

3.3.2. Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza

O Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar 62/2009) dispõe acerca de ZEIS, inicialmente em seu art. 6º, que aponta as ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária, prevendo, em seu inciso VIII, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, segundo critérios e procedimento estabelecidos no próprio Plano Diretor.

Também o Plano Diretor enumera, ao definir as Macrozonas Urbanas, a delimitação de ZEIS como instrumento urbanístico a ser aplicado para a regularização e o ordenamento dessas áreas delimitadas. No seu Capítulo IV, o PDPFor dispõe acerca dos diferentes tipos de Zonas Especiais a serem estabelecidas definindo-as, no art. 122, como compreendendo "áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento". Assim, vê-se que as zonas especiais podem ser estabelecidas dentro de um determinado zoneamento estabelecido, compreendendo uma porção da área zoneada, na qual se aplicam parâmetros urbanísticos reguladores diferenciados. Entre os tipos de Zonas Especiais, o PDPFor apresenta: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais Ambientais (ZEA), Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO), Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH) e Zonas Especiais Institucionais (ZEI).

Quanto, especificamente, às Zonas Especiais de Interesse Social, o Plano Diretor define o instituto, apontando objetivos, no sentido da regularização tanto urbanística quanto fundiária em assentamentos habitacionais de baixa renda, como se vê a seguir:

> Art. 123. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda

> existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Vê-se, na Figura 8, que a maior área contínua de ZEIS tipo 1 e do tipo 2 se constitui da região do Pirambu, na área litorânea a leste da cidade, em direção ao Município de Caucaia, área de ocupação popular histórica. A região do Serviluz, próxima à Praia do Futuro, também se configura como uma grande área de ocupações de interesse social contemplada pela Zeis de tipo 1, englobando a região do Serviluz, do Morro Santa Terezinha, do Castelo Encantado e do Titanzinho, regiões nas proximidades do porto do Mucuripe, da antiga área industrial e da Praia do Futuro, a oeste. A região do Bom Jardim, Jangurussu e Ancuri, mais ao interior do Município, está mapeada como outra grande ZEIS de tipo 1. A ZEIS do tipo 3, ou seja, ZEIS de vazio mais significativa, no mapa, constitui-se da região da Praia do Futuro, marcada por grandes terrenos vazios destinados, prioritariamente, à especulação imobiliária.

Segundo dados do IPLANFOR, os assentamos precários existentes nas ZEIS do tipo 1 e 2 em Fortaleza, em dados de 2015, são habitados por cerca de 432.238 de pessoas. Contudo, é de entendimento que o contingente humano tende a ser bem maior do que o registrado pelos dados da Prefeitura, visto que existe uma dificuldade institucional em precisar o número de habitações e de moradores nas áreas de ocupações em situação de irregularidade. Convém, também, analisar o fato de tal concentração populacional se dá em uma área que corresponde a menos que 6% do território da cidade de Fortaleza, visto que, segundo o IPLANFOR, os três tipos de ZEIS, somados seus territórios, só correspondem a esse percentual da área do Município, considerando que as ZEIS do tipo 3, sendo de vazio, não contam com concentração humana considerável, percebe-se, pois, a intensa concentração populacional nas ZEIS de tipo 1 e 2, como pode ser observado na Figura 8 (Anexos), que apresenta o mapa das ZEIS delimitadas no Plano Diretor de Fortaleza.

A instituição de ZEIS não foi pacífica dentro do processo de formulação do Plano Diretor de Fortaleza. Nesse sentido, por interesses do setor empresarial, algumas comunidades, apesar de sua presença ativa no processo de formulação do PDPFor, não entraram como ZEIS no projeto final da Lei, em 2009. Uma dessas comunidades foi o Lagamar.

3.4. ZEIS do Lagamar: histórico da comunidade, área e organização dos movimentos de sociais de resistência na comunidade do Lagamar na luta pela ZEIS

O Lagamar é uma área localizada na imediação dos bairros São João do Tauape, Dionísio Torres, Pio XII, Aerolância, Salinas e Alto da Balança. Do ponto de vista das vias de acesso, é margeado, à direita, pela BR-116; no sentido leste-oeste, margeia a Av. Raul Barbosa, ambas vias de intenso tráfego, constituindo acessos tanto ao aeroporto internacional Pinto Martins quanto ao Estádio do Castelão.

Atualmente, o Lagamar é uma região situada em uma área de crescente interesse imobiliário, nas proximidades da Assembleia Legislativa, da região do Parque do Cocó, além de ser uma área de acesso facilitado ao Bairro da Água Fria, principal área de crescimento da cidade, e ao Shopping Iguatemi, um dos maiores da cidade de Fortaleza. Assim, em virtude de sua localização privilegiada, compõe-se como uma região assistida de infraestrutura de transporte, entrecortada por avenidas importantes, além de infraestrutura de comércio, shopping centers e serviços.

> A ZEIS 1 Lagamar localiza-se em um ponto estratégico em termos de mobilidade urbana na cidade de Fortaleza, situação que, nos últimos anos, tem despertado o interesse do poder público na realização de obras viárias que atingem o território da ZEIS e provocam remoções de moradores. Entre estas obras, destacam-se:
>
> - Implantação de BRT (*Bus Rapid Transit*) nas avenidas Alberto Craveiro e Raul Barbosa.
> - Alargamento da ponte sobre o Canal do Lagamar na Avenida Raul Barbosa.
> - Rotatória entre as Avenidas Raul Barbosa e Murilo Borges.
> - Implantação do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos).[152]

Como já apontado no primeiro capítulo, o Lagamar é fruto da conjuntura de êxodo rural em direção às cidades, principalmente durante os anos de 1930[153]. A área originariamente pública, cercada pela fonte de água do Rio Cocó e o Riacho Tauape, passa a ser ocupada, contando com o crescimento de sua população nos anos de seca no Ceará, quando o êxodo rural se acentua. Dessa forma, pela sua característica geográfica de estar localizada entre rios e próximo a uma região de mangues, é uma área sujeita tanto a enchentes

[152] IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015, p. 40.

[153] GOMES, Marília P. A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p.79

quanto a alagamentos, daí derivando o nome de Lagamar. A região do Cocó, como convém apontar, forma-se de brejos e de mangues.

> A contradição vivida pelos seus primeiros moradores está marcada pela passagem da falta d'água nos sertões e de uma abundância da mesma nos terrenos ocupados. A área do "Lagamar" inicialmente constituía-se de terrenos brejados, áreas de manguezais, e é bem por isso a origem do seu nome, advinda da expressão ALAGAMAR.[154]

Assim como muitas comunidades de Fortaleza, tal como o Castelo Encantado, o Poço da Draga e o Pirambu, parte da população do Lagamar vivia da prática pesqueira, aproveitando o ecossistema do mangue como fonte de renda e alimento[155]. Glória Maria Diógenes apresenta, em sua pesquisa, um retrato histórico preciso da ocupação e da formação dos movimentos de resistência na região do Lagamar, bem como uma perspectiva do processo de firmação no espaço, apesar das intempéries geográficas, principalmente no que tange à tendência ao alagamento na região.

Parte da comunidade também se situa nas imediações da via férrea, o que constitui um conflito recente com o governo do Estado em função do interesse de remover a comunidade para a construção da obra do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT – umas das obras previstas para a Copa do Mundo de 2014, mas que, graças à resistência das comunidades contra a política de remoção embutido neste projeto, conseguiu-se modificar parte do projeto, bem como algumas regras quanto à desapropriação. Acerca desse tema, Linda Gondim e Marília Gomes[156] delimitam de forma precisa esse processo de luta e resistência.

Na observação do Lagamar, pode-se perceber uma comunidade, margeada por canais e riachos, com casas simples, construídas em um terreno plano e sujeito a alagamento, na proximidade de áreas valorizadas da cidade de Fortaleza, além de cercada por prédios habitados pela classe média e por avenidas movimentadas. A cidade cresceu em seu entorno, principalmente após os anos de 1980, com a expansão da cidade em direção ao bairro da água fria e a construção do Shopping Iguatemi; a própria ocupação cresceu em seu tempo de existência.

---

[154] DIÓGENES, Glória Maria**. O eu e o outro: a constituição da identidade política dos movimentos sociais**. 1989.
[155] Idem
[156] [156] GONDIM, Linda Maria de P; GOMES, Marília P. A. **O Direito à Cidade em disputa: o caso da ZEIS do Lagamar (Fortaleza-CE).** Caderno Metropolitano. V. 14. N. 28. São Paulo, 2012, p. 507-527.

Nos anos de 1980, algumas ações de reurbanização passam a ser a principal pauta de luta da comunidade, que se organiza na Associação Comunitária do Lagamar, criado em 1982[157], unida aos movimentos das CEB's – Comunidades Eclesiais de Base. Nessa conjuntura, é prevista a remoção da comunidade sob o discurso de urbanização da área e de drenagem do Canal do Lagamar, além de obras de saneamento e de melhoramento da região do Cocó, discurso, inclusive, de recuperação do meio ambiente, sob a coordenação do Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza – PROAFA.

Apesar da ameaça de remoção, a permanência da comunidade se constrói como fruto da organização interna, ocorrendo também o reassentamento de algumas famílias no Conjunto Habitacional Tancredo Neves, nas imediações do Lagamar[158].

Ações concretas dos moradores, em conjunto com as organizações de moradores e as CEB's, resultaram na permanência. Dentre tais medidas, encontra-se uma estratégia jurídica, segundo a qual os moradores assinaram ações judiciais a fim de garantir a permanência na área[159]. A ação, dirigida contra a PROAFA, chegou a contar com cerca de 600 assinaturas, recebendo liminar favorável à permanência da comunidade, em detrimento da ação de remoção parcial que constava como necessária segundo a PROAFA. Frente à luta pela permanência, já se observa, a partir de 1984, uma luta pela reurbanização do espaço do Lagamar pelos moradores, como aponta Diógenes[160], com o interesse da população local em obras de infraestrutura básica, tal como saneamento básico.

Ao longo da história, com o avanço do crescimento urbano em direção à região onde se formou o Lagamar, diversas obras ameaçaram a existência da comunidade, tal como a obra de construção da Av. Borges de Melo. Nesta ocasião, como aponta Gomes[161] em sua pesquisa de campo, ocorreu a chamada "noite das mulheres", na qual várias mulheres da comunidade se uniram, em um cordão humano, barrando o avanço de tratores em direção à comunidade,

---

[157] Idem

[158] DIÓGENES, Glória Maria. **O eu e o outro: a constituição da identidade política dos movimentos sociais**. 1989. 213f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989, p. 80.

[159] Idem

[160] Idem

[161] GOMES, Marília P. A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p.107.

por volta do ano de 1986[162]. Diógenes também aponta que essa se configurou uma vitória no sentido de teste quanto à resistência da comunidade.

> Esta luta é importante no sentido de não apenas ampliar a ideia do opositor, antes muito concentrada na PROAFA, e de ter a "comunidade" testando a sua força, usando outros meios ainda não utilizados na luta primeira pela permanência. A luta desenvolve-se não apenas com negociações com o Prefeito, o Dr. César Cals Neto, mas também em ações diretas, quando várias pedras foram colocadas nas obras das avenidas, dificultando o seu prosseguimento. Esta luta foi travada também a nível interno de forma mais ampla, pois contou com a união da Associação dos Moradores do Lagamar e Associação Comunitária do Lagamar.
> Houve realmente uma vitória, pois a avenida não apenas sofreu um desvio, como um estrangulamento, no início da Favela do Lagamar.[163]

Vê-se, pois, que a articulação interna da Comunidade do Lagamar brota paulatinamente em cada processo de luta pelo direito à moradia que se impõe, ora constituindo um processo de resistência interna contra a política de remoções promovida pela PROAFA, ora contra o projeto de remoção promovido pela Prefeitura de Fortaleza com a construção da Av. Borges de Melo. Nesse sentido, tanto os atores internos, seja a Associação de Moradores, quanto atores externos à comunidade, como as CEB'S, são fundamentais no apoio à luta e no processo de formação de lideranças comunitárias. Novos atores políticos surgem, nos anos de 1990, como a Fundação Marcos de Bruin, ONG criada por uma organização alemã em parceria com as CEB's, com objetivo de formação educacional e profissionalizante[164].

Com o processo de formulação do PDPFor, a Fundação Marcos de Bruin, compondo o Campo Popular, participa, representando o Lagamar, das audiências públicas de produção do Plano. Apesar da participação da população do Lagamar, na lei original do Plano Diretor, a área não foi incluída como ZEIS. Tal exclusão causou surpresa nos moradores, como pude constatar na fala de integrantes da comunidade a época, que acreditavam que a inclusão como ZEIS poderia tanto garantir investimentos infraestruturais na área quanto garantir a segurança da ocupação contra a política de remoções, garantindo, assim, segurança da posse.

---

[162] Idem, p. 122.

[163] DIÓGENES, Glória Maria. **O eu e o outro: a constituição da identidade política dos movimentos sociais**. 1989. 213f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989, p. 80.

[164] Visto em:< http://www.fmblagamar.com.br/fmb/sobre-a-fundacao.html>Acesso em:20.01.2016.

Nesse contexto, associações na comunidade e a organização Marcos de Bruin buscaram apoio de setores da sociedade com a finalidade mobilizar o Lagamar e dar visibilidade à luta pela inserção da área como ZEIS no Plano Diretor. Junto à Fundação Marcos de Bruin, três projetos da Universidade Federal do Ceará colaboraram nesse processo de articulação: NAJUC, CAJU e NUCOM – Núcleo de Psicologia Comunitária. Convém apontar a oportunidade que tive de vivenciar este processo político como integrante do NAJUC, de forma que algumas impressões do processo advêm desse contato coletivo e intenso dentro do NAJUC e da participação dentro desse processo de luta e de resistência popular pelo respeito ao direito à moradia.

Nesse contexto, por meio de reuniões nas quais participei enquanto integrante do NAJUC, em geral, na sede da FMB, era debatida a importância do Lagamar ser incluída como ZEIS, analisando o fato de que, com a inclusão, investimentos de cunho urbanístico chegariam com maior facilidade à comunidade, bem como configurar-se-ia como uma defesa contra as remoções a que a comunidade, historicamente, vinha estando sujeita.

Dessa forma, a comunidade foi dividida em áreas, cada uma delas devendo ser mobilizada por uma comissão específica composta por lideranças comunitárias, integrantes dos núcleos de extensão universitários e de jovens da comunidade, com o cuidado de selecionar as lideranças para atuarem nas áreas onde eram mais reconhecidas, evitando divergências internas dentro da comunidade. Cada comissão pensava em atividades lúdicas e de formação com a finalidade de informar e de agregar os moradores em torno da pauta inserção da área como ZEIS.

O ápice dessas ações foi a Grande Marcha pela ZEIS do Lagamar, no dia 17 de novembro de 2009[165], cujo objetivo foi conferir publicidade à demanda, bem como reivindicar uma Lei Complementar, pela Câmara Municipal, que incluísse o Lagamar como ZEIS. Após uma concentração em frente à escola Yolanda Queiroz, no Lagamar, cerca de 500 pessoas[166], dentre os quais contavam moradores, integrantes de ONG's, estudantes, entre outros apoiadores, como aponta Gomes e como posso relatar pela própria vivência em campo nesse acontecimento, avançaram, apesar do intenso calor, em uma relativamente longa caminhada

[165] Visto em:< http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/moradores-do-bairro-lagamar-invadem-camara-1.577648> Acesso em:20.01.2016.

[166] Na falta de uma precisão quanto ao dado do número de pessoas que integraram a marcha, apesar de contar com a memória de integrante do momento, convém citar a fonte.
IN: GOMES, Marília P. A. A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 150.

pela Av. Murilo Borges em direção à Câmara dos Vereadores de Fortaleza, a fim de exigirem a inclusão do Lagamar, no PDPFor, como ZEIS.

Apenas uma comissão foi recebida no interior da Câmara dos Vereadores. A presença dos manifestantes, entretanto, motivou algumas falas de políticos na Câmara em defesa do direito à moradia no Lagamar, bem como discursos de parlamentares em defesa da urbanização e regularização fundiária da área, tais como o Vereador João Alfredo (PSOL), que recebeu uma comissão do manifestantes na Câmara, e Raquel Marques.

Por meio da Lei Complementar n° 0076, de 18 de março de 2010, o Lagamar teve seu território incorporado ao Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza como uma Zona Especial de Interesse Social do tipo 1, estando com sua área delimitada como aponta o mapa presente na Figura 9[167] (Anexos), que determina o perímetro da ZEIS do Lagamar.

O recorte irregular da área da ZEIS, segundo aponta Marília Gomes, está relacionado à exclusão de áreas de vazio urbano nas imediações do Lagamar, regiões que foram excluídas da área das ZEIS:

> A razão técnica para a exclusão desses terrenos não foi apresentada aos moradores, e permanece sem explicação. O fato de tais áreas não poderem ser utilizadas para as reformas e melhorias advindas das ZEIS consiste em uma perda para os moradores, pois os terrenos vazios da área poderiam servir para a possível realocação de famílias que vivem em área de risco, quando forem iniciadas as obras de regularização urbanística na ZEIS.[168]

A Figura 10[169] (Anexos), apresentada no trabalho de fim de curso citado, apresenta as áreas de vazio nas imediações da ZEIS do Lagamar.

Dessa forma, a partir do acréscimo da ZEIS do Lagamar, o Mapa das ZEIS de Fortaleza passa a contar com a conformação constante na Figura 11[170] (Anexos).

---

[167] Diário Oficial do Município de Fortaleza, nº 14.226, de 18 de março de 2010.

[168] GOMES, Marília P. A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 154.

[169] GASPAR, Rebeca; XIMENES, Luciana. **Reconhecendo emergências no Lagamar: proposta integrada de intervenção**. 2013. 408f. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 259.

[170] IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

Devido à organização interna advinda do processo de luta para a inclusão enquanto ZEIS do tipo 1, o Lagamar articulou-se internamente, na sequência da aprovação da Lei Complementar n° 0076, de 18 de março de 2010[171], e organizou o seu Conselho Gestor, instituído pelo Decreto Municipal 12.724, de 8 de dezembro de 2010, tendo sido seus conselheiros nomeados na Portaria nº 046, de 19 de abril de 2011, vigente até 2013. O Lagamar foi a primeira ZEIS a estabelecer um Conselho Gestor em Fortaleza[172]. O Regimento Interno também foi homologado, pela Resolução Normativa nº 01, de 6 de julho de 2011. Atualmente, o conselho Gestor se encontra inativo, mas aponta-se uma movimentação para a eleição de seus integrantes para o ano vindouro.

[171] FORTALEZA. Diário Oficial do Município, nº 14.266, de 18 de março de 2010. Visto em:<http://www.fmblagamar.com.br/images/publicacoes/pdf/lei%20da%20zeis-%20lagamar.pdf>> Acesso em: 25.01.2017.

[172] Diário do Nordeste. Lagamar elege conselho gestor da primeira ZEIS. Visto em:< http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/lagamar-elege-conselho-gestor-da-primeira-zeis-1.58934> Acesso em:26.01.2017.

4 SEMENTES DE RESISTÊNCIA: A CONTRIBUIÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR NO PROCESSO DE LUTA POPULAR PELA CRIAÇÃO DA ZEIS DO LAGAMAR

Neste capítulo, será abordado o tema de grupos universitários que, dentro do espaço urbano, apresentam-se como parceiros dos movimentos populares na luta pelo acesso a direitos, contribuindo no fortalecimento das lutas populares, trazendo como exemplo a atuação do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária da Universidade Federal do Ceará – NAJUC/CE – no processo de lutas pela ZEIS do Lagamar.

Assim, será, inicialmente, apresentado o movimento da Assessoria Jurídica Popular, seus pressupostos de atuação e seus referenciais teóricos. Também serão apresentados alguns pontos acerca da extensão popular e, por fim, será apresentada a trajetória do NAJUC/CE.

Vale ressaltar que este trabalho, por sua característica, não aprofundará o tema da Assessoria Jurídica Popular, dada a escolha temática desta dissertação, apresentando apenas conceitos essenciais ao entendimento no que tange à contribuição da AJP nas demandas urbanas de direito à moradia.

4.1 Assessoria Jurídica Popular: breve conceituação

Apresentar uma conceituação única do que vem a ser Assessoria Jurídica Popular – AJP – não se desenvolve com grande facilidade, visto não se tratar de uma corrente do pensamento jurídico ou de uma linha teórica, mas, antes de tudo, de um movimento que vem se consolidando enquanto uma pratica jurídica desenvolvida por estudantes de direito, advogados e organizações em defesa dos direitos humanos mais fundamentais, efetivando uma atuação comprometida com a emancipação e com a transformação social. Dessa forma, a Assessoria Jurídica Popular encontra-se no âmbito dos movimentos jurídicos críticos no Brasil[173].

Analisando a partir de uma perspectiva histórica, a AJP tem seu nascedouro dentro do contexto de lutas por liberdade, por direitos civis, políticos e humanos durante o governo

[173] LUZ, Vladimir Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 118.

ditatorial militar. Nesse sentido, os primeiros serviços que precederam a AJP se deram no contexto da defesa dos militantes políticos e de militantes do campo popular perseguidos, presos ou torturados durante o governo ditatorial civil-militar[174]. Durante a redemocratização, bem como nos primeiros anos após o retorno da democracia, os primeiros grupos de Assessoria Jurídica Popular surgem, alguns dos quais ligados à assessoria de movimentos populares, tais como o MST, Pastorais Sociais, entre outros movimentos. Outros grupos de advogados populares passam a atuar ligados a partidos políticos e movimentos sindicais[175]. Assim, vê-se que as décadas de 1980 e de 1990 constituem-se como períodos de florescimento de práticas jurídicas críticas no Brasil. Nesse sentido, convém perceber que:

> A Assessoria Jurídica Popular trabalha junto com esses legítimos sujeitos coletivos de direito, instrumentalizando a luta por liberdade, igualdade, dignidade, enfim, por justiça. Sem a pretensão de substituir os verdadeiros protagonistas do processo de transformação social, os assessores jurídicos populares realizam uma educação em direitos humanos, como projeto pedagógico emancipatório, possibilitando um espaço de criação, de valoração, de redefinição e de compreensão do jurídico.[176]

Vale ressaltar, neste ponto, a distinção entre Assessoria Jurídica Popular e assistência judiciária. A assistência judiciária processual, dentro do campo do acesso à justiça, se constitui de promover o acesso aos mecanismos de defesa ou de ação judicial a todos, dentro de uma prática historicamente individualista, paternalista e tradicionalista. A assistência, todavia, caminha além dessa perspectiva, compreendendo a construção coletiva das soluções concretas aos problemas sociais, incluindo em suas práticas o fundamento do uso alternativo do direito, no Pluralismo Jurídico e no positivismo de combate.

> Desse modo, a perspectiva da assessoria apoiava-se num campo até hoje identificado como direito crítico, tomando como referência para justificar as práticas jurídicas alternativas, isto é, que se contrapunham à forma tradicional de conceber e manejar o direito. Nesta movimentação estava inserida à crítica à perspectiva assistencialista dos serviços legais tradicionais, que engendraria a noção de assessoria contraposta à de assistência. Se os serviços de assistência, inclusive os criados pelos primeiros grupos estudantis como o SAJU (no Rio Grande do Sul e na Bahia), reproduziam a lógica tradicional do direito, individualista e patrimonialista; cabia às práticas

---

[174] RIBAS, Luiz Otávio. **Direito Insurgente e Pluralismo Jurídico: a assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000)**. 2009. 148 fl. Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Mestrado em Filosofia e e Teoria do Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianopólis/SC, p. 40.

[175] Idem, p. 46-47.

[176] MAIA, Christianny Diógenes. **Assessoria Jurídica Popular: teoria e prática emancipatória**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006, p. 30.

> alternativas investir em abordagens que buscassem compreender as raízes dos conflitos sociais, intervir na sua dimensão coletiva e perceber que o direito, isoladamente, não poderia dar conta de solucioná-los.[177]

Alguns grupos de Assessoria Jurídica Popular tiveram sua origem ligada à atuação de assistência judiciária, como exemplo, pode-se citar o SAJU/BA – Serviço de Apoio Jurídico da Universidade Federal da Bahia – e o SAJU/RGS – Serviço de Assistência Jurídica Gratuita da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – fundados em 1963 e em 1950, respectivamente. A prática juridicamente engajada por meio da assessoria advém, pois, da construção histórica de um processo de alinhamento ideológico ligada à Teoria Crítica do Direito, num processo de amadurecimento da atuação jurídica social e politicamente comprometida.

Além disso, a práxis da assessoria traz a ciência jurídica para o lugar de ferramenta dentro de um processo de emancipação social no qual o operador do direito não é o protagonista maior, mas um colaborador, um componente. Traz, assim, a perspectiva da humildade para a atuação do assessor jurídico popular, que deve, pois, se despir da roupagem hierarquizada como habitual das relações na área do Direito e dialogar, dentro de uma lógica horizontal, com aqueles a quem assessora, construindo, coletivamente e cooperativamente, as ações e possíveis soluções mais adequadas às demandas presentes, respeitando o protagonismo dos sujeitos de direitos e dos movimentos sociais nas próprias pautas e nos próprios processos de emancipação social. Assim, um dos pressupostos da prática da AJP encontra-se na Educação Popular, postulada por Paulo Freire, fundamental referencial na práxis desenvolvida.

A humildade da atuação também se expressa na adoção do Pluralismo Jurídico, em contraposição ao monismo jurídico, como um dos pressupostos da prática da Assessoria Jurídica Popular.

Tais conceitos serão brevemente apresentados, dentro dos limites de abordagem desta dissertação, visto ser impossível delinear detalhadamente os três conceitos citados dentro da proposição deste trabalho, que versa, principalmente, sobre planejamento urbano e mecanismos de construção da inclusão social na cidade. Assim, serão apontadas apenas

---

[177] ALMEIDA, Ana Lia V. de. **Um estalo nas faculdades de direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular.** 340 fl. Tese de Doutorado apresentada no curso de Doutorado em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa/PB, p. 78.

nuances de cada um dos conceitos pertinentes ao entendimento leigo do que vem a ser a prática da Assessoria Jurídica Popular.

Com fins de aprofundamento, recomenda-se a leitura das obras de referência.

4.1.1. Teoria Crítica do Direito

Um dos primeiros pilares da Assessoria Jurídica Popular, a Teoria Crítica do Direito, propõe uma postura de contestação frente à dogmática jurídica tradicionalmente posta. Wolkmer aponta que os primórdios desta corrente remontam aos anos de 1960, na Europa, com as ideias do economicismo jurídico soviético, com Stucka e Pashukanis[178], consolidando-se na Europa e, em meados dos anos de 1980, chegando ao Brasil e ganhando força principalmente com a adesão de professores de referência nacional no âmbito jurídico, tais como Roberto Lyra Filho, Luiz Alberto Warat, Tércio Fernandes, mais a frente com Luiz Carlos Wolkmer, Jacques Távora Alfonsin, entre outros.

Constitui-se, assim, de uma formulação tanto teórica quanto prática comprometida com a emancipação social e a transformação frente ao domínio hegemônico posto pelo poder político e econômico. Tratando acerca da temática, Vladimir Luz traz que:

> Entende-se por Teoria Crítica, na busca de um conceito operacional, o conjunto de tendências, correntes de pensamento e "escolas" que, a partir do legado marxiano, assumem alguns pressupostos nucleares, tais como: a crítica da ideologia como discurso mistificador da realidade, o compromisso com uma atitude não dogmática e, por fim, a assunção de uma postura ligada à emancipação dos oprimidos e a transformação da realidade[179]

Assim, vê-se que a Teoria Crítica, sob inspiração do pensamento marxiano, traz à tona debates relacionados ao papel do Direito dentro do processo de transformação da realidade social, bem como ao alinhamento ideológico inerente ao sistema jurídico, à construção de uma sociologia jurídica alternativa. Esta linha de pensamento também aborda o papel do sistema judiciário nas mudanças sociais. Concomitantemente, a Teoria Crítica reconhece o Direito como um dos componentes fundamentais da superestrutura sistêmica, estando também condicionado às relações de poder que se estabelecem no campo social. Dessa forma, esta

---

[178] WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 16.

[179] LUZ, Vladimir Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 13.

corrente de pensamento visa desvincular-se às ideias convencionais de "positivismo jurídico, do jusnaturalismo e do realismo sociológico"[180], apresentando-se como uma linha crítica a estas.

O crescimento do pensamento crítico no Direito relaciona-se, temporalmente, ao que Antônio Carlos Wolkmer aponta como sendo o florescimento de novos movimentos sociais, que se constituem como novos sujeitos coletivos produzindo um conhecimento jurídico dentro de uma perspectiva "comunitária-participativa"[181]. Por meio da ação desses sujeitos, uma gama de novos direitos passa a ser normatizado, fruto da organização de lutas sociais. Assim, o direito crítico passa a compreender o Direito como possível instrumento de libertação na sociedade capitalista, dentro de uma perspectiva, inicialmente, influenciada pelo pensamento de matriz Gramciana[182], de guerra de posições, de bloco histórico e compreensão de hegemonia[183].

Vale ressaltar que não existe unidade dentro da corrente de pensamento da Teoria Crítica. Constitui-se esta corrente, pois, de diversas "escolas" de pensamento, tendo em comum a percepção da necessidade de uma ciência jurídica comprometida com a transformação social.

4.1.2. Educação Popular

A Educação Popular, dentro da perspectiva da Assessoria Jurídica Popular, trabalha com conceitos de práxis em educação de Paulo Freire, educador brasileiro mundialmente reconhecido pelo método inovador de alfabetização de adultos no semiárido nordestino.

Por meio de sua técnica, nasce uma corrente de pensamento na Educação brasileira alinhada à visão de educação como instrumento de emancipação dos sujeitos. A Educação Popular parte do entendimento de que os próprios sujeitos de direito são os responsáveis pelo seu processo de libertação.

---

[180] WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 17.

[181] Idem.

[182] LUZ, Vladimir Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 14.

[183] Idem, p. 18.

> Em um trabalho comunitário de educação jurídica e organização popular, é necessária uma abordagem que envolva todas as pessoas no processo de conscientização, objetivando com isso criar um espaço de troca, de amadurecimento das lutas sociais, de solução de problemas e de construção da cidadania[184]

Assim, tem-se uma pedagogia voltada à conscientização, em contraposição à educação bancária[185] formada por sujeitos ativos e sujeitos passivos no processo de transmissão do conhecimento, como aponta Paulo Freire.

A Educação Popular, como pressuposto da AJP, compreende o processo de compartilhamento de conhecimentos, bem como a construção coletiva do conhecimento por meio de uma práxis libertadora, com a finalidade de promoção de uma reflexão e de uma ação orientadora para uma transformação.

Assim, a adoção da Educação Popular pela AJP aponta para o entendimento de compartilhamento de saberes, que atualmente se expressa no entendimento de ecologia de saberes:

> A ecologia de saberes procura dar consistência epistemológica ao saber crítico. Trata-se de uma ecologia porque se assenta no reconhecimento da pluralidade de saberes heterogêneos, da autonomia de cada um dele e da articulação sistêmica, dinâmica e horizontal entre eles. Numa palavra, ecologia dos saberes funda-se na independência complexa entre os diferentes saberes que constituem o sistema aberto do conhecimento em processo constante de criação e renovação. Anti-hegemônico, antimoderno, anti-instrumental, o saber crítico emancipatório é interconhecimento, reconhecimento e autoconhecimento. [186]

Um exemplo desse processo, trabalhando com a perspectiva urbanística, encontra-se no caso do Lagamar. O conhecimento empírico do que vem a ser o direito à moradia digna existente na comunidade, temporalmente, antecede o reconhecimento deste mesmo direito pelo direito positivo, antecedendo, inclusive, a existência de instrumentos urbanísticos de regularização fundiária na legislação brasileira e resistindo à revogação parcial da Lei Minha Casa Minha Vida, tal como antecede ao reconhecimento da própria ZEIS no Lagamar. A construção dessa consciência é fruto da luta pela permanência da comunidade, que remonta cerca de 50 anos, se aprofunda dentro dos processos históricos de risco de remoção, passando

---

[184] DIÓGENES, p. 80.

[185] FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 34.

[186] SANTOS, Boaventura de Sousa Santos; CHAUÍ, Marilena. **Direitos Humanos, democracias e desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013, p. 33.

a contar com aliados externos, como as Assessorias Jurídicas Universitárias Populares (NAJUC/CE, CAJU/CE e SAJU/CE), que se constituem, apesar de munidos do conhecimento técnico-jurídico, como leigos dentro da experiência práticas de resistência e de luta pelo direito à moradia, mas que agregam um conhecimento teórico a serviço da demanda popular, contribuindo no processo pedagógico da conquista de direitos. Em contrapartida, as Assessorias Universitárias Populares, no contato com as comunidades, aprendem, empiricamente, o valor inerente ao direito à moradia no espaço urbano, compreendendo o valor da localização, do acesso à infraestrutura de transporte, saneamento, educação, lazer, calçamento, entre outros. Vê-se, pois, dentro união entre sujeitos no espaço urbano, a construção de um conhecimento emancipatório, horizontal e coletivo com a finalidade de modificação da realidade posta.

4.1.3. Pluralismo Jurídico

O Pluralismo Jurídico, apesar de ser um conceito revisitado em múltiplas correntes do pensamento jurídico, como aponta Boaventura de Sousa Santos[187], entende-se, no recorte do pluralismo jurídico não-colonizador, como sendo o reconhecimento de direitos além da esfera do direito meramente estatal, ou seja, compreendendo a não monopolização da produção jurídica pelo Estado-nação[188]. Percebe, assim, os sujeitos de direitos como produtores desses mesmos direitos que demandam, dentro do processo de contradições inerentes à sociedade capitalista originada, na América, dentro de um processo de colonização e dominação, que, ainda atualmente, se expressa na forma como os Estados Democráticos compreendem as ditas minorias, tais como comunidades tradicionais, populações ocupantes de favelas, povos indígenas, povos remanescentes de quilombolas, entre outros.

> Falar do pluralismo jurídico é, antes de tudo e *contrario sensu*, falar do esgotamento de um projeto jurídico político: o projeto monista. É na contradição estabelecida com os fundamentos e com a lógica do projeto monista que exsurge o tema do pluralismo jurídico, seja na oposição teórico-prática a tal modelo, seja através do reconhecimento de sua existência social e histórica em vários momentos da organização jurídica no mundo ocidental, ou, por fim, como proposta de uma nova legitimidade político jurídica emancipatória, oriunda, não apenas do Estado, mas dos

[187] SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**. São Paulo: Cortez, 2014, p. 55.

[188] Idem.

> valores e das práticas dos movimentos sociais no contexto da periferia do capitalismo contemporâneo.[189]

Assim, o pluralismo jurídico, na prática das Assessorias Populares, possibilita compreender a legitimidade dos sujeitos sociais como produtores de direito, um direito insurgente, nascido nas ruas, nas comunidades, nas aldeias, numa perspectiva de "pluralismo-comunitário".

> Assim, o pluralismo jurídico comunitário-participativo e a Assessoria Jurídica Popular possuem uma relação de "interdependência", já que a existência daquele é pressuposto essencial para esta, que desenvolve suas ações em parceria com os movimentos sociais organizados, sobretudo, no sentido de promover a participação desses sujeitos coletivos na luta pela autodefesa de seus direitos. Por outro lado, as Assessorias Jurídicas Populares representam importantes espaços de articulação de saberes e de concretização prática de várias premissas do pluralismo jurídico como projeto emancipatório.[190]

Assim, os movimentos sociais podem ser entendidos como sujeitos produtores do direito. A partir desse entendimento, a cooperação dos movimentos de Assessoria Jurídica Popular aos movimentos sociais fortalece a luta pela efetivação e reconhecimento de direitos, unindo saberes.

4.2. Assessoria Jurídica Universitária Popular no Ceará a partir do olhar sobre o NAJUC: histórico e organização interna

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular – NAJUC – fundada na Universidade Federal do Ceará – UFC –, em 1992, no contexto de fundação do Escritório de Defesa dos Direitos Humanos Câmara dos Vereadores de Fortaleza –EDDH – e consequente atendimento à necessidade de estagiários de Direito para o citado escritório, constitui-se de um Núcleo de Assessoria Jurídica Popular, dentro do quadro de Extensão Universitária Popular, tendo por pressupostos basilares fundamentadores de sua atuação a Educação Popular, a promoção dos Diretos Humanos, a Assessoria Jurídica Popular e o Pluralismo

---

[189] LUZ, Vladimir Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 24.

[190] MAIA, Christianny Diógenes. **Assessoria Jurídica Popular: teoria e prática emancipatória**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006, p. 75.

Jurídico. Dessa forma, a atuação do NAJUC parte do pressuposto da construção de um conhecimento e de uma práxis comprometida com a emancipação social.

A fundação do NAJUC acontece, pois, no contexto de organização do EDDH, num convênio entre OAB-CE, UFC, Câmara dos Vereadores e Tribunal de Justiça para a construção daquele Escritório de Direitos Humanos na Câmara. Dessa forma, o NAJUC nasceu pela iniciativa da professora da UFC Maria Gílmaíse de Oliveira Mendes. A entrada no NAJUC se dava por meio de uma seleção para compor os estagiários do EDDH. Embora a atuação fosse centrada em temáticas relacionadas à defesa de direitos humanos e fundamentais, num contexto de florescimento do Estado Democrático durante a redemocratização, em entrevista, Jairo Ponte, ex-integrante do NAJUC e atual integrante da RENAP – Rede Nacional de Advogados Populares, aponta que:

> O escritório era onde o NAJUC atuava. Então o NAJUC, de 92 (ano de 1992) a 97 (ano de 1997), ele era fundamentalmente um projeto de extensão que pagava bolsas para estudantes de direito atuarem no EDDH na Câmara de Vereadores. Não era, não tinha uma dinâmica de vivência universitária, era um grupo de universitários, mas que era conduzido por advogados voluntários do EDDH e, enfim, nas demandas do EDDH, acabava sendo, na prática, uma forma da Universidade formalmente custear os estagiários do EDDH.[191]

No ano de 1997, o EDDH foi desativado, desarticulando a organização do NAJUC, que não contava, como apontado na entrevista, com uma organicidade por si, além da atuação no EDDH. Acerca desse período convém compreender que:

> Naquela época, não se falava ainda sobre Assessoria Jurídica Popular em Fortaleza, mesmo nos grupos mais progressistas do movimento estudantil dos cursos de Direito. Somente a partir de 1997, um grupo de estudantes cearenses, reunidos no Encontro Nacional de Estudantes de Direito (ENED), conheceram as experiências do Núcleo de Extensão Universitária da Bahia e do Rio Grande do Sul, que já experimentavam um novo modelo de extensão universitária.[192]

Frente à conjuntura de emergência de um pensamento jurídico crítico, principalmente durante o final dos anos de 1980, por meio do desenvolvimento de correntes como a do Direito Alternativo, da Teoria do Direito Crítico e do Movimento do Direito Achado nas

---

[191] Entrevista concedida à pesquisadora no dia 30.01.2017.

[192] FERREIRA, Maria de Loudes V.; et al. **Contexto sócio político de surgimento do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar**. In: Práxis em Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos no Ceará: Experiência do Escritório Frei Tito de Alencar. Fortaleza: INESP, 2010, 21.

Ruas, agrupamentos estudantis passam a organizar-se para a produção de grupos de estudo e de atuação pautados nesse pressuposto. Nesse período, surge, em 1997, na Universidade Federal do Ceará, o CAJU – Centro de Assessoria Jurídica Universitária – que não contava com convênios. Neste momento, com este aporte teórico citado, os estudantes pautam uma atuação não somente na defesa de Direitos Humanos, mas também na prática da Educação Popular, tendo Paulo Freire como um dos principais referenciais teóricos.

Em 1999, inicia-se um processo de fundação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar – EFTA – na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em convênio com a OAB-CE, que forneceria o pagamento de dois advogados, e a Universidade Federal do Ceará, que fornecia os estagiários, a Assembleia Legislativa, por sua vez, fornecia a infraestrutura de funcionamento. No ano de 2000, cientes da existência da articulação para a fundação do EFTA, o Coordenador do Curso de Direito da UNIFOR – Universidade de Fortaleza – articulou a fundação de um grupo de extensão popular a fim de também compor o escritório na Assembleia Legislativa, integrando o convênio. Tal grupo se chamou SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Popular.

Em junho de 2000, fundou-se do EFTA, ligado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, à época, presidida a Comissão pelo então deputado estadual João Alfredo Teles Neto.

> Com isso percebemos que, a criação do Escritório Frei Tito decorreu principalmente da articulação e esforço dos grupos de estudantes organizados nas Universidades, que percebiam a importância de um espaço que congregasse não só a defesa dos direitos humanos violados, como também contribuísse para a luta pela efetivação dos direitos, a partir da Educação em Direitos Humanos.[193]

Dentro da UFC, novamente a professora Maria Gilmaíse de Oliveira Mendes, da Universidade Federal do Ceará e, então, Juíza da Vara Cível, coordenou o processo de seleção de bolsista para o NAJUC. Segundo relato de Jairo Ponte[194], najucano, que compôs o primeiro ano de refundação do Núcleo, foram, inicialmente, 10 bolsas de extensão para o Núcleo, por proposição da professora Maria Gilmaíse, então coordenadora. Assim, foram conseguidas, além das 10 bolsas do CAJU, mais 10 bolsas para o NAJUC, que se encontrava em estado de

---

[193] FERREIRA, Maria de Loudes V.; et al. **Contexto sócio político de surgimento do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar**. In: Práxis em Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos no Ceará: Experiência do Escritório Frei Tito de Alencar. Fortaleza: INESP, 2010, 23.

[194] Entrevista concedida à pesquisadora no dia 30.01.2017.

desarticulação, mas que ainda existia formalmente junto à Universidade Federal do Ceará, embora sem componentes e, na prática, desativado. Então, as bolsas do CAJU foram distribuídas entre eles próprios, em seleção interna; enquanto as bolsas que existiam, pelo convênio, para o NAJUC foram distribuídas por meio de seleção coordenada pela professora Maria Gilmaíse. Nesse contexto, o NAJUC renasce ou é refundado. Importa citar ainda, que, segundo o relato de Jairo, três estudantes integrantes do CAJU receberam bolsas na seleção do NAJUC, por passarem no processo seletivo (Texto 1, em Anexos)[195]. Na Figura 13[196] (Anexos) pode-se ver a logomarca do Núcleo de Extensão Universitária, utilizada em seus materiais.

Passado um tempo, o núcleo passa a sentir a necessidade de contar com organicidade, bem como uma organização interna, compondo uma unidade de atuação pautada nos pressupostos da Assessoria Jurídica Universitária Popular e da Educação Popular, organizando-se como grupo de extensão e de pesquisa, aliado à ideia do tripé fundamental de ensino, pesquisa e extensão socialmente comprometidos.

> Nossa luta é contra toda forma de opressão, e esta luta, deveras grande, precisa ultrapassar o limitado e mal delimitado (principalmente na mente dos juristas mais conservadores, que fecham os olhos para os movimentos sociais) campo do Direito; precisa ultrapassar a dicotomia marxista entre burguesia e proletariado; a cultura do masculino versus o feminino, branco versus negro... É uma luta cultural, revolucionária e radical, pois deseja transformar o mundo a partir de sua raiz, classista e anti-Humana.[197]

Nesse processo de amadurecimento, posterior ao ano 2000, o NAJUC passa a refletir acerca das linhas de atuação próprias, além das demandas advindas do EFTA. Nesse sentido, ao longo dos anos, o Núcleo desenvolveu atividades junto à Educação Popular e Educação em Direitos e AJP dentro dos temas: direito prisional, educação em direitos nas escolas, direito da criança e adolescente e direito à moradia digna.

O uso das bolsas do EFTA financiava diversas atividades do NAJUC, como impressão de materiais e compra de materiais de escritório para as atividades internas à universidade e externas. Das dez bolsas, três destinavam-se a estagiários diretos do EFTA; uma (1) para o financiamento de atividades e materiais internos do Núcleo; e o restante era dividida entre os

---

[195] Convênio EFTA. Convênio que celebraram entre si a Universidade Federal do Ceará, a Universidade de Fortaleza e a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Arquivo da Pesquisadora.

[196] Arquivos pessoais da autora.

[197] Câmara, Thiago. Informativo do NAJUC. Fortaleza: 2004, pag. 1.

estudantes nas atividades de desenvolvidas no campo da Extensão Universitária Popular, tal como atividades extensionistas em comunidades e atividades na formação em Direitos em Escolas. Ao longo do tempo, no entanto, as bolsas de financiamento foram sendo cortadas, permanecendo somente uma bolsa de extensão concedida pela Universidade Federal do Ceará a um bolsista, que a destinava exclusivamente para atividades do núcleo, e as três bolsas de estagiários do EFTA.

Uma das primeiras atuações significativas do NAJUC se deu no Conjunto Palmeiras, fruto de uma assessoria judiciária do EFTA, como se vê a seguir:

> Entre 2003 e 2005, o NAJUC desenvolveu um projeto - o Comunas - com o conjunto habitacional Palmeiras II, na cidade de Fortaleza, no qual houve uma atuação direta com a comunidade. Foram realizadas visitas semanais ou quinzenais, bem como oficinas sobre os problemas por que passava a população local, quase sempre de infraestrutura, segurança e regularização fundiária. Estabeleceu-se, assim, um vínculo de extensão, propiciando aprendizados tanto para a comunidade quanto para os integrantes do núcleo.[198]

Assim, paulatinamente, o NAJUC foi produzindo uma atuação própria, tendo sempre o EFTA como parceiro na prática, compondo o escritório e complementando as atuações.

Também se desenvolveu uma consciência de Rede entre os três núcleos de Assessoria Jurídica Popular de Fortaleza – NAJUC, CAJU e SAJU –, compondo assim a REAJU – Rede de Assessoria Jurídica Universitária. Posteriormente, com a fundação, em 2005, do PAJE – Projeto de Assessoria Jurídica Estudantil – na Universidade Regional do Cariri, ele passa também a compor a REAJU.

Em sua organicidade, o NAJUC mantinha uma dinâmica, durante o período em que atuei no núcleo (de 2009 a 20012), de reuniões semanais, aos sábados pela manhã, além das reuniões dos eixos de trabalho. Algumas vezes, durante a semana, fazíamos formações em Assessoria Jurídica Popular ou dentro de alguma temática de atuação na qual estávamos precisando aprofundar a leitura, tal como direito urbanístico, direito à moradia, acesso à justiça, entre outros temas.

Importante observar que, desde a sua fundação, o NAJUC passa a desenvolver uma cultura de independência em relação a uma orientação acadêmica formal de projetos na Universidade, em decorrência, principalmente da falta de identificação, pelos professores da

---

[198] GOMES, Marília P. A; SOUZA, Maria Isabel R. B.; MOTA, Maria Solara P; et al. **A visão de um núcleo de assessoria jurídica popular universitária e algumas experiências de trabalho**. Direito e Práxis, vol. 01, n. 01, 2010.

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, com o modelo de práxis desenvolvido pelos estudantes *najucanos* em suas atuações, bem como com as pautas de trabalho desenvolvidas. Nesse sentido, acresce Jairo Ponte em sua entrevista:

> A refundação tinha uma referência já posta com certo grau de organicidade de organização estudantil com forte característica de autonomia e tudo mais, busca de orientação com professores e tudo mais, mas os professores não tinha nenhuma ascendência sobre os estudantes, de ordem de mando e tal, tinha gente que assinava, mas pura formalidade, autonomia muito forte dos estudantes, como o CAJU, e o NAJUC se reformulando a partir da coordenação da professora Gilmaíse, mas uma coordenação bem frouxa, que acabou gerando uma auto-organização e uma organicidade separada do CAJU, o NAJUC se tornou um órgão separado do CAJU, por dinâmicas, enfim, internas e externas.[199]

Dentro do espaço universitário, o NAJUC utilizou de diversos instrumentos de divulgação das ideias da prática da Assessoria Jurídica Universitária Popular, dentre alguns exemplos, pode-se citar o jornal "Centelha"[200], que circulava na Faculdade de Direito da UFC; as "Rodas de Discussão", que se constituem de encontros, em média quatro por semestre, todo início de período letivo, nos quais eram apresentados aos estudantes calouros na Faculdade de Direito, prioritariamente, os temas de atuação do Núcleo, sendo um momento de renovação de integrantes e de sensibilização para o Direito comprometido com a emancipação social dentro da Faculdade de Direito; o Najucultura, evento que partia da proposta, segundo material do ano de 2003 dos arquivos internos do NAJUC, de:

> Uso da cultura e da arte para apresentar o NAJUC no meio universitário assim como estimular nos estudantes de Direito a importância da Assessoria Jurídica na sua formação acadêmica. Além disso, provocar nos sujeitos de Direito – que são os estudantes – a consciência de que são também sujeitos da História e, portanto, seres humanos capazes de construí-la. [201]

A atuação junto ao EFTA possibilitou o contato constante dos integrantes do NAJUC com os movimentos sociais e com as pautas do Direito à Cidade, possibilitando a prática da extensão popular. Dentre as primeiras atuações do NAJUC, a exemplo, pode ser citado o Conjunto Palmeiras, iniciado através de atendimento realizado no EFTA e que se desdobrou em atendimento judiciário, por meio do Escritório, e atuação de Extensão Universitária e Educação Popular:

---

[199] Entrevista concedida no dia 30.01.2017.
[200] Ver FIGURA 13 em ANEXOS. Arquivos da pesquisadora.
[201] Arquivo da pesquisadora.

> Entre 2003 e 2005, o NAJUC desenvolveu um projeto - o Comunas - com o conjunto habitacional Palmeiras II, na cidade de Fortaleza, no qual houve uma atuação direta com a comunidade. Foram realizadas visitas semanais ou quinzenais, bem como oficinas sobre os problemas por que passava a população local, quase sempre de infraestrutura, segurança e regularização fundiária. Estabeleceu-se, assim, um vínculo de extensão, propiciando aprendizados tanto para a comunidade quanto para os integrantes do núcleo.[202]

Outro projeto significativo foi na comunidade Terra Prometida, próximo ao Pirambu, que pode ser entendido com o relato a seguir, retirado de relatoria de atividade no NAJUC do ano de 2003:

> O trabalho está voltado para o processo de usucapião coletivo na comunidade Terra Prometida. A atuação do NAJUC será paralela as atividades de levantamento físico da comunidade, elaboração de síntese diagnostica e de um plano comunitário (base para as ações e reivindicações dos moradores) e a intervenção urbana, basicamente em atividade de mobilização e capacitação, bem como na elaboração de uma cartilha e de um seminário, cujo tema central e a questão da regularização fundiária da comunidade, dando enfoque ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor. Pretende-se desenvolver trabalho similar em outras comunidades indicadas pelo Núcleo.[203]

Vê-se um perfil de atuação, assim, voltado ao debate dos problemas urbanos no espaço do NAJUC. Em 2008, com as audiências públicas de formulação do PDPFor, o NAJUC, articulado com o EFTA, participou, compondo o Campo Popular, do processo de elaboração do PDPFor. O tema das ZEIS, incluída no PDPFor, interessou aos estudantes do NAJUC, pelo potencial como instrumento de proteção e de promoção da moradia digna. Nesse contexto, surge o "Projeto ZEIS".

> O acompanhamento da situação das ZEIS originou, a partir do segundo semestre de 2009, o "Projeto ZEIS", composto pelo NAJUC, pelo SAJU, pelo EFTA e pela organização não governamental CEARAH Periferia. O projeto se propõe a assessorar e a mobilizar comunidades incluídas no Plano Diretor de Fortaleza como ZEIS, através do estudo das áreas e da realização de oficinas nas comunidades.

---

[202] GOMES, Marília P. A; SOUZA, Maria Isabel R. B.; MOTA, Maria Solara P; et al. **A visão de um núcleo de assessoria jurídica popular universitária e algumas experiências de trabalho**. Direito e Práxis, vol. 01, n. 01, 2010.
[203] Arquivos pessoais da pesquisadora.

> Além disso, pretende fomentar uma campanha pública pela concretização das normas que disciplinam tais Zonas. [204]

Frente à demanda da Comunidade do Lagamar, não incluída como ZEIS, originalmente, no PDPFor, que procurou auxílio do EFTA, por meio da Fundação Marcos de Bruin, em 2009, o NAJUC entra em contato com o processo de luta desenvolvido pelos moradores da comunidade.

Assim, a atuação, em 2010, no Lagamar, inicia-se (projeto Lagamar – ZEIS), com articulação EFTA - REAJU, além de organizações da própria comunidade do Lagamar, principalmente por meio da Fundação Marcos de Bruin e do NUCOM. As atividades desenvolvem-se em dois eixos basilares: mobilização da comunidade por meio de atividade de formação e de divulgação, na própria comunidade, acerca do tema das ZEIS. Nessas atividades, eram abordadas as implicações da inclusão da comunidade dentro desse modelo de Zoneamento Especial, tal como a possibilidade de regularização fundiária e de instalação de equipamentos de cidadania na comunidade. As atividades também tinham por objetivo a mobilização para a Grande Marcha (marcha da comunidade até a Câmara Municipal de Fortaleza, no dia 17 de novembro de 2009, para a entrega do projeto de lei que incluía o Lagamar como ZEIS); a formação política da própria comunidade para a conscientização quanto à necessidade da Grande Marcha; e, por fim, a mobilização, conjuntamente à comunidade, pela efetivação da ZEIS.

Dentre as metodologias adotadas na atuação junto à comunidade do Lagamar, podem ser destacadas: a realização de dinâmicas na comunidade, oficinas, grupos de discussão, elaboração de cartilhas e panfletos informativos e o uso da técnica do teatro do oprimido, construídas em reuniões coletivas, respeitando o protagonismo dos integrantes da comunidade e dos movimentos sociais lá atuantes.

---

[204] FERREIRA, Maria de Lourdes V.; et al. **Contexto sócio político de surgimento do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar**. In: Práxis em Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos no Ceará: Experiência do Escritório Frei Tito de Alencar. Fortaleza: INESP, 2010, 37-38.

4.3. Sementes de Resistência: a luta pela moradia no Lagamar e a contribuição dos Núcleos de Assessoria Jurídica Popular

Como já detalhado, anteriormente, a luta pela ZEIS do Lagamar contou com a integração da comunidade, com atividades em cada área do Lagamar. Uma série de parceiros que contribuíram com esse processo de mobilização e de educação popular junto aos movimentos internos da própria comunidade.

Dentre tais parceiros, os Núcleos de Extensão Popular das Universidades Federal do Ceará e da Universidade de Fortaleza foram parceiros da comunidade nesse processo. Nesse sentido, em entrevista acerca da contribuição do NAJUC/CE na preparação para a Grande Marcha do Lagamar, Marília Apolinário Gomes relata que:

> Contribuímos na articulação comunitária, também pensando junto com os moradores que linguagens poderiam ser utilizadas para esclarecer a ZEIS enquanto instrumento jurídico, político e urbanístico tão importante. Participamos de reuniões, de encontros, de vários eventos em que tentamos levar esse debate de um jeito o menos formalista possível, utilizando dos paradigmas da Educação Popular. Quando se soube que o Lagamar não foi incluído como ZEIS nos mapas do Plano Diretor, também participamos de reuniões com a comunidade e alguns advogados próximos, em especial Henrique Frota, pensando possíveis estratégias de judicialização, tendo como norteadores os princípios do Direito Alternativo e do Direito Achado na Rua. Olhando hoje, penso que fomos um ator importante no processo de luta pela ZEIS do Lagamar, mas não os protagonistas, pois de fato foi uma vitória comunitária. Apesar disso, nos anos que se seguiram, a luta nunca parou, pois a Prefeitura apresentou uma série de empecilhos (e ainda apresenta) para a efetivação daquela ZEIS. Nossa participação enquanto AJUP permaneceu, só que em outra posição. Não mais como najucana, mas como advogada do escritório Frei Tito e pesquisadora que se coloca na posição de apoiadora.[205]

Vê-se, pelo relato, que o ato de pensar estratégias para a conquista de direitos se deu de forma coletiva, com a união de forças entre a comunidade e os grupos apoiadores, respeitando o protagonismo da comunidade, principalmente pela compreensão de que as consequências de toda e qualquer ação são, prioritariamente, sentidas por aqueles que habitam o espaço, não pelos sujeitos externos, mas solidários à demanda. Vê-se que os sujeitos atuaram, motivadamente, reunindo-se e planejando ações práticas, ante a perspectiva de realização da promoção de direitos dentro do espaço urbano, possibilitando com maior intensidade esses espaços de contato:

[205] Entrevista concedida à pesquisadora no dia 30.01.2017.

> Quando se desencadeia o processo de ação comunicativa que induz a ação e a mudança coletivas, prevalece a mais poderosa das emoções positivas: o entusiasmo, que reforça a mobilização societária intencional. Indivíduos entusiasmados, conectados em rede, tendo superado o medo, transformam-se num ator coletivo consciente. Assim, a mudança social resulta da ação comunicativa que envolve a conexão entre redes de redes neurais dos cérebros humanos estimulados por sinais de um ambiente comunicacional formado por redes de comunicação.[206]

Este trecho de Manuel Castells, apesar de se referir às redes constituídas dentro das conexões virtuais que acumulam para ações práticas na realidade, bem se aplica às ações desenvolvidas no Lagamar, pautadas em debates coletivos, troca de ideias e formação de uma consciência coletiva motivada para a conquista dos direitos, ou seja, entusiasmada. Importa perceber a importância da presença das mulheres da comunidade nesse processo de motivação, seja pela intensa participação nas reuniões quanto pela massiva adesão à marcha ou por seu papel de liderança nas reuniões e nas ações de rua.

Assim, os pressupostos de atuação da Assessoria Jurídica Popular, tais como Pluralismo Jurídico, Educação Popular e a compreensão crítica do direito, são ferramentas essenciais para uma atuação horizontal, respeitando o protagonismo e as instâncias decisórias dos movimentos sociais urbanos na produção de sua práxis, bem como possibilitando o desenvolvimento do entusiasmo nos sujeitos pela percepção da própria potencialidade como produtores de direitos.

Importante perceber que a soma de saberes não se deu somente no campo do planejamento de ações, mas também na execução de atividades concretas, como mobilizações de rua, que contou com a presença conjunta de jovens, lideranças comunitárias e jovens extensionistas universitárias, todos trabalhando cooperativamente, com horizontalidade e respeito aos saberes, tendo como horizonte conquista de direitos e a emancipação social.

Apesar disso, dificuldades de práxis dentro dos Núcleos de Assessoria Jurídica Populares também existem, algumas em decorrência da dificuldade de coordenar formação interna e prática, o que pode resultar em uma práxis descoordenada dos seus princípios fundamentais. Nesse sentido, formações internas foram essenciais para a prática da AJUP junto às comunidades e movimentos sociais com os quais o NAJUC trabalhava, o que nem sempre conseguia ser realizado, frente à dinâmica intensa dos trabalhos. Muitos integrantes do NAJUC apontavam o ativismo como um problema de organização interna do Núcleo nos

---

[206] CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 158.

trabalhos externos, inclusive no Lagamar, além da falta de tempo para realizar avaliações internas das atividades.

A falta de acúmulo histórico das experiências anteriormente desenvolvidas também dificultava esse acúmulo de experiência de atuação com movimentos sociais, visto que os estudantes sempre se renovam, dificultando o amadurecimento interno do núcleo e resultando numa ciclicidade dos problemas e, até mesmo, uma dificuldade em avançar questões que, geração após geração, reapareciam. Com fins de sanar este problema, nas atuações, buscava-se mesclar estudantes mais experientes e estudantes mais jovens na prática, buscando sempre atentar para o lugar da escuta e da observação, a fim de respeitar o lugar de protagonismo dos movimentos sociais urbanos. Além disso, o contato com najucanos de outras gerações, apresentando as experiências anteriores, auxiliava na compreensão da práxis e de como a AJUP deveria atuar para unir forças aos movimentos sociais e, concomitantemente, respeitar o protagonismo desses mesmos movimentos. Também auxiliava a fortalecer a práxis e a relação com os movimentos sociais, o compartilhamento de experiência dentro das Redes de Assessoria Universitárias Populares, que constituíam espaços de organização dos núcleos de Assessoria Jurídica Populares, tais como a REAJU – Rede Estadual de Assessoria Jurídica Universitária – e a RENAJU – Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária. Nos encontros nacionais e regionais da RENAJU (TEXTO 2, em ANEXOS)[207], núcleos de AJUP do Brasil se reúnem para compartilhar experiências e atuações, bem como leituras e produções acadêmicas, além de pensarem atuações conjunta enquanto rede, sendo um espaço frutífero de acúmulo de experiência, de repasse e de formação.

[207] Cartilha da RENAJU. Arquivo pessoal da pesquisadora.

CONCLUSÃO

A temática urbanística constitui uma área de estudo que soma diversas áreas do conhecimento na sua construção, configurando-se como um ramo complexo do conhecimento.

A atual conjuntura brasileira de crescimento urbano e de deslocamento populacional rumo às cidades, unida à exclusão social estrutural ao sistema capitalista, ocasionou, em Fortaleza, a segregação do espaço urbano, impossibilitando a formação da cidade como um espaço democrático, o que se reflete na inacessibilidade à infraestrutura urbana a uma parcela considerável da população.

A habitação adequada, por exemplo, é um dos direitos mais primordiais que se encontra inacessível a uma parcela da população em Fortaleza. A insegurança da posse, característica essencial para o acesso à moradia adequada, configura-se como uma realidade à parte da população que reside em ocupações urbanas, detentora, em considerável número de casos, do direito de fato, embora não reconhecida pela esfera pública.

Políticas públicas no âmbito do planejamento urbano, tal como regras especiais de zoneamento, vêm, paulatinamente, reconhecendo o direito das ocupações urbanas com fins de moradia à parcela do território urbano que ocupam, apontando também o dever do poder público de garantir acesso à infraestrutura básica para a promoção do direito à vida adequada nesses espaços, compreendendo que a previsão normativa desses mecanismos jurídico-urbanísticos, por si só, não garante a sua aplicabilidade e efetividade.

Interesses econômicos e políticos relacionados ao poder hegemônico, todavia, dificultam o acesso aos direitos sociais, principalmente quando estes põem em xeque o direito à propriedade. Assim, a luta pela moradia é um processo complexo, dentro do sistema capitalista de produção urbana, dentro da qual a terra se configura como mercadoria, exigindo a atuação comunitária organizada na luta pelo acesso aos direitos sociais mais basilares.

Nesse sentido, a construção de parcerias entre os sujeitos sociais que compõem o espaço urbano se faz fundamental para a efetivação do direito à moradia, como foi demonstrado empiricamente no caso da ZEIS do Lagamar, em que múltiplos sujeitos se uniram com o objetivo de conquista da inclusão da comunidade como Zona Especial de Interesse Social, respeitando sempre o protagonismo da comunidade nesse processo de produção de direitos.

Além disso, cabe ressaltar a importância de a universidade apresentar-se como um espaço comprometido com a emancipação do próprio povo, dentro de uma prática socialmente identificada com a emancipação social, colaborando nesse processo, construindo um conhecimento pautado na realidade e na proteção e promoção de direitos humanos básicos.

Assim, percebe-se as dificuldades no que tange à concretização dessa parceria, tendo em vista os espaços acadêmicos, recorrentemente, encontram-se isolados em relação ao contato com os movimentos sociais e com as comunidades. No caso em tela, essa ponte que possibilitou a união de sujeitos foi o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, servindo como espaço contato entre esses âmbitos.

Vê-se, pois, a importância de efetivarem-se mecanismos em que a sociedade civil, principalmente os movimentos populares que lutam pela efetivação de direitos, possam encontrar meios de entrar nos espaços acadêmicos, proporcionando tanto o fortalecimento das pautas tão caras a um Estado Democrático de Direito movidas por estes sujeitos quanto conferindo mais uma importante função ao espaço universitário, com uma produção de saber integrado às necessidades da população, contribuindo para uma sociedade mais justa e solidária.

Tal perspectiva de pensamento se faz essencial, principalmente frente à conjuntura política atual de retirada de direitos, como pode ser observada com a revogação do Capítulo III da Lei Minha Casa Minha Vida, citando a feitura desta dissertação. Assim, a união dos sujeitos sociais que militam pela construção de sociedade livre, justa, igualitária no ambiente urbano constitui uma ferramenta para primordial para o fortalecimento de laços de solidariedade e para o florescimento de semestres de resistência.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções. In. ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e segurança da posse: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALMEIRA, Ana Lia V. de. **Um estalo nas faculdades de direito**: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular. 340 fl. 2007. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

ANTONUCCI, Denise; ALVIM, Angélica Benatti; ZIONE, Silvana; KATO, Volia Costa. **UN-Habitat**: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra: 2010.

Assembleia do CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. **Carta de Atenas**. Disponível em:<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf> Acesso em: 22.10.2015.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. RM - Fortaleza. Visto em:< http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/fortaleza> Acesso em:07.11.2016.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. Vol. I. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 20.10.2015.

BRASIL – Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal n° 11.977/2009. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

BRASIL. Declaração Internacional dos Direitos Humanos. Brasília, 1998. Visto em:< http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>Acessso em: 28.12.2016.

_____. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm> Acesso em:20.10.2015.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 20.10.2015.

_____. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em:15.12.2015.

_____. Lei 3.692 de 15 de dezembro de 1959. **Institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste**. Visto em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm> Acesso em:21.11.2016.

_____. Medida Provisória 22.220, de 04 de setembro de 2001. Concessão de Uso Especial. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm> Visto em: 23.01. 2016.

CÂMARA, Thiago. **Informativo do NAJUC**. Fortaleza: 2004.

CAMPOS, Eduardo. **Três peças escolhidas**. Fortaleza: UFC, 2007.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, L.C. Queiroz. Dualização e reconstrução urbana: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FASE, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder**. A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, M. de F. Tardin. **O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária**. In MOTA, Maurício. J. P da. Revista de Direito da Cidade. V-1 – N.2. Rio de Janeiro: Harbra, 2006, p. 53

DANTAS, Eustógio W. C; SILVA, José B. da; COSTA, Maria Clélia L. **De cidade à Metrópole**: (trans)formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: UFC, 2009.

DIÓGENES, Glória Maria. **O eu e o outro:** a constituição da identidade política dos movimentos sociais. 1989. 213f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: direitos reais. Volume 5. 8.ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FERREIRA, Maria de Lourdes V.; et al. **Contexto sócio político de surgimento do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar**. In: Práxis em Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos no Ceará: Experiência do Escritório Frei Tito de Alencar. Fortaleza: INESP, 2010.

FORTALEZA. Diário Oficial do Município, nº 14.266, de 18 de março de 2010. Visto em:<http://www.fmblagamar.com.br/images/publicacoes/pdf/lei%20da%20zeis-%20lagamar.pdf>> Acesso em: 25.01.2017.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GAFFNEY, Christopher. **Gentrificação e megaeventos no Rio de Janeiro**. Disponível em:< http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=797:gentrifica%C3%A7%C3%A3o-e-megaeventos-no-rio-de-janeiro&Itemid=181&lang=pt> Acesso em: 22.10.2015.

GASPAR, Rebeca; XIMENES, Luciana. **Reconhecendo emergências no Lagamar: proposta integrada de intervenção**. 2013. 408f. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GIRÃO, Raimundo. **Geografia Estética de Fortaleza**. 2.ed. Fortaleza:Universidade Federal do Ceará, 1979.

_____. **Municípios Cearenses e seus distritos**. Fortaleza: SUCED, 1983

GOFF, Jacques Le. **Por amor às cidades**. São Paulo: UNESP, 1998.

GOMES, Marcos Pinto C. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, 2006.

GOMES, Marília P. A. **A cidade em disputa: a trajetória de um movimento social**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GOMES, Marília P. A; SOUZA, Maria Isabel R. B.; MOTA, Maria Solara P; et al. **A visão de um núcleo de Assessoria Jurídica Popular universitária e algumas experiências de trabalho**. Direito e Práxis, v. 01, n. 01, 2010.

GONDIM, Linda Maria de P; GOMES, Marília P. A. **O Direito à Cidade em disputa:** o caso da ZEIS do Lagamar (Fortaleza-CE). Caderno Metropolitano. V. 14. N. 28. São Paulo, 2012, p. 507-527.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do Direito à Cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Atlas do Censo**, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Visto em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230440&search=ceara|fortaleza|infograficos:-informacoes-completas> Acesso em:06.11.2016.

_____. Censo. Ano 2010. Visto em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=230440&search=ceara|fortaleza|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria> Acesso em: 26.10.2016.

IPEA- Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada. **Governança Metropolitana no Brasil**: relatório de Pesquisa. 2013. Visto em:< http://ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_fortaleza.pdf> Acesso em:07.11.2016

_____. **Região Metropolitana de Fortaleza**. Visto em:< http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_fortaleza> Acesso em:07.11.2016.

IPECE. **Mapa da Região Metropolitana de Fortaleza**. Visto em:< http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Anuario_2004/mapas/pdf%B4s/RMF.pdf> Acesso em: 07.11.2016.

IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS:** comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano e ocupação de Fortaleza**:1945-1960. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2003.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. São Paulo: Edusp, 1993.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Volume I. Livro Primeiro. São Paulo, Nova Cultura, 1996.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003.

MACHADO, Eduardo Gomes**. Planejamento Urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008). 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MAIA, Christianny Diógenes. **Assessoria Jurídica Popular**: teoria e prática emancipatória. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MELO, Lígia**. Direito à Moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOTTA, Maurício; TORRES, Marcos Alcino de A.. **A função social da posse no Código Civil**. In: Transformações do Direito da Propriedade Privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MUNIZ, Maria Águeda P. C. **O Plano Diretor como instrumento de gestão da cidade**: o caso da Cidade de Fortaleza/CE. 397 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

PEQUENO, R. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 7, v. 13, 2008.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. **Os desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PLANDIFOR- Plano de Desenvolvimento Integrado de Fortaleza-1972. apud Souza, Maria Salete de. **Análise da Estrutura Urbana**. In.: De Cidade a Metrópole: (Trans)Formações urbanas de Fortaleza. Fortaleza: UFC, 2009.

RIBAS, Luiz Otávio. **Direito Insurgente e Pluralismo Jurídico**: a assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). 2009. 148 fl. Dissertação de Mestrado apresentada no curso de Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianopólis/SC.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz**. Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6.ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço habitado do homem**. 5.ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de Direito Internacional Positivo**. 33.ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Luiz Alberto. **Planos Diretores em Municípios de Pequeno Porte**: o desafio do planejamento urbano e a participação social. Revista Internacional de Meio Ambiente, Caxias do Sul (RS). V. 4, n. 10, p. 243-258, jan/abr 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TORRES, Marcos Alcino de A. **Impacto das novas ideias na dogmática do Direito de Propriedade:** a multiplicidade dominial. In: Transformações do Direito da Propriedade Privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3.ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução ao pensamento jurídico crítico. São Paulo: Saraiva, 2001.

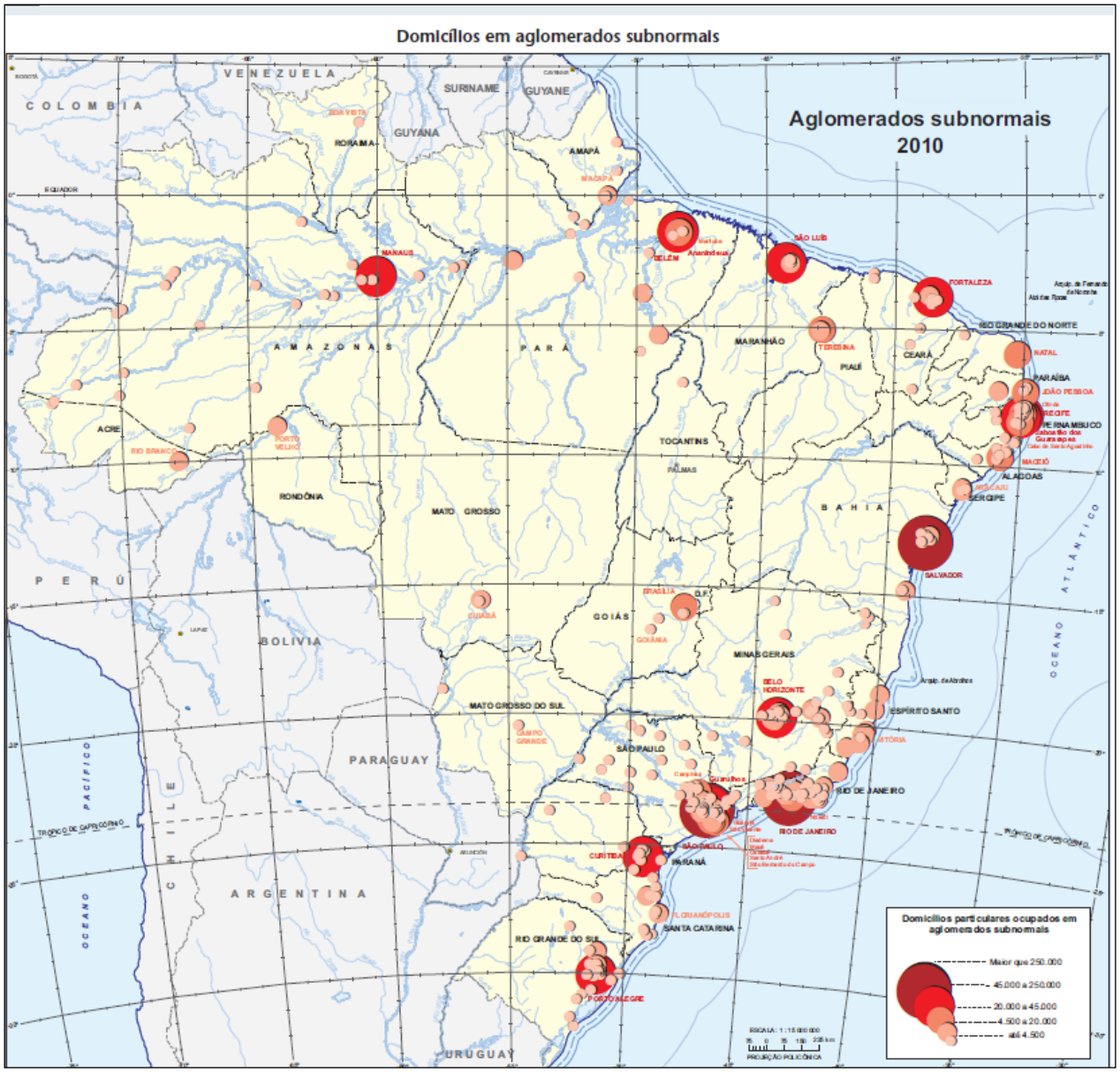
VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. VII Encontro Nacional da Anpur, Recife, 1997.

VILHAÇA, Flávio. **Contribuição para a historia do planejamento urbano no Brasil**. In: O processo de urbanização no Brasil. Org:DEÀK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. 1º Ed. São Paulo: Edusp.

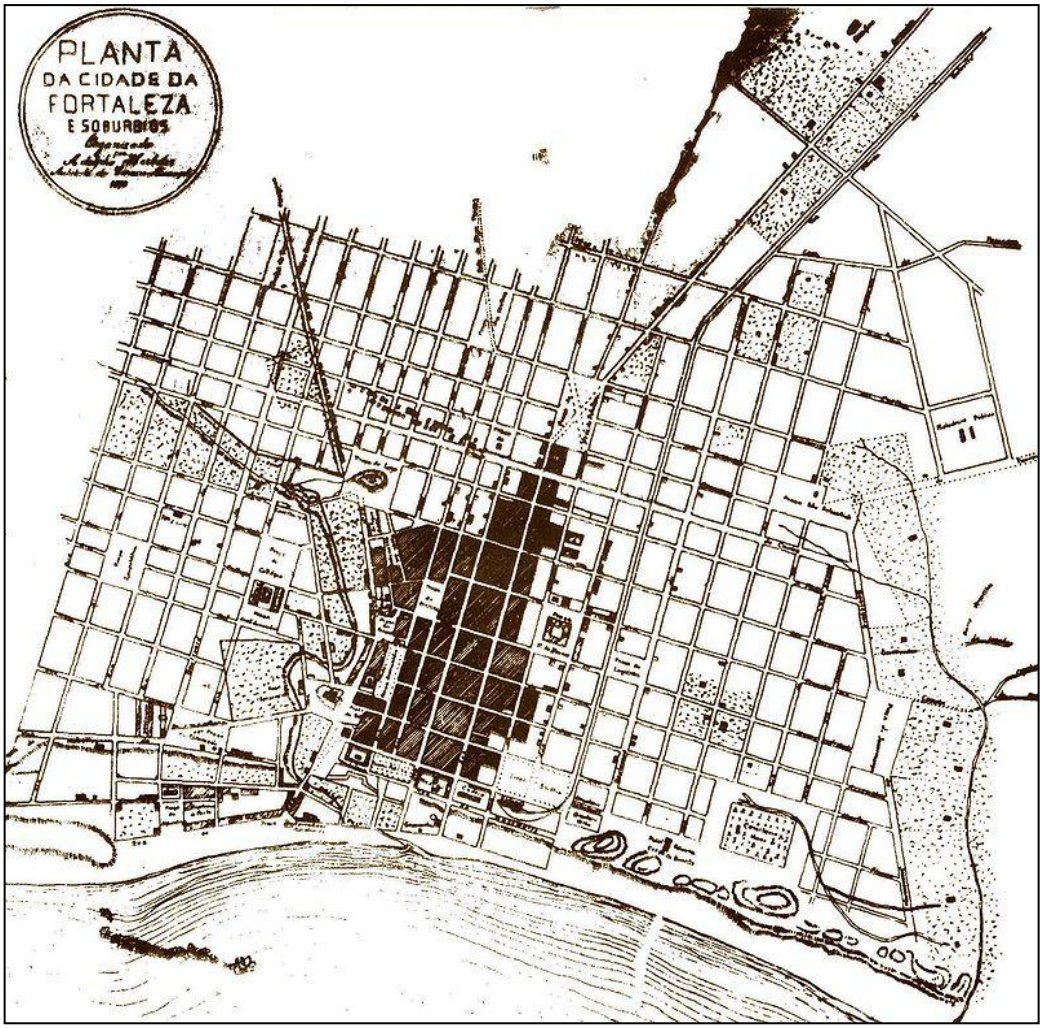
AXEXOS

Figura 1: Mapa dos Domicílios com aglomerados subnormais no Brasil



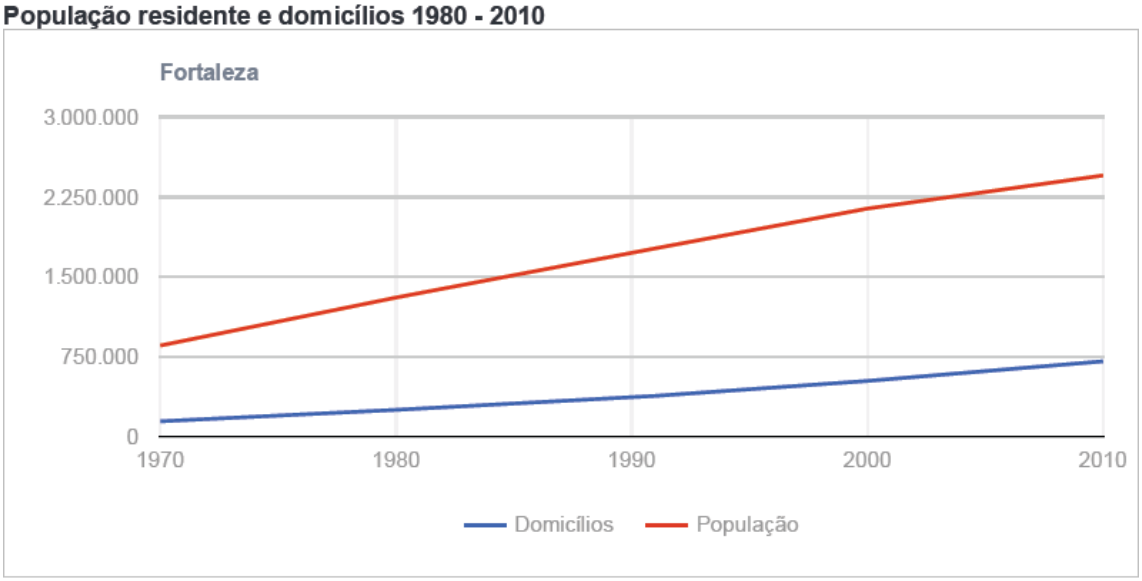
Fonte: Censo 2010, IBGE.

Figura 2: Planta de Fortaleza de 1859



Fonte: JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano e ocupação de Fortaleza:1945-1960**. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2003.

Tabela 1: População residente em domicílios em Fortaleza 1980-2010.



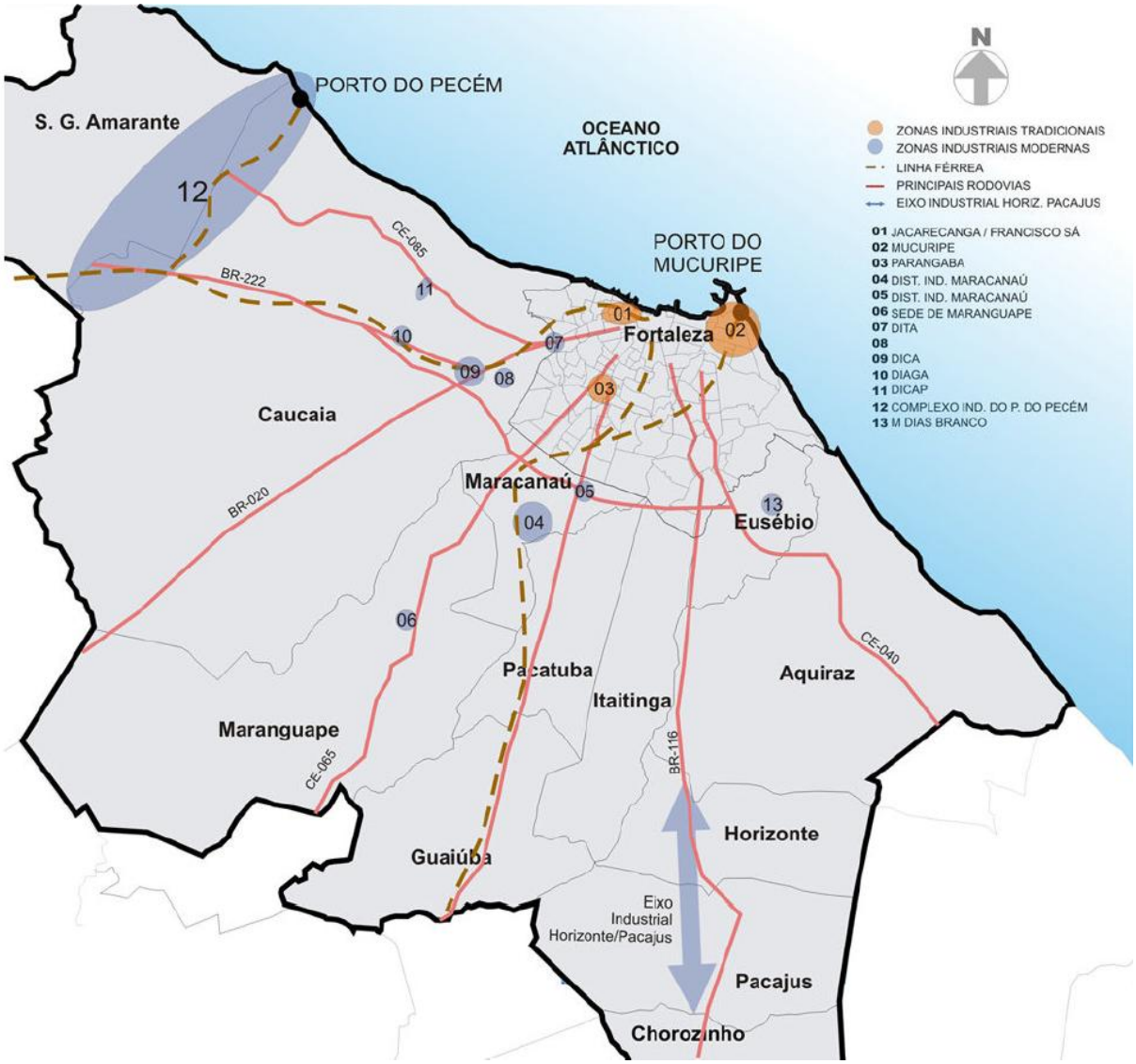
Fonte: Censo 2010, IBGE.

Tabela 2: Municípios de Fortaleza – Componente do Crescimento Demográfico

Período	Incremento Total	Saldo Migratório		Crescimento Vegetativo	
		Incremento Parcial	%	Incremento Parcial	%
1940-1950	89.948	56.904	63.24	33.080	36.76
1950-1960	244.649	158.629	64.84	86.020	35.12
1960-1970	357.916	222.796	62.29	135.119	37.65

Fonte: PLANDIFOR-Plano de Desenvolvimento Integrado de Fortaleza-1972. apud Souza, Maria Salete de. Análise da Estrutura Urbana. In: **De Cidade a Metrópole: (Trans)Formações urbanas de Fortaleza**. Fortaleza: UFC, 2009.

Figura 3: Localização das Zonas Industriais da RMF



Fonte: PEQUENO, R. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intraurbana da região metropolitana de Fortaleza.** Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 7, v. 13, 2008. p. 71-86.

Tabela 3: Crescimento do número de favelas em Fortaleza

ANO	NÚMERO DE FAVELAS	NÚMERO DE PESSOAS E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO	FONTE DE DADOS
1973	81	205 MIL / 20% DA POP. MUNICIPAL	PEQUENO E FREITAS (2011)
1991	314	432 MIL / 30% DA POP. MUNICIPAL	PEQUENO E FREITAS (2011)
2012	622	711 MIL / 29% DA POP. MUNICIPAL	Plano Local de habitação e Interesse Social de Fortaleza

Fonte: IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

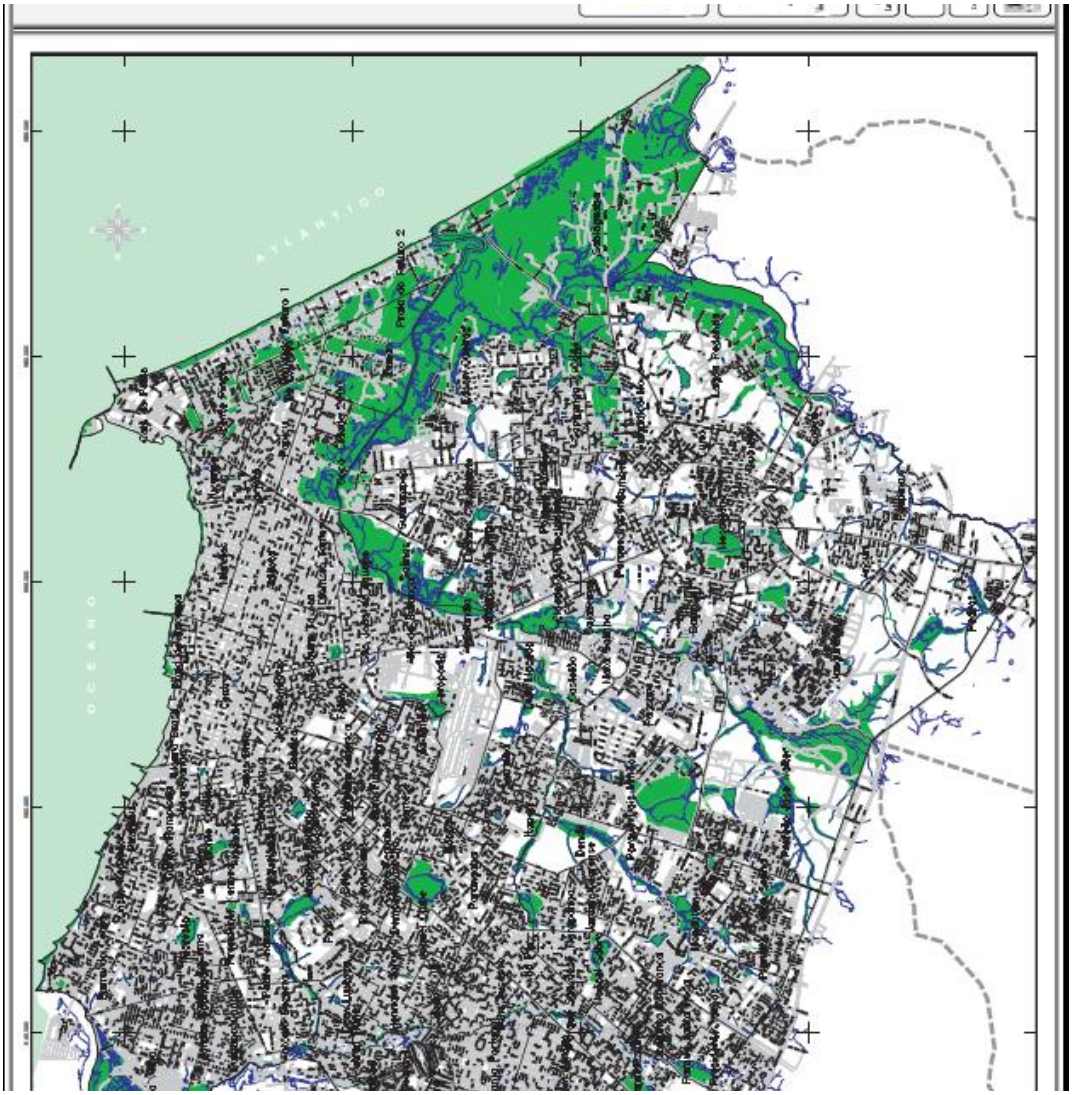
Figura 4: Passeio Público de Fortaleza em 1908.

Acervo: Fortaleza em Fotos.

Figura 5: Imagem da Av. Duque de Caxias nos anos de 1930.

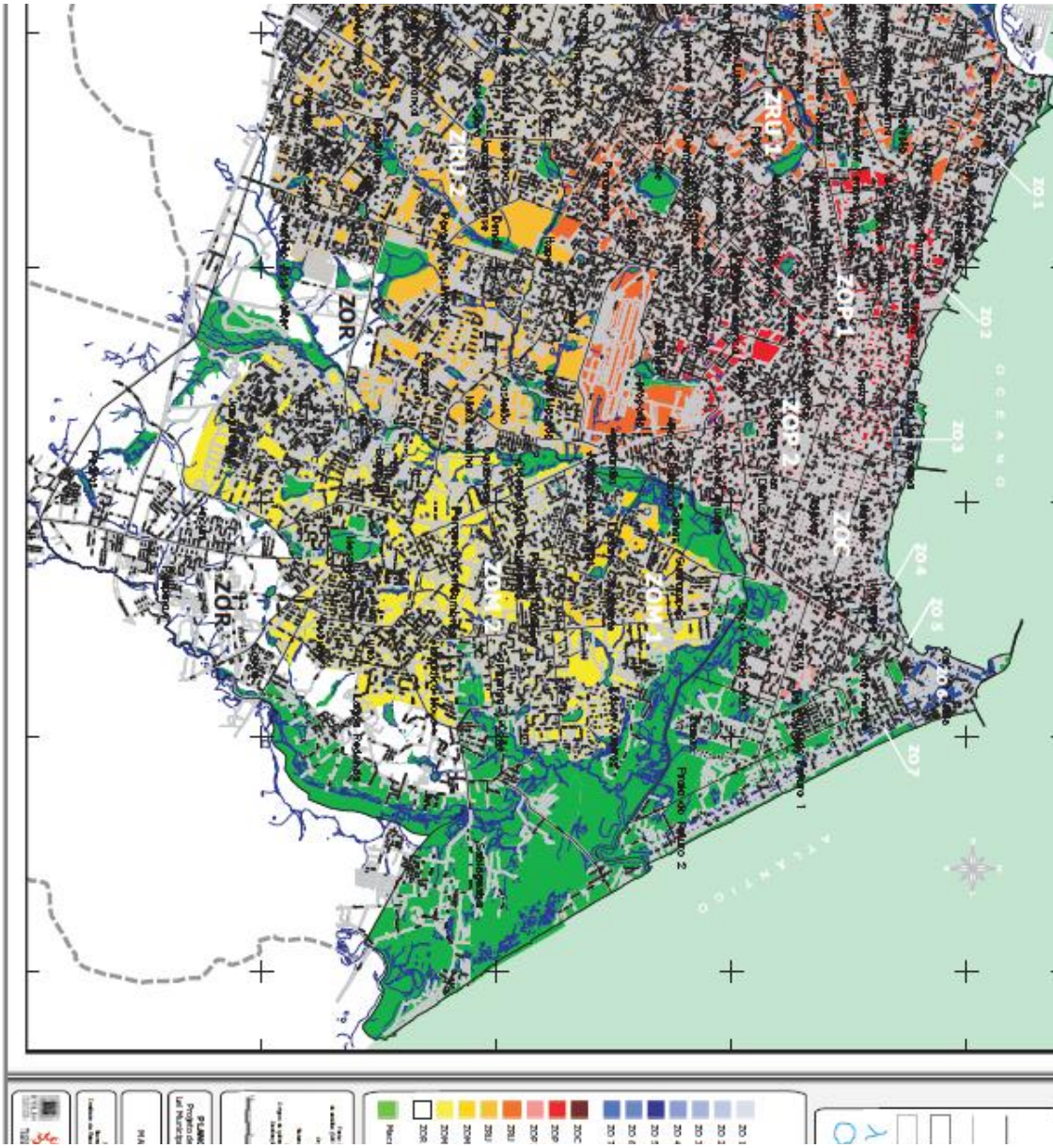
Acervo: Fortaleza Nobre, 2012.

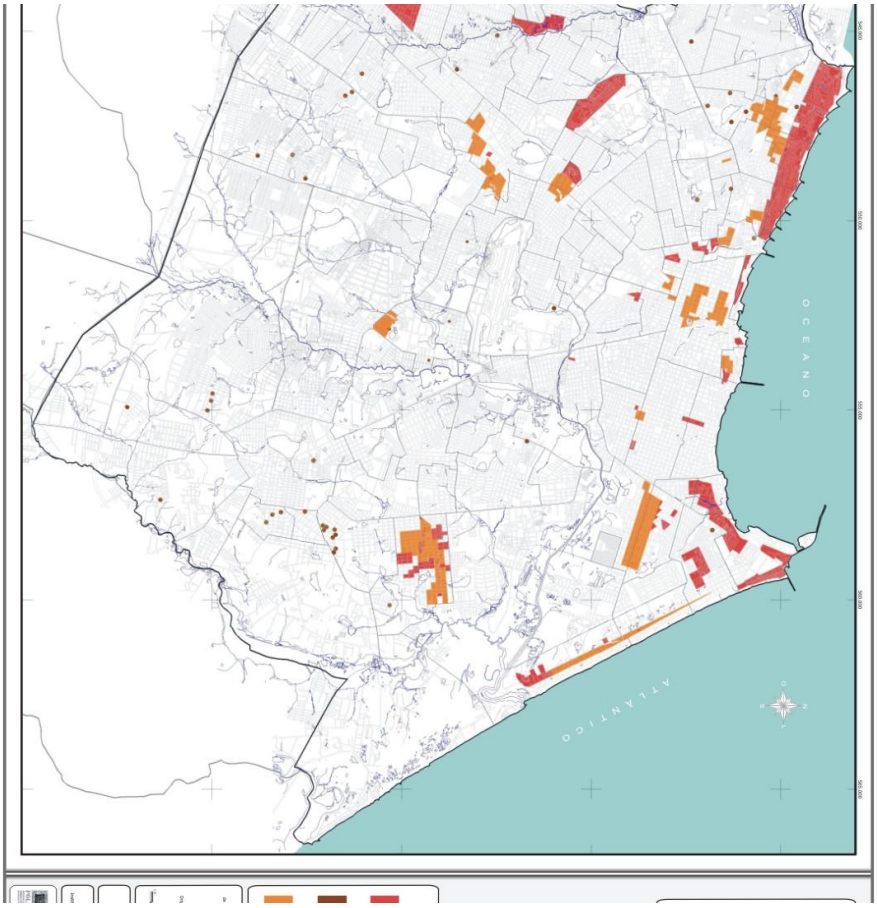
FIGURA 6: Macrozoneamento de Fortaleza



Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

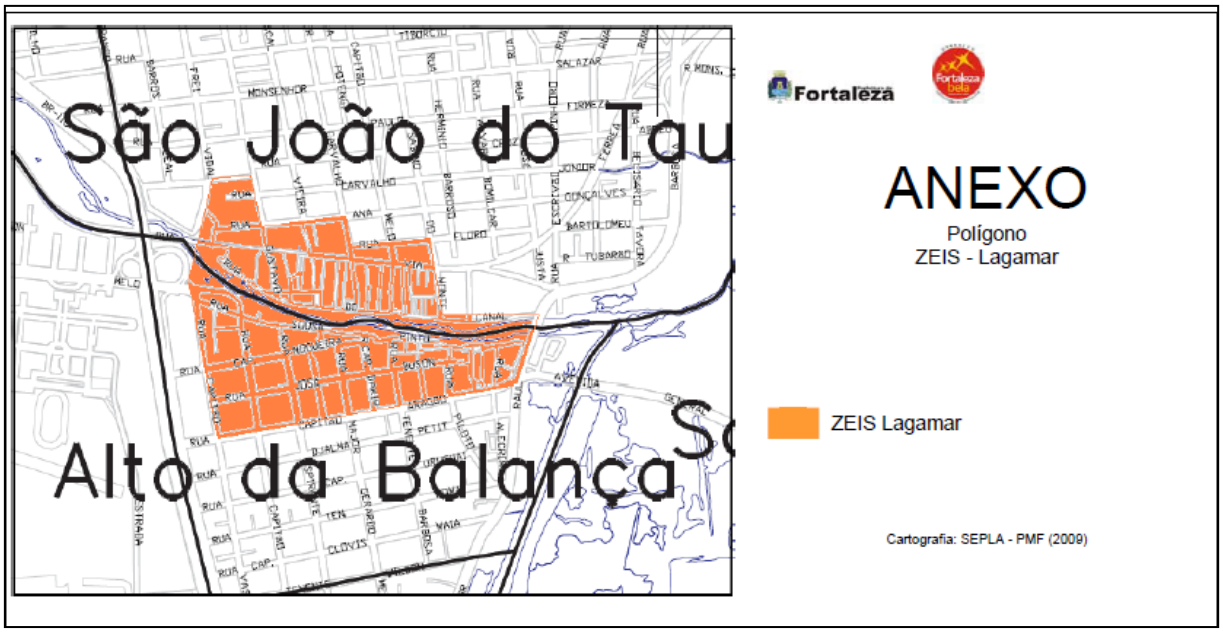
FIGURA 7: Zoneamento Do Fortaleza


ZOR 1
ZOR 2
ZOR 3
ZOR 4
ZOR 5
ZOR 6
ZOR 7
ZOR 8
ZOR 9
ZOR 10
ZOR 11
ZOR 12
ZOR 13
ZOR 14
ZOR 15
ZOR 16
ZOR 17
ZOR 18
ZOR 19
ZOR 20
ZOR



Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Figura 9: Perímetro da ZEIS do Lagamar delimitado na Lei Complementar n˚ 0076, de 18 de março de 2010

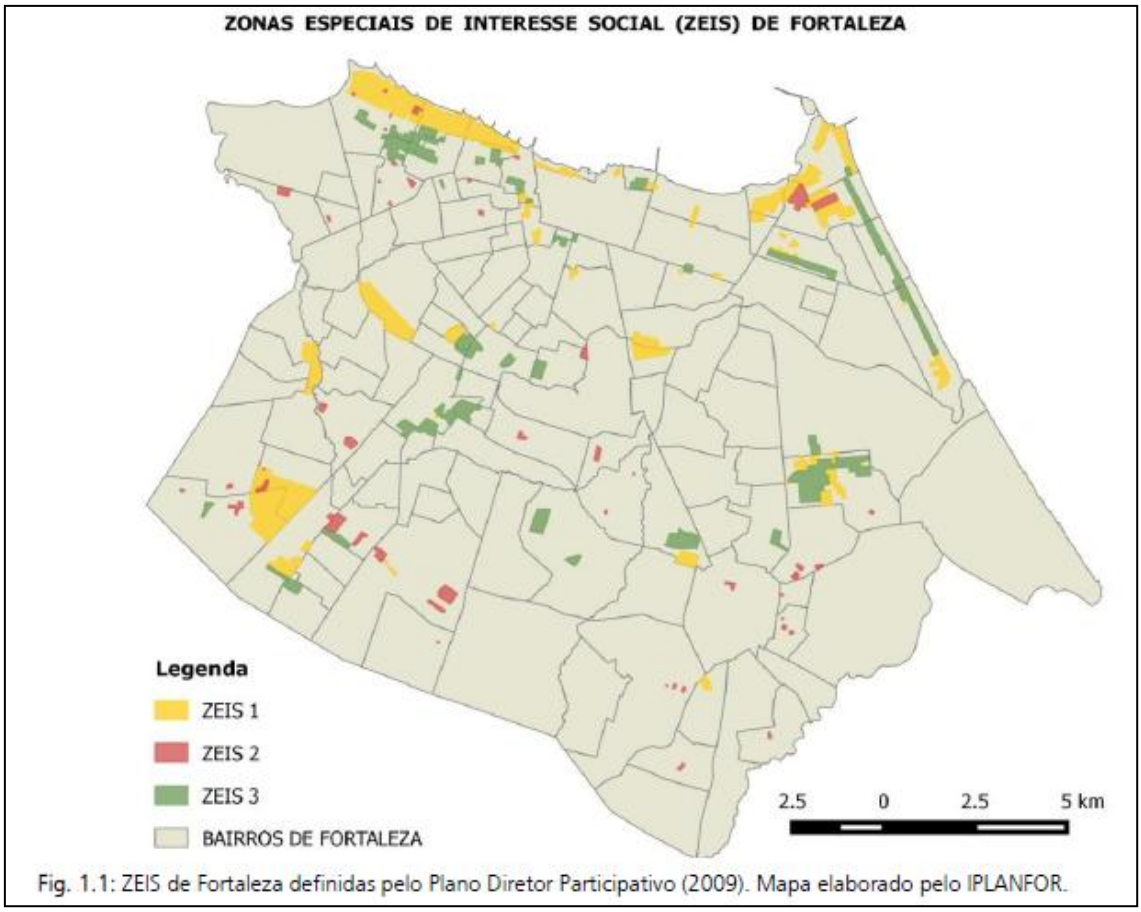


Fonte: Diário Oficial do Município de Fortaleza, nº 14.226, de 18 de março de 2010.

Figura 10: Área de vazio nas imediações da ZEIS do Lagamar.

Fonte: GASPAR, Rebeca; XIMENES, Luciana. Reconhecendo emergências no Lagamar: proposta integrada de intervenção. 2013. 408f. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 259.

Figura 11: Mapa atualizado das ZEIS da Cidade de Fortaleza.



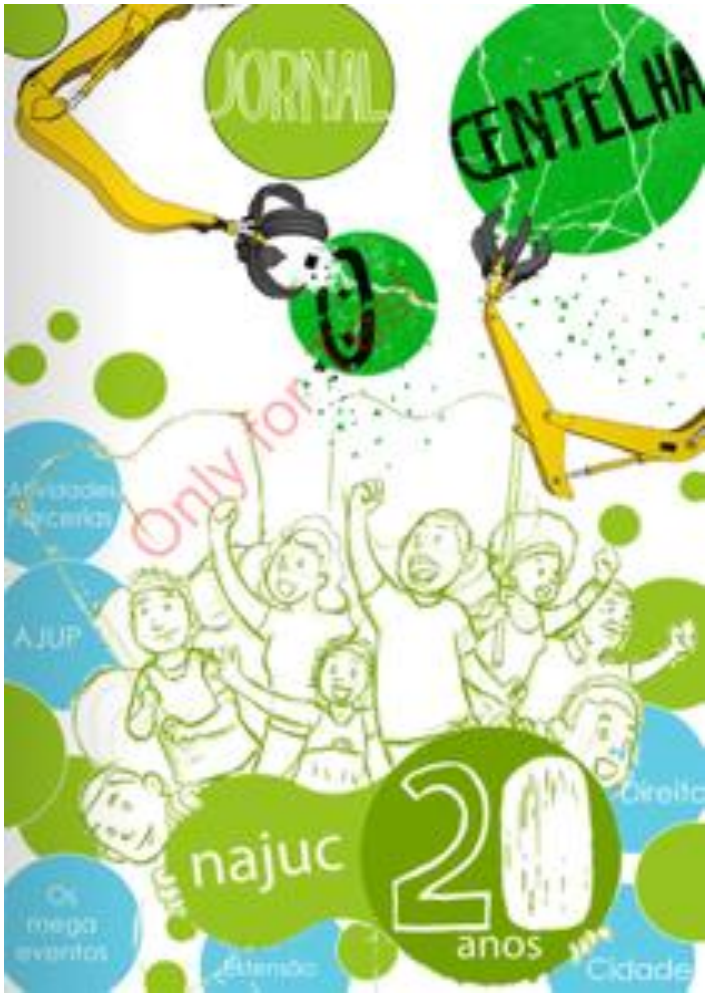
Fonte: IPLANFLOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza. Relatório das ZEIS: comitê técnico intersetorial e comunitário das ZEIS. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

Figura 12: Logomarca do NAJUC.

Fonte: Arquivo da Pesquisadora

Figura 13: Capa da Edição do Jornal Centelha em

comemoração aos 20 anos do NAJUC, em 2012.



Fonte: arquivos pessoais da pesquisadora.

TEXTO 1

CONVÊNIO QUE CELEBRAM ENTRE SI A UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, A UNIVERSIDADE DE FORTALEZA E A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

CV. N° _____/2004

A UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, doravante denominada UFC, neste ato representada pelo seu Magnífico Reitor, RENÊ TEIXEIRA BARREIRA, a UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, doravante denominada UNIFOR, neste ato representada pelo seu Magnífico Reitor, AIRTON JOSÉ VIDAL QUEIROZ, e a ASSEMBLEÍA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, doravante denominada ALECE, neste ato representada pelo seu presidente, DEPUTADO ESTADUAL MARCOS CÉSAR CALS DE OLIVEIRA, firmam o presente convênio mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DAS RAZÕES DO CONVÊNIO

O presente Convênio assenta-se nas seguintes razões:

a) Carência de uma eficiente, eficaz e efetiva assessoria jurídica à comunidade carente do Estado do Ceará;
b) Ausência de “laboratórios” que permitam aos estudantes de Direito a aplicação prática dos ensinamentos conceituais absorvidos nas Universidades;
c) Manutenção do ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS E ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR FREI TITO DE ALENCAR habilitado a prestar, com apoio de estagiários universitários, assessoria jurídica às camadas marginalizadas do Estado do Ceará, atuando

em juízo na defesa das demandas coletivas e individuais que, devido a sua relevância, tenham repercussão coletiva.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Fundamenta-se o presente Instrumento nas disposições contidas no art. 116 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, e na Instrução Normativa nº 01/2000 da Secretaria do Tesouro Nacional.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO OBJETIVO

O Escritório Frei Tito de Alencar tem por objetivo prestar assessoria jurídica a comunidades marginalizadas do Ceará, atuando em juízo na defesa de demandas coletivas e individuais (que, devido a sua relevância, tenham repercussão coletiva), diretamente, através de seus advogados, mediante representação ao Ministério Público ou, ainda, acompanhando subsidiariamente processos em curso, buscando também efetivar, junto às comunidades, uma educação jurídica popular e um treinamento paralegal capaz de habilitar a comunidade para a autodefesa dos seus direitos, não somente perante o Poder Judiciário, mas também junto ao Executivo e ao Legislativo, criando uma nova mentalidade, ao invés do simples assistencialismo do Estado, buscando uma sociedade civil bem mais consciente e participativa.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES

I. DA UNIVERISDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC:

a) Nomear representantes para integrar a Coordenação do Escritório, sendo um de cada projeto de extensão, Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU e Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC da Faculdade de Direito da UFC;

b) Reconhecer o estágio para efeitos do currículo do Curso de Direito da UFC;

c) Emitir certificados de Extensão para os bolsistas do Escritório.

II. DA UNIVERISDADE DE FORTALEZA – UNIFOR:

a) Nomear representante para integrar a Coordenação do Escritório;

b) Reconhecer o estágio para efeitos do currículo do Curso de Direito da UNIFOR;

c) Emitir certificados de Extensão para os bolsistas do Escritório.

III. DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ – ALECE

a) Fornecer infra-estrutura necessária ao funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar, compreendendo a cessão de uma sala na Assembléia Legislativa/CE, devidamente equipada com material de escritório necessário;

b) Fornecer 03 (três) advogados para trabalhar no Escritório, totalizando 60 (sessenta) horas semanais;

c) Fornecer 02 (dois) funcionários para trabalhar na secretaria do Escritório, nos turnos da manhã e da tarde, totalizando 40 (quarenta) horas semanais;

d) Conceder 10 (dez) bolsas para estagiários do Escritório Frei Tito de Alencar oriundos dos cursos de Direito da Universidade Federal do Ceará - UFC e da Universidade de Fortaleza – UNIFOR;

e) Nomear um representante, indicado pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALECE, para integrar a Coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar.

CLÁUSULA QUINTA – DO PROCESSO DE SELEÇÃO DOS BOLSISTAS

Os 10 (dez) bolsistas serão selecionados pela Coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar .

CLÁUSULA SEXTA – DA ADESÃO AO CONVÊNIO

O presente convênio admitirá adesões de entidades governamentais ou não-governamentais para o funcionamento e manutenção do Escritório Frei Tito de Alencar mediante termo aditivo e com a concordância de todos os convenentes.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS PARCERIAS

O Escritório Frei Tito de Alencar poderá firmar parcerias com entidades governamentais ou não-governamentais para a execução de projetos específicos, sendo, neste caso, necessária a aprovação pela Coordenação do Escritório.

CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA

Este convênio terá a duração de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser renovado, por iguais períodos, até o limite assegurado pela legislação pertinente. Por conveniência dos convenentes, poderá, entretanto, ser denunciado por quaisquer das partes com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

CLÁUSULA NONA – DO FORO

Fica eleito o Foro da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, para dirimir quaisquer dúvidas suscitadas na execução deste Instrumento.

E, por estarem assim justas e acordadas, firmam o presente Convênio, em 03 (três) vias de igual teor e forma, para que surta seus efeitos jurídicos e legais, devendo seu extrato ser publicado em Diário Oficial.

Fortaleza, _____ de _____ de _____

MARCOS CÉSAR CALS DE OLIVEIRA

Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

RENÊ TEIXEIRA BARREIRA

Reitor da Universidade Federal do Ceará

AIRTON JOSÉ VIDAL QUEIROZ

Reitor da Universidade de Fortaleza

TESTEMUNHAS

LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

DEMITRI NÓBREGA CRUZ

Advogado OAB-CE nº 14.483

TEXTO 2 – Cartilha da RENAJU

APRESENTAÇÃO

"As assessorias se distinguem de outros agentes que atuam no mesmo meio social, numa perspectiva filantrópica. Nesse sentido criticam a dádiva caridosa que nada faz para modificar a situação".
Eduardo Guimarães de Carvalho

Cartilha pode ser definida como um livro para aprender. E por que não um livro para ensinar? Sim, eis aqui o grande objetivo desta cartilha: ensinar. Não que a RENAJU seja a detentora-mor da suprema verdade, não se trata disso. Ensinar significa indicar, dar a conhecer. Ora, assessoria jurídica popular ainda é, no meio acadêmico, pouco difundida, infelizmente. No entanto, este espaço se propõe a clarear esta prática que, embora jurídica, é necessariamente interdisciplinar.

UMA PEQUENA ABORDAGEM HISTÓRICA PARA SITUAR A ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR

A década de 70 foi um período rico em manifestações sociais. Nessa época, proliferaram várias entidades de representação comunitária: desde associações de bairro, a movimentos populares, vinculados ou não á igreja católica, de representação estudantil ,etc.

Foi nessa época que surgiram os chamados "**novos movimentos sociais**", caracterizados pela independência em relação ao poder estatal ,pela defesa de idéias democráticas e, principalmente, pela caracterização dos "**novos sujeitos coletivos de direito**", observados após a aglutinação da sociedade em grupos coesos e semelhantes.

Foi nesse espaço que surgiu a concepção de assessoria jurídica popular: um conceito que leva sem dúvida á confrontação: tradicional x novo.

SISTEMA TRADICIONAL	SISTEMA INOVADOR
• Atendimento individualizado • Paternalismo • Hierarquia entre advogado e cliente • Construção de um direito difícil • Formalismo no atendimento • Acesso á justiça = acesso ao Poder judiciário • Apatia dos integrantes da comunidade	• Atendimento ás demandas coletivas • Trabalho de conscientização e participação • Relação horizontal do advogado com o cliente • Direito de fácil acesso • Atendimento informal • Acesso à justiça não obrigatoriamente através do Poder judiciário • Participação dos integrantes da Comunidade

Não há nem como questionar qual é o sistema mais promissor, não é ? A assessoria jurídica popular é uma iniciativa recente dentro do contexto histórico brasileiro, mas vem angariando, a cada dia, mais adeptos, pis desvenda os aspectos valorativos do direito e de suas instituições.

QUEM SOMOS E O PORQUÊ DESSA CARTILHA ???

Dentro desse contexto várias entidade estudantis que trabalham com a questão da Assessoria Jurídica Universitária resolveram se unir para elaborar essa cartilha com o intuito de: difundir cada vez mais a idéia, propiciar discussões acerca de temas ausentes na Universidade de hoje mas que causam reflexos na esfera jurídica, e, quem sabe, proporcionar a criação de novos grupos que realizem esse viés da Extensão Universitária. Esta se caracteriza por ser uma forma de aproximar a universidade da sociedade, dialeticamente. As atividades se desenvolvem num processo contínuo de interação, numa grande troca.

A Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária - RENAJU, em parceria com a Federação Nacional de Estudantes de Direito - FENED, se propõe a construir em conjunto essa cartilha por possuírem o objetivo comum de difundir a Extensão Universitária, e a Assessoria é uma forma de trabalhá-la.

Levantando a Bandeira

Os Primeiros Passos...

Para muitos, é tentador começar a agir na AJP com um grande número de pessoas, e dar início aos trabalhos imediatamente. Mas calma! Primeiro devemos firmar as nossas bases para só depois seguir em frente. E isso fica muito mais fácil quando se observam algumas dicas.

Primeiramente, é preciso que se forme um grupo , algo em torno de dez pessoas, cujos membros estejam interessados em estudar e atuar na Assessoria Jurídica Popular. Estes pioneiros devem ter o compromisso de manterem-se unidos por um bom tempo, bem como para se reunirem sempre que for necessário (e serão muitas as reuniões!!!), com a finalidade de discutir todos os assuntos relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade mais justa,

onde exista oportunidade para os excluídos, os marginalizados, os esquecidos.

Também é bom que possam participar os alunos que estejam começando a faculdade, para que não se perca a oportunidade de abrir os olhos destes iniciantes sobre a carreira e o futuro que desejam seguir. É preciso desmistificar de pronto, que o profissional de Direito não irá trabalhar com processos, com papéis; mas sim com pessoas, com indivíduos. Desta forma, os "bichos" irão ter perspectivas diferentes sobre como construírem sua formação acadêmica e de cidadão.

Seguindo a este passo, deve-se começar um trabalho de capacitação dos futuros agentes multiplicadores, de modo a se ter uma visão geral e crítica da realidade que nos cerca. Deve ser dada preferência aos textos, não só de Direito, mas também sobre outros assuntos relacionados ao Homem e a Sociedade. É preciso que se enxergue o Direito como uma ciência aplicada no meio social, de maneira a sabermos lidar com este poderoso instrumento de transformação social. Este grupo de estudos, de discussões, sempre será necessário. No princípio ele é de uma importância sem tamanho, mas depois percebemos que a importância dele é maior ainda. É claro que deve ser feito um convite a todos os interessados, mas serão poucos os que se engajarão de início nessa atividade. Com a maturidade das discussões as idéias irão surgindo naturalmente, bem como a coragem e a vontade de aplicá-las.

A fim de facilitar o trabalho de montagem desse grupo, é possível a colaboração com os Centros Acadêmicos, que normalmente já são mais organizados, e já possuem uma estrutura montada. O relacionamento com os CAs é bastante saudável, pois também fazemos parte do movimento estudantil, podendo haver membros que trabalhem nas duas entidades. Mas é preciso lembrar sempre que não existe nenhuma vinculação entre a AJP e as gestões dos Centros Acadêmicos.

A experiência com a assessoria jurídica popular é bastante enriquecedora, sendo muitas vezes mais recompensadora que muitos estágios jurídicos. É preciso manter isso sempre em mente.

ONDE PRESTAR ASSESSORIA

Pronto !!! Agora vocês conseguiram formar um grupo que irá compor o núcleo de assessoria jurídica, todos interessadíssimos !

Bom, o próximo passo deverá ser a delimitação do campo de atuação, isto é, as áreas, setores da sociedade, em que o grupo irá desenvolver suas atividades, desempenhando o trabalho. A assessoria pode ser realizada em comunidades, grandes ou pequenas dependendo da abrangência que o projeto queira ter; em assentamentos do MST; em comunidades índigenas; quilombolas; poderá ainda ser desenvolvido junto à crianças e adolescentes em situação de risco; em presídios, buscando a ressocialização dos encarcerados; etc. Mas cuidado para não querer "abarcar o mundo com as pernas"! O ideal é que o trabalho de conscientização comece da base, de um grupo pequeno que vá crescendo a medida que ele se sinta maduro para crescer. Escolha o local tendo em vista suas particularidades: uma favela em que o drama da regularização seja tônica principal, uma vila de operários de uma empresa, um sindicato, etc. O trabalho pode ser feito também dentro dos grupos em que estejam organizados os vários setores da sociedade, por exemplo: grupos de mulheres violentadas, grupos de teatro, grupos de oração, grupo de estudantes, de menores abandonados, de empregadas domésticas, etc.

Essa delimitação, ainda que nem sempre possa ser seguida à risca, é de muita importância, pois possibilita um aprofundamento intelectual bem maior dos integrantes do núcleo, que terão um assunto particular para pesquisarem em biblioteca, arquivos, órgãos municipais, e nos manuais de direito. Mesmo em pequenas cidades, é interessante que o trabalho esteja delimitado dentro de certos parâmetros, podendo ser eles espaciais ou sociais.

Pois bem, reunido o grupo e escolhida a comunidade é hora de arregaçar as mangas e partir para a luta.

O projeto deve decidir inicialmente se quer ou não se institucionalizar. Ou seja, é desejo do grupo vincular-se formalmente à universidade como um projeto de extensão? Antes de decidir ou não pelo vínculo analisem a universidade em que vocês estudam. Ela apoia as atividades extensionistas? Um vínculo desse tipo significaria um aumento da burocracia no andamento do projeto? De qualquer forma um apoio da universidade por mínimo que seja abre muitas portas, dá uma maior credibilidade ao projeto frente à sociedade. Se o grupo optar pelo vínculo é necessário que se busque um professor orientador que irá representar o projeto dentro da universidade.

É essencial que o projeto possua uma sede própria? O principal ingrediente para o sucesso dos trabalhos é o

compromisso e não uma sala. Qualquer lugar pode abrigar as reuniões do grupo, seja ele um local aberto, a casa de um dos integrantes do projeto ou a associação de moradores da comunidade em que vocês trabalham.

É necessário o acompanhamento de processos? O ideal seria que cada projeto possuísse um advogado para a defesa de causas coletivas ou individuais de repercussão coletiva envolvendo a comunidade em que se trabalha. Porém a realidade é outra. Vocês formarão um projeto de estudantes e talvez não contem com a ajuda de um advogado. Mas isso não é motivo para desânimo. Vários projetos de assessoria do país funcionam sem advogado. O importante é fazer um trabalho bem feito de difusão de direitos e se preferirem orientar a comunidade quanto aos problemas jurídicos que ela enfrenta.

O objetivo final da assessoria é a organização popular, a emancipação da comunidade que sozinha passaria a lutar pela efetivação de seus direitos básicos, por uma vida melhor. É nesse âmbito que se insere a difusão de direitos a desmistificação do direito em si. O grupo deve estar atento às necessidades da comunidade. Quais os direitos que mais violação sofrem no dia-a-dia dessas pessoas? Quais os direitos fundamentais que essas pessoas mais desconhecem? Como essas pessoas podem se unir para exigir a efetivação desse direitos? Um projeto de assessoria deve trabalhar em cima dessas perguntas, tentando fornecer maiores subsídios à comunidade.

Um caminho muito proveitoso para realizar a difusão de direitos são as oficinas. Oficina é uma forma bem mais interativa se abordar o assunto escolhido. Numa oficina não deve existir qualquer hierarquia entre os facilitadores (vocês) e os facilitados (as pessoas da comunidade). Ambos estão em pé de igualdade, contribuindo com as suas vivências pessoais para a construção do conhecimento. O facilitador não deve se colocar na posição do "dono da verdade" que chega com um discurso formado. Deve sim chegar a conclusões junto com os facilitados, repassar o conteúdo jurídico de uma forma agradável. Vale abusar da imaginação: leiam textos, incentivem a discussão, construam painéis, utilizem dinâmicas de grupo, cartilhas.

De qualquer forma, vocês devem escolher a melhor maneira de abordar o conteúdo: palestras, debates, aulas, oficinas, vídeos, teatro. Analisem bem que forma melhor se encaixa no assunto escolhido. Seja qual for o método, simplifiquem o linguajar.

Abaixo vão algumas dicas para tornar o trabalho de vocês mais eficaz:

Primeiro: Propaganda é a alma do negócio. Mostrem para a sociedade que vocês existem. Isso pode atrair cada vez mais membros para a equipe além da atenção de possíveis patrocinadores. Criem um folder, um logotipo, um slogan, procurem rádios, jornais, apareçam!

Segundo: registrem todas as suas atividades. Façam as atas das reuniões, levem máquina fotográfica ou filmada para as oficinas. Esse material pode ser muito útil no futuro do projeto.

Terceiro: montem um acervo de livros, revistas jornais, CDs, vídeos. Eles servem tanto para o estudo de vocês quanto para a utilização em atividades.

Quarto: procurem a ajuda de profissionais, sejam eles advogados, juízes, médicos, engenheiros, economistas... A experiência desses profissionais melhorará sensivelmente a qualidade do trabalho de vocês.

Quinto: entrem em contato com outros grupos de assessoria e entidades populares da sua cidade, estado e de todo o país. Sempre é bom trocar experiências.

Não se esqueçam de tentar dar um retorno à comunidade acadêmica. Levem novas discussões para a faculdade, criem grupos de discussão, promovam seminários, escrevam textos, publiquem jornais. È obrigação de um grupo de assessoria mudar a visão extremamente legalista das faculdades de direito.

TRAVANDO CONTATOS

A troca de experiências dentro da prática da assessoria jurídica é extremamente válida e enriquecedora. Procure por entidades de sua região que desenvolvam trabalhos semelhantes aos seus. Ter uma boa rede de contatos possibilita a descoberta de novas formas de trabalho, troca de material didático e teórico, etc. Lembre-se que o conceito de assessoria e suas práticas ainda são idéias em construção – a interação entre os projetos é, além de uma forma de fortalecer os núcleos existentes no país, uma construção permanente do conceito da assessoria jurídica.

Altos e baixos, erros e acertos, assim é a prática da assessoria jurídica. Ter um auxílio inicial de uma outra organização pode ajudar muito o seu projeto a encontrar o "caminho das pedras".

Em seu estado, além de outros projetos de assessoria jurídica universitária, procure por outras entidades que realizam trabalhos semelhantes. Aqui a RENAJU indica algumas que realizamos trabalhos em parceria:

Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar
Assembléia Legislativa - Avenida Desembargador Moreira, 2807, Dionísio Torres, Sala 107,
Cep. 60170-002 (85) 277.2688 Fortaleza –CE

Sociedade Maranhense de Direitos Humanos - SMDH
smdh@zaz.com.br (98) 231.1601/231.1897
São Luís – MA

Centro de Assessoria Jurídica Universitária
Rua: Meton de Alencar, s/n Faculdade de Direito
Fortaleza-CE e-mail: caju_ufc@hotmail.com

Projeto CAJUÍNA
Universidade Federal do Piauí
Residência Universitária da UFPI, Campus da Ininga
CEP. 60049-550 Teresina-PI

SAJU-BA (Serviço de Apoio Jurídico)
Faculdade de Direito da Bahia
Rua da Paz, S/N, Graça Salvador-BA

SAJU - RS
Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul Avenida João Pessoa, 80, subsolo, Centro CEP: 90040-000 Porto Alegre-RS

ABRINDOOS HORIZONTES
COM A LEITURA

O mais correto é buscar aliar o estudo do direito positivo de sala de aula com uma leitura crítica do direito. É buscar dentro das leis e de suas brechas uma interpretação crítica e uma prática libertadora.

Há muitos autores hoje que trabalham essa visão inovadora do direito. Indicamos aqui uma pequena bibliografia, mas além desses livros procure também estar atento à revistas, artigos de jornal, palestras, seminários, encontros de estudantes, etc. Enfim, busque outras fontes!

Também não se esqueça de analisar criticamente todo o material a que você tiver acesso. A sua contribuição é muito importante para a construção da assessoria jurídica, por isso não se limite a estudar e discutir, escrever textos sobre o assunto também é valioso.

Bibliografia Sugerida :

CASTRO, Reginaldo Oscar de. (coord). Direitos humanos - conquistas e desafios. Brasília: Letraviva, 1999.
FARIA, José Eduardo (org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1994.
FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
_____. Pedagogia da Esperança - um encontro com a Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
_____. Extensão ou Comunicação? São Paulo: Paz e Terra, 1992.
_____. Educação e Mudança. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
GANGIM, Danilo. Escola e Transformação Social. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.
HERKENHOFF, João Baptista. Direitos Humanos: a construção universal de uma utopia. Aparecida, SP: Ed. Santuário, 1997.
LYRA FILHO, Roberto. O que é direito? Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982.
SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez editora, 1995.
WARAT, Luís Alberto. O Direito e sua linguagem. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.

Textos:
CAMPILONGO, Celso Fernando. Assistência jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais. Coleção Seminários n.º 15 - Discutindo a assessoria popular, AJUP/FASE, Rio de Janeiro, junho de 1991.
FAGUNDES, Osny Câmara. Protagonismo Juvenil ? Educando com Comunidade.
PRESSBURGUER, T. Miguel. Direitos Humanos e assessorias jurídicas.
_____, A construção do Estado de Direito e as assessorias

PASSANDO A IDÉIA

Para muitos o trabalho na assessoria jurídica é, antes de tudo, uma opção de vida. É o eterno "remar contra a maré" de toda uma estrutura de universidade, política e sociedade que busca alienar o estudante de toda a realidade social que o cerca. Essa nova idéia de extensão universitária que busca superar a assistência dos já bastante conhecidos "escritórios-modelo" e "empresas júnior", prima por reaproximar o direito de sua fonte originária: a realidade social.

A assessoria jurídica, no âmbito universitário, é efêmera. Quando menos esperamos nos encontramos fora dos muros da universidade, formados como bacharéis, buscando um lugar ao Sol na seara dos escritórios e concursos. Todos os nossos sonhos que construímos no trabalho de assessoria jurídica parecem desaparecer num passado distante... será?

Na verdade, em todos os campos profissionais você pode se utilizar daquilo que você aprendeu na AJU. No âmbito profissional existem muitas entidades que trabalham a idéia da assessoria jurídica como a RENAP, a AATR, a Associação Juízes para a Democracia, Associação de Juristas para a Democracia, entre outras. Sem contar que após formado nada

impede que você continue a contribuir para o seu antigo projeto. Advogados, juízes, promotores, defensores públicos, professores, todos podem contribuir para a assessoria universitária!

Não se esqueça que também é importante desde o convívio universitário os projetos estarem sempre em contato com essas entidades.

BUSCANDO A PROFISSIONALIZAÇÃO

Com o passar do tempo naturalmente o projeto sente a necessidade de crescer, de profissionalizar os seus trabalhos e de se preocupar com a sua questão financeira.

Transcrevam para o papel a proposta de trabalho e busquem financiamentos para suas atividades, primeiramente dentro da própria universidade (bolsas, livros, material para atividades, sala, arquivos, etc.) e depois fora dela (buscando financiamento entre fundações, ONGs, Ogs, etc.). Estudar os métodos de organização e financiamento das organizações do terceiro setor é um bom passo.

Não podemos nos esquecer da necessidade de renovação periódica dos membros do projeto. Para tanto busquem divulgar sempre a idéia da assessoria dentro de sua universidade: organizem seminários, capacitações entre os estudantes, grupos de estudo, mini-cursos, etc. Mostrem para os seus colegas seus trabalhos e a idéia dessa prática emancipadora do direito, certamente muitos irão gostar. Folders, cartazes, e blusas são também válidos.

MAS O QUE É A RENAJU?

A RENAJU surgiu da necessidade de articular em patamares maiores que cada projeto de Extensão poderia alcançar individualmente, haja vista nossa luta pela transformação social Requerer um acúmulo de forças e experiências de proporções gigantescas. Dentro dessa perspectiva, estudantes conscientes de seus papéis como sujeitos históricos, do potencial de mobilização e ação que a comunidade acadêmica possui, começaram a reunir-se nos encontros dos estudantes de direito.

A RENAJU funciona como rede de articulação entre estes projetos para o melhor cumprimento de seus fins, a emancipação humana, a transformação social, a solidariedade e o respeito às diversidades culturais e comportamentais. Neste sentido consubstancia-se num espaço de troca de informações, de acúmulo de experiências, além de efetivação de atividades conjuntas e de representação, desde que acordado pela Rede que na prática terá de assim atuar. Como percebe-se a Rede fortalece o Movimento de Assessoria e o permite ter maior eficácia, numa Articulação que se propõe a estender-se cada vez mais.

Hoje contamos com nove grupos de assessoria, quais sejam: CAJU/CE, CAJUINA/PI, NAJUC/CE, NAJUP NEGRO COSME-MA, SAJU-BA, SAJU-CE, SAJUP-PR, SAJU-RS, SAJU-SE. Essas entidades desenvolvem trabalhos com comunidades urbanas e rurais, indígenas e quilombolas, cooperativas e escolas públicas.

Esse grande grupo, composto por todas essas entidades, é oposto à ingerência de qualquer partido político em seu caminho, e discorda de qualquer proposta para a sociedade, partidária ou não, que coadune com o *status quo*, ou o seu simples melhoramento. Não quer contribuir para a melhor adequação das pessoas à este sistema, mas o contrário, melhor entendendo como tudo está posto, regulamentado e sistematizado, pretende romper com a realidade atual e construir algo novo, que permita perspectivas de avanços para uma sociedade igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Assessoria Jurídica Popular é um movimento por uma sociedade solidária, onde o coletivo permita um mundo com justiça social, onde possamos viver nossas diferenças. É um movimento que se propõe a resgatar valores culturais, cooperativos e engrandecedores do ser humano.

O direito é o nosso instrumento, dentro do entendimento de que a ciência é meio para a transformação social. A assessoria entende a ciência do direito não como algo estanque e absoluto, mas como um conhecimento que se complementa com outras áreas do saber (sociologia, filosofia, pedagogia, psicologia, arquitetura, urbanismo, ...) para cumprir a sua finalidade.

Por fim, a assessoria jurídica universitária é movimento estudantil que trabalha com o tripé da Universidade: Ensino, Pesquisa e Extensão. Movimento que trata mais especificamente das questões acadêmicas e como estas podem contribuir na emancipação Humana, nesta realidade caótica onde todos estamos inseridos. Como movimento necessitamos de parcerias dentro do campo popular, necessitamos também não perder o acúmulo de outras gerações que viveram e levaram a frente a idéia de assessoria. Necessitamos, principalmente, de você, de vocês que ainda não entraram de forma efetiva nesta luta que vivemos em nossa sociedade, necessitamos de crescer para melhor consolidarmos as bases da construção de um mundo novo, de um mundo melhor.