



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ**  
**UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CONSTITUCIONAL**

**HUMBERTO CARDOSO PINTO**

**O GOZO DO DIREITO À CIDADE DOS MAIS POBRES EM  
FORTALEZA-CE EM FACE DA URBANIZAÇÃO E DA  
GENTRIFICAÇÃO**

**FORTALEZA**  
**2018**

HUMBERTO CARDOSO PINTO

**O GOZO DO DIREITO À CIDADE DOS MAIS POBRES EM  
FORTALEZA-CE EM FACE DA URBANIZAÇÃO E DA  
GENTRIFICAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD), da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Área de concentração: Direito Constitucional Público e Teoria Política

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria D'Ávila Lopes

FORTALEZA  
2018

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Pinto, Humberto Cardoso.

O gozo do direito à cidade dos mais pobres em Fortaleza-CE em face da urbanização e da gentrificação / Humberto Cardoso Pinto. - 2018

143 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Em Direito Constitucional, Fortaleza, 2018.

Orientação: Ana Maria D'Ávila Lopes.

1. Direito à cidade. 2. Direito à moradia. 3. Urbanização. 4. Gentrificação. 5. Dignidade da pessoa humana. I. Lopes, Ana Maria D'Ávila. II. Título.

---

HUMBERTO CARDOSO PINTO

## **O GOZO DO DIREITO À CIDADE DOS MAIS POBRES EM FORTALEZA-CE EM FACE DA URBANIZAÇÃO E DA GENTRIFICAÇÃO**

Dissertação julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional (PPGD), outorgado pela Universidade de Fortaleza.

Área de concentração: Direito Constitucional Público e Teoria Política.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA<sup>1</sup>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria D'Ávila Lopes  
(Orientadora/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

---

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque  
(Membro/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynara Monteiro Mariano  
(Membro/Universidade Federal do Ceará – UFC)

---

<sup>1</sup> A banca examinadora de qualificação ou da defesa final da dissertação de mestrado é composta por 3 (três) membros, sendo 2 (dois) professores do PPGD da UNIFOR e 1 (um) professor doutor externo ao PPGD pertencente a um programa *stricto sensu* aprovado pela CAPES ou estrangeiro ou de uma instituição de pesquisa. No caso da qualificação ou defesa final da tese de doutorado, a banca examinadora é composta por 5 (cinco) membros, sendo 3 (três) professores do PPGD e mais 2 (dois) membros de outros programas *stricto sensu* aprovados pela CAPES ou estrangeiros, ou 1 (um) membro de outro programa *stricto sensu* aprovado pela CAPES ou estrangeiro e 1 (um) membro pertencente a uma instituição de pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por tornar possível todas as coisas e, pela fé, conceder-me forças em momentos difíceis durante a caminhada.

A meus pais, Marcus e Lucila, por me possibilitarem uma preciosa formação humana e acadêmica, pois sem seu incentivo basilar não seria possível trilhar os caminhos acadêmicos e profissionais por mim escolhidos. Ademais, seu amor encheu-me sempre de esperança e força para continuar a caminhar.

A toda a minha família, nas pessoas de meu irmão, Marcus, meus primos, tios e avós, que sempre mostraram confiança em mim, especialmente em minha integridade e capacidade.

A minha amada noiva, Nathália, que soube suportar momentos de distanciamento, em face das obrigações acadêmicas que se apresentaram ao longo do Mestrado, e que me ouviu e buscou demonstrar toda a compreensão e afeto, que só o amor pode permitir.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza, que muitos incentivos prestaram ao longo da caminhada, em especial à professora Dr.<sup>a</sup> Ana Maria D'Ávila Lopes, que a todo momento esteve presente para valiosa orientação, além de ser fonte de inspiração constante no ensinar. Igualmente, agradeço ao professor Dr. Newton de Menezes Albuquerque e à professora Dr.<sup>a</sup> Cynara Monteiro Mariano, por aceitarem participar da banca examinadora do presente trabalho.

À Universidade de Fortaleza, que desde o início de minha vida acadêmica me proporcionou momentos de muito aprendizado, alimentando o objetivo de poder integrar seu corpo docente.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova Política Urbana, fundada no reconhecimento dos direitos fundamentais à cidade e à moradia digna. Apesar dessa importante inovação, fenômenos como a gentrificação ainda persistem, limitando e, inclusive, negando esses direitos às classes socioeconômicas mais baixas. Nesse contexto, o objetivo da presente dissertação é, a partir da análise de um caso concreto do município de Fortaleza, evidenciar a necessidade de mecanismos mais efetivos de proteção do direito à cidade diante, especialmente, da prática da gentrificação, definida como a valorização de áreas territoriais que acaba por dificultar a permanência de grupos de mais baixa renda. Para a consecução desse objetivo, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, baseada não somente em livros e artigos científicos, mas também em documentos de órgãos públicos municipais não sujeitos a tratamento analítico prévio, sobretudo para a análise dos problemas relacionados ao reconhecimento da ZEIS e o caso concreto do tombamento da Vila Vicentina, em Fortaleza-CE. Como resultados principais, salienta-se a constatação da histórica desigualdade na implementação do direito à cidade no Brasil desde a sua colonização, e que culminou por relegar os mais pobres aos espaços sem as condições compatíveis com o respeito à sua dignidade. Nessa linha, conceituou-se o direito à cidade como o direito fundamental formado por uma plêiade de direitos sociais, caracterizada pela habitação em local digno, com acesso a infraestrutura e a equipamentos públicos de qualidade, além de denotar a participação efetivamente democrática no que toca à gestão urbana. Finalmente, verificou-se que o caso da Vila Vicentina reflete perfeitamente a iniquidade das atuais políticas de urbanização que, dentre outras consequências, têm contribuído para a gentrificação do município de Fortaleza-CE, repercutindo dramaticamente sobre o estrato social economicamente mais vulnerável. Concluiu-se que, apesar da nova Política Urbana estar constitucionalmente prevista e estar pautada na busca pela justiça social no âmbito do desenvolvimento urbano, e, mais precisamente, na busca pelo fornecimento do direito à moradia digna e do direito à cidade dos estratos sociais menos privilegiados, a inefetividade desses direitos ainda persiste, demandando a urgente reformulação das políticas públicas em prol do respeito dos direitos fundamentais de todos os brasileiros.

**Palavras-chave:** Direito à cidade. Direito à moradia. Urbanização. Gentrificação. Dignidade da pessoa humana.

## ABSTRACT

Brazilian 1988 Constitution instituted a new Urban Politic, founded on the recognition of the fundamental rights to the city and to dignified housing. Despite that important innovation, phenomena as gentrification persist, limiting and also denying these rights to the lower socioeconomic classes. On this context, the objective of this dissertation is, form the analysis of a concrete case on the municipality of Fortaleza, to evidence the need of more effective mechanisms of protection of the right to the city facing, especially, gentrification, defined as the valorization of territorial areas that raises objections for the staying of lower incomes groups. For the achievement of the mentioned objective, it was made a bibliographical and documental research, based upon books and academic articles as well as documents from the municipality public organs, not previously analytically treated, especially for the analysis of problems related to the recognition of Area of Social Interest (“ZEIS” in Portuguese) and the concrete case of the recognition as historical site of Vila Vicentina, in Fortaleza, CE. As main results, it shall emphasize the confirmation of the historical inequality on the implementation of the tight to the city in Brazil since its colonization, that ended to relegate to the poorest the spaces lacking conditions compatible to the respect of their dignity. Considering this, the right to the city was conceived as a fundamental right integrated by a few social rights, characterized by the housing in dignified place with access to infrastructure and quality public structures, besides the guarantee of effectively democratic participation on urban management. Finally, it was realized that the case of Vila Vicentina reflects perfectly the iniquity of present urbanization policies that, among other consequences, have contributed for the gentrification on the municipality of Fortaleza, CE, with harsh repercussion over the most economically vulnerable part of society. In conclusion, despite the facts that the new Urban Politic is predicted on Brazilian Constitution and it is based on the search for social justice on urban development and, more precisely, on the search for provision of the right to dignified living and the right to the city for the less privileged, the lack of effectiveness of these rights persist, demanding urgent reformulation of public policies for the respect of fundamental rights of all Brazilian.

**Keywords:** Right to the city. Right to housing. Urbanization. Gentrification. Human dignity.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	07
<b>1 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	12
<b>1.1 Conceituação de urbanização e distribuição de competências dos entes federativos</b> .....	12
<b>1.2 Histórico da urbanização brasileira</b> .....	18
<i>1.2.1 Urbanização e configuração das cidades no período colonial</i> .....	18
<i>1.2.2 Urbanização e configuração das cidades no período imperial</i> .....	23
<i>1.2.3 Urbanização e configuração das cidades a partir do advento da República</i> .....	29
<b>1.3 Causas das distorções na urbanização brasileira</b> .....	35
<b>2 SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À CIDADE</b> .....	46
<b>2.1 Aspectos conceituais do direito à cidade e sua correlação com o direito à moradia</b> .....	46
<b>2.2 Dispositivos constitucionais e legais ensejadores do direito à cidade</b> .....	63
<b>2.3 A urbanização e as consequências para o direito à cidade da classe social mais baixa</b> .....	77
<b>3 A GENTRIFICAÇÃO EM FORTALEZA-CE</b> .....	85
<b>3.1 Conceituação de gentrificação</b> .....	85
<b>3.2 Legislação municipal de Fortaleza e o planejamento urbano em face do direito à cidade</b> .....	99
<i>3.2.1 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza e a satisfação do direito à cidade</i> .....	100
<i>3.2.2 Análise da configuração urbana de Fortaleza</i> .....	108
<b>3.3 Os pleitos pelo reconhecimento da ZEIS e pelo tombamento da Vila Vicentina como meios para conformação dos direitos à moradia e à cidade</b> .....	116
<b>CONCLUSÃO</b> .....	127
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	135



## INTRODUÇÃO

O tema do trabalho é “O gozo do direito à cidade dos mais pobres em Fortaleza-CE em face da urbanização e da gentrificação”. Dessa forma, é importante que se comece o trabalho tratando da urbanização brasileira, vista a partir da construção do espaço urbano pela instalação de equipamentos urbanos e pelo fornecimento de serviços públicos, começando-se pelo período colonial, passando-se pelo Império e chegando-se ao período a partir do advento da República até os dias atuais.

A urbanização nacional, no decorrer dos períodos considerados, deu-se de forma crescente e, conseqüentemente, a população eminentemente rural passou a ser predominantemente urbana. Essa urbanização traz consigo dificuldades de consecução de um ambiente socialmente mais justo e que seja consentâneo com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Partindo-se do exposto, inclusive mediante inserções no tratamento da urbanização brasileira, chega-se à possibilidade de tratar o contexto da urbanização da cidade de Fortaleza, tocando o assunto de como se caracteriza o planejamento urbano da Capital cearense. De forma ilustrativa ao tema, apresentam-se números relacionados à prestação de serviços públicos na cidade em comento.

Fator influenciador sobre a organização do meio urbano e, portanto, causa das desigualdades, mazelas e necessidades de intervenções retificadoras, é a gentrificação, a qual é definida, originariamente, por Ruth Glass, passando-se por Neil Smith, e daí em diante pelo conceito exposto por diversos outros autores, os quais buscam tratar da temática nos diversos momentos e nas diversas localidades.

Como a urbanização e a gentrificação são fatores a serem considerados na análise da consecução do direito à cidade dos pertencentes às classes socioeconômicas mais baixas, importante denotar a relação entre gentrificação e urbanização, abordando-se sobre o planejamento urbano em sua execução. Como não se trata de um trabalho destinado somente a explicitar as conseqüências advindas dos fenômenos em questão, elencam-se meios

destinados a contrapor-se a consequências danosas quanto à consecução do direito à cidade dos financeiramente mais vulneráveis.

Dado todo o exposto, e consabido que a Constituição Federal hodierna, a partir do neoconstitucionalismo, passou a exercer papel de centralidade no ordenamento jurídico nacional, e os direitos fundamentais ganharam maior relevância, é mister que se busque determinar como o princípio da dignidade da pessoa humana influi na interpretação dos direitos fundamentais, entre os quais os direitos à cidade e à moradia, e mesmo na integralidade do ordenamento.

A partir da importância dada à Constituição Federal com o neoconstitucionalismo, importante a análise de mudanças decorrentes no Código Civil de 2002 em relação a seu antecessor, em especial quando, em face da nova Política Urbana abordada no texto constitucional, se faz necessário questionar a amplitude do gozo do direito de propriedade. De mais a mais, como a Política Urbana nova requer regulamentação, é mandatório que se trate do Estatuto da Cidade, ao qual cabe essa tarefa.

A relevância do tema do trabalho subjaz em questionar-se sobre a real efetivação da Política Urbana instaurada na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, especialmente no que concerne aos direitos à moradia digna e à cidade dos estratos sociais mais pobres da população, de modo a satisfazer-se o princípio da dignidade da pessoa humana.

A escolha do tema deveu-se à observação contínua da desigualdade na ocupação e no aproveitamento das benesses do meio urbano de Fortaleza, sendo percebido, nesse tocante, que obras públicas importantes costumam ocorrer com muito mais frequência nos bairros nobres da cidade, enquanto em outras diversas localidades, mais carentes, há menos intervenções urbanas satisfativas das necessidades adequadas de vida, incluindo-se, pois, as políticas públicas relacionadas aos direitos à moradia e à cidade.

Nesse diapasão, não se deve deixar de lado o papel predominante das administrações municipais, às quais foi concedida maior autonomia pela ordem constitucional, principalmente por intermédio dos planos diretores, levando-se em consideração que a Política Urbana prevista na Constituição Federal só se efetiva quando a esfera municipal dispõe de mecanismos para configuração desse intuito.

Como à esfera municipal cabe conformar seu meio urbano aos objetivos traçados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, no que se relaciona à busca do bem-estar da coletividade, é inegável a influência das legislações municipais, principalmente dos planos diretores, aos quais se acrescentam, em determinados pontos, os regramentos concernentes ao uso e à ocupação do solo.

Aspecto relevante a ser considerado, portanto, é se há igualdade de participação no planejamento urbano e na gestão do mesmo meio entre as diversas classes sociais, ou se há instrumentalização dos planos diretores por quaisquer meios, no intuito de beneficiar uma elite política ou social, o que pode levar à desigualdade no gozo dos benefícios da urbanização e mesmo no acesso aos direitos à cidade e à moradia digna.

Por conseguinte, o objetivo da presente dissertação é, a partir da análise de um caso concreto do município de Fortaleza, evidenciar a necessidade de mecanismos mais efetivos de proteção do direito à cidade diante, especialmente, da prática da gentrificação, que contraria o disposto pelo Estatuto da Cidade e, no caso específico, pelo Plano Diretor de Fortaleza.

Os objetivos específicos são: expor a evolução histórica do processo da urbanização brasileira e da organização de suas cidades, a abranger desde o período colonial até os dias atuais; conceituar gentrificação, enfatizando suas características no cenário brasileiro, de modo a permitir análise sobre sua influência na insatisfação sobre os direitos à moradia digna e à cidade dos mais pobres; analisar a relação existente entre o contexto histórico da urbanização brasileira e a precariedade da moradia da classe social mais pobre; demonstrar como a urbanização em Fortaleza é, ao longo do tempo, prejudicial à satisfação do direito à cidade pela população economicamente desfavorecida; conceituar direitos à cidade e à moradia digna, com base em instrumentos legais internacionais; avaliar a relação existente entre direito à cidade e direito à moradia digna; exemplificar, por meio das questões relacionadas aos pleitos pelo reconhecimento da ZEIS e pelo tombamento da Vila Vicentina, em Fortaleza-CE, o problema da efetividade dos direitos à cidade e à moradia digna da classe social mais baixa; analisar se o Plano Diretor de Fortaleza é suficiente para a efetividade da concessão do direito à cidade defendido pelo Estatuto da Cidade.

A pesquisa, quanto à sua fonte, é bibliográfica, pois baseada no exposto em livros e artigos, e documental, devido à utilização, como fontes, de legislação e de documentos originários de órgãos públicos municipais (GIL, 2002, p. 44-45) ainda não sujeitos a

tratamento analítico, tendo, como meio, a análise de casos concretos dos problemas relacionados ao reconhecimento da ZEIS e ao tombamento da Vila Vicentina, em Fortaleza-CE. Quanto aos objetivos, é explicativa, pois sua preocupação principal é a identificação de fatores determinantes de fenômenos (GIL, 2002, p. 42), mais precisamente da iniquidade urbana e no processo de urbanização e da gentrificação em Fortaleza-CE, e suas consequências sobre os direitos à moradia digna e à cidade dos estratos sociais mais baixos.

O texto é estruturado em três capítulos, e o primeiro capítulo aborda a urbanização brasileira, tratando, primeiramente, da conceituação de urbanização e da distribuição das competências urbanísticas em relação aos entes federativos dos três níveis, quais sejam, União, Estados Membros e Municípios. Após, dispõe sobre o histórico da urbanização brasileira, começando pelo período colonial, passando ao período imperial, e, por fim, atingindo a fase que começa do advento da República e atinge os dias atuais, enxertando, nesses momentos, o contexto fortalezense. Chega-se, por fim, a uma análise das causas das distorções presentes na urbanização nacional.

O segundo capítulo trata o surgimento e a consolidação do direito à cidade, principiando-se pela conceituação de direito à cidade e demonstrando sua relação com o direito à moradia, com prévia exposição histórica da luta pela garantia do direito à cidade, em que resta expressa a importância da atuação de movimentos sociais brasileiros com esse escopo. Após, delinham-se os dispositivos constitucionais e legais conformadores do direito à cidade e enfatizam-se os aspectos que constituem esse direito. Finaliza-se o capítulo com a reflexão sobre os efeitos da urbanização brasileira nas consequências ocasionadas ao direito à cidade dos integrantes das classes sociais mais baixas, em que se incluem dados sobre o fornecimento de serviços públicos essenciais.

O terceiro capítulo aborda a gentrificação em Fortaleza-CE, começando por conceituar o objeto, quando se evidencia que o termo pode conter diversas formas e características, a depender de onde e em qual época ocorre. No segundo tópico, abordam-se aspectos da legislação municipal de Fortaleza, com foco no Plano Diretor, e do planejamento urbano municipal em face do direito à cidade. Sucede-se, então, análise do cenário urbano fortalezense, a partir da atuação conjunta do Poder Público e da iniciativa privada. O terceiro tópico traz os casos estudados sobre os pleitos pelo reconhecimento da ZEIS da Vila Vicentina e pelo tombamento do mesmo local, buscando-se demonstrar como podem influir sobre o

gozo dos direitos à cidade e à moradia digna dos habitantes da Vila Vicentina. Ademais, tem-se por fim analisar as hipóteses de cabimento dos dois pleitos.

Dessa forma, busca-se demonstrar a necessidade de reformulação das políticas públicas de urbanização, as quais, no cenário atual, mostram-se carentes na efetividade da garantia dos direitos fundamentais à cidade e à moradia digna de todas as pessoas, conforme dispõem os ditames constitucionais, os quais, por sua vez, demandam sua otimização.

# 1 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

No intuito de se proceder à análise dos impactos da gentrificação na cidade de Fortaleza, impende inicialmente elucidar o conceito e a evolução histórica da urbanização brasileira, a abranger os períodos colonial, imperial e do advento da República, aos dias atuais. Após, será exposta reflexão sobre as distorções provocadas pela urbanização, para que, a partir desse ponto, se trate sobre o direito à cidade no segundo capítulo, além da gentrificação, no terceiro. Após tudo isso, correlacionar-se-ão os pontos, para análise do caso específico de Fortaleza.

## **1.1 Conceituação de urbanização e distribuição de competências dos entes federativos**

Primeiramente, na busca de conceituação de urbanização, especialmente no cenário brasileiro, é importante que se demonstrem características do objeto. Isso posto, a urbanização brasileira pode ser percebida a partir de movimentos populacionais em direção às cidades e da motivação para esses deslocamentos, geralmente adstritos à presença, nos meios urbanos, de atividades econômicas atrativas. As pessoas que se deslocam em direção às cidades, por sua vez, podem ser de origem do campo, quando no interior de um mesmo território, ou decorrentes de movimentos de imigração (MATOS, 2012, p. 7). De acordo com o entendimento ora esposado do que caracteriza a urbanização, ela é percebida a partir de sua coexistência com a migração.

Dois fatores estão presentes na visão do objeto acima tratada, quais sejam: incremento da população urbana, a partir de deslocamentos populacionais, e a existência de atividades econômicas cada vez mais relevantes e atrativas em solo urbano. Para melhor compreensão do exposto, é importante que se aborde, ainda que brevemente, seu aspecto histórico.

Durante a colonização europeia no Brasil, a urbanização foi esparsa, surgindo núcleos de povoamento dependentes de recursos naturais provenientes do campo. Nesse período, houve a atração de imigrantes, como à época de descoberta de metais preciosos, nos séculos XVIII e XIX (MATOS, 2012, p. 7). Portanto, tomando-se a urbanização pré-industrial,

percebe-se que, para incidência da urbanização, não se exige a presença de deslocamentos populacionais que causem um aumento de população urbana, de modo que essa se torne mais numerosa que a população rural, já que, durante o período considerado, apesar de a população urbana não ser numerosa, havia o estabelecimento de uma urbanização incipiente.

Todavia, pode-se entender o objeto em comento a partir da alteração da estrutura demográfica no território brasileiro, com a redução da população rural em favor do incremento da urbana, resultante de numerosos deslocamentos populacionais. Em recorte temporal compreendido entre 1945 e 1980, época de importante desenvolvimento econômico nacional, houve grande atração de contingentes populacionais pelas grandes cidades, principalmente pelas metrópoles, com surgimento de rede urbana dinâmica, constituída por cidades de diversas extensões territoriais, a integrarem a divisão social do trabalho (CAIADO, 1998, p. 458). Nessa última caracterização, deixa-se de lado o deslocamento de contingentes populacionais decorrentes da imigração, mas isso ocorre quando em face do período determinado, em que figuravam, como predominantes, os deslocamentos intraterritoriais do meio rural para o meio urbano.

Não obstante, a urbanização, quando tomada a partir de deslocamentos populacionais em direção aos meios urbanos, não é observada somente em grandes cidades, mais especificamente metrópoles, podendo estar relacionada a território urbano de qualquer extensão. Nesse sentido, a partir da década de 1980, com a perda do dinamismo econômico inerente ao período antecedente, a consequente precarização das relações trabalhistas e o incremento da informalidade ocupacional, observou-se desconcentração populacional da região metropolitana. Entretanto, houve continuidade da urbanização da população, pelo crescimento dos municípios localizados no entorno do município sede da metrópole, e exsurgindo, pois, periferias metropolitanas (CAIADO, 1998, p. 459).

Ademais, há argumentos que traçam, como condição necessária para a urbanização brasileira, a industrialização nacional, decorrente da ação estatal, que concede incentivos ao capital, seja mediante a política cambial favorável ao capital nacional, como no período de industrialização pelo modelo de substituição de importações, seja mediante investimento elevado em infraestrutura e comunicações, que caracterizou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre 1974 e 1979 (RODRIGUES, 2011, p. 142).

No período de crescente população urbana, houve momento de cooptação da população, originariamente residente no meio rural, pelo cenário urbano, ocorrida pelo advento da legislação trabalhista, mais precisamente a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, favorável ao trabalhador urbano formal. A partir da conjunção desses fatores, a população eminentemente rural do País da década de 1940 passou, em 1980, a ser prevalentemente urbana (RODRIGUES, 2011, p. 142).

Apesar do entendimento traçado acima sobre a relação necessária entre urbanização e industrialização, não se nega, em tal exposição, de que já houvesse urbanização mesmo sem industrialização, pois a existência de uma estrutura urbana onde figuram grandes cidades na porção sul-sudeste brasileira e na costa litorânea só reforçou padrão de urbanização costeira, já percebido antes na história nacional, proveniente da colonização portuguesa. Ou seja, já havia de se falar em urbanização no Brasil Colônia, pré-industrial (RODRIGUES, 2011, p. 142), mesmo que houvesse população rural mais numerosa do que a urbana. O que o autor busca externar é seu entendimento de que a industrialização é requisito necessário para perfazimento da urbanização hodierna.

Em face da concepção de a urbanização não ser, historicamente, dependente necessariamente da industrialização, percebe-se que o fenômeno que se deseja conceituar refere-se mais precisamente à existência de um meio urbano construído, com determinadas características e cujas demandas devem ser atendidas. Nesse sentido, há de se admitir, por exemplo, que a urbanização pode caracterizar-se pela existência de obras destinadas à dotação de infraestrutura no meio, à mobilidade urbana, entre outras.

Na linha do acima exposto, não se pode olvidar a compreensão da urbanização a partir da atuação estatal, na qual se figura o incentivo de construção do cenário urbano e do fornecimento de serviços públicos, de infraestrutura adequada, dentre outros aspectos. De acordo com essa compreensão, Rodrigues (2011, p. 143) diz que a construção de Brasília, no governo de Juscelino Kubitschek, liderou a promoção de preenchimento do Brasil, em termos sociais, econômicos e demográficos. Para tal mister, foi fundamental a ocupação territorial da região central nacional por migrantes, em período no qual a fronteira agrícola nacional, nas décadas de 60 e 70 do século XX, se transbordou para o centro-oeste.

A intensificação da urbanização, tomada a partir da atuação estatal, é percebida no cenário de adensamento da rede urbana nacional, pelos investimentos no âmbito dos planos de



desenvolvimento dos anos 1970, na busca de integração das cadeias produtivas ao longo do território, com conseqüente concentração da riqueza no Sudeste, região que abrigava a atividade industrial mais complexa. O adensamento provocado com o fato fez alastrar a presença das mazelas sociais, antes presentes nas metrópoles, no interior do território nacional, o que se percebeu pela oferta inadequada de serviços urbanos, como esgotamento sanitário. A Administração Pública priorizou investimentos destinados a fomentar o acúmulo de capital, em detrimento do atendimento das demandas sociais (RODRIGUES, 2011, p. 143-144).

Diante das características da urbanização brasileira ora apresentadas, resta buscar a definição do objeto. Nesse sentido, define-se a urbanização como a construção e o aperfeiçoamento do meio urbano, mediante instalação e modificação de infraestrutura e equipamentos urbanos, fornecimento de serviços públicos e melhorias na mobilidade urbana e nas demais demandas urbanas, promovidos especialmente pelo Poder Público.

No caso brasileiro, historicamente, a urbanização mostrou-se iníqua e construída com maior vigor a partir de deslocamentos populacionais numerosos em direção às cidades, que em pouco tempo, cerca de quarenta anos, entre as décadas de 1940 e 1980, transformaram uma população majoritariamente rural em majoritariamente urbana. Nesse tocante, o Estado favoreceu, pelas obras públicas e por diversos outros incentivos, o capital, principalmente o industrial, provendo-o de acesso à infraestrutura adequada aos deslocamentos populacionais, para constituição de sua mão-de-obra, além de deslocamentos de matérias-primas voltadas à atividade industrial e dos produtos dela decorrentes.

Após a conceituação da urbanização, é relevante que se trate da competência de cada um dos entes federativos, quando se abordam seus deveres no cenário urbano. É importante salientar que há crescente autonomia municipal no trato de questões urbanas, o que caracteriza o Federalismo brasileiro. Portanto, à esfera municipal foram, paulatinamente, sendo concedidas mais funções, pois, no Federalismo nacional, o Município detém grande autonomia na realização de políticas públicas, sendo percebido como ente autônomo, por inexistir dependência hierárquica dele em relação ao Estado ou mesmo à União (DIAS, 2005, p. 201).

A autonomia municipal pode ser percebida a partir da redação do *caput* do artigo 18 da Constituição Brasileira hodierna, a qual prevê que a organização político-administrativa do

Brasil engloba a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aos quais se concede autonomia, nos termos expostos na Constituição (BRASIL, 1988).

De acordo com o mencionado, o texto constitucional estabelece que a repartição das tarefas e obrigações de cada ente federativo (União, Estados ou Distrito Federal, e Municípios) é realizada segundo os interesses de cada uma dessas esferas. À União, cabe a resolução e gerenciamento de questões inerentes à totalidade territorial e a assuntos externos à República, ao passo que, aos Estados-membros, é dado tratar de questões referentes aos interesses regionais, enquanto aos Municípios, concede-se a tarefa de resolução de situações de interesse local (DIAS, 2005, p. 202), segundo artigo 30, inciso I da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local abrange o poder para que o Município baixe suas próprias normas, no que toca às questões de desenvolvimento urbano, incluindo-se habitação, saneamento básico e transportes urbanos, enfim, situações que estejam inseridas no âmbito do Direito Urbanístico. Isso, a despeito do previsto no artigo 24, inciso I, do diploma constitucional, a definir como competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal o ato de legislar sobre Direito Urbanístico, não fazendo menção aos Municípios, e do artigo 21, inciso XX, do mesmo ordenamento, que prevê a competência da União Federal no estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Afinal, conforme o entendimento dos dispositivos considerados em conjunto com o artigo 30, inciso I, basta que os Municípios observem, nessa atividade legislativa, as diretrizes federais e estaduais (LIRA, 2007, p. 514).

O entendimento esposado acima, obtido a partir de uma interpretação sistêmica do ordenamento constitucional, é reforçado, uma vez que a Constituição Federal, em seu Capítulo II, do Título II, que trata sobre a Política Urbana, expressa, da mesma forma, a competência concedida aos entes municipais para execução da política de desenvolvimento urbano, desde que em consonância, conforme o citado artigo 30, inciso I, combinado com o §3º do artigo 24, com suas necessidades e o interesse local (DIAS, 2005, p. 223). O artigo 182, o qual está inserido no mencionado Capítulo II, do Título II, em seu *caput*, prevê que cabe, ao Poder Público municipal, a execução da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988).

É fundamental perceber, no âmbito da abordada competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal no ato de legislar sobre Direito Urbanístico, que a competência da União se esgota no estabelecimento de normas gerais, sendo permitido aos Estados suplementá-las, segundo depreende-se do previsto nos §§1º e 2º do artigo 24 da Constituição Brasileira. Atualmente, não se há de falar em competência legislativa plena dos Estados, para atendimento de suas peculiaridades, em face de inexistência de lei federal estabelecadora de normas gerais, prevista no §3º (BRASIL, 1988), pois a lei federal em comento está presente, sendo o Estatuto da Cidade, que será melhor abordado posteriormente

No que concerne ao ordenamento do território, mais especificamente quanto ao controle do uso, da ocupação e do parcelamento do solo urbano, o artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal determina que isso é competência dos Municípios (BRASIL, 1988). Apesar da autonomia municipal no que concerne ao trato da política urbana, é competência inerente aos Estados legislar sobre políticas de desenvolvimento urbano regional, devendo respeitar a supracitada autonomia municipal e os princípios diretores existentes na Lei de Desenvolvimento Urbano, o Estatuto da Cidade, e nas normas federais decorrentes deste (DIAS, 2005, p. 220).

Por conseguinte, aos Estados é dada a competência para fornecimento de diretrizes relacionadas ao desenvolvimento da política urbana de âmbito estadual, desde que sejam harmônicas em relação às diretrizes de cunho federal, de modo a estabelecer parâmetros aos Municípios, para que estes controlem o uso e a ocupação do espaço urbano e o gozo da propriedade urbana, consoante as limitações impostas pela função social da propriedade. Pelo federalismo, busca-se o alcance de metas comuns, como a sustentabilidade no desenvolvimento urbano (DIAS, 2005, p. 220-221).

Aos Municípios, dotados de maior autonomia, cabe a competência, entre outras, para organizarem e prestarem serviços públicos de interesse local, como o de transporte coletivo, além de suplementarem, no que couber, as legislações federal e estadual, conforme, respectivamente, os incisos V e II do artigo 30 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988).

Isso posto, para alcançar-se uma urbanização com maior equidade, a permitir a ordenação e ocupação sustentável do solo urbano, de forma a respeitar-se a dignidade dos integrantes das mais diversas classes sociais, o Município deve observar, em sua atuação, o

interesse social, a limitação no exercício do direito de propriedade e a distribuição igualitária de infraestrutura e serviços ao longo do solo urbano.

## **1.2 Histórico da urbanização brasileira**

A análise histórica da urbanização brasileira, a incluir os fatores a incidirem sobre a organização do espaço urbano, é necessária para a busca de suas características e da posterior compreensão da problemática quanto ao acesso à cidade em relação aos mais pobres. Esse entendimento embasa posterior tratamento sobre a possível influência do Poder Público, no que concerne ao acesso ao direito à cidade da população socioeconomicamente mais vulnerável.

### *1.2.1 Urbanização e configuração das cidades no período colonial*

A ocupação regular do território brasileiro pelos portugueses só passou a ocorrer a partir da terceira década da colonização, em 1532, pelo sistema das capitanias hereditárias, envolvendo a utilização de capital privado (REIS, 2000, p. 18). A ocupação tinha como objetivo proteger as possessões portuguesas dos franceses, por isso, aos donatários, beneficiados com as capitanias e dispostos a povoar a costa brasileira, eram concedidos poderes soberanos. Ignorava-se, ainda, o interior do Brasil (PRADO JUNIOR, 2008, p. 31).

Os donatários deviam criar vilas (REIS, 2000, p. 18) e distribuir aos colonos grandes propriedades de terra para o cultivo e beneficiamento de cana-de-açúcar (PRADO JUNIOR, 2008, p. 33). Essas grandes propriedades, além de desenvolverem atividades econômicas, constituíam-se em centro de organização social, haja vista abrigarem escravos, que formavam a mão-de-obra.

As vilas e povoados exurgidos dessa incipiente ocupação passaram a configurar a fisionomia do território nacional, contribuindo, também, na complementação da economia europeia, mediante a exportação de açúcar (REIS, 2000, p. 19-21), atendendo ao interesse mercantilista português.

Não bastassem os objetivos econômicos e de proteção territorial, a expansão portuguesa pelo território brasileiro ocorreu, igualmente, por questões de geopolítica. Nesse contexto, Prado Junior (2008, p. 49) afirma que, entre 1580 e 1640, a Coroa portuguesa era unida à espanhola, e a política beligerante promovida pelos Habsburgos, no continente europeu, demandava dispendiosos recursos e pessoal. Isso provocou a ruína lusitana e relevante perda territorial, com extensas áreas coloniais ocupadas pelos ingleses e holandeses, como, por exemplo, em possessões asiáticas, até então responsáveis por relevantes ganhos econômicos aos portugueses. Restaram, a Portugal, algumas posses africanas e o Brasil. Aquelas forneciam mão-de-obra escrava a este. A ocupação de regiões brasileiras por holandeses e franceses foi fator provocador de mais ampla ocupação territorial brasileira pela Coroa portuguesa e a consequente expulsão dos holandeses em 1654.

De modo a buscar manter algum controle sobre a ocupação e exploração do território brasileiro, e devido ao inexpressivo resultado da exploração das terras pelos donatários, a Coroa portuguesa resolveu implantar o Governo Geral, fundando, com esse fim, como sede administrativa, a Cidade de Salvador, no ano de 1549. Ao Governo Geral, atribuiu-se o exercício de poderes sobre vilas, capitanias e donatários. Em 1567, houve a fundação da Cidade do Rio de Janeiro, à qual cabia controlar o litoral sul brasileiro, de modo a não permitir a invasão francesa. De mais a mais, aos donatários e colonos autorizou-se a instalação da rede urbana (REIS, 2000, p. 19), concebida para defender os interesses da Coroa, embora os particulares cuidassem mais de seus próprios interesses.

A ocupação do litoral brasileiro, em especial o nordestino, só ocorreu em localidades economicamente atraentes, por isso a ocupação da capitania do Ceará foi tardia. A ocupação do território que seria Fortaleza aconteceu apenas no século XVII, embora somente com objetivos militares e para funcionar como entreposto comercial de apoio do deslocamento em direção a Pernambuco entre os originários do Pará e do Maranhão (COSTA, 2017, p. 55).

O território cearense passou a ser precariamente ocupado em 1611, com a construção do Forte de São Sebastião na Barra do Ceará. No século XVIII, mais precisamente em 1726, o Forte de Nossa Senhora da Assunção foi elevado pela Metrópole à categoria de vila, mas manteve somente atividades administrativas, devido à sua irrelevância econômica. Nesse período, as vilas cearenses mais importantes localizavam-se no interior, tais como Sobral e Crato, além de Aracati, no litoral leste (COSTA, 2017, p. 59).

Apesar de o Ceará figurar no projeto lusitano de criação de vilas, durante o século XVIII, a pouca relevância a ele concedida fez com que Portugal não envidasse esforços para organização do território e das vilas cearenses em conformidade com as melhores técnicas, previstas nas cartas régias. A baixa relevância da capitania cearense não se referia somente ao aspecto econômico, mas incluía a ausência de ameaça de invasão estrangeira no local, já que os holandeses foram expulsos em 1654, além do fato de que o território nordestino sertanejo brasileiro já era pertencente a Portugal desde 1494, com a assinatura do Tratado de Tordesilhas entre portugueses e espanhóis. O sertão, segundo a cartografia setecentista, referia-se à parte do território que, a despeito de sua possível localização no litoral, não se dedicasse à produção açucareira (JUCÁ NETO, 2012, p. 109-113).

O efetivo povoamento do território, a demandar a criação de vilas, necessitava realizar-se com continuidade e mediante ligações entre as diversas regiões, não importa se litorâneas, sertanejas ou fronteiriças. Desse modo, configurava-se a formatação territorial e o exercício de jurisdição sobre o espaço, conforme defendido pelo diplomata Alexandre de Gusmão, a quem coube papel importante na conformação do território brasileiro (JUCÁ NETO, 2012, p. 113-114).

Até meados do século XVII, a produção açucareira era a base da economia brasileira, tornando o País o maior produtor mundial de açúcar. A partir de então, ganhou concorrência de colônias situadas na América Central e nas Antilhas. Dessa forma, a colonização, que se concentrou inicialmente nos núcleos de Bahia e Pernambuco, estendeu-se, ainda no sentido costeiro, a São Vicente, enquanto de Pernambuco se voltou ao Sul e ao Norte. Para o lado setentrional, expandiu-se apenas até Rio Grande do Norte, pois, além desse ponto, não se encontravam solos férteis, propícios à agricultura. As circunvizinhanças do Rio de Janeiro e da capitania de São Vicente não eram suficientemente prósperas, por serem centros afastados dos mercados europeus aos quais se destinava o produto. Essa região permaneceu, até o século XVIII, em segundo plano (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 39).

Verifica-se, assim, que a ocupação do território brasileiro, no período colonial, não se mostrou uniforme, nem poderia sê-lo. Entre a terceira década do século XVI e meados do século XVII, além da preocupação inicial de defesa territorial pela Coroa portuguesa contra invasores europeus diversos, a ocupação efetiva realizou-se apenas em áreas que proporcionavam atividade econômica lucrativa, consistente, basicamente, na produção açucareira.

A concentração da atividade econômica nos engenhos de açúcar, até término da primeira metade do século XVII, provocou que a economia urbana fosse quase inexistente, e, por conseguinte, que não houvesse desenvolvimento relevante do meio urbano (REIS, 2000, p. 31; PRADO JUNIOR, 2008, p. 42). Os centros urbanos, durante referido período, detinham pequenas extensões, e se destinavam ao comércio e às atividades administrativas, e seu abastecimento era realizado pelo excedente diminuto de produção proveniente dos centros rurais. O excedente não era relevante, pois, como a monocultura açucareira ainda se mostrava economicamente vantajosa, os senhores de engenho não costumavam destinar largas faixas de terras para cultivos de cultura de subsistência, e preferiam importar produtos dessa natureza (PRADO JUNIOR, 2008, p. 42).

Não se pode esquecer da Bahia, em especial da região do Recôncavo Baiano, que, em princípios do século XVII, ainda quando da forte presença da economia açucareira, cultivava tabaco. Esse produto era importante ativo no escambo com a costa africana para aquisição de mão-de-obra escrava, porém, passou por declínio no século XIX, quando da restrição do tráfico de escravos. Referida cultura estava presente, também, em Sergipe e Alagoas (PRADO JUNIOR, 2008, p. 40).

Exposto que a partir da metade do século XVII passou a haver concorrência quanto ao fornecimento de açúcar, com a conseqüente redução dos preços do produto no mercado internacional, o que acabou por ocasionar crise na economia açucareira brasileira, a mão-de-obra, anteriormente destinada ao setor, passou a ser empregada para outros fins. No período final do século XVII, por exemplo, quando da descoberta de minas de ouro, as quais proporcionavam elevados rendimentos, houve utilização da mão-de-obra escrava na atividade mineradora. Como a agricultura comercial estava em baixa, houve favorecimento da agricultura de subsistência, e o processo de urbanização, anteriormente irrelevante, ganhou maior impulso (REIS, 2000, p. 34-36), como aconteceu em Minas Gerais, a partir da aglomeração da população mineira no entorno do espaço destinado à exploração aurífera (REIS, 2000, p. 79), e na vila de Fortaleza, devido à diversificação das atividades econômicas no Brasil (COSTA, 2017, p. 67).

No caso da Capitania de Pernambuco, na primeira metade do século XVII, já havia a influência, para posterior urbanização, da administração holandesa presente no local, pois no país europeu a civilização já se mostrava predominantemente urbana, apesar da manutenção

da predominância, nesse período, da base econômica pautada nos latifúndios monocultores escravistas (FREYRE, 1977, p. 4-6).

A partir do advento do Conselho Ultramarino, em 1642, e com mais intensidade na segunda metade do século XVII, em período de crescente urbanização, recrudescia a centralização administrativa do Brasil pela Coroa Portuguesa (PRADO JUNIOR, 2008, p. 54), com mais força a partir da descoberta do ouro e do desenvolvimento da atividade industrial em solo brasileiro (FREYRE, 1977, p. 4).

Desde a maior centralização administrativa citada retro, houve redução da influência político-administrativa dos setores rurais mais favorecidos e maior desenvolvimento do meio urbano, impactado economicamente, cuja população notoriamente aumentava. A Metrópole concedia poderes aos Governadores Gerais, os quais criavam vilas e comandavam a urbanização, de acordo com as diretrizes expedidas pela Coroa, referentes à criação de povoados, vilas e cidades e à elevação dos povoados à condição de vilas e cidades (REIS, 2000, p. 53, 61).

Deve-se ter em mente, ademais, que para a crescente urbanização, há de contar-se com capital financiador, especialmente das atividades econômicas tipicamente realizadas em solo urbano. Parte desse capital, segundo Freyre (1977, p. 10-11) foi proveniente da riqueza acumulada pelos intermediários, os quais atuavam como agiotas financiadores do fornecimento de escravos e da monocultura açucareira até a primeira metade do século XVII. Acontece que os senhores de engenho costumavam contar com a condescendência da Coroa portuguesa, em face do relevante papel econômico e de proteção territorial que exerciam e, isso posto, a dívida contraída por estes com os intermediários, era deixada de lado.

Os intermediários acima qualificados, os quais exerciam papel fundamental para a manutenção das lavouras e das indústrias açucareiras, também estavam presentes nas minas de ouro e diamantes, na tipicamente urbana Minas, quando a elas foi deslocada prioritariamente a mão-de-obra escrava. Os intermediários viviam em sobrados urbanos luxuosos, integrando a aristocracia citadina e, com a chegada, em 1808, de D. João VI ao Brasil, as cidades dominavam sobre os campos e a riqueza passava a concentrar-se cada vez mais nas capitais, especialmente no Rio de Janeiro, onde se estabeleceu a Corte (FREYRE, 1977, p. 14-15).



A administração centralizadora da Coroa, quanto à ocupação e à organização territorial brasileira, comprova o papel crescente das relações entre demandas dos setores econômicos e o Poder Público. A Administração, a partir do ingresso no período imperial, foi paulatinamente fornecendo a infraestrutura necessária para o exercício das atividades econômicas relevantes, vinculadas ao grande capital.

Dada essa evolução, a chegada de D. João VI ao Rio de Janeiro foi ponto crucial para a decadência do patriarcado rural, com maior relevância concedida aos meios urbanos e às indústrias e demais atividades que ocorriam nesse meio. Entretanto, não se pode negar que, em Pernambuco, a Guerra dos Mascates, ainda nos primeiros anos do século XVIII, já foi representativa de uma maior relevância do meio urbano e dos pleitos dos setores urbanos por maior representatividade. Nesse conflito, opuseram-se dois grupos, quais fossem, o representativo do patriciado rural típico, das casas-grandes da Zona da Mata, e a burguesia dos sobrados urbanos de Recife, que já era prestigiada pelo Rei (FREYRE, 1977, p. 4).

A partir da diversificação das atividades econômicas, o algodão, principal produto do Ceará, passou, no período final do século XVIII, a integrar a agenda exportadora brasileira, o que, conseqüentemente, acarretou majoração nos investimentos em infraestrutura e serviços na vila de Fortaleza, no intuito de possibilitar transações comerciais diretamente com Lisboa. Com o desenvolvimento da indústria têxtil na Europa, houve maior demanda da matéria-prima, o que foi ainda mais favorecido em meados do século XIX, já no período imperial brasileiro, quando do decréscimo na produção algodoeira de concorrentes, inclusive dos Estados Unidos da América, que, entre 1861 e 1864, passaram pela Guerra de Secessão (COSTA, 2017, p. 67-68).

A ocupação das cidades, nesse ínterim, começou a concentrar-se nos arredores das áreas de maior atividade econômica e, em casos como o de Fortaleza (COSTA, 2017, p. 72), o centro da cidade foi dotado de rede de transporte, iluminação, construção de praças e embelezamento urbano, a favorecer classes sociais média e alta. Em sentido oposto, restou às classes mais baixas morarem nos subúrbios, em habitações inadequadas, destituídas ou com pouca presença de infraestrutura.

### *1.2.2 Urbanização e configuração das cidades no período imperial*

No período imperial, compreendido entre 07 de setembro de 1822 e 15 de novembro de 1889, a dependência da cidade em relação ao campo, que primou durante o período

colonial, foi substituída pela interdependência, pois o meio urbano passou a fornecer ao campo meios para consecução das atividades agrárias, como o beneficiamento de cereais, a venda de ferramentas para o trabalho rural, além de serviços bancários e de transporte (SUZUKI; COSTA, 2012, p. 3).

Apesar dessa interdependência, o meio rural continuou ditando a ordem socioeconômica nacional, principalmente até o terceiro quartel do século XIX, enquanto, nos aglomerados urbanos, prevaleceu, de maneira geral, o exercício de atividades religiosas e comerciais, em especial a comercialização de escravos. Contudo, impende observar que, ao longo do século XIX, o investimento antes pautado na aquisição de escravos, passou para a compra de terras, especialmente entre 1845 e 1895, na aglomeração urbana de São Paulo (SUZUKI; COSTA, 2012, p. 5).

A relevância das aglomerações urbanas em relação ao campo cresceu somente no último quartel do século XIX (SUZUKI; COSTA, 2012, p. 5), quando da tendência da expansão de atividades fabris naquelas, as quais concentraram, gradativamente, a produção da riqueza, situação que ganhou maior intensidade durante o século XX.

Com o crescimento em importância dos aglomerados urbanos, houve contínua ocupação territorial desses espaços, provocando, inclusive, o povoamento de territórios ainda então considerados distantes, principalmente o espaço meridional. Assim, com esse objetivo, houve favorecimento à imigração, como no caso do Rio Grande do Sul, do qual é exemplo Santa Cruz do Sul (SILVEIRA, 2003, p. 41).

Na supramencionada localidade gaúcha, foi instalado em 1849, pelo governo imperial, núcleo colonial com o fito de desenvolver a agricultura, a utilizar-se da mão-de-obra livre imigrante. Para esse fim, distribuíram-se parcelas de terras devolutas para sua exploração pelos colonos, com base na Lei Geral nº 514, de 1848, que concedia às províncias essas terras, as quais deveriam, em caráter de exclusividade, serem destinadas à colonização. Em 1850, pela Lei de Terras, estas passaram a necessariamente serem adquiridas mediante compra (SILVEIRA, 2003, p. 41-44).

Mesmo em Santa Cruz do Sul, houve crescimento urbano, com conseqüente desenvolvimento das atividades comerciais entre a localidade e diversos mercados provinciais, com valorização dos lotes urbanos e resultante especulação imobiliária. Essa

situação deflagrou a expansão da área urbana, a qual passou a abranger parcelas de terras das chácaras, que marcavam a transição entre os meios urbano e rural (SILVEIRA, 2003, p. 55).

A crescente urbanização no Brasil demandou a existência de regramentos sobre organização espacial, os quais acolheram os interesses prevalecentes da elite política nacional, formada, nesse período, de maneira geral, pela elite socioeconômica. A elite política brasileira era, segundo Pang e Seckinger (1972, p. 216-217), integrada por pessoas de similar formação educacional e socioeconômica, constituída por egressos da educação superior entre membros do estrato social mais elevado. A homogeneidade social e o ideal nacionalista incutido nessa elite política, inclusive, foram aspectos que permitiram a manutenção da unidade territorial brasileira, desde o princípio do Império até 1850.

A elite econômica brasileira refletia a ideologia da Metrópole na medida em que era formada na Universidade de Coimbra. A instituição lusitana era, antes da família real portuguesa vir ao Brasil fugida da invasão napoleônica a Portugal, o centro de formação profissional dos brasileiros dessa elite, cujo objetivo era se formar nas profissões relacionadas ao Direito e às posições governamentais (PANG; SECKINGER, 1972, p. 220).

Após a independência brasileira, em 07 de setembro de 1822, a formação da elite política nacional passou a ocorrer, cada vez mais, em instituições instaladas no Brasil, dedicadas, inicialmente, ao Direito e à Medicina. Às de Direito, cabia, em maior frequência, o recrutamento e treinamento dos futuros políticos a ocuparem cargos eletivos e administrativos imperiais, e o meio acadêmico, pela integração elitista, influenciava na formação de uma unidade nacional, em superação da prevalência da organização provincial (PANG; SECKINGER, 1972, p. 221-222).

Relevante, entretanto, esclarecer que a classe política brasileira não restava, já desde o estabelecimento de D. João VI no Rio de Janeiro, mais formada quase que exclusivamente pela aristocracia rural, e, com maior precisão, ao longo do Império. O meio rural sofria, inclusive, com a debandada dos filhos mais novos da aristocracia rural, que, diplomados, em especial os bacharéis egressos dos bancos universitários nacionais ou europeus, eram predominantemente absorvidos pelas cidades, ocupando a política, a diplomacia, exercendo profissões liberais ou funções na indústria. O governo imperial estreitava seus laços com o comércio urbano e as indústrias figuravam no cenário urbano nacional do século XIX (FREYRE, 1977, p. 17-18).

A unidade nacional, sob o regime monárquico, foi mantida e forjada mediante o mecanismo de circulação geográfica, pelo qual membros da elite política brasileira ocupavam e circulavam por cargos em diversos níveis geográficos, primeiramente no cenário intraprovincial, passando-se à circulação regional e, por fim, à nacional (PANG; SECKINGER, 1972, p. 223-225).

Aos governos municipais cabia, no período imperial, o papel da organização urbana, entretanto, como não havia autonomia municipal, as resoluções nesse nível de governança eram conformadas pelos ditames legais nacionais. As Posturas Municipais, principais documentos a abordarem a configuração territorial, tinham sua elaboração, fiscalização e execução realizadas pelas Câmaras Municipais, ao passo em que as alterações lhes eram impostas pelo governo central, especialmente por intermédio de decretos (MAIA, 2014, p. 459-460; 468-472).

Nessa época, as principais cidades brasileiras passaram por aumento populacional, institucionalização da propriedade privada, melhorias nos meios de transporte e na infraestrutura urbana, com dotação de iluminação, abastecimento de água, e crescimento do mercado imobiliário. Consolidou-se, ao longo do período, o modo capitalista de produção, a demandar mudanças jurídicas e, a partir da propagação do ideário da Revolução Francesa de 1789, o advento da concepção de Estado Nação. Este era fundamentado na propriedade privada, a qual abrangia riqueza imobiliária, constituída por capital e dinheiro, e propriedade da terra e a renda dela advinda (MAIA, 2014, p. 459-460).

A organização urbana brasileira, no contexto narrado, principalmente nas grandes cidades, obedeceu à lógica da prevalência dos interesses da elite econômico-política nacional. A visão capitalista reforçou esses ditames, a partir da defesa à propriedade privada. Desse modo, as áreas urbanas mais valorizadas destinaram-se aos interesses econômicos e de habitação da elite. A Administração Pública legitimou a conformação territorial aos interesses prevaletentes na classe social mais favorecida, ao prover instalações em infraestrutura que atenderam a esses desígnios.

Havia, por conseguinte, uma patente desigualdade na organização urbana brasileira, e em Fortaleza, tornada vila por decreto de D. Pedro I, no período pós-Independência, de maneira similar. Enquanto as classes sociais mais abastadas de Fortaleza se instalavam no Centro e em áreas que gozavam de melhor infraestrutura e condições de transportes mais

favoráveis, como quando da instalação de linhas de bonde no final do século XIX, a população mais pobre edificava suas choupanas ao redor dessa área. A crescente urbanização e a dotação de infraestrutura em Fortaleza foram financiadas com recursos provenientes sobretudo da exploração algodoeira, que ocupava protagonismo no cenário econômico cearense (COSTA, 2017, p. 54; 64-68).

Percebe-se, pelo exemplo de Fortaleza, que no período imperial, quando houve dotação de maior relevância na infraestrutura e no processo de urbanização, a área central, mais favorecida pela instalação de equipamentos pelo Poder Público, foi ocupada pelos mais ricos. Por outro lado, aos mais pobres couberam moradias situadas ao redor dessas áreas e destituídas de condições adequadas, como as choupanas identificadas na Capital cearense. Foi uma verdadeira instrumentalização do espaço pelas demandas capitalistas e classes sociais mais favorecidas, as quais figuravam como maioria da elite política brasileira.

Assim, entre 1845 e 1877, o crescimento econômico cearense ocorreu com a diversificação comercial a partir da cultura cafeeira e da atividade exportadora da borracha de maniçoba, além dos excedentes da produção açucareira e de subsistência, cujas culturas eram vendidas a outras províncias. A atração de novos moradores, imigrantes e originários das províncias circunvizinhas, acarretou a ampliação da oferta e da diversidade de empregos e serviços urbanos na Capital (COSTA, 2017, p. 69-70).

Devido ao crescimento urbano de Fortaleza e à atração de novos moradores, foi necessário buscar dotar a cidade de melhor infraestrutura e ordenar sua urbanização. Portanto, no interstício de 1842 a 1859, de acordo com Costa (2017, p. 72), o presidente da Câmara, Antônio Rodrigues Ferreira, providenciou abertura de novas ruas e o alargamento das pré-existentes, o que demandou a demolição de casas populares, em verdade casebres, além de vielas e becos. Buscou-se, também, a arborização das praças e o embelezamento da cidade, enquanto os mais pobres foram expulsos das circunvizinhanças da área central, onde ocorriam as obras, e passaram a viver em casebres nos subúrbios. O processo de urbanização ocorria segundo códigos de posturas e leis, ou seja, ordenadamente.

A infraestrutura urbana instalada e os serviços fornecidos no centro da cidade de Fortaleza valorizaram cada vez mais a terra, enquanto o crescimento populacional e o aumento da cidade geraram mais problemas sanitários. Se, por um lado, passaram a ser fornecidos serviços de iluminação a gás, em 1867, transporte urbano, em 1880, e telefonia, em

1891, só no século XX, em 1927, implantou-se a rede de fornecimento de água e coleta de esgoto, a contemplar o Centro e os bairros onde se situavam os mais ricos (COSTA, 2017, p. 81). Não se pode ignorar, ainda, que a diversificação comercial cearense foi relevante para o crescimento da cidade, pois em 1880, mais de uma década após a Guerra de Secessão estadunidense, a produção algodoeira dos Estados Unidos da América recuperou sua relevância, diminuindo-se os ganhos com a atividade em solo cearense, por perda de mercado (COSTA, 2017, p. 86).

Perceptível, pois, a questão do deslocamento das classes sociais mais baixas, antes situadas em regiões centrais, para áreas mais afastadas, localizadas nos subúrbios e carentes de infraestrutura urbana. Ressalte-se o papel do Poder Público na construção das áreas mais privilegiadas, com instrumentalização do planejamento urbano, principalmente pelo favorecimento a elas a partir da dotação de serviços e infraestrutura adequada. Mostra-se a possibilidade de instrumentalização da legislação de planejamento urbano pelos detentores de maior influência política e social e pelo mercado imobiliário.

A reta final do século XIX foi caracterizada pela revolução científico-tecnológica, com a modernização da produção agrícola e industrial, dos sistemas de transportes e comunicações. Assim, em Fortaleza, o transporte passou do realizado por carroças com tração animal à possibilidade de contar com navios a vapor, que conectavam a Capital cearense à Capital brasileira, a outras províncias e à Europa, além de linhas férreas, o que reduzia tempo e custos no deslocamento de sua produção agrícola, marco positivo para a exportação. Isso, adicionado à instalação de serviços públicos, gerou maior atração populacional e de investimentos (COSTA, 2017, p. 86-89).

Observa-se, quanto ao desenvolvimento urbano e econômico de Fortaleza durante o período imperial, que as atividades produtivas foram claramente atraídas pelo investimento em infraestrutura e fornecimento de eficientes serviços públicos, de transporte e comunicação. Por sua vez, a infraestrutura e os serviços mencionados destinaram-se às áreas mais favorecidas e originaram regiões mais valorizadas.

Aos moradores das supracitadas regiões, de classes média e alta, foram garantidas moradias adequadas, boas condições de vida e gozo dos benefícios da urbanização, enquanto aos mais pobres, muitos dos quais deslocados dos arredores da área mais valorizada em prol da implementação de infraestrutura, restou a habitação em áreas mais afastadas, destituídas de

serviços públicos e infraestrutura urbana adequados. Semelhantes características foram observadas na urbanização brasileira em geral.

### *1.2.3 Urbanização e configuração das cidades a partir do advento da República*

Conforme exposto linhas acima, na reta final do século XIX, houve um momento de revolução científico-tecnológica e de industrialização nos países em desenvolvimento, dando lugar a uma maior tecnicização do espaço. Este, por sua vez, tornou-se mais adequado aos interesses capitalistas. No século XX, houve o desenvolvimento de novas tecnologias e o aprimoramento dos sistemas de transporte e de comunicação em nível global. No período compreendido entre o final do século XIX e o princípio do XX, como atestam Suzuki e Costa (2012, p. 3), o espaço urbano brasileiro passou pela implementação de novas tecnologias, a exemplo das ferrovias, que, em Fortaleza, conforme já relatado, ocorreu nas áreas centrais, com maior concentração de população de classes média e alta.

Nas cidades europeias que passavam pela revolução industrial, às quais se recorre para melhor compreensão do ocorrido posteriormente no Brasil, houve relação de causa e consequência entre o advento da indústria e o do cenário urbano na cidade. Monte-Mór (2006, p. 12-13) expressa que a compreensão hodierna da urbanização começou a partir da cidade industrial. Na Europa, até o advento da indústria fabril, com a Revolução Industrial, e sua instalação concentrada nas cidades e metrópoles, a urbanização ocorria em poucas cidades que detinham a concentração de poder e/ou de mercado.

A partir da viragem histórica considerada, modificaram-se, no cenário europeu, as relações entre campo e cidade, pois aquele, que antes era autossuficiente, passou a ser dependente da cidade para efetividade de sua atividade produtiva, pois da cidade é que advinham as ferramentas e demais implementos aos bens de consumo de vários tipos. Hodiernamente, a referida dependência estendeu-se, passando a abranger a produção do tipo urbano-industrial, mesmo em relação aos alimentos e bens de consumo básico (MONTE-MÓR, 2006, p. 12-13).

Como nas cidades europeias, a urbanização brasileira ganhou maior impulso com a industrialização, apesar de essa ter sido tardia, conforme mais adiante retratado. Afinal, tal como na Europa pré-industrial, a urbanização no Brasil também ocorria em poucas localidades, onde havia o exercício de atividades administrativas ou relacionadas ao mercado. Exemplo já dado é o de Fortaleza da segunda metade do século XIX, com favorecimento ao Centro pela legislação de planejamento urbano, a dotá-lo de infraestrutura e serviços públicos. Ademais, a relação de interdependência entre campo e cidade, no cenário brasileiro, que se iniciou no período imperial, ganhou maior força com a industrialização.

A urbanização brasileira, impulsionada entre o final do século XIX e o princípio do século XX, em muitas cidades como Porto Alegre, Curitiba, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro, caracterizou-se por reformas urbanas pautadas no embelezamento e no saneamento básico. A ordenação legal das áreas urbanas, por sua vez, mostrou-se favorável ao mercado imobiliário, voltada aos interesses capitalistas, enquanto parte da população foi excluída e passou a viver em morros e áreas periféricas, em cenário de segregação territorial (MARICATO, 2000, p. 22), como ocorrido em Fortaleza desde o Império.

Em 1930, a economia brasileira, até então eminentemente agroexportadora, passou, em face da revolução burguesa no País, por um processo de industrialização desenvolvido segundo o modelo industrial de substituição de importações, incentivado pelo investimento estatal em infraestrutura. Não significa, entretanto, que tenha havido ruptura com o modelo anterior, agroexportador (MARICATO, 2000, p. 22).

Em visão complementar e de análise mais detida sobre o processo de industrialização pelo modelo de substituição de importações, percebe-se que esse foi originado de necessidade nacional, em face do contexto internacional. A crise mundial de 1929, conhecida como Grande Depressão, que demandou medidas protetivas ao setor cafeeiro brasileiro, para evitar bruscas quedas na renda obtida da exportação do produto, acabou por resultar em baixa significativa no poder aquisitivo externo da moeda nacional, o que, em último caso, gerou aumento nos preços dos produtos importados. A consequência foi de redução das importações, e, pois, fez-se necessário que o mercado interno passasse a fornecer os produtos antes importados (FURTADO, 2007, p. 276-277).

Nesse momento, o setor produtor para o mercado interno mostrou-se mais atraente que o setor exportador e, em face da redução da capacidade produtiva da atividade cafeeira



exportadora nos quinze anos após a crise que atingiu diretamente esse setor, os capitais antes investidos nessa atividade passaram a serem destinados em boa parte a outros setores da agricultura de exportação, como o algodoeiro, mas igualmente a setores destinados ao mercado interno, como o industrial (FURTADO, 2007, p. 277-278).

Com o cenário favorável à industrialização, cuja atividade é tipicamente urbana, as cidades tiveram de se conformar à necessidade do mercado, tendo de serem dotadas de adequada infraestrutura e meios de transporte, para beneficiar a indústria. A despeito do maior desenvolvimento das cidades, o campo ainda se mostrava atrativo, pela manutenção da relevância econômica de atividades do setor agrário exportador, como o algodoeiro.

Posteriormente, em 1950, modificaram-se as características do processo de urbanização. Nessa nova etapa, o Brasil tornou-se produtor de bens duráveis e bens de produção, mas, simultaneamente, ficou mais dependente do cenário externo, e em sua posição subalterna, inseriu-se na divisão internacional do trabalho (MARICATO, 2000, p. 22). Era o princípio do período de globalização, em que, apesar da prevalência das atividades urbanas, subsistiam atividades agrícolas nas regiões interioranas das cidades, mantendo-se a relação entre os meios rural e urbano (SUZUKI; COSTA, 2012, p. 3-4).

No período posterior a 1950, incidia, no Brasil, a ideologia de caráter desenvolvimentista nacional, e o capitalismo monopolista sobrepunha-se ao concorrencial. As grandes corporações do modelo capitalista demandavam o incremento de gastos públicos em seu favor, para possibilitar suas instalações em solo nacional e o exercício adequado de suas atividades, sob argumento de que, em contraponto, haveria favorecimento às exportações brasileiras e permitir-se-ia equipar com maior avidez e qualidade o País. Portanto, os recursos públicos passaram a ser alocados preferencialmente no atendimento das demandas econômicas, enquanto aos cofres municipais seria garantido maior volume de recursos mediante pagamento de impostos pelas grandes corporações. Os regimes autoritários pós-1964 foram relevantes para o controle da opinião pública e a perpetuação do sistema (SANTOS, 1996, p. 102-103).

O governo federal adotou, entre 1962 e 1967, política de combate à inflação, a qual se mostrou favorável à perpetuação do sistema adequado ao capital monopolista. Essa medida visava restringir o acesso ao crédito às empresas e arrochar os salários. No caso da cidade

gaúcha de Santa Cruz do Sul, por exemplo, a atitude do governo federal causou crise econômica na atividade agrofumageira (SILVEIRA, 2003, p. 80).

Por outro lado, houve incentivo governamental ao capital internacional, principalmente com a legislação permissiva de remessa de lucros ao exterior, benéfica às multinacionais, as quais se beneficiaram, igualmente, com a concessão de isenções e subsídios para sua instalação em solo nacional e pela possibilidade de poderem tomar empréstimos no exterior a juros subsidiados. Isso favoreceu a melhoria de qualidade e aumento na produção do fumo de Santa Cruz do Sul promovidos pelas empresas estrangeiras, na década de 1970, o que possibilitou a exportação do produto, principalmente à Europa e aos Estados Unidos (SILVEIRA, 2003, p. 80-83).

A ideologia desenvolvimentista legitimou a disponibilidade dos equipamentos urbanos, provinda de investimentos públicos, em atendimento ao grande capital, e a legislação nacional mostrou-se coerente com esse objetivo, tal como ocorreu com a lei facilitadora de remessas de lucros ao exterior. Produziam-se vultuosas riquezas e, em oposição, grandes pobreza. A configuração espacial, por conseguinte, também é consequência da demanda do grande capital, e a organização territorial com suporte da Administração Pública, para satisfação dos interesses das grandes empresas, constituiu a denominada urbanização corporativa, presente nas cidades de mesma adjetivação (SANTOS, 1996, p. 104-106).

O sustentáculo do desenvolvimento territorial brasileiro, e que permitiu a implantação das tecnologias novas nele, foi o estabelecimento da indústria manufatureira e de bancos diversos. Enquanto nos anos 1960, a industrialização mostrava-se cada vez mais pujante, tal como ocorrido em muitos outros países periféricos, na década de 1980, houve o espraiamento internacional da indústria financeira, a possibilitar transações em nível global, com redefinição das relações havidas entre as redes urbanas nacionais e a rede globalmente constituída (SUZUKI; COSTA, 2012, p. 3).

Desse modo, a partir da segunda metade do século XX, a globalização e a demanda do capital passaram a fazer-se mais presentes, auxiliadas pela tecnicização espacial, que permitiu suprir as necessidades de circulação de mercadorias e de pessoas, bem como implementou os meios de comunicação. Da mesma forma, as demandas por infraestrutura urbana cresceram rapidamente. O capital global, presente nos países periféricos, passou a gozar de espaços privilegiados na disposição urbana, ou seja, a instalação de corporações internacionais

realizava-se em áreas dotadas de boa infraestrutura urbana e de fornecimento de serviços públicos adequados.

Na referida segunda metade do século XX, percebeu-se, no contexto de urbanização crescente, a centralidade exercida pelas metrópoles na conformação e no gerenciamento da rede urbana do País, com densificação de seus eixos e nós. Houve conformação da hierarquia urbana por metrópoles situadas em dois níveis: nacionais, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, e regionais, como Cuiabá, em relação a Mato Grosso. Ademais, houve influência, em diversas regiões, das médias e pequenas cidades (SUZUKI; COSTA, 2012, p. 5-6).

Na década de 1970, como afirmado por Monte-Mór (2006, p. 14-16), observou-se, no Brasil, o fenômeno nomeado por ele como urbanização extensiva, resultado da urbanização já intensificada a partir da segunda metade do século XX. A urbanização extensiva refere-se à urbanização que ultrapassa os limites citadinos, abrangente da “produção do espaço social contemporâneo como um todo, cobrindo potencialmente todo o território nacional em bases urbano-industriais”. Nesse diapasão, portanto, o tecido urbano estende-se ao circunvizinho espaço regional, com possibilidade de atingir o espaço longínquo, para satisfação das exigências das demandas produtivas e de reprodução coletiva. Com esse fito, é que se implantam, no território estendido, as condições produtivas antes restritas às cidades. Portanto, nos espaços onde houver a presença das condições de produção e de consumo favoráveis ao capitalismo industrial, pode estar presente a espacialidade social típica do encontro entre indústria e cidade. Como consequência da urbanização extensiva, a contemporânea sociedade brasileira é urbana.

As bases para expansão do tecido urbano pelo território das adjacências das cidades, na mencionada urbanização extensiva, foram estabelecidas a partir dos governos militares, mais propriamente pela sua política territorial de concentração e integração, sucessora do período varguista, em que figuravam a centralização e o expansionismo, e das ações, no período sob a presidência de Juscelino Kubitschek, para interiorização do desenvolvimento (MONTE-MÓR, 2006, p. 16).

Nos anos 1970, investiu-se em infraestrutura, rodovias, hidrelétricas, comunicações e serviços financeiros, dentre outros, ultrapassando-se a ideia do binômio compreendido pelos setores de Energia e Transporte, que antes figurava no processo de urbanização. Os capitais

internacionais ingressantes buscaram associar-se à agroempresa, à construção civil e ao latifúndio subsidiado, pois estas eram demandas das elites econômicas regionais e nacionais, que, em contrapartida, ofereciam apoio ao governo militar. É de se ressaltar que, nos anos 1970, essa urbanização, estendida para além dos limites urbanos das grandes cidades, ainda tinha sua centralidade urbano-industrial em São Paulo (MONTE-MÓR, 2006, p. 16).

O Poder Público tem atuação importante na conformação territorial adequada ao capitalismo, ao grande capital. Quando equipa o território de modo a facilitar a circulação de bens, serviços e pessoas, além do fornecimento de serviços públicos, para atender aos desígnios capitalistas, favorece a ocupação e o uso desigual do espaço. Assim, em última instância, moradores de mais baixo nível socioeconômico de determinada localidade, que se instalavam muitas vezes próximos ao local de trabalho, e atividades econômicas geralmente irregulares, exercidas por esse grupo nessas regiões, e cujas relações se perfaziam nesse espaço, muitas vezes são expulsos da área objeto de valorização imobiliária. O local destinado à habitação dos mais pobres e à instalação das pequenas atividades econômicas irregulares é, comumente, desassistido de serviços essenciais e de meios de transporte adequados.

Exposto o procedimento de ocupação territorial e urbanização, desde a terceira década do período colonial até os dias atuais, percebe-se sua evolução, comumente favorável à elite socioeconômica e ao grande capital. Inicialmente, no período colonial, a ocupação territorial ocorreu com intuito de salvaguardar as possessões portuguesas no Brasil, para exploração econômica favorável ao mercantilismo português, ou por interesses geopolíticos.

Após a perda de colônias portuguesas, especialmente as orientais, houve incremento do interesse econômico, que se juntou ao geopolítico, porém, de igual forma, observou-se a necessidade de ocupação efetiva, de modo a permitir conexões entre as várias partes do território e proteger o poder político português sobre o Brasil. O processo de ocupação, que começou sendo realizado pela iniciativa privada, mas mediante incentivo da Coroa, passou a ser controlado pela Metrópole, principalmente a partir da fundação de vilas. A urbanização só se fez mais presente no decorrer do processo.

No período imperial, a urbanização fez-se notar com maior evidência, e a ocupação das áreas centrais foi realizada por pessoas de classes média e alta, além de o planejamento urbano haver obedecido aos interesses do capital, tal como ocorrido em Fortaleza. Já com o advento da República, e principalmente após a década de 1960, o capital monopolista passou

a demandar da Administração Pública cada vez mais investimentos no espaço, ou seja, os recursos públicos passaram a ser mais usados principalmente com intuito de dotar de infraestrutura às áreas de maior interesse do capital. Os instrumentos de planejamento urbano, tais como Plano Diretor, voltaram-se à organização urbana preocupada em atender os interesses do mercado imobiliário e das indústrias.

### **1.3 Causas das distorções na urbanização brasileira**

Demonstrada a desigualdade da urbanização brasileira ao longo da história, percebem-se várias distorções em torno dela. Como há correlação necessária entre as políticas públicas urbanas e os ciclos econômicos nacionais, a urbanização costuma ter lugar quando da existência de atividades econômicas relevantes. Por isso, já no período imperial, quando a urbanização se deu além das áreas litorâneas, que concentravam as atividades de exploração de recursos naturais, a formação das cidades e vilas ocorreu em face da produção cafeeira (MOURA, 2016, p. 1.073-1.074).

Dadas as circunstâncias supramencionadas, o resultado natural é que os equipamentos urbanos e demais alterações nesse meio atendam aos interesses corporativos e das classes sociais médias e altas, pois a esses agentes cabe o controle das atividades econômicas preponderantes e, nesse viés, da conformação dos ciclos econômicos que acabam por orientar as políticas públicas urbanas consoante seus interesses.

Verifica-se, portanto, que a localização dos investimentos públicos é fator contributivo da segregação espacial. Primeiramente, a insuficiência dos recursos financeiros, para fazer frente às necessidades da maior fração do espaço urbano, ocasiona o favorecimento à população mais rica, que se percebe beneficiada pela instalação de sistema viário, transportes públicos, energia elétrica, serviço de esgotamento sanitário, etc. A limitação da capacidade de investimento municipal decorre, ainda, de outro fator, qual seja, política tributária complacente quanto ao patrimônio imobiliário, o que se refere, especialmente, ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), impossibilitando-se o alcance da equidade na distribuição da oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos (GONDIM, 2007, p. 313).

A complacência trata-se, destarte, mas não de forma única, da falta de aplicação da sanção referente à progressividade do IPTU ao longo do tempo, quando da observância da não

utilização ou da subutilização da propriedade imobiliária, que será tratada no capítulo seguinte. A própria ausência de utilização ou a subutilização da propriedade imobiliária contribui para a segregação territorial típica da urbanização nacional.

Dessa forma, a retenção de terrenos, em busca do favorecimento econômico resultante da especulação imobiliária, eleva os preços das terras urbanas. A impossibilidade do controle passível de evitar a referida especulação, fruto da concepção individualista do direito à propriedade, resulta, também, no encarecimento das desapropriações, como mecanismos sancionatórios (GONDIM, 2007, p. 313), posteriormente abordados.

O Poder Público municipal, a quem cabe a ordenação territorial, contribui, pois, seja por ação ou omissão, na conformação territorial aos interesses da classe socioeconômica dominante, que, como observado, confunde-se com a elite política nacional. Resta difícil julgar quando se dá a exploração adequada da propriedade imobiliária, principalmente por ser o direito fundamental à propriedade eminentemente individual, subscrito no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Pode-se, ademais, explicar-se a iniquidade nos assentamentos humanos e no aproveitamento dos benefícios da urbanização, no Brasil, por um conjunto de razões, entre as quais as que ora se elencam: pelo incremento significativo da população urbana, devido ao processo de urbanização, impulsionado mais fortemente quando da crescente industrialização, a despeito do decréscimo do ritmo do crescimento vegetativo atual; a ausência de política habitacional que solidamente e planejadamente cuide da questão urbana; e a desordem e a iniquidade no assentamento humano, em que se observa segregação residencial, mediante a qual a população de baixa renda é expulsa das regiões mais centrais em direção à periferia urbana, sem direito a gozar de política de transporte de massa adequada (LIRA, 2007, p. 510).

Nesse último ponto, resta que a ação estatal fornece a possibilidade de acesso aos benefícios da urbanização aos economicamente mais favorecidos, a quem se assegura locupletar-se pelo uso amplo do direito de propriedade, a permitir, inclusive, o não uso, para posterior locupletamento, por intermédio da venda de terras valorizadas pelo investimento público em infraestrutura (LIRA, 2007, p. 510-511).

Quanto à influência da urbanização, pelo movimento populacional crescente em direção aos meios urbanos, na iniquidade observada nos assentamentos humanos, há de abordar-se a questão da majoração da urbanização nacional em parco período temporal. Nesse

contexto, a relevante expansão urbana nacional é considerada recente. Principiou-se com o advento de uma plêiade de mudanças estruturais no panorama econômico-societário brasileiro, com início na década de 1930, como já observado, apresentando, já em 1970, segundo dados censitários, a população urbana maior que a rural (BRITO; SOUZA, 2005, p. 48).

De modo a demonstrar-se a velocidade da urbanização nacional, que se mostra semelhante à percebida em outros países em desenvolvimento, há dados como o de que, ao longo da segunda metade do século XX, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões, a uma taxa anual média de crescimento de 4,1%. Apesar de não se ignorarem as elevadas taxas de fecundidade presentes até meados dos anos 1960, o crescimento demográfico urbano deveu-se, principalmente, ao intenso fluxo migratório de tipo rural-urbano (BRITO; SOUZA, 2005, p. 49).

Em face da velocidade do incremento da população urbana, no Brasil, coincidente com período de industrialização crescente, pode-se entender que haja, nesse ponto, um aspecto a ser considerado no que toca à dificuldade de ordenação territorial condizente com uma urbanização mais justa, que promova a igualdade no acesso aos benefícios urbanos e à infraestrutura e serviços essenciais. Esse aspecto é a intensificação da urbanização iniciada em 1930 que ocasionou um conseqüente crescimento populacional urbano vertiginoso em pouco tempo, pois, ao fim do interstício de quarenta anos, a população urbana sobrepujou, em termos absolutos, a população eminentemente rural. Lança-se luz, ainda, sobre a correlação entre urbanização e industrialização.

As formas de crescimento das cidades podem acarretar acessos diferenciados aos objetos espaciais. Além do fato de a urbanização brasileira caracterizar-se como elitista, o que faz com que os bairros mais nobres sejam dotados, prioritariamente, de equipamentos urbanos, infraestrutura pública e serviços essenciais, as anomalias observadas na ocupação urbana advêm, igualmente, do deslocamento das classes mais pobres para regiões mais afastadas do centro citadino, as quais são destituídas de infraestrutura adequada. Juntando-se o ora exposto à corrosão das finanças municipais, retira-se ao Estado a capacidade de intervenção no cenário urbano, a qual, em último caso, poderia permitir acesso mais equânime ao espaço urbano adequado (SCHVASBERG, 2003, p. 53).

A existência de vazios urbanos, situados entre as regiões centrais, mais favorecidas, e as periferias urbanas, provoca crescimento do tecido urbano, o qual se estabelece para além da área inicial, gerando custo social mais elevado (SCHVASBERG, 2003, p. 53). O crescimento do tecido urbano, ora retratado, refere-se à já caracterizada urbanização extensiva e resulta do parcelamento das glebas pela população mais pobre, impedida de estabelecer-se nas regiões mais valorizadas e com acesso a serviços e infraestrutura.

Como essas novas áreas tratadas acima, habitadas pelos mais pobres, não raramente, em um primeiro momento, não se encontram ainda incorporadas ao tecido urbano, impede-se a esse estrato socioeconômico o acesso ao transporte coletivo, às oportunidades de emprego, aos serviços de saúde e educação, e aos demais serviços urbanos essenciais (SCHVASBERG, 2003, p. 53).

Por outra senda, uma vez que o espaço ocupado pela população de classe social economicamente mais baixa, frequentemente desassistido de fornecimento de serviços de água e esgoto e de infraestrutura adequada, passe a contar com esses equipamentos, acaba por gerar mais custos a seus habitantes, os quais se veem basicamente impedidos de continuar a viver no espaço.

Some-se, a isso, o fato de as residências da população mais pobre serem, em geral, ilegalmente construídas, o que dificulta sobremaneira sua regularização. Essa irregularidade, quando da necessidade da ocorrência de obras públicas no local, facilita as desapropriações necessárias, como decorrência natural da vulnerabilidade dos habitantes desapropriados no que toca seu poder de negociação da indenização a ser paga. É natural, uma vez que as circunstâncias narradas tenham lugar, haver o deslocamento dessas populações para áreas mais afastadas, periféricas.

As migrações, em especial das populações de mais baixa renda, para áreas cada vez mais distantes dos centros urbanos, nos quais figuram, em maior concentração, os benefícios da urbanização, é demonstrada a partir da observância do ocorrido nas regiões metropolitanas. Estas contaram com incremento populacional relevante, devido à migração de contingentes provenientes do campo, de outros Estados e mesmo de outras regiões, ocasionada pelo crescimento da economia urbano-industrial, após o Plano de Metas na presidência de Juscelino Kubitschek, em meados dos anos 1950, cenário que prevaleceu até o final da década de 70 do século XX (BRITO; SOUZA, 2005, p. 49-50).



No final do século XX, entretanto, observou-se diminuição percentual da população urbana nas metrópoles brasileiras, com aumento desses contingentes populacionais nas cidades médias. Nos aglomerados metropolitanos, no entanto, os municípios periféricos integrantes dessas regiões passaram a contar com incremento populacional relativamente superior ao ocorrido nos núcleos metropolitanos, formados pelas capitais (BRITO; SOUZA, 2005, p. 50-51).

Dada a realidade dos aglomerados metropolitanos acima mencionada, atualmente prevalece o deslocamento das atividades econômicas, sobretudo as industriais, das capitais para os municípios diversos constitutivos das metrópoles. Isso é consequência da atuação das pressões exercidas pelo capital imobiliário, que busca beneficiar-se dos espaços urbanos mais nobres, e da ação estatal, e consubstancia a regionalização econômica e promove as economias de aglomeração. Por intermédio da realocação das atividades econômicas, ocorre igualmente a redistribuição populacional ao longo do espaço, com movimentos migratórios provenientes das capitais dos aglomerados urbanos em direção aos municípios vizinhos (BRITO; SOUZA, 2005, p. 52).

A instrumentalização da ocupação territorial em benefício do mercado imobiliário, a contar com a atuação estatal, já demonstrada ao longo do trabalho, e em detrimento, por consequência, da população desfavorecida economicamente, é constatada no ato do percebimento da construção dos tecidos sociais dos espaços metropolitanos.

Concernente ao acima disposto, e que ajuda a explicar distorções da urbanização, é o que se observa quanto ao deslocamento de parcelas mais pobres da população, antes residentes nos núcleos metropolitanos, para cidades periféricas integrantes das metrópoles. No exemplo tomado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a maioria dos imigrantes intrametropolitanos, oriundos de Belo Horizonte com destino aos vetores da região, constituídos por outras cidades do tecido urbano, é de origem pobre. A exceção é observada no vetor sul, onde muitos migrantes provenientes da capital mineira são integrantes das classes mais altas, pelo fato de que nessa área há presença relevante de terrenos valorizados. As desigualdades sociais, portanto, reproduzem-se na constituição do espaço metropolitano (BRITO; SOUZA, 2005, p. 58-60).

Essa intensidade da migração entre os municípios de uma região metropolitana, especialmente entre seu núcleo, constituído pela capital, e as demais cidades que a

conformam, pode acarretar situações que prejudicam ainda mais intensamente a população do estrato social mais pobre. Afinal, não raramente, há necessidade de deslocamentos cotidianos da cidade em que se vive para a cidade onde se trabalha. É o que se denomina de mobilidade pendular. Observa-se, isso, por exemplo, na Região Metropolitana de Fortaleza, entre a Capital cearense e os municípios de Maracanaú e Caucaia.

A mobilidade pendular decorre, especialmente, da expansão dos vetores metropolitanos e urbanos, e comprova o vigor do tecido social sobre o espaço metropolitano, e da conseqüente distância traçada entre o espaço residencial e o laboral. Esse fenômeno pode ser decorrente de causas diversas, a depender da condição socioeconômica do grupo: quanto à parcela mais rica que se submete a esse movimento, pode ser resultante de escolha proveniente de externalidades tomadas como positivas quando em comparação com os inconvenientes do deslocamento; já para os mais pobres, decorre principalmente da coerção exercida pelo mercado imobiliário, ou, ainda, em face de questões referentes ao mercado de trabalho (BRITO; SOUZA, 2005, p. 62). Nessas circunstâncias, as distâncias e os maiores custos com o transporte público, para deslocamentos da cidade de residência para a de trabalho e o sentido inverso, prejudicam sobremaneira as classes sociais mais baixas.

A segregação territorial, e suas notáveis distorções, podem ser provocadas pela escassez de terras urbanizadas. A escassez de terra urbanizada e a existência de dispersos loteamentos irregulares, resultado dos elevados custos da terra no Brasil, especialmente em face da concentração da renda, majora as distâncias para os economicamente desfavorecidos. Esse aumento da distância decorre, por sua vez, da outrora mencionada escassez de recursos públicos para correção dessas distorções, bem como pela não aplicação da função social da propriedade da terra (SCHVASBERG, 2003, p. 53-54), a qual é princípio, a ser tratado no Capítulo 2, que deve ser levado em conta quando da interpretação do direito de propriedade.

A elite socioeconômica brasileira logra conformar o território a suas necessidades. Observe-se o fato pela existência comum de dois centros em metrópoles nacionais, o centro tradicional e o novo centro. Aquele é o primitivo centro, então abandonado pelos integrantes das elites socioeconômicas, e progressivamente ocupado pelo comércio e pelos serviços destinados aos mais pobres, enquanto este, onde se instalam o comércio e os serviços orientados para o estrato socioeconômico mais privilegiado, é estrategicamente localizado junto à fração territorial onde se dá a grande concentração das camadas de classes média e alta. Exemplos dos centros novos são a região do Iguatemi, na Capital baiana, Savassi, em

Belo Horizonte, e a área entre a avenida Paulista e a marginal do Rio Pinheiros, na Capital paulista (VILLAÇA, 2003, p. 34).

O investimento público em infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos essenciais, que deveria servir para oportunizar equidade à ocupação do solo urbano, é dependente de recursos financeiros escassos, diante de um quadro de expansão do tecido urbano provocado pela segregação territorial. Não se pode esquecer, entretanto, que os investimentos no território devem observar os limites estabelecidos no provisionamento orçamentário. Nesse cenário, poder-se-ia compreender que a realidade social, impeditiva da ocupação adequada do território pelas classes sociais mais baixas, especialmente nos bairros mais valorizados, requer atuação estatal que extrapola as possibilidades reais de investimentos.

Assim, em face da escassez orçamentária, e sendo a elite política nacional formada historicamente, em sua maioria, pela elite socioeconômica, há tendência para que os diminutos recursos sejam prioritariamente investidos em áreas urbanas que abrigam as elites. Além de conformar-se como imperativa a subversão da lógica excludente no ato de aplicação de recursos, deve-se recorrer, na medida do possível, a instrumentos já previstos no ordenamento hodierno, abordados no capítulo seguinte, limitadores do direito de propriedade, para buscar-se ocupação mais justa, que possibilite às camadas mais pobres o acesso a serviços e infraestrutura necessários.

Observa-se, entretanto, ao longo da história brasileira, que a ocupação do território urbano se mostrou, e continua a ser, iníqua. Em um primeiro momento colonial, os núcleos urbanos não tinham grande importância no cenário nacional, a eles cabendo basicamente funções administrativas e comerciais. Paulatinamente, entretanto, as cidades passaram a ganhar relevância, e a elas cabia o papel de elo entre o campo, que concentrava a atividade produtiva, e a Metrópole, ou seja, das cidades é que decorria a exportação da produção brasileira. Em cenário de dependência subsistente da cidade em relação ao campo, nos núcleos urbanos figuravam a miséria e a dificuldade do escoamento produtivo, além de sua administração ficar a juízo do poder local e dos homens privilegiados (MOURA, 2016, p. 1.074).

A despeito da mudança no ciclo econômico, em meados do século XVIII, ainda durante período colonial, com ascensão da exploração aurífera e expansão da atividade

pecuária, mediante a redução da atividade açucareira, e o conseqüente surgimento de novas vilas e cidades pequenas, as mazelas urbanas mencionadas acima não foram superadas. O cenário de desigualdade urbana prevaleceu mesmo quando da chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, no princípio do século XIX, momento no qual se percebeu maior urbanização, embora tardia. Nesse tempo, apesar da minoração da taxa de desocupação da cidade, com a instalação da Corte nas melhores edificações, e a existência de construções e serviços nas regiões centrais, outra parte convivía com ausência de políticas públicas garantidoras de moradias adequadas ou de acesso a serviços públicos essenciais (MOURA, 2016, p. 1.075).

A urbanização brasileira foi, comumente, dotada de caráter excludente e desigual, e o Direito teve papel influenciador nisso, desde a época colonial. Nesse período, houve, em princípio, a concessão de terras pelo regime das sesmarias, em que a posse era instrumento mediante o qual se ocupavam lotes de terra, concedendo-se privilégios a alguns grupos sociais, até o advento da Lei de Terras, de 1850, já durante o Império, que passou a admitir a compra como única possibilidade de aquisição da terra (ALFONSIN, 2001, p. 311). A partir disso, claramente a terra continuou a ser destinada a um seletivo grupo de pessoas, o qual tinha capacidade de adquiri-la, em cenário de crescente segregação territorial e iniquidade urbana.

A urbanização brasileira é repleta de distorções, como observável no Rio de Janeiro, capital brasileira no século XIX, no período imperial, e durante a incipiente industrialização, com a instalação dos pobres operários, que eram migrantes provenientes dos campos em direção às cidades, em cortiços e habitações sem estrutura. Predominaram obras de saneamento e embelezamento da cidade, além da ampliação de ruas, tal como ocorreu em Fortaleza. Resultaram, do fato, demolições e desapropriações nas vizinhanças da classe operária, e ao Estado coube a construção de habitações ao contingente desapropriado, que se mostraram insuficientes. Sob essa realidade, os alugueis eram muito dispendiosos, pela baixa oferta, restando aos desapropriados procurarem abrigos nos subúrbios ou nos morros. A situação perdurou, ainda, pelo século XX (PORTO, 2012, p. 134). Percebe-se a instrumentalização do planejamento urbano pela classe socioeconômica mais privilegiada, sendo uma das razões para as distorções típicas da urbanização brasileira.

A segregação socioespacial no território brasileiro fez-se sentir ainda no século XX, que, pelo menos em seu princípio, se caracterizou por políticas públicas voltadas ao saneamento, ao embelezamento e à segregação territorial, e, portanto, houve exclusão dos

mendigos, negros e miseráveis das áreas centrais e, por outro lado, houve busca pelo tratamento estético e paisagístico (MOURA, 2016, p. 1.077). Disso decorreu a periferação, já percebida como cíclica ao longo da história da urbanização brasileira.

Referida segregação socioespacial não deve ser desconsiderada somente pela existência de inserções de habitações populares, tais como favelas e bairros pobres, nas imediações e mesmo no interior de regiões valorizadas, ocupadas concentradamente por classes sociais médias e altas (VILLAÇA, 2003, p. 35). Afinal, o que deve ser observado, na caracterização da segregação socioespacial, é a predominância dos grupos socioeconômicos em determinadas regiões.

Nesse sentido, nas regiões mais valorizadas, há predominância, no cenário brasileiro, de pessoas de classes média e alta, enquanto nas mais desvalorizadas, há presença maior de pessoas de classes mais baixas. Ademais, para compreensão da existência de segregação socioespacial, é relevante que se observe o acesso, ou sua falta, aos equipamentos urbanos, à infraestrutura, aos serviços públicos essenciais, ao lazer e à cultura, dentre outros aspectos.

A desigualdade quanto ao gozo dos benefícios da urbanização, no que toca ao fornecimento de serviços públicos essenciais e de infraestrutura adequada, é demonstrada por dados analisados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012. Nesta, observa-se a baixa cobertura relativa de esgotamento sanitário, mais precisamente de ligação com a rede geral de esgoto, seja de forma direta ou por fossa séptica ligada à rede geral. Essas duas variáveis somadas, quando tomado o território nacional, abrangem 39.711.000 domicílios particulares permanentes, dentro de um universo de 62.850.000 unidades domiciliares desse tipo, ou seja, 63,18% desses domicílios (IBGE, 2013, p. 195).

A propósito dos números apresentados acima, saliente-se o desequilíbrio entre as cinco regiões nacionais, quanto ao fornecimento de esgotamento sanitário por ligação com a rede geral de esgoto, apresentando, a Região Norte, os piores índices, ao passo que a Região Sudeste detém os melhores, como já ocorria em 2008 (RODRIGUES, 2011, p. 146). Aquela contém 18,35% de seus domicílios particulares permanentes ligados à rede geral de esgoto, enquanto esta atinge o percentual de 87,79%. Quanto às demais regiões, os índices são: para a Sul, 61%; para a Centro-Oeste, 46,13%; e para a Nordeste, 40,9% (IBGE, 2013, p. 195).

A mesma desigualdade entre as regiões pôde ser observada na proporção de domicílios adequados à moradia no cenário urbano nacional, que, segundo critérios adotados pelo IBGE

(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), se verifica quando, no mínimo, o domicílio conta com “abastecimento da rede geral de água, ligação com a rede coletora de esgotos (ou fossa séptica), coleta de lixo por serviços de limpeza e taxa de ocupação de até dois moradores por dormitório”. Referente a esse ponto, cujos dados são obtidos do Censo Demográfico de 2000, 43,44% dos domicílios urbanos brasileiros são adequados à moradia, sendo que na região Sudeste, a que contém proporcionalmente o maior número de domicílios adequados à moradia no meio urbano, 58,56% deles mostram-se adequados, enquanto na região Norte, que apresenta os piores índices, só 14,71% dos domicílios apresentam essa condição (RODRIGUES, 2011, p. 147).

Ao questionar-se acerca da razão sobre as precárias condições de vida da população urbana brasileira, e, nesse sentido, o motivo de os investimentos realizados em infraestrutura e serviços públicos não serem implantados com alcance adequado, na maior parte das cidades nacionais, uma resposta mostra-se como plausível, sem pretensão de ser a única. Consubstancia-se, referida resposta, na inexistência de descentralização das receitas tributárias, apesar de os termos do pacto federativo, estabelecidos na Constituição de 1988, haverem atribuído aos entes federativos diversos, integrados por União, Estados e Municípios, uma comum competência administrativa no que toca à política de desenvolvimento urbano. Assim, embora a regulação urbanística costume ocorrer no âmbito da cidade e do município, a política urbana guarda relação de elevada dependência das decisões tomadas no âmbito federal, pois neste nível há a concentração de recursos e a capacidade de investimento (RODRIGUES, 2011, p. 147).

O Código Civil de 1916, conforme será visto mais detidamente no capítulo seguinte, dotou o direito de propriedade de caráter absoluto, e uma legislação urbanística, que se mostrava progressivamente mais sofisticada, conformou com maior clareza a oposição entre zonas urbanas legais e ilegais, subjugando-se uma parcela da sociedade à condição de subcidadania. Sob os argumentos da impossibilidade da dotação de infraestrutura, pelo Poder Público, em regiões caracterizadas como ilegais ou informais, houve majoração da desigualdade e os investimentos públicos foram direcionados mais frequentemente para regiões detentoras de boa infraestrutura relativa (ALFONSIN, 2001, p. 311).

Mesmo na atualidade, em que há, na legislação, conforme será retratado, relativização no gozo do direito à propriedade, a planificação urbana, realizada pelo Município, pode resultar em agravamento dos problemas urbanos, ao invés de resolvê-los e buscar-se a

equidade na ocupação territorial. Passa-se o exposto quando da existência de uma planificação meramente técnica, envolta mais em tratar de aspectos singulares, respeitantes à busca do desenvolvimento econômico, do que da problemática geral, que demanda análise do ponto de vista sociopolítico. Esta preocupa-se, sobremaneira, com a distribuição dos recursos sociais, além da possibilidade de alcançar-se a plenitude da cidadania mediante o uso de instrumentos políticos de controle social (SANTOS, 1996, p. 113-114).

Diante de todo o abordado, e levando-se em consideração a presença de um corpo normativo condizente com uma mudança na postura diante do acesso aos benefícios das cidades e da limitação do direito de propriedade, adiante especificado, há de buscar-se equidade quanto ao uso e gozo dos equipamentos urbanos. Porém, não se pode ignorar que a urbanização brasileira é historicamente segregacionista e o poder político é comumente tomado pelas classes sociais mais favorecidas.

Aos Municípios, nesse cenário, foi concedida autonomia pela ordem constitucional ora vigente, cabendo a eles legislar, no âmbito urbanístico, quando em prol de interesse local, desde que observem os limites impostos nas competentes legislações federais e estaduais. Cabe prioritariamente à esfera municipal, portanto, conformar o uso e a ocupação de seu solo aos ditames da justiça social e da equidade, orientando seu desenvolvimento urbano, mediante fornecimento de serviços essenciais, como saneamento básico, transportes e habitação, para o atendimento às necessidades da integralidade de seus habitantes.

## 2 SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Demonstrada a evolução do processo da urbanização brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, necessário que se mostre a relação da configuração do cenário urbano nacional com a problemática da salvaguarda do direito à cidade, o qual será ora conceituado. É importante, ainda, discorrer sobre o impacto da atuação estatal na urbanização, para que se garanta a possibilidade do exercício adequado do direito em análise.

### **2.1 Aspectos conceituais do direito à cidade e sua correlação com o direito à moradia**

Inicialmente, antes de abordarem-se os aspectos conceituais do direito à cidade, faz-se necessário que se trate, ainda que incipientemente, do contexto histórico brasileiro, que veio a influenciar, posteriormente, a defesa pelo referido direito. Dessa forma, restará mais fácil compreender-se seu conteúdo e estipular sua caracterização.

A história da luta pelo direito à cidade, no Brasil, corresponde à busca pelo direito de acesso à cidade, por movimento popular, mais precisamente pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985. Quanto à constituição do MNRU, mostrava-se bastante heterogênea, pois formada por diversas organizações da sociedade civil, variados movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e sindicatos. Entre esses atores, se incluíram: a Federação Nacional dos Arquitetos; a Federação Nacional dos Engenheiros; o Movimento Favela; e a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ) (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 252).

Entretanto, antes mesmo do surgimento de referido movimento, já havia a defesa, nos anos 1960, de reformas nos meios agrário e urbano. Do lado agrário, durante a presidência de João Goulart, iniciada em setembro de 1961, as reformas de base do governo abordavam a reforma agrária. A reforma urbana, pelo mesmo período, já era pleiteada por setores progressistas da sociedade brasileira, que demandavam reformas estruturais quanto à regulação legal e ao uso da terra pública. O contorno das ideais dessa reforma foi delineado



no Congresso Nacional, em 1963, e promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 251).

Posteriormente, devido à instalação do regime militar em 1964, silenciou-se a demanda ora tratada. Ressurgiu depois, ao longo dos anos 1970 e 1980, graças à gradual abertura política, tendo, como ponto focal, a reversão das iniquidades sociais. Contou com a relevante participação da Igreja Católica, defensora da necessidade do respeito ao papel social da propriedade urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 251).

Retomada em 1988, a luta pela reforma urbana manifestou-se na Assembleia Nacional Constituinte por meio do MNRU. Nesse tocante, o movimento, que inicialmente focava só no direito à moradia, passou a reivindicar uma cidade para todos, ou seja, passou a lutar pela garantia de um lar acessado por vias pavimentadas e que gozasse de justo e adequado fornecimento de serviços públicos, escolas e transporte. Todavia, essa demanda já ganhava maior transparência em 1986, quando o MNRU passou a conceber a reforma urbana como uma nova ética social, opositora ao uso da cidade como fonte de lucro para poucos em detrimento da maioria, que restaria subjugada à pobreza (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 252-253).

Portanto, buscava-se, pelo ideário de reforma urbana do MNRU, subverter a iniquidade social existente, em que havia dualidade entre a cidade legal dos mais ricos e a ilegal dos mais pobres, para perquirir-se uma cidade mais equânime, à qual todos os residentes deveriam ter direito de acessar. Entre as bastantes ideias esposadas pelo MNRU, fez-se relevante a busca pela democratização da gestão urbana, contrária à lógica excludente dos planejamentos urbanos tecnocráticos típicos das décadas de 1960 e 1970 (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2011, p. 253). Após a promulgação da Constituição de 1988, o MNRU tornou-se FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana) e por intermédio de alianças logrou a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (AVRITZER, 2010, p. 206), conforme procedimento tratado no item seguinte.

A percepção da nova lógica que deveria governar o cenário urbano, acima prescrita, está em conformidade com a ideia de substituição do valor de troca, inerente ao mercado imobiliário, pelo de uso, condizente com a forma de ocupação do solo urbano de modo a permitir que produza bem-estar da coletividade, ou seja, conforma-se ao defendido por Henri Lefebvre, cujas ideias serão a seguir expostas.

Após breve exposição do contexto histórico conducente ao delineamento do direito à cidade, é relevante esclarecer o conteúdo desse direito e questionar se ele deve ser caracterizado como direito social ou fundamental. Nesse tocante, oportunamente, questiona-se se o direito à cidade permite que seja cobrada, junto à Administração Pública, sua consecução imediata, e se o ordenamento jurídico dispõe sobre a forma de sua garantia.

Antes de abordar-se a conceituação clássica de direito à cidade, oferecida por Henri Lefebvre, é importante que se mostre o delineamento de suas ideias. No entendimento do autor, a ciência da cidade analisa o objeto de seu estudo a partir da conotação histórica, e isso acarreta em sua limitação na compreensão do objeto observado, pois este não é acabado, mas virtual. Afinal, a cidade tem aspecto mutável. Ademais, as transformações sociais em seu cerne variam conforme a busca pela satisfação dos desejos e das demandas sociais (LEFEBVRE, 2008, p. 105-107).

Na conotação acima, um projeto de reforma urbana, além de expor questões referentes às estruturas da sociedade já existente, tem o propósito de expor as estruturas que se buscam impor, por via coatora e institucional, sobre a realidade urbana. Nessa linha, a estratégia de renovação urbana apresenta-se como reformista e obrigatoriamente revolucionária, por ser contrária às coisas primitivamente estabelecidas. Essas ideias entendem ser necessária a ação e a presença da classe operária, à qual cabe a tarefa de combater e subverter a ordem segregacionista que contra ela se dirige, e por essa classe reunir os interesses da integralidade da sociedade urbana considerada (LEFEBVRE, 2008, p. 113, 118).

As proposições da classe operária perfazem-se, segundo essa ideia, por duas vias. A primeira é o estabelecimento de um programa político de reforma urbana, não limitado pelas realidades já existentes na sociedade tal como se apresenta, ainda que o estudo dessas realidades seja ponto cujo conhecimento é necessário. O programa estabelecido, mutável como a sociedade e o meio social circundante, deve ser proposto a partidos, preferencialmente de esquerda. A segunda via refere-se a projetos urbanísticos bem desenvolvidos, não importando, inicialmente, se são ou não realizáveis (LEFEBVRE, 2008, p. 113-114).

Após a exposição do contexto que circunda a compreensão de direito à cidade pelo autor ora tratado, esclarece-se que seu conceito desse direito não denota “um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais”. O direito à cidade é, para o autor, o “direito à vida urbana, transformada, renovada”. A possibilidade de o tecido urbano estender-se ao

campo e à vida camponesa não o descaracteriza, desde que o urbano seja lugar de encontro, em que se observe o valor de uso e haja sua realização prático-sensível (LEFEBVRE, 2008, p. 117-118).

O conceito clássico de direito à cidade de Lefebvre expressa que o referido direito pertence a todos os agentes urbanos, aos quais deve ser garantido o aproveitamento da vida urbana em sua totalidade, abrangendo os serviços e as vantagens nela contidas. Engloba, portanto, o direito à habitação e à participação direta na gestão da cidade. Deve, então, ocorrer o reconhecimento total dos valores de uso, em substituição aos valores de troca de natureza liberal, que ensejam a conformação do espaço urbano aos ditames capitalistas. Vital, para obtenção do direito à cidade segundo essa concepção, é a coexistência efetiva entre cidade e cidadania (FERNANDES, 2007, p. 208).

Percebe-se, pelo exposto em relação às ideias de Lefebvre, que o caráter excludente do desenvolvimento urbano, facilmente observável em países em desenvolvimento, deve ser combatido, para que se alcance o verdadeiro direito à cidade, e, a partir das previsões do ordenamento legal, se busque a inclusão social e o desenvolvimento sustentável (FERNANDES, 2007, p. 208).

O direito à cidade, devidamente reconhecido no Brasil já quando da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), mostra-se abrangente, tal como compreendido a partir da “World Charter for the Right to the City” (Carta Mundial pelo Direito à Cidade), rascunhada pela ONG brasileira FASE e por outras ONGs e movimentos sociais urbanos, discutida e ampliada em 2004, no Fórum Social da América, em Quito, e no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona (FERNANDES, 2007, p. 216).

O documento internacional ora abordado lançou luz para a necessidade de: governança urbana democrática; participação popular no gerenciamento urbano e na aplicação do orçamento urbano; reconhecimento e implementação efetiva de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, já previamente reconhecidos pela legislação internacional; a adoção de um modelo para desenvolvimento econômico urbano socialmente mais justo, sustentável e inclusivo; fortalecimento da parceria urbano-rural, e redução da pobreza (FERNANDES, 2007, p. 216).

Especificamente quanto à Carta Mundial pelo Direito à Cidade, esta define o direito à cidade em seu artigo I, inciso 2, como o usufruto equitativo das cidades, fulcrado nos

princípios da justiça social, da democracia, da equidade e da sustentabilidade. Assim, constitui-se em direito coletivo dos habitantes cidadãos, especialmente dos grupos vulneráveis e marginalizados, que lhes confere legitimidade de organização e de ação, respeitando-se seus usos e costumes, para que se lhes possibilite o exercício da autodeterminação e o alcance de padrão adequado de vida. Acresce, o dispositivo, ainda, que o direito à cidade mantém relação de interdependência com todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

Portanto, segundo o mesmo dispositivo supracitado, o direito à cidade inclui, dentre outros, os direitos: de trabalhar em condições satisfatórias e equitativas; à saúde pública; à água potável para consumo humano; ao transporte público; à energia; aos variados serviços sociais; ao abrigo adequado; à educação pública de qualidade; à participação política; à cultura; à participação no planejamento e na gestão urbana; e o respeito às diferenças das minorias (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

Não se pode esquecer, outrossim, segundo inciso 4 do mesmo artigo I do documento internacional, que o conceito de cidade, tomada em seu espaço físico, é concernente a toda metrópole, vila ou município que obtenha unidade governamental, incluindo-se, portanto, o espaço urbano e seus entornos rurais ou parcialmente rurais integrantes de seu território (WORLD SOCIAL FORUM, 2005). Nesse último ponto, quanto à possibilidade de a cidade estender-se para seu entorno, englobante do meio rural ou parcialmente rural que circunda seu território, observa os ditames dispostos por Henri Lefebvre.

Entre algumas das características do direito à cidade, por conseguinte, estão a localização das moradias em respeito aos traços característicos culturais da população, proporcionalidade dos custos habitacionais à renda pessoal, segurança na posse e enfrentamento da especulação imobiliária (STEFANIAK, 2010, p. 247-248).

Em atenção à discussão acerca da natureza do direito à cidade, Mastrodi e Isaac (2016, p. 730) não o percebem como direito humano, por falta de previsão em tratados internacionais, nem como um direito social, pois, para os autores, trata-se da conjugação de uma plêiade de direitos sociais, e, por conseguinte, fundamentais. Como fim, deve haver coordenação dos direitos constitutivos do direito à cidade, de modo a permitir o direito de vivência e convivência no espaço urbano por todos os habitantes.

Divergindo em parte dos autores acima, Trindade (2012, p. 155-156) concebe o direito à cidade como direito social que denota obrigação estatal positiva, e cujo fim é a garantia da segurança material, bem como do bem-estar da coletividade dos habitantes, mesmo em face da lógica da economia de mercado, dotada de mecanismos excludentes.

A definição de direito à cidade de Trindade, em que se afigura como direito social a reclamar obrigação estatal positiva, permite reconhecer tal direito como fundamental. Por outro lado, caso se tome a definição de Trindade conjugada com a realizada por Mastrodi e Isaac, que tratam o direito em comento como uma conjugação de vários direitos, a compreensão de direito à cidade ultrapassa a ideia de um direito fundamental singular, denotando-o como um direito constituído por um conjunto de direitos fundamentais. Esta última concepção é mais adequada.

Harvey (2014, p. 28), por seu lado, entende o direito à cidade como além do direito de acesso aos recursos incorporados pela cidade, consubstanciando-se no direito de mudar e reinventar o ambiente citadino conforme os desejos humanos. Na ideia esposada pelo autor, o direito ao fazimento e perfazimento da cidade, de acordo com os objetivos ora tratados, é um direito humano. Ademais, segundo esse entendimento, apesar de esse direito poder se manifestar na forma individual ou coletiva, seu caráter é de natureza mais coletiva do que individual.

A conceituação do direito à cidade por Harvey, como a possibilidade de reinvenção do ambiente citadino conforme os desígnios de seus ocupantes, demonstra uma concepção de referido direito por um traço característico seu, qual seja, de inclusão dos agentes urbanos na tarefa de modificação do ambiente que ocupam, o qual deve possibilitar seu aproveitamento mais equânime por toda a sociedade que o constitui.

Os direitos conformadores do direito à cidade resguardam a dignidade da pessoa humana, que, segundo artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, é princípio e fundamento do Estado Democrático de Direito. Mediante essa relação entre o direito em comento e o princípio ora tratado, apesar de o direito à cidade não estar previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental, o texto constitucional do §2º do artigo 5º serve de guarida para sua concepção como tal, por ser verdadeira cláusula de abertura. Esse último dispositivo estabelece que os direitos e garantias expressamente dispostos no texto constitucional não excluem outros direitos decorrentes do regime e dos

princípios constitucionais, como o é o da dignidade da pessoa humana, ou, ainda, dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil (BRASIL, 1988). Conforma-se, pois, a possibilidade de o direito à cidade ser caracterizado como direito fundamental.

Todavia, deve-se ter em mente que o princípio da dignidade da pessoa humana embasa e informa a íntegra da estrutura estatal e normativa do Estado brasileiro. Assim, o *caput* do artigo 170 da Constituição Federal, que trata sobre os princípios gerais da atividade econômica, deve ser interpretado de forma a garantir a existência digna de todas as pessoas. Portanto, no que toca ao direito administrativo, as atividades públicas devem motivar-se pela dignidade e sua finalidade, ao fim e ao cabo, deve ser a satisfação, da forma mais efetiva possível, do princípio em análise (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 115).

Apesar do fim último de se garantir o direito à cidade para a integralidade dos habitantes urbanos, isso não sói ocorrer. Segundo Trindade (2012, p. 149), o citado direito é concretizado somente nas áreas urbanas centrais, mais favorecidas pelos equipamentos urbanos coletivos e pela infraestrutura urbana adequada. O direito à cidade, para esse autor, refere-se à possibilidade de obtenção de acesso às vantagens apresentadas no meio urbano, a englobarem, dentre outros aspectos, adequada infraestrutura, oportunidades, serviços e equipamentos coletivos de boa qualidade.

Na persecução da definição de direito à cidade, Porto (2012, p. 137) entende haver evidência da busca por uma reforma urbana no seio da Constituição Federal de 1988, a qual positivou a política urbana, no Título VII – “Da Ordem Econômica e Financeira”. Foram configurados, nesse momento, os parâmetros constitutivos da cidade sustentável, por intermédio de seu fim social, o bem-estar dos habitantes. O direito à cidade passa a ser entendido como representativo de nova dimensão dos direitos sociais coletivos.

Acresça-se, como uma das manifestações do direito à cidade, enquanto possibilidade de acesso às vantagens urbanas, o direito de participação, pela sociedade civil organizada, da gestão urbana municipal, ou seja, o alcance de uma verdadeira democratização nessa gestão, que já figurava nas demandas do MNRU, quando de suas manifestações na Assembleia Nacional Constituinte. Isso posto, a burocracia municipal, quando da destinação de seus investimentos e da alocação de recursos para conformação do território urbano, deve ter suas decisões tomadas a partir de influências externadas da sociedade civil organizada, incluindo-se membros das classes sociais populares. Indissociável, ainda, para o perfazimento do direito

à cidade para todos seus habitantes, a fiel observância do cumprimento da função social da propriedade (TRINDADE, 2012, p. 150-152).

Segundo narrado ao longo do primeiro capítulo, a urbanização brasileira, especialmente a partir da industrialização nacional, não se coaduna com o respeito ao direito à cidade da coletividade dos agentes urbanos. Afinal, quando da urbanização crescente, com maior vulto na época imperial e ao longo do século XX, percebia-se a conformação do meio urbano em atendimento aos interesses da elite socioeconômica brasileira, principalmente porque ela formava a base majoritária da elite política nacional. Isso foi observado, de maneira especial, em Fortaleza, quando da instalação de bondes e da abertura de novas ruas e do alargamento das áreas centrais, ocupadas pelos mais ricos, enquanto os mais pobres, uma vez desapropriados para esses fins, tiveram que se deslocar de suas choupanas situadas nos arredores do Centro para os subúrbios. Os mais vulneráveis não contaram, ao longo de todo o processo, com acesso a instalações urbanas ou serviços essenciais adequados.

Quando do maior impulso à industrialização no território brasileiro, o qual passou a contar com novas tecnologias, especialmente após a metade do século XX, o padrão de segregação territorial foi repetido, e os investimentos públicos passaram a ser destinados, em maior grau, para a conformação do território urbano aos interesses capitalistas das grandes corporações, característica da urbanização corporativa definida por Milton Santos (1996). Mais uma vez, a infraestrutura urbana e as oportunidades eram negadas ao estrato social mais baixo.

Portanto, ao longo da história brasileira, o direito à cidade mostrou-se inalcançável aos mais pobres, em favor de uma elite socioeconômica e política, com prevalectimento, na exploração do solo urbano, da lógica de valor de troca em relação à de valor de uso, contrária ao objetivo perseguido do direito à cidade da definição clássica de Lefebvre (2008). A classe social mais baixa foi e costuma ser, então, excluída do acesso à infraestrutura adequada e aos serviços básicos, além dos benefícios advindos de bons equipamentos urbanos, não se permitindo a ela, pois, o acesso amplo à educação, ao lazer, à saúde e à cultura.

Não bastasse o exposto, uma vez iniciada uma obra pública, característica do avanço da urbanização, dificulta-se aos mais socialmente desprivilegiados a permanência no local, em virtude da valorização desse espaço, provocando seu deslocamento para regiões menos favorecidas, na periferia, destituídas da infraestrutura e dos serviços que passou a desfrutar a

região que antes lhes abrigava, constituindo-se a periferização, e afastando-lhes ainda mais a possibilidade de gozarem do direito à cidade.

Quanto à limitação que deve ser observada no exercício do direito à propriedade urbana, em especial devido à necessidade de submissão dele à função social da propriedade, o §2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 é claro ao estabelecer que a função social da propriedade urbana resta cumprida quando conformada “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

O plano diretor, por sua vez, é o instrumento legal básico, aprovado pela Câmara Municipal, que trata da política desenvolvimentista e expansionista urbana, segundo §1º do artigo 182 da Constituição Federal. Sua existência é obrigatória para cidades cujo número de habitantes supere vinte mil (BRASIL, 1988) e, de acordo com artigo 41 da Lei nº 10.257/2001, ou Estatuto da Cidade, para os seguintes casos, dentre outros: cidades que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; cidades nas quais o Poder Público municipal tenha pretensão de utilizar os instrumentos elencados no §4º do artigo 182 da Constituição Brasileira de 1988, ou seja, os instrumentos sancionatórios utilizáveis para lograr o aproveitamento adequado do imóvel subutilizado ou não utilizado por seu proprietário, e cidades constitutivas de áreas detentoras de especial interesse turístico (BRASIL, 2001).

Nessa seara, resta descumprida a função social da propriedade urbana quando da utilização do imóvel urbano para fins de especulação imobiliária, embora frequentemente ocorra esse uso inadequado, devido à prevalência dos interesses do mercado imobiliário e dos proprietários dos imóveis. Por esse motivo, um dos objetivos a serem cumpridos pela política urbana, a guiar-se pela busca de obtenção do desenvolvimento pleno “das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, é a ordenação e o controle do uso do solo, de modo a combater “a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”, segundo alínea “e” do inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Há, pois, a necessidade de se respeitarem os limites ao direito de propriedade impostos com o escopo de permitir a todos os habitantes da cidade o exercício do direito ora analisado e o bem-estar social. De fato, não só a propriedade imóvel urbana, mas a própria cidade, devem cumprir suas funções sociais. Para isso, necessário que seja respeitada a supremacia do interesse público em relação ao privado.



Acerca das dificuldades enfrentadas na real efetivação dos dispositivos constitucionais e legais quanto à necessidade de observância dos limites impostos pelo princípio da função social da propriedade, alerta Trindade (2012, p. 146) que esse princípio já estava presente nos ordenamentos constitucionais de 1934, 1946 e 1969. A ausência de observância da limitação ao exercício do direito de propriedade, apesar da presença do princípio da função social da propriedade nos dispositivos constitucionais primitivos, se deu, entre outros aspectos, pela presença do ideário liberal, defensor do direito irrestrito de propriedade. Este ideário conteve o avanço do Poder Público sobre o processo de urbanização brasileiro, e os interesses do mercado imobiliário, pela especulação imobiliária, tornaram-se prevaletentes. Esses foram especialmente percebidos pela existência dos vazios urbanos e da expansão acelerada dos territórios das cidades, tema já abordado no primeiro capítulo.

As distorções observadas no cenário urbano mostram-se contrárias à ideia da supremacia do interesse público em face do privado, a qual deve nortear todas as ações da Administração Pública, sejam elas legislativas ou executivas. Caso se dê o oposto, e a Administração Pública realize os atos administrativos voltada aos interesses privados, devem os mencionados atos serem considerados nulos. No caso, os interesses públicos a prevalecerem são os caracterizados como primários, ou seja, os pertencentes à coletividade, e, conforme esse intuito, faz-se necessário que o planejamento urbano, de responsabilidade da Administração Pública, promova o direito à cidade (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 732).

O planejamento urbano voltado quase que exclusivamente aos interesses capitalistas, ou desígnios da urbanização corporativa, fere o princípio administrativo ínsito à ideia trazida pelo Estatuto da Cidade. Este visa garantir o direito à cidade a todos os que habitam o meio urbano e, para isso, limita o direito de propriedade pela necessidade de consecução de sua função social, conforme os ditames já estabelecidos na Constituição Federal.

O Município, unidade federativa à qual cabe o planejamento urbano por excelência, deve ter seu Plano Diretor limitado e conforme os dispositivos do Estatuto da Cidade, de modo a cumprir as determinações expostas nele, para lograr equânime distribuição, em face da urbanização, dos benefícios e ônus que dela decorrem (PORTO, 2012, p. 143). Respeitadas essas questões, salvaguarda-se o direito à cidade à coletividade.

Quanto ao direito à moradia, está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 entre os direitos sociais e, portanto, é direito fundamental, pois consta no Capítulo II do Título

II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (BRASIL, 1988). Questão que emerge é sobre os contornos desse direito, especialmente devido à facilidade de confundir-lo com o direito à simples habitação. Esse equívoco dissolve-se, entretanto, quando da observância da relação entre esse direito e o direito à cidade.

Stefaniak (2010, p. 240) menciona que o direito humano e fundamental à moradia é indissociável do princípio da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, relaciona-se à moradia digna. Esta, por sua vez, teve suas características definidas no ordenamento internacional, e que são elencadas sobretudo na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Agenda Habitat.

A indissociabilidade entre direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana decorre do fato de que este embasa toda a ordem normativa, como já concluído, sendo assim, o direito à moradia deve referir-se a uma moradia adequada, condizente com o respeito à dignidade do morador (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 113), como consta no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (no original, em Inglês, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), aprovado no Brasil, em conjunto com o Protocolo facultativo referente a ele, pelo Decreto Legislativo nº 226/1991 (BRASIL, 1991) e promulgado, em 06 de julho de 1992, pelo Decreto Executivo nº 591/1992 (BRASIL, 1992).

O artigo 11 do mencionado Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu item 1 (ONU, 1966), estabelece que os Estados integrantes do “Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família”, e, para tal fim, devem garantir, além de outros itens, a moradia adequada e a melhoria “contínua de suas condições de vida”. Cabe aos Estados Partes exercerem “medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito”. Como o instrumento ora citado não define moradia adequada ou digna, este papel é exercido por outro instrumento, qual seja, a citada Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos.

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (no original, “Istanbul Declaration on Human Settlements”) foi produzida no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida por Habitat II, realizada em Istambul, na Turquia, em junho de 1996. Seu item 1 estabelece o compromisso dos Chefes de Estado

presentes ao evento com os objetivos, princípios e recomendações estabelecidos na Agenda Habitat (UNITED NATIONS, 1996).

A Agenda Habitat, por sua vez, no Capítulo III, a tratar dos compromissos estatais, item A, o qual aborda o compromisso da concessão do abrigo adequado a todos, em seu §39, no qual se enseja o assentamento adequado a todos, reafirma o compromisso, pelos Estados Membros, da realização progressiva e completa do direito à moradia adequada. Estabelece, nessa esteira, a obrigação governamental de possibilitar ao povo a obtenção de abrigo e a melhoria e proteção de suas habitações e vizinhanças. Ademais, o compromisso engloba a melhoria de condições de habitação e trabalho, em bases equitativas e sustentáveis. Deve garantir-se, portanto, que o abrigo seja saudável, seguro, protegido, acessível e cujo custeio não seja impeditivo, além de contar com fornecimento de serviços básicos e segurança na posse (UNITED NATIONS, 1996).

No que toca à sua definição do que seja abrigo adequado, a Agenda Habitat esclarece, em seu §60, que o objeto abrange, além da construção residencial, os itens que seguem: um lugar que permita o exercício da privacidade, da acessibilidade física, da segurança (inclusive a segurança na posse), e da estabilidade estrutural; um lugar que seja caracterizado pela durabilidade, iluminação adequada, ventilação e aquecimento; local com acesso à infraestrutura básica, como fornecimento de água, saneamento e coleta de lixo, e que goze de qualidade ambiental conforme a fatores relacionados a um contexto saudável. Ademais, deve permitir uma localização facilitadora do acesso ao trabalho e a instalações básicas. Todas essas condições devem ser ofertadas a um preço acessível, e a consideração do que é adequado deve ser determinado junto àqueles a quem deve aproveitar as medidas (UNITED NATIONS, 1996).

Especificamente quanto ao direito humano e fundamental à moradia, para sua definição, recorre-se igualmente à Carta Mundial pelo Direito à Cidade (STEFANIAK, 2010, p. 246-247), aprovada no âmbito do Fórum Mundial Urbano, em Barcelona (2004) e reafirmada em 2005, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

O direito à moradia, segundo as disposições do artigo XIV da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, abrange, dentre variados pontos: a adoção de medidas, pelas cidades, para garantir que as despesas com moradia sejam acessíveis, por manterem proporcionalidade em

relação aos rendimentos do estrato social considerado; a moradia em condições de vida e localização adequadas; a adequação da moradia às características étnico-culturais do grupo de pessoas considerado; acesso às facilidades urbanas; atuação estatal na promoção de melhorias em vizinhanças precárias e nos assentamentos informais; segurança na posse da moradia; e reconhecimento, como interlocutores, de movimentos e organizações sociais defensores do direito à moradia (WORLD SOCIAL FORUM, 2005). Observa-se, por conseguinte, que em muitos itens, repete a ideia trazida pela Agenda Habitat, quanto a moradias tomadas por adequadas.

Em sentido semelhante e complementar, apresenta-se a concepção de que o direito à moradia, no interior da cidade, não se configura pela existência de uma simples construção no interior da qual vive alguém ou uma família, mas se denota da integração desta ao espaço citadino e aos serviços públicos. Então, para que a moradia citadina seja considerada adequada e digna, deve ser integrada à cidade. Moradias urbanas adequadas constituem-se, segundo essa formulação teórica, quando garantem segurança na posse e detêm “disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural” (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.475).

Na mesma linha, há o conceito, na doutrina, segundo o qual a moradia adequada não se cinge ao espaço físico, mas abrange a ideia de manutenção de padrão adequado de vida e uma vida satisfatória, com real qualidade, além de repetir a ideia da segurança da posse e os outros requisitos tratados acima (VASCONCELOS FILHO, 2015, p. 1.648-1.649). Nesse contexto, o direito fundamental e social à moradia, ligado à dignidade da pessoa humana, mostra sua relevância para a cidadania, já que garanti-lo é meio de acesso a vários outros direitos sociais, como saúde, lazer e educação, pois, para sua consecução, é imperativo que haja o acesso a serviços públicos em geral, bem como à saúde, coleta de esgoto, transportes públicos, escolas, parques, etc., ou seja, a serviços públicos essenciais, infraestrutura e equipamentos urbanos em geral (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 115).

Para Mastrodi e Conceição (2016, p. 1.482), o direito à moradia, como direito social, tem sua concretização dependente da atuação efetiva do Estado, mas não goza de liquidez nem certeza por parte do cidadão, ou seja, não é direito subjetivo, pois dependente de previsão orçamentária, e, portanto, de autorização legislativa, nas leis orçamentárias, a dispor de recursos financeiros voltados para o fim de provimento desse direito.

A explicação acima funda-se na questão de que as normas determinadoras de direitos sociais são compreendidas, normalmente, “como normas de natureza programática, de eficácia limitada e dependente de legislação integrativa” e, portanto, até que se perfaça e vigore a legislação integrativa, as referidas normas não estabelecem, ao cidadão, direitos subjetivos públicos. As legislações integrativas dessas normas, por seu turno, são as responsáveis por estabelecerem os recursos direcionados a efetivação dos direitos sociais, havendo limites econômicos para a concretude de certas prestações, como se dá com a construção de moradias e suas entregas, constituindo-se o que se denomina reserva do possível, a “capacidade material de concretização desse direito” (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 115-116).

Como o direito social à moradia é constituído pela conjunção da habitação digna e de um necessário planejamento habitacional, já que se insere em ambiente com acesso à infraestrutura básica, a serviços como o transporte público e a equipamentos públicos, não há de se falar, na linha do exposto acima, em concretização desse direito por demanda judicial satisfativa, ao contrário do que costuma ocorrer com outros direitos sociais. Isso porque os fatores que formam o direito à moradia impedem a existência de disponibilidade de unidades em estoque, impossibilitando a satisfação do direito por intervenção judicial na discricionariedade administrativa. Incidem, por conseguinte, como fatores impeditivos dessa imediata satisfação por via judicial, a reserva do possível e a ineficácia imediata do direito estabelecido pela norma constitucional (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 116).

Há de reconhecer-se, entretanto, que há possibilidade de posicionamento divergente quanto ao tema, e que, portanto, depreenda que os direitos sociais podem constituir direitos subjetivos, baseado na redação do §1º do artigo 5º da Constituição Federal, que determina a aplicação imediata das normas sobre direitos e garantias fundamentais. Ressalte-se que referido parágrafo, no âmbito do artigo 5º, está posicionado no Capítulo I, “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (BRASIL, 1988).

No sentido do exposto no parágrafo acima, a despeito de sua localização no artigo 5º e, portanto, a melhor técnica legislativa levar a crer que o texto normativo do parágrafo se refere somente ao conteúdo desse artigo, não sendo extensivo ao artigo 6º, no qual se prevê o direito social à moradia, a literalidade da redação do §1º do artigo 5º leva ao entendimento de que incide sobre todo o conjunto de normas de direitos e garantias fundamentais. Mediante esse

raciocínio, o próprio artigo 6º, embora figure no Capítulo II, “Dos Direitos Sociais”, está subscrito no Título II, e, por conseguinte, é direito fundamental de que trata o §1º do artigo 5º (BRASIL, 1988), o qual, em tese, seria aplicável, em sua inteireza, ao caso.

Não obstante essa última posição, pautada na literalidade da redação do §1º do artigo 5º da Constituição Federal, a qual estipula a imediata aplicação dos direitos fundamentais, o direito à moradia, como normalmente ocorre com os direitos sociais prestacionais, não reclama aplicação imediata, principalmente quando sua concretização demanda atuação estatal positiva como quando da construção de moradias populares voltadas à população de mais baixa renda, porquanto sua concretização depende de previsão orçamentária determinada nas leis orçamentárias, no que encontra sua limitação.

Por outro lado, no caso de falta de legislação que possibilite o gozo pleno do direito à moradia, ou seja, de ausência de legislação regulamentadora, pode-se recorrer, como remédio constitucional, ao Mandado de Injunção, o qual, segundo inciso LXXI do artigo 5º da Constituição de 1988, é cabível quando inexistente norma regulamentadora que viabilize o exercício de direitos constitucionais (BRASIL, 1988).

Nos casos em que cabe o Mandado de Injunção, o artigo 8º da Lei nº 13.300/2016, que trata do remédio constitucional em comento, estabelece que, uma vez que haja reconhecimento do estado de mora do Poder Legislativo, ou seja, quando este não promulgue, a despeito do razoável tempo decorrido, norma regulamentadora que viabilize o exercício de direitos ou liberdades constitucionais, a injunção deve ser deferida para gerar os seguintes efeitos: a determinação de prazo razoável para que o impetrado, seja ele Poder, órgão ou autoridade a quem seja atribuída a edição da norma regulamentadora, promova a edição da norma; o estabelecimento das condições em que se realizará o exercício dos direitos, das prerrogativas ou liberdades reclamados, ou, ainda, as condições para promoção de ação própria pelo interessado, para possibilitar-lhe o exercício desses direitos, dessas prerrogativas ou liberdades. Este último efeito ocorre quando da persistência da mora legislativa, findo o prazo razoável concedido para confecção da norma regulamentadora (BRASIL, 2016).

Significa, portanto, que, quando o exercício de um direito fundamental requeira atuação legiferante, ou seja, a edição de norma regulamentadora, o Mandado de Injunção é remédio que pode garantir que, caso persista a mora legislativa na elaboração da lei, se garanta a possibilidade de ação pelo detentor do direito fundamental ferido. Assim, apesar de

não lhe ser concedido de forma imediata o gozo do direito, por ausência da norma regulamentadora, ao beneficiário constitucional do direito é salvaguardado o direito de pleitear que seja a demanda legislativa suprida e, em caso de persistência em sua inexistência, que se lhe garanta, por fim, o gozo do direito, em condições estabelecidas pelo julgador. Mitigam-se, nessa senda, os efeitos negativos da insatisfação normativa.

Repise-se, entretanto, que, no caso do direito à moradia digna, especialmente quando relacionado à atividade estatal satisfativa, a partir da construção de habitações e da existência de uma conformação urbana necessária, mesmo a impetração do Mandado de Injunção, que pode, em um primeiro momento, determinar seja elaborada lei para regulamentação do direito, não tem o condão de impor ao Estado a satisfação imediata do direito social em análise, mesmo que persista a mora na atividade legislativa. Afinal, o direito em comento depende de dotação orçamentária, limitando-se à reserva do possível.

Voltando-se à questão da relação havida, no meio urbano, entre o direito à moradia e o direito à cidade, percebe-se que entre eles existe uma correlação necessária. O direito à cidade, conforme já tratado, refere-se, em último caso, ao acesso aos serviços públicos adequados, à boa infraestrutura urbana, aos benefícios do processo de urbanização, ao transporte, etc. Isso posto, o direito à moradia urbana tem relação direta com o direito à cidade, pois diz respeito à possibilidade de habitação em um ambiente sadio, digno, com acesso aos equipamentos públicos e às condições mínimas de moradia digna, sendo alguns desses requisitos inerentes ao que se conforma como direito à cidade. Assim, o direito à moradia digna, em cenário urbano, só é possível em face do respeito ao direito à cidade, enquanto este só se configura em sua completude quando na presença daquele. Os dois direitos são, pois, interdependentes.

A efetividade na consecução do direito à cidade é condição necessária para atingimento do direito à moradia urbana adequada. A moradia urbana adequada, por sua vez, não se trata somente de uma habitação no interior da qual se vive, mas deve abranger cidade, acesso ao uso do espaço urbano e participação no planejamento, tudo isso relacionado à efetiva realização do direito à cidade (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.482).

Segundo a abordagem tratada nesse ponto, a correlação existente entre direito à moradia adequada, no meio urbano, e direito à cidade evidencia que os princípios constitutivos do compreendido por cidade saudável estão presentes na noção de moradia adequada, mas igualmente no que resulta em uma cidade democrática, como conformado na

Carta Mundial pelo Direito à Cidade (VASCONCELOS FILHO, 2015, p. 1.651), que, conforme já determinado, se relaciona ao acesso aos benefícios da cidade, bem como aos serviços públicos e, dentre outros aspectos, à gestão urbana democrática.

O documento internacional supracitado, por sua vez, estipula, como exercício da gestão democrática da cidade, e, pois, como pilar de cidade democrática, segundo seu artigo II, item 1, subitem 1.2, que à totalidade de pessoas habitantes da cidade, é dado o direito de participação direta ou mediante representação, na elaboração, definição, implementação e distribuição fiscal, assim como na gestão de políticas públicas e dos orçamentos municipais. A finalidade é o fortalecimento da efetividade, transparência e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

O que se mostra no caso brasileiro, entretanto, é a impossibilidade de acesso aos equipamentos urbanos e da integração à cidade, ao tratar-se das moradias das classes sociais mais desfavorecidas. Esse fato é observável com maior clareza no ato de construção de moradias voltadas ao estrato social de menor capacidade financeira, por projetos como “Minha Casa Minha Vida”, quando as construtoras contratadas buscam minimizar os custos de produção. Percebe-se a constante falta de adequados equipamentos urbanos e serviços públicos, ou seja, gera-se verdadeira segregação espacial (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.471, 1.475).

Há necessidade premente de alcançar-se uma cidade mais inclusiva, cuja gestão seja democrática, em fiel observância do ideal posto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (PORTO, 2012, p. 152), que, conforme restará demonstrado posteriormente, incentivam maior participação dos grupos sociais no planejamento urbano e buscam o bem-estar da coletividade urbana. Sob esses preceitos e muitos outros, devem-se buscar os direitos à cidade e à moradia dos habitantes urbanos. Para cumprimento desse mister, faz-se necessário, em nível municipal, que os planos diretores, aos quais cabe dispor sobre as diretrizes da urbanização, sejam instrumentos coerentes com as previsões expostas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A despeito do exposto, a expansão territorial urbana é consequência lógica da prática da especulação imobiliária, e, pois, há presença dos vazios urbanos, conforme já mencionado. Aos mais pobres, residentes em áreas destituídas de infraestrutura e equipamentos urbanos



adequados, ao contrário dos que integram as classes média e alta, concede-se o direito à ocupação, mas não à cidade (TRINDADE, 2012, p. 147-148).

Define-se o direito à cidade, portanto, como a conjunção de direitos sociais e fundamentais, garantidores do adequado acesso à cidade e do amplo gozo aos benefícios provenientes da urbanização, especialmente o acesso a serviços públicos essenciais, bem como da democratização da gestão urbana, e que consagram o direito à moradia e à vivência urbana dignas para a coletividade dos habitantes urbanos.

## **2.2 Dispositivos constitucionais e legais ensejadores do direito à cidade**

Após definição do direito à cidade e demonstração da relação entre este e o direito à moradia, recorre-se a dispositivos constitucionais e legais, para devida análise de relevantes pontos sobre o tema, de forma que seja possível perceber os traços característicos do referido direito, bem como meios para a busca de sua satisfação.

Antes de adentrar na análise e na disposição de mandamentos constitucionais e legais ensejadores do direito à cidade, é importante tratar, de forma breve, o histórico que conduziu à promulgação do Estatuto da Cidade. Inicialmente, cumpre mencionar que a origem do Movimento brasileiro pela Reforma Urbana se deu no ensejo do considerável processo de crescimento urbano nacional entre 1950 e 1980. Com maior exatidão, ao longo do termo final do primeiro período democrático brasileiro, entre 1946 e 1964, a esquerda pátria e setores progressistas da sociedade brasileira já abordavam o tema da reforma urbana. Em 1963, houve a reunião da Primeira Conferência Nacional pela Reforma Urbana, em Petrópolis, no Hotel Quitandinha. O golpe de Estado de 1964 interrompeu o processo, o qual se reiniciou quase vinte anos depois, pela retomada do tema da reforma urbana pela agenda política brasileira, influenciada pela demanda de parte da sociedade civil (AVRITZER, 2010, p 205-206).

Em ambiente de crescentes reivindicações sociais, por diversos movimentos sociais, a campanha eleitoral referente à eleição direta para governadores de 1981, a primeira após o golpe militar de 1964, trouxe à tona, como problema de cunho político, a questão urbana. Nesse tocante, a 20ª Assembleia Geral da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) aprovou documento intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, o qual se mostrou contrário à utilização da terra para fins especulativos e à remoção de favelas (BASSUL, 2010, p. 75).

O documento “Solo Urbano e Ação Pastoral” alerta para algumas situações. Entre estas, está o previsto na primeira parte do documento, a tratar da “situação do solo urbano no Brasil”. Assim, no item 13, em meio ao acelerado ritmo de crescimento da população no meio urbano, decorrente, principalmente, do deslocamento proveniente do meio rural, mostra preocupação com a precariedade da ocupação da terra urbana com objetivos habitacionais, e, no item 14, com a valorização exacerbada do solo urbano, sobre o qual incide especulação imobiliária intensa. Neste último ponto, mostra preocupação, em especial, com a presença da estocagem de terrenos vazios com objetivo de obtenção de ganhos com a especulação imobiliária (CNBB, 1982).

O documento, ademais, alerta, no ponto 24, que a elevação do preço do solo urbano, nos bairros centrais e que gozam de adequada infraestrutura, é decorrente dos poucos recursos obtidos pelos poderes públicos locais a serem destinados aos investimentos nas cidades. Nesse ponto, o item 26 estabelece que, apesar de o ônus para custeio dessa infraestrutura recair sobre todo o povo, a valorização beneficia somente o proprietário do imóvel valorizado (CNBB, 1982).

De mais a mais, o ponto 50 do documento, ao tomar o exemplo do Rio de Janeiro para ilustrar a tendência nacional, mostra o crescimento populacional nas favelas cariocas, que, entre 1950 e 1980, aumentou dez vezes, ao passo que a população citadina cresceu duas vezes e, no ponto 51, aborda que os objetivos propostos pela política de remoção de favelas não foram atingidos, elevando-se os encargos com transporte e moradia dos deslocados das favelas, ao passo em que se minoravam suas rendas familiares. Grande parte dessas famílias removidas para os conjuntos habitacionais, por sua vez, acabaram, segundo o documento, por retornar às favelas ou por adquirir lotes na periferia da cidade (CNBB, 1982).

Posteriormente, sobreveio, no período presidencial de João Figueiredo, o Projeto da Lei do Desenvolvimento Urbano, sob número 775/83 (BASSUL, 2010, p. 76). Entre as diretrizes a serem observadas para promoção do desenvolvimento urbano, esse Projeto de Lei, em seu artigo 2º, dispunha: “prevenção e correção das distorções do crescimento urbano”; “adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social”, por intermédio, dentre outros meios, da concessão de “oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia”, da distribuição equitativa dos ônus e benefícios advindos da urbanização e da “urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda”; “controle do uso do solo de modo a evitar” que se aproximasse de usos incompatíveis ou inconvenientes ou “a

ociosidade do solo urbano edificável”; e, enfim, o ditame de que os investimentos públicos se mostrassem adequados aos objetivos do desenvolvimento urbano, no que toca ao sistema habitacional, viário, de transportes e o de saneamento (BRASIL, 1983).

Demonstra-se, portanto, que instituições e o Poder Público externavam preocupação, no período de gradual reabertura política, com as mazelas da urbanização brasileira, especialmente no intuito de buscar-se a formação de cidades mais equânimes, com acesso aos benefícios urbanos por todos os cidadãos. Em mencionado contexto, a especulação imobiliária e os investimentos públicos favorecedores do estrato social mais abastado formam pontos a serem combatidos.

No cenário ora exposto, a Assembleia Nacional Constituinte, convocada pelo então presidente da República, José Sarney, em 1985, aceitava emendas populares, que se constituíam em meio de acesso da população ao processo constituinte brasileiro (AVRITZER, 2010, p. 207). Mediante esse contexto, o Projeto de Lei nº 775/83 influenciou a Emenda Popular de Reforma Urbana (Emenda Popular nº 63, de 1987), que, em 1986, foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte (BASSUL, 2010, p. 77).

A Emenda Popular nº 63/87 foi parcialmente aprovada, embora haja desagradado os lados opostos do debate. Enquanto o MNRU mostrou sua insatisfação diante da necessidade de submissão da função social da cidade, diretriz central da Emenda, a uma lei federal, da qual adviessem as diretrizes da política urbana, bem como a plano diretor municipal, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) discordava da possibilidade de usucapião urbano (BASSUL, 2010, p. 79).

Todo esse contexto mostrava o avanço das tratativas da necessária reforma urbana. O projeto que originou, mais tarde, o Estatuto da Cidade, apesar das diversas modificações, foi de autoria do senador Pompeu de Sousa. Sua apresentação ocorreu em 28 de junho de 1989 e foi identificado como “Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)”. Foi aprovado no Senado Federal um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados, onde foi denominado PL 5.788/90, dando origem a dezessete outros projetos, o primeiro em 1989 e o último, em 1997 (BASSUL, 2010, p. 80).

O projeto de Pompeu de Sousa, segundo sua própria afirmativa, tinha por escopo a contenção da valorização imobiliária realizada artificialmente, que prejudicava o acesso dos mais pobres a terrenos para a devida habitação. Houve forte oposição ao projeto, por parte do

empresariado urbano, da construção civil e do mercado imobiliário, no que toca à previsão da função social da propriedade, e, na mesma linha, quanto às questões do combate ao abuso do direito de propriedade e à previsão do usucapião coletivo (BASSUL, 2010, p. 80-81).

Houve votação do projeto em comento, em 29 de outubro de 1997, na CEIC (Comissão de Economia, Indústria e Comércio), que configurou sua primeira votação na Câmara dos Deputados. Dessa comissão, seguiu para a CDCMAM (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias), e, após, para a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), presidida, ao final de 1988, pelo deputado cearense Inácio Arruda, que tomou para si a relatoria do Estatuto da Cidade. Após longo procedimento, o projeto foi aprovado em 29 de novembro de 2000, na Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR), de onde seguiu para o Senado Federal, em 20 de fevereiro de 2001, onde foi aprovado por unanimidade e, finalmente, sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (BASSUL, 2010, p. 84-86).

Passando-se à análise dos dispositivos normativos, o artigo 2º do Estatuto da Cidade trata da necessidade de buscar-se, pela política urbana, o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, e elenca diretrizes com esse fito. Entre essas, estão: a busca por cidades sustentáveis, conceito abrangente que inclui não só o direito à terra urbana e à moradia, mas às condições necessárias para o gozo do direito à cidade, como acesso à infraestrutura adequada, ao transporte, a serviços públicos, ao labor e ao lazer, tanto para as gerações atuais quanto para as futuras; a democratização da gestão urbana, mediante participação popular e pluralidade de associações representativas; a correção das distorções observadas no crescimento urbano e no impacto danoso ao meio ambiente, pelo correto planejamento e pela distribuição populacional e das atividades econômicas ao longo do espaço; oferta justa de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos; combate ao uso inadequado, incompatível ou inconveniente dos imóveis urbanos e à especulação imobiliária; sustentabilidade ambiental; e distribuição equânime dos ônus e benefícios resultantes do processo de urbanização (BRASIL, 2001).

No cenário internacional, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade define direito à cidade. Referida definição ocorre no artigo I, inciso 2, ao estabelecer que o direito à cidade é definido como o direito coletivo dos habitantes das cidades ao usufruto equânime delas, com fulcro em princípios como o da sustentabilidade, da democracia, da equidade e da justiça social. Acresça-se que se refere o direito, em especial, aos grupos marginalizados e

vulneráveis, aos quais se deve garantir o direito à autodeterminação e ao nível adequado de vida. Por ser um direito interdependente de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente, inclui, entre outros, o direito ao trabalho em condições satisfatórias e equitativas, à saúde pública, ao transporte público e à educação pública de qualidade (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

Os princípios da equidade e da justiça social, que norteiam a consecução do direito à cidade, como depreendido do exposto supra, restam configurados, em todo caso, como princípios fundamentais, mais precisamente objetivos fundamentais federativos, estabelecidos na Constituição de 1988. Desse modo trata o artigo 3º, incisos I e III, da normativa constitucional, que estabelece, no âmbito do Título I – “Dos Princípios Fundamentais”, como objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização, além da minoração das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

A definição de direito à cidade dada pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade condiz com a elaborada por Henri Lefebvre (2008), por dizer respeito aos direitos obtidos por todos os agentes urbanos de gozarem dos benefícios, da pluralidade cultural e da diversidade social, das vantagens econômicas e oportunidades da vida urbana, além da garantia à participação ativa no processo de gestão urbana, em conformidade com as realidades inerentes à cada localidade. O conceito abrange a noção da função socioambiental da propriedade e da cidade, além do princípio de que o exercício integral dos direitos de cidadania deve ser pautado na participação efetiva do povo no planejamento, na tomada de decisão e na gestão do meio urbano (FERNANDES, 2007, p. 217).

Deve-se observar que a democratização da gestão urbana se relaciona ao exercício de poder pelo povo, integrado pelos diversos grupos sociais. A Constituição Federal, no parágrafo único de seu artigo 1º, prevê, como fundamento do Estado Democrático de Direito, a possibilidade do exercício de poder pelo povo, de quem emana o poder, já que a este é assegurado seu exercício direto ou mediante os representantes eleitos para esse fim (BRASIL, 1988).

A possibilidade que o povo tem de fazer-se presente no processo de gestão urbana é clara manifestação do exercício desse poder, embora seja limitado, já que cabe ao Poder Legislativo municipal legislar sobre a gestão urbana, bem como ao Executivo, executar

referida política. Ao povo cabe realizar controle social para que a gestão urbana se coadune a conformar a cidade ao planejamento urbano, bem como influenciar no âmbito legislativo, mediante representação, para garantir uma cidade mais justa.

Especificamente no que toca à democratização na participação do processo de gestão urbana, o Estatuto da Cidade traz expresso, em seu artigo 43, que, para garantia da gestão democrática da cidade, mencionada no inciso II do artigo 2º do mesmo diploma legal, deve-se recorrer à utilização de alguns instrumentos, entre os quais: órgãos de formação colegiada destinados a tratar da política urbana, nos diversos níveis, quais sejam, nacional, estadual e municipal; “debates, audiências e consultas públicas”; conferências acerca dos diversos assuntos de interesse urbano, nos três níveis; e “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). Depreende-se a obrigatoriedade da utilização dos instrumentos mencionados, sem prejuízo de outros, no intuito de se alcançar uma verdadeira gestão urbana democrática.

Sobre o tópico da gestão urbana democrática, Trindade (2012, p. 150-152) expressa que a participação da sociedade civil na gestão e na administração municipais, integrantes do direito à cidade, é de observância obrigatória, como se depreende do artigo 43 combinado com o artigo 52 do Estatuto da Cidade. Dessa forma, as decisões sobre a destinação dos investimentos e a alocação dos recursos na conformação do território urbano municipal são tomadas a partir da participação da sociedade civil organizada, a incluir os diversos setores desta. Segundo o entendimento autoral, outro traço característico e inerente ao direito à cidade é a relação com a perspectiva da função social da propriedade urbana.

A participação popular no planejamento urbano é reforçada pelo previsto no artigo 52 do Estatuto da Cidade. Esse estabelece que o Prefeito comete atos de improbidade administrativa, quando, por exemplo, segundo o inciso VI, impedir ou não garantir os requisitos dispostos nos incisos do §4º do artigo 40 da mesma Lei. Este último dispositivo, por sua vez, dispõe que cabe aos Poderes Executivo e Legislativo municipais garantirem, no “processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação” que: se promovam audiências públicas e debates com participação popular e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade; haja a publicidade dos documentos e informações produzidos; e, a qualquer interessado, seja oportunizado o acesso a esses mesmos documentos e informações (BRASIL, 2001).

Os dois últimos itens acima figuram como manifestações do princípio da publicidade, que deve nortear a atuação da Administração Pública, seja ela direta ou indireta, não importando se referente a Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como indicado no *caput* do artigo 37 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988).

O que se observa, então, é que se busca oportunizar ao povo o controle da efetiva implementação do plano diretor democrático. Reforça-se, esse ditame, pela possibilidade de aplicar-se sanção ao Chefe do Poder Executivo Municipal que aja em desrespeito a ele, isto é, impeça esse controle mediante o bloqueio ao acesso à documentação e às informações, ou ainda, impossibilite a participação popular efetiva na elaboração do plano diretor e no ato de fiscalização de sua implementação.

A despeito desses ditames legais, os quais se mostram repetitivos e complementares, a conformação do espaço urbano brasileiro não segue, de maneira geral, as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ao qual, conforme descrição de seu preâmbulo, convém regulamentar a política urbana exposta no Capítulo II, composto pelos artigos 182 e 183, do Título VII da Constituição Federal, a tratar “Da Ordem Econômica e Financeira”. A falta de efetividade na promoção do direito à cidade, e, por conseguinte, de obtenção de maior justiça social no ambiente urbano, é sentida no ato de sua execução. Impede-se o exercício factual do cidadão, em sua plenitude, do direito à moradia, à cidade e ao planejamento urbano (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.473).

Apesar de se manter inalterado o texto constitucional quanto à política de desenvolvimento urbano, suas disposições conformaram-se com o ideário neoliberal, do qual acarretou sua legitimidade política, favorável à especulação imobiliária. Ademais, a redação é compreendida por intermédio da lógica dominante, que impõe a ela uma natureza programática, regulamentável por lei ordinária (STEFANIAK, 2010, p. 252). Sendo assim, resta ausente a efetividade imediata na fiel execução da política urbana constitucionalmente configurada.

A lógica observada na urbanização, em especial a partir do período imperial brasileiro, é contrária à ideia de garantia do exercício do direito à cidade, no qual se conforma o direito à moradia, apesar da previsão das funções sociais da cidade e da propriedade, quando se trata, especialmente, dos grupos socioeconomicamente mais vulneráveis. Em verdade, a urbanização permite a produção de vazios urbanos, enquanto obras públicas, mesmo em

localidades dantes tomadas como periféricas, provocam o deslocamento dos mais pobres para regiões mais distantes das regiões centrais. Disso resulta a impossibilidade de muitos dos desapropriados de classe social mais baixa de permanecerem no local, o que acaba por contrariar a ideia do novo padrão de urbanização procurado, em tese, pela ordem constitucional e pelo Estatuto da Cidade.

Deve-se buscar, no intuito de garantir-se o direito à cidade, entre outros aspectos, aplicação factual dos meios coercitivos apropriados pelo Poder Público, tratados posteriormente, conducentes à permissão de gozo desse direito a todos. O direito à propriedade, nesse viés, não pode ser tomado mais em seu caráter absoluto, como direito individual oposto ao bem-estar coletivo, como ocorria nos ditames da antiga tradição civilista. Quanto ao direito à cidade, conforme já relatado, deve ser compreendido como direito de caráter coletivo, ou seja, só se configura realmente quando à coletividade dos habitantes urbanos se resguarda o acesso adequado à cidade, pois relacionado à justiça social.

No esteio de que a lógica esposada pela ordem constitucional hodierna não atribui caráter absoluto ao direito de propriedade, torna-se imperativo que a propriedade respeite sua função social. Há previsões constitucionais sobre o princípio da função social da propriedade no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III. No primeiro dos dispositivos, o princípio apresenta natureza de dever individual, no cerne de direitos e garantias fundamentais. No segundo dispositivo, inserido no Título VII – “Da Ordem Econômica e Financeira”, do Capítulo I, intitulado “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, a ordem econômica é pautada pelo objetivo de garantir a todos a dignidade na existência, respeitados os ditames inerentes à justiça social e, para esse fim, deve ser observado o princípio em questão (BRASIL, 1988).

Rangel e Silva (2009, p. 60-61) dispõem que o princípio da função social da propriedade é norma cogente, de cumprimento obrigatório, enquanto seu descumprimento acarreta em aplicação de sanção. Como previsto no ordenamento constitucional brasileiro nos dois dispositivos supramencionados, o princípio tem duas facetas, quais sejam, direito fundamental e princípio norteador da atividade econômica, apresentando, além de seu cunho social, repercussão econômica. Segundo a compreensão dos autores, embora o princípio da função social da propriedade acompanhe o direito de propriedade, não é limitador deste, mas, ao contrário, o garante. Sem que se adentre a questão se o princípio é limitador ou garantidor



do direito de propriedade, o importante é ter ciência de que o regular exercício do direito de propriedade só se dá quando cumprida a função social da propriedade.

Conforme já informado anteriormente, o princípio da função social da propriedade já estava presente em outras constituições brasileiras, a partir da de 1934, e, nesse contexto, faz-se necessário indagar o motivo de sua inobservância. Nesse mister, Rodrigues (2004, p. 11) trata de um dos motivos pelos quais o princípio da função social da propriedade, apesar de previsto desde a Constituição de 1934, só passou a limitar efetivamente o direito de propriedade com o advento da ordem constitucional hodierna. Menciona, assim, que seu real significado foi concebido a partir do Estatuto da Cidade, em 2001. O princípio em comento é necessário na relativização da propriedade individual urbana, para salvaguardar o direito da totalidade dos moradores urbanos à cidade, motivo pelo qual o Estatuto da Cidade possui dispositivos que limitam o direito à propriedade, em especial pela previsão de usucapião urbano, mencionado mais adiante.

Não se pode, ainda, esquecer outra razão explicativa da aplicabilidade tardia do princípio da função social da propriedade como limitador do direito de propriedade. Refere-se ao neoconstitucionalismo. Este termo, por sua vez, designa duas concepções. A primeira diz respeito à teoria estadunidense, a qual o concebe em face dos movimentos de redemocratização, na chamada modernidade periférica, observados nas últimas décadas, como no caso brasileiro. Em outro sentido, o termo refere-se à construção teórica espanhola ou italiana, no período pós-Segunda Guerra Mundial, superadora das perspectivas fundamentadoras do direito antecedentes ao conflito, principalmente no que se refere à interpretação e aplicação desse direito (STRECK, 2011, p. 10).

Devido ao advento do movimento neoconstitucionalista no Brasil, influenciado sobretudo pela teoria estadunidense, os direitos fundamentais passaram a ocupar papel de centralidade no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal, nesse cerne, passou a ocupar papel de centralidade no ordenamento brasileiro, em substituição ao protagonismo civilista anteriormente observado (STRECK, 2011, p. 11).

Streck (2011, p. 11) critica, inclusive, o papel que passam a ter os valores no ordenamento a partir do período neoconstitucional, em busca de um direito considerado justo, cuja obtenção só é possível a partir da atividade jurisdicional. Essa crítica se dá pelo receio de que o protagonismo judicial assumido a partir do fato enseje a discricionariedade no

procedimento de tomada de decisões, gerado pela ponderação entre princípios. O alerta feito por Streck (2011, p. 20-22) é de que essa já é a prática jurisdicional brasileira, denominada como ativismo judicial, extrapolando, por vezes, os limites constitucionalmente previstos.

Apesar da crítica realizada por Streck (2011), resta claro que os direitos fundamentais e os princípios constitucionais passaram, com o neoconstitucionalismo, a ter função preponderante no ordenamento. Entre esses, está o princípio da função social da propriedade, previsto no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição de 1988, o qual delimita, em certa medida, o direito fundamental da propriedade, em prol de um bem-estar coletivo, já que pode contribuir, de forma decisiva, na consecução dos direitos à cidade e à moradia dos habitantes urbanos, especialmente dos mais vulneráveis.

Não se pode olvidar, por outra senda, que o direito à propriedade é, ele mesmo, um direito fundamental, e, portanto, lhe é concedido caráter de centralidade no ordenamento constitucional brasileiro. Entretanto, o próprio ordenamento limita-o, pela previsão da necessidade do respeito da função social da propriedade, princípio que tem natureza de dever individual. Ainda, os direitos à cidade e à moradia, como fundamentais, são também centrais no ordenamento nacional.

No que toca à previsão do princípio da função social da propriedade em outras constituições brasileiras, a começar pela de 1934, importante ressaltar o conteúdo dos textos constitucionais. O artigo 113, inciso 17, do diploma de 1934 estabelecia a garantia do direito de propriedade, contanto que seu exercício não se mostrasse contrário ao interesse social ou coletivo, em forma estipulada legalmente. Previam-se, ademais, possibilidades de desapropriação, fosse por necessidade ou utilidade pública, na forma da lei, mediante pagamento de indenização prévia e justa, ou, quando em face de iminente perigo, a propriedade particular poderia ser utilizada em conformidade com as exigências do bem público, o que acarretava o direito à indenização posterior pelo proprietário (BRASIL, 1934). Por conseguinte, resta claro que o direito de propriedade se encontrava formalmente limitado, pela Constituição de 1934, ao interesse coletivo.

Quanto à Constituição de 1946, igualmente previa suposta aplicabilidade do princípio em comento. Afinal, seu artigo 141, no §16, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964, após o enunciado do direito de propriedade como direito fundamental, aduzia a garantia do referido direito, com possibilidade de desapropriação em termos similares ao

previsto no dispositivo relatado da Constituição de 1934, ressalvado o disposto no §1º do artigo 147. Este último artigo, por sua vez, em seu *caput*, previa que o uso da propriedade privada se condicionava ao bem-estar social, sendo permitida, nos termos do §16 do artigo 141, por dispositivo de lei, a promoção da justa distribuição da propriedade mediante concessão de equânime oportunidade a todos (BRASIL, 1946). Mais uma vez, a Constituição trata de limitações ao direito de propriedade, desta feita sob o argumento de justiça social.

Por fim, a Constituição de 1967, cuja redação foi integralmente alterada e prevista pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, igualmente tratava do princípio. O artigo 153, §22, tinha redação semelhante aos artigos 113, inciso 17 da Constituição de 1934 e 141, §16 da Constituição de 1946. De mais a mais, o *caput* de seu artigo 161 previa a possibilidade de desapropriação, pela União, de propriedade territorial rural, desde que mediante justa indenização, observados os critérios expostos em lei (BRASIL, 1967).

Entretanto, havia dois óbices à produção de efeitos dessa limitação ao direito de propriedade, nas três constituições acima tratadas, quais fossem: a falta de definição do princípio da função social da propriedade, por intermédio de uma lei regulamentadora, e a falta de centralidade da Constituição no ordenamento jurídico nacional, como já tratado retro. A propósito do último óbice, como o direito de propriedade era quase absoluto no Código Civil de 1916, e o ordenamento civilista prevalecia sobre o ordenamento constitucional, àquela época, retirava-se do princípio da função social da propriedade sua efetividade na limitação do gozo do direito de propriedade.

Diante de todo o mencionado, resta mais claro que o princípio da função social da propriedade, que incide sobre o direito de propriedade, embora previsto nas constituições de 1934, 1946 e 1969, só tem efetiva aplicabilidade a partir da Constituição de 1988, devido, sobretudo, à centralidade que o ordenamento constitucional passa a ocupar e à definição oferecida pelo Estatuto da Cidade. Segundo a própria Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no *caput* de seu artigo 182, há uma legislação responsável pelas diretrizes gerais engendradas à política urbana, que é o Estatuto da Cidade, cujas diretrizes devem ser observadas na execução, pelo Poder Público municipal, da política de desenvolvimento urbano.

O Código Civil de 2002 também observou a mudança de necessidade de gozo do direito de propriedade conforme os contornos dados pela função social da propriedade. Dessa forma, enquanto o Código Civil de 1916 percebia o direito de propriedade como quase

absoluto, o Código Civil de 2002 o relativizou. De certa forma, a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002 seguem a lógica de persecução da prevalência do bem-estar coletivo, relativizando-se o direito individual para fim de atingir-se o objetivo.

Observado o exposto, analisem-se alguns dispositivos das duas normativas civilistas. O Código Civil de 1916 estabelecia, em seu artigo 525, que a propriedade era plena, quando da reunião de todos os seus direitos elementares no direito do proprietário, limitando-se, entretanto, quando sobre o direito incidisse ônus real ou fosse ele resolúvel. Quanto ao domínio, de acordo com o artigo 527, era presumido, até prova em contrário, além de exclusivo e ilimitado (BRASIL, 1916).

Já no Código Civil atual, o §1º do artigo 1.228 limita o exercício do direito de propriedade, o qual deve ter seu uso e gozo de acordo com seus fins econômicos e sociais, além de respeitar a preservação, conforme estabelecido em legislação especial, da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico, devendo-se evitar, também, a poluição das águas e do ar. Outrossim, o §3º permite que se prive o proprietário de sua coisa, quando em face de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou quando exista interesse social que o justifique, ou, ainda, em circunstância de requisição provocada por iminente perigo público. Já no parágrafo subsequente, prevê-se a possibilidade de privação, ao proprietário, da coisa imóvel, uma vez que esta consista em área extensa e seja reivindicada mediante posse ininterrupta e realizada de boa-fé, por período superior a cinco anos, por número considerável de pessoas, as quais tenham realizado obras e serviços que o magistrado julgue de relevante interesse social e econômico. Apesar do exposto, ainda existe a presunção de plenitude e exclusividade da propriedade, até que se prove em contrário, segundo artigo 1.231 (BRASIL, 2002).

O Código Civil de 2002 enfatiza a relativização do direito de propriedade quando trata que este deve se submeter à observância do princípio da função social da propriedade, requisito que se faz necessário na busca de garantia do direito à cidade e à moradia a maior parcela dos moradores urbanos. Nesse sentido, o texto do §4º do artigo 1.228 do Código Civil prevê a possibilidade de haver privação da propriedade da coisa imóvel de alguém quando for de extensa área e esteja em claro abandono, como previsto no parágrafo anterior (BRASIL, 2002). Preserva-se, claramente, o cumprimento da função social da propriedade, para conformação do bem coletivo. Afinal, como já defendido, o interesse social e coletivo é salvaguardado com maior ênfase, buscando-se o equilíbrio social.

Como o direito de propriedade encontra-se delimitado pelo princípio da função social da propriedade, é importante que se ressaltem as previsões constitucionais e legais de mecanismos, mais precisamente sanções, a conduzirem ao uso e aproveitamento adequado do solo urbano por seu proprietário. Dessa forma, a Constituição Federal prevê, no §4º do seu artigo 182, que se faculta ao Poder Público municipal tratar, em legislação específica, sobre área disposta no plano diretor, a exigência do aproveitamento adequado de sua propriedade urbana onde não haja edificação ou utilização, ou ainda, ocorra a subutilização, sob pena sancionatória sucessiva, nos seguintes termos: parcelamento ou edificação compulsórios; progressividade, ao longo do tempo, do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU); e, por fim, a desapropriação a ser paga em títulos da dívida pública, cujo resgate pode ocorrer em até dez anos (BRASIL, 1988).

Como a redação do mandamento constitucional acima tratada encarrega o poder municipal de prever a referida exigência do aproveitamento regular da propriedade urbana, sob pena de sanções em caso de descumprimento, ao Poder Público Municipal cabe papel fundamental na consecução do objetivo de cumprimento da função social da propriedade, e, conseqüentemente, da função social da cidade.

A primeira das sanções é reafirmada e regulamentada, e sua aplicação é mais bem delimitada, no Estatuto da Cidade, no *caput* de seu artigo 5º, o qual dispõe, ainda, em seu §1º, que o imóvel é considerado subutilizado quando seu aproveitamento não alcança o mínimo de acordo com o estabelecido no plano diretor ou em legislação que dele decorra. No *caput* do artigo 7º da mesma lei, trata-se da possibilidade de incidência do IPTU progressivo no tempo, cuja alíquota será majorada por cinco anos consecutivos, caso descumprido o aproveitamento do imóvel na forma do artigo 5º. Por fim, no *caput* do artigo 8º, há reafirmação da possibilidade, em caso de continuidade no descumprimento do aproveitamento do solo urbano, mesmo já aplicado o artigo 7º, que se recorra à sua desapropriação, mediante quitação em títulos da dívida pública (BRASIL, 2001). As sanções expostas são, portanto, como já afirmado, progressivas.

Assim, enquanto coube à Constituição Brasileira de 1988 estabelecer mecanismos sancionatórios que conduzem à observância do princípio da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade, além de ratificar o disposto no diploma constitucional, delinea com maior precisão, pela atividade regulamentadora, a aplicação dos instrumentos. Contudo, cabe à seara municipal, com maior propriedade, mediante disposições em seu plano diretor, garantir a

eficaz e eficiente utilização dos mecanismos comentados, uma vez que a inutilização ou subutilização da propriedade só se configuram em face dos parâmetros traçados no ordenamento municipal. Conforme já tratado, ainda, os instrumentos sancionatórios ora abordados são utilizáveis quando de sua previsão no plano diretor, como determinado no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), em seu artigo 4º, inciso III. Assim, cabe à esfera municipal, por excelência, garantir a efetividade desses instrumentos.

Não fossem suficientes as formas de sanções previstas, há, ainda, a possibilidade, segundo artigo 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), nos mesmos moldes do artigo 9º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), da usucapião especial de imóvel urbano, a beneficiar o possuidor de imóvel de área não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período de cinco anos, sem interrupção e sem oposição, desde que o utilize para nele habitar e não tenha por propriedade outro imóvel, seja ele urbano ou rural. Mediante o instrumento, o possuidor adquire o domínio do imóvel.

Por intermédio da usucapião de imóvel urbano, busca-se provocar o cumprimento da função social da propriedade pelo imóvel descumpridor dela, sendo meio para alcance do direito à moradia de seu ocupante, desde que observados os requisitos legais. Por outra senda, o proprietário do imóvel pode, no lapso temporal disposto na lei, reclamar-lhe o domínio e a propriedade, ainda que não o utilize de forma adequada, em limitação ao princípio da função social da propriedade. A mesma lógica, de manutenção de proteção ao direito de propriedade, é observada nas disposições acerca das sanções progressivas aplicáveis quando da inutilização ou subutilização imobiliária, tratadas acima, pois, só em último caso, é que se permite recorrer à desapropriação imobiliária.

Para que se cumpra a função social da propriedade, há de ser observada a função social da cidade, pois aquela é indissociável desta. Faz-se necessário, no intuito de lograr-se uma cidade sustentável, que se perfaça a função social da cidade, e, segundo esse viés, o planejamento urbanístico deve voltar-se a seu cumprimento, para que na cidade se oferte qualidade de vida ao conjunto de seus habitantes, mediante desenvolvimento de meio ambiente saudável, autossustentável e com adequada infraestrutura. A função social da cidade rege a função social da propriedade, por sua essencialidade na busca de uma cidade sustentável (RANGEL; SILVA, 2009, p. 62).

Há inúmeros instrumentos legais ou constitucionais para que se alcance o direito à cidade. Por outro lado, o planejamento urbano no âmbito municipal precisa ser formatado de modo a possibilitar a real utilização dos instrumentos que permitem buscar e alcançar o direito à cidade por parte da generalidade dos habitantes urbanos, bem como o Poder Judiciário necessita atentar para sua efetivação.

Segundo o tratado até esse ponto, a urbanização no Brasil costuma ser organizada de acordo com os interesses corporativos e da classe social dominante, fato evidenciado especialmente a partir do período imperial. O disciplinamento normativo-jurídico não é suficiente por si só para superar os interesses das forças sociais prevalecentes. Apesar disso, é necessário que se reconheça a existência de evolução na tratativa legal-constitucional quanto à busca pela transformação da urbanização em prol do bem-estar coletivo dos habitantes das cidades, em observância ao tratado no *caput* do artigo 182 da Constituição Federal, a despeito da necessidade de avanços factuais mais significativos.

### **2.3 A urbanização e as consequências para o direito à cidade da classe social mais baixa**

A urbanização brasileira, conforme já retratado, tem caráter histórico excludente, uma vez que o acesso à moradia e à infraestrutura adequadas, ou, ainda, a equipamentos urbanos de boa qualidade, às oportunidades de trabalho e acesso ao lazer e à cultura, têm sido assegurados às classes sociais mais favorecidas, reservando-se aos mais pobres a residência em áreas periféricas, destituídas dos benefícios do processo de formação e crescimento urbano, ou, quando nas áreas centrais, em condições inadequadas de habitação.

De modo a buscarem-se motivos para a exclusão socioespacial que caracteriza o cenário urbano brasileiro, em especial das grandes cidades e suas regiões metropolitanas, é relevante reafirmarem-se questões históricas sobre a utilização da terra no Brasil. Assim, a partir da abolição da escravatura, no século XIX, já se observava o contexto de exclusão urbana, impedindo-se aos escravos libertos a propriedade da terra que, anteriormente, quando da legalização da escravidão, eram livremente ocupadas desde que se abrandou o controle efetuado sobre as sesmarias. Havia, então, pequenos proprietários dedicados à agricultura de subsistência e/ou ao desenvolvimento de pequenas atividades comerciais. No intuito de impossibilitar-se o acesso dos escravos libertos à terra, sobreveio a Lei de Terras, em 1850, impondo-se como único meio de propriedade das terras sua compra e venda, salvaguardando-se à elite o acesso às terras, mediante latifúndios (RIBEIRO, 2015, p. 1.499).

Com a Proclamação da República e a crescente importância concedida às cidades, estas passavam a receber cada vez mais migrantes, incluindo-se os pequenos proprietários e os escravos libertos. Essas cidades, ademais, passavam por processo de embelezamento, como já exposto ao longo do trabalho, e de autopromoção. Houve conseqüente afastamento dos mais pobres das regiões centrais, destinatárias de investimentos e obras voltadas à instalação de infraestrutura e ao embelezamento, e seus deslocamentos às periferias urbanas (RIBEIRO, 2015, p. 1.500).

A segregação socioespacial no território brasileiro fez-se sentir ao longo do século XX, que, pelo menos em seu princípio, se caracterizou por políticas públicas voltadas ao saneamento, ao embelezamento e à segregação territorial, e, portanto, há de falar-se em exclusão dos mendigos, negros e miseráveis das áreas centrais e da busca pelo tratamento estético e paisagístico (MOURA, 2016, p. 1.077).

Esse caráter excludente ocorre ainda que em face de mudança paradigmática da política urbana brasileira, acompanhada de outra, no que toca ao direito de propriedade. Conforme já afirmado, o Código Civil de 1916 considerava quase absoluto o direito à propriedade, enquanto o Código Civil de 2002, o qual seguiu a lógica da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, relativiza esse direito.

Não obstante a mudança paradigmática da abrangência do direito de propriedade desde o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, especialmente com a previsão da definição do que é função social da propriedade por este instrumento legal, a plena aplicabilidade deste princípio não resta configurada imediatamente, pois depende, em larga medida, do que resta consubstanciado na legislação municipal.

Aos municípios é assegurada autonomia na definição das formas relacionadas ao uso e à ocupação territorial, mesmo sendo necessária a obediência das diretrizes federais acerca do desenvolvimento urbano e da propriedade privada imobiliária e da terra. Na seara municipal é que se definem, por exemplo, os conceitos relacionados a o que se deve considerar por propriedade não utilizada ou subutilizada, que poderá ensejar no descumprimento da função social da propriedade e na aplicabilidade das sanções previstas no Estatuto da Cidade (AMORIM, 2015, p. 110).

No âmbito municipal, é necessário observar que, apesar de lhe caber a persecução da aplicabilidade da função social da propriedade, existem casos em que seus planos diretores



contribuem para a segregação espacial mediante o ato de zoneamento do território citadino. Isso tem lugar porque o procedimento de zoneamento ocorre em consonância com a produção espacial de acordo com a eficiência econômica, não para promover direitos. Com isso, a muitos habitantes urbanos não é permitido usufruir da cidade, das benesses provindas da urbanização (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 736).

Conforme restará melhor explicado no capítulo seguinte, os municípios, principalmente as grandes cidades, passaram a recorrer, ao longo do tempo, à gestão urbana estratégica, a qual adota noções empresariais. De mais a mais, os planos diretores, como no caso do fortalezense, como se tratará mais adiante, contêm em seu âmbito disposições acerca de políticas voltadas ao parcelamento destinado aos mais diversos fins, como promoção do turismo, que deve conviver com o objetivo da busca pelo bem-estar geral e pela dignidade da população. O equilíbrio, não raramente, é de difícil execução.

É mister que se garanta a efetividade do plano diretor para que se logre a efetivação do cumprimento da função social da propriedade, a qual dá contornos e limitações ao direito de propriedade, não mais tomado como absoluto. Ou seja, os planos diretores tecnocráticos, dos quais já se tratou, não costumam ser suficientes para o combate ao abuso do direito de propriedade, a beneficiar os interesses do mercado imobiliário, em prejuízo da busca do factual gozo do direito à cidade pelos integrantes das classes sociais economicamente desfavorecidas.

Dado o exposto, um motivo que prejudica a efetiva construção do direito à cidade para todos, no Brasil, é a falta de planos diretores efetivos, pois em muitos casos, apesar da existência de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, este se apresenta somente em sentido formal, elaborado a partir de pesquisas e levantamentos realizados por empresas privadas especializadas. Para que se perfaça a satisfação dos preceitos de natureza progressista do Estatuto da Cidade, é mandatório, entretanto, que os planos diretores sejam realmente democráticos e constituídos mediante verdadeira participação social, dos diversos estratos, em todas as etapas de suas construções (AMORIM, 2015, p. 112).

Negar a participação democrática efetiva dos diversos estratos sociais na elaboração do plano diretor, bem como a gestão democrática da cidade, é negar-lhes o direito à cidade. A gestão democrática consubstancia-se mediante participação popular e de associações que representem os diversos segmentos da comunidade, em três circunstâncias: “formulação,

execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, de acordo com redação do artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Ainda que haja a obrigatoriedade de observância da participação popular na gestão urbana municipal, é inegável que a urbanização brasileira historicamente tem natureza segregacionista. Faz-se necessário buscar meios para subversão da realidade urbana excludente, incompatível com a busca da efetivação do direito à cidade para os mais pobres, em um cenário no qual as políticas de conformação urbana costumam, ao longo do tempo, de forma mais predominante desde o Império, obedecer aos desígnios da elite política e socioeconômica nacional.

Há correlação necessária entre as políticas públicas urbanas e os ciclos econômicos nacionais e, dessa forma, a urbanização costuma ter lugar somente em face de atividades econômicas. Nesse tocante, ainda no período imperial, quando a urbanização ultrapassou as áreas litorâneas, a formação de cidades e vilas ocorreu em face da produção cafeeira (MOURA, 2016, p. 1.073-1.074). Em referidas circunstâncias, o resultado natural é que os equipamentos urbanos, e demais alterações nesse meio, atendam aos interesses corporativos e das classes sociais médias e altas, pois a esses agentes cabe o controle das atividades econômicas preponderantes e, nesse viés, da conformação dos ciclos econômicos que acabam por orientar as políticas públicas urbanas, historicamente favoráveis aos interesses das classes dominantes.

A desigualdade no acesso aos benefícios urbanos é percebida mesmo atualmente. Segundo dados oficiais tomados em 2015, em Fortaleza, por exemplo, apesar de 74% dos domicílios possuírem adequado esgotamento sanitário, apenas 13,2% dos domicílios urbanos localizam-se em vias públicas detentoras de urbanização adequada, ou seja, que possuem bueiro, calçada e meio-fio, além de serem pavimentadas (IBGE, 2015a). Segundo os dados de 2015, portanto, ainda 86,8% dos domicílios urbanos situam-se em vias inadequadas, índice elevado.

Em ambiente de grande desigualdade social, é natural, como já percebido, que haja iniquidade quanto ao gozo dos benefícios da urbanização. A desigualdade social faz-se presente em Fortaleza, e, portanto, constitui-se em fator influenciador da oferta desigual de

benefícios da urbanização. Segundo dados oficiais de 2003, o Coeficiente de Gini de Fortaleza estava em 0,51 (IBGE, 2003)<sup>2</sup>.

A título comparativo, segundo dados brasileiros, ofertados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, cuja elaboração ficou a cargo do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o Índice de Gini brasileiro era de 0,591, que em lista de cento e vinte e sete países, colocava o Brasil como o oitavo de maior concentração de renda (IPEA, 2004).

Conforme o acima exposto, em Fortaleza, o Índice de Gini denota que há sensível concentração de renda, sendo natural que a urbanização reflita essa diferença, cabendo aos mais ricos posições privilegiadas no meio urbano, enquanto aos mais pobres se reservam áreas carentes em infraestrutura e equipamentos urbanos. A exclusão do acesso à infraestrutura adequada e aos equipamentos urbanos, ora abordada, denota a negação do acesso, a estrato considerável da população, ao direito à moradia digna e ao direito à cidade.

No que toca o fornecimento de serviços públicos essenciais no Brasil, alguns dados, coletados em Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, merecem ser levados em consideração, tomando-se por referência os domicílios particulares permanentes: quanto ao destino do lixo, 83,4% desses domicílios têm o lixo coletado diretamente, enquanto para 6,4%, essa coleta ocorre de forma indireta, ou seja, para mais de 10% dos domicílios particulares permanentes, não há coleta de lixo; 99,7% dessas unidades habitacionais gozam do fornecimento de iluminação elétrica; quanto ao tipo de esgotamento sanitário, para 59,1%, ocorre mediante rede coletora de esgoto, enquanto para 21,5%, mediante fossa séptica, isto é, 19,4% dos domicílios particulares permanentes não usufruem de esgotamento sanitário (IBGE, 2015b). Chama atenção, na atualidade, o montante de domicílios particulares permanentes que não contam com coleta de lixo, tampouco com esgotamento sanitário. A esses excluídos, serviços essenciais e, portanto, o pleno gozo do direito à cidade, são negados.

O caráter de desigualdade da urbanização brasileira tem participação estatal. Na América Latina, a ação ou omissão estatal, ou a simples falha na ação, são pontos cruciais

<sup>2</sup> O coeficiente de Gini está entre os índices de desigualdade mais utilizados no mundo. É medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini, estatístico italiano, cuja publicação ocorreu em 1912, no documento “Variabilità e Mutabilità”. Utiliza-se, comumente, o índice para o cálculo da desigualdade de distribuição de renda. Sua medida varia de zero a um, em que resultado zero indica igualdade total de renda (em que todo o grupo considerado obtém a mesma renda), enquanto o resultado um diz respeito à completa desigualdade de renda (uma pessoa possui toda a renda). Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Entendendo o Índice de Gini**. Fortaleza: IPECE, 2013. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo\\_Indice\\_GINI.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2018.

para o desenvolvimento urbano excludente, reunidor de características como especulação da propriedade, terra urbana vaga ou vazios urbanos, degradação do meio ambiente e crescente presença de assentamentos informais precários (FERNANDES, 2007, p. 210).

Entretanto, reconhecem-se, no cenário latino-americano, casos como o do Brasil e da Colômbia que, a partir dos anos 1970 e 1980, mostraram caminhos favoráveis à reforma legal e à mudança paradigmática do desenvolvimento urbano. Esse pensamento renovado em prol da reforma legal mostrou-se condizente com dois pilares percebidos por Henri Lefebvre como centrais do direito à cidade, nomeadamente, direitos à habitação e à participação na gestão urbana (FERNANDES, 2007, p. 210). Isso, por conseguinte, mostra-se no âmbito da Constituição Federal de 1988, a tratar da política urbana, bem como no Estatuto da Cidade.

A verdade é que o cenário referente à legislação urbana mostrou a mudança de paradigma desejada pelos movimentos sociais de reforma urbana no Brasil, com relativização do direito de propriedade, a partir da observação do princípio da função social da propriedade, bem como a busca por justiça social, por intermédio da consecução das funções sociais da cidade, e pela garantia do direito à cidade.

O artigo 2º, inciso I, do diploma legal acima referenciado expressa o objetivo da política urbana de ordenação do desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia, dentre outros, do direito à cidade considerada sustentável, a incluir o direito à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos (BRASIL, 2001). Percebe-se, porém, que funções sociais da cidade são negadas a estratos relevantes da população. O efetivo direito à cidade, para alguns grupos sociais, ainda não está materializado.

Os dados relativos a domicílios permanentes localizados em vias públicas inadequadas, destituídas de estrutura condizente com a dignidade de moradia, ou, ainda, de relevante número de domicílios sem esgotamento sanitário em Fortaleza, denotam a desigualdade urbana que insiste em permanecer, a despeito do pretendido pela legislação, principalmente pelo Estatuto da Cidade.

Apesar de políticas públicas urbanas voltadas à resolução dos problemas de ocupação urbana irregular, no advento do século XX, com incentivo do Poder Público em prol de construção de habitação popular pelo setor privado, a baixa renda da população mais pobre e a existência do setor informal de habitação não permitiram a adequada solução do problema.

Mesmo com o surgimento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), o que se observou foi o agravamento do problema da moradia, pois o mercado destinado à produção da habitação voltou-se ao atendimento à classe média, além de que o crescimento do sistema viário aberto acarretou maior segregação territorial e exclusão social (MOURA, 2016, p. 1.077-1.078).

A despeito da Constituição Federal de 1988 e dos princípios concernentes à nova Política Urbana delineados nela, as políticas urbanas voltaram a direcionar os investimentos estatais, mediante planos de ação e programas urbanos, às áreas privilegiadas pelo mercado imobiliário, o que gera iniquidade na provisão de equipamentos e serviços urbanos entre os diversos setores urbanos (MOURA, 2016, p. 1.079).

Não se pode negar, por outro lado, que o advento do século XXI trouxe consigo a previsão de políticas públicas voltadas à factual resolução dos problemas urbanos, como o que toca à moradia e ao acesso à propriedade privada, exemplificado pelo “Programa Minha Casa Minha Vida”. Em relação à equidade quanto à mobilidade urbana, sobreveio a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587, de 2012, que busca assegurar acesso e deslocamento adequados de pessoas e bens no espaço urbano municipal (MOURA, 2016, p. 1.080).

Abordando-se incipientemente o que traz a Lei nº 12.587, de 2012, que, por sua vez, estabelece, entre outras coisas, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, percebe-se que esse assunto assume papel condizente com a busca do direito à cidade, pois neste está incluído o acesso à mobilidade urbana adequada. O artigo 1º dessa Lei estabelece, em seu *caput*, que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é percebida como instrumento integrante da política de desenvolvimento urbano tratada nos artigos 21, inciso XX e 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2012). Esse último, como visto, está localizado no capítulo destinado à Política Urbana abordada na Constituição Federal, ou seja, a Política Nacional de Mobilidade Urbana é meio para consecução do direito à cidade e do direito à moradia digna.

O parágrafo único do mesmo artigo legal acima citado estabelece que a Política Nacional de Mobilidade Urbana ora abordada deve respeitar o exposto no inciso VII do artigo 2º e no §2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2012). Nesse contexto, observa-se, primeiramente, que a política destinada à mobilidade urbana desempenha papel crucial no desenvolvimento pleno das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, pois o inciso

VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que deve ter seu conteúdo respeitado pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, refere-se a uma diretriz geral para consecução dos princípios ora referidos, especificamente relacionado à procura pela “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (BRASIL, 2001).

Quanto ao respeito devido, pela mesma política voltada à mobilidade urbana, ao previsto no artigo 40, §2º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), conclui-se que a política em comento deve estar inserida no plano diretor e deve englobar a integralidade do território municipal, ou seja, deve garantir a democratização no acesso à mobilidade urbana, mostrando-se congruente com o caráter coletivo do direito à cidade.

Embora haja evolução, em alguns setores, da busca por maior equidade quanto a direitos que conformam o direito à cidade, existe ainda lacuna em sua real garantia. Afinal, o direito retratado abrange, ademais de moradia e mobilidade urbana, o acesso a opções de lazer, a oportunidades de trabalho, e, de mais a mais, aos benefícios diversos da urbanização, entre os quais a moradia em vias adequadas, a prestação de serviços de coleta de lixo e esgotamento sanitário, etc. Esses dois últimos serviços são essenciais para manutenção da saúde, e, especialmente o último, conforme visto, ainda é negado a considerável número de domicílios permanentes em Fortaleza, onde ao estrato social inferior é, geralmente, negado o amplo gozo do direito à cidade.

### 3 A GENTRIFICAÇÃO EM FORTALEZA-CE

Uma vez abordados o processo de urbanização excludente no cenário brasileiro e a conceituação de direito à cidade nos capítulos anteriores, é importante que se passe agora a discorrer sobre o fenômeno da gentrificação, conceituando-o e demonstrando seus efeitos sobre a efetividade do direito à cidade, além de sua relação com a urbanização nacional. Depois disso, abordar-se-ão os aspectos da gentrificação em Fortaleza.

#### 3.1 Conceituação de gentrificação

Inicialmente, cumpre tratar da origem do termo gentrificação, cuja autoria se atribui à socióloga britânica Ruth Glass, em 1964, ao tentar caracterizar o que vinha acontecendo em Londres. A socióloga em questão observava uma circunstância na qual, em 1963, sobressaía um cenário urbano londrino próspero, em que havia a justaposição entre o velho e o novo. No Centro de Londres, especialmente, surgia abundância de prédios comerciais, como restaurantes, bares e supermercados, além de veículos automotores, em que se dava a diversificação dos bens e serviços de consumo (GLASS, 1964, p. 13-14).

No cenário ora exposto, ficava claro, para a socióloga, a ineficiência no desenvolvimento urbano londrino, ademais de haver decréscimo na população do Município, enquanto a extensão territorial metropolitana se expandia. Apesar de haver movimento de deslocamento populacional, forçado ou voluntário, para regiões cada vez mais distantes do centro de Londres, em uma crescente suburbanização, a região central mantinha-se como ponto de concentração das atividades profissionais ou para o fornecimento de serviços na cidade. Isso tudo ocorria em período de crescente urbanização, em que mesmo o espaço rural circundante era invadido pelas facilidades urbanas, tomadas sob os aspectos econômicos e culturais, como resultado de planos reformistas arquitetados no período entre as duas Grandes Guerras Mundiais e que se prolongou no pós-Segunda Guerra (GLASS, 1964, p. 15-17).

Dada a valorização das terras de Londres, decorrente da demanda inerente ao *laissez-faire* liberal-capitalista, houve a invasão dos bairros londrinos, então ocupados pela classe operária, por integrantes das classes médias, fossem essas altas ou baixas. Havendo a

expiração do arrendamento das residências destinadas à habitação da classe socioeconômica mais baixa, operária, sobrevieram reformas, e mesmo divisões, de modo que as residências se tornavam caras e elegantes, com incremento exponencial do valor de mercado, mesmo com a redução de suas dimensões (GLASS, 1964, p. 18).

A partir da valorização do Centro londrino e de outras localidades em Londres, ocorreu o que Ruth Glass denominou gentrificação, a qual, iniciada em um distrito, se espalhava rapidamente aos demais, até que todos, ou, pelo menos, a maioria da classe operária anteriormente ocupante desses locais, fosse deslocada. Rareavam-se os enclaves sociais de baixa renda, por exemplo, em Chelsea e Hampstead, bairros cujo controle foi assumido pela classe média-alta, como consequência de pressões políticas, demográficas e econômicas (GLASS, 1964, p. 18-19).

Ruth Glass, portanto, percebeu que as transformações ocorridas em Londres constituíam ações pontuais provocadas por agentes privados pertencentes a movimentos da classe média londrina, que buscavam retomar as regiões centrais, com consequente valorização econômica delas (UCHÔA, 2014, p. 48). Tratou-se, pois, de verdadeira expulsão dos antigos moradores de imóveis deteriorados localizados nas áreas centrais da cidade, que, após sua recuperação, passaram a ser ocupados por novos moradores, com melhores condições financeiras (SABATINI; ROBLES; VÁSQUEZ, 2009, p. 19).

O fenômeno narrado supra, segundo o entendimento da socióloga, consubstanciou-se como movimento de estratos populacionais pertencentes às classes média e alta. Esses estratos sociais que, em princípio, haviam abandonado as edificações localizadas no centro londrino, passaram a realizar ações modificadoras nesse cenário urbano, o que resultou em revalorização das edificações do centro da capital inglesa. Com o acréscimo de valor desses imóveis e a expulsão dos mais pobres, que passaram a ser os ocupantes do espaço antes esvaziado, as classes sociais mais altas buscaram beneficiar-se do fato e residir novamente naquele espaço.

Abordada a conceituação de gentrificação dada por Ruth Glass, importante tratar do entendimento de Neil Smith (2007, p. 17-19), para quem a gentrificação está relacionada à desigualdade na produção espacial ou no desenvolvimento geográfico e, assim como a renovação e a reestruturação urbanas, relaciona-se à diferenciação espacial, com objetivo de dispor de frações territoriais para um período futuro de expansão e acumulação do capital. De



acordo com essa percepção, para o objetivo favorável ao capital, não há necessidade de recorrer-se à expansão geográfica ou territorial, uma vez que se pode lançar mão da diferenciação espacial.

Como meio de evitar a incidência da gentrificação, há a necessidade de participação dos vários setores sociais na gestão urbana, com intuito de democratizá-la, como observado no Capítulo 2. Em busca do objetivo delineado e tendo por fim uma reforma urbana, mais precisamente uma revolução, tendente a garantir maior igualdade no gozo dos benefícios da urbanização, Henri Lefebvre (2008) defendeu a participação ativa da classe operária, combativa da organização urbana excludente que a ela se busca impor pela elite política.

No mesmo sentido do esposado por Neil Smith, Furtado (2014, p. 341) considera a gentrificação como resultado de mudanças concernentes à reorganização espacial para fins produtivos, de circulação e consumo de mercadorias, bem como a aspectos relacionados à qualidade, composição e distribuição da força laboral. O processo de gentrificação está amplamente ligado, nessa linha, à reestruturação urbana e a outros fatores. Ou seja, a gentrificação não se confunde com a reestruturação urbana, mas é consequência desta, e, nesse aspecto, diferencia-se da ideia de Uchôa (2014, p. 48), para quem a requalificação urbana e a gentrificação são sinônimos.

Em último caso, o que se depreende da ilação feita por Neil Smith, complementada por Furtado, é que a gentrificação é consequência de ações provocadas pelos interesses corporativos, de natureza capitalista e neoliberal, que transformam o território, dotando-o de espaços condizentes às necessidades do sistema capitalista. Resta inevitável relacionar esse ponto com o afirmado por Milton Santos (1996), quando tratou da urbanização corporativa, por ele definida.

A urbanização denominada de corporativa é a que corresponde à segunda metade do século XX, sendo caracterizada pela existência de superfícies vastas, dentro das quais há vazios, a formarem verdadeiras cidades espraiadas. Nesse tipo de urbanização, fazem-se presentes e prevalecentes os interesses inerentes às grandes empresas, e os recursos públicos são destinados aos investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. A ampla extensão territorial das cidades é consequência da especulação imobiliária, e esta, por sua vez, é decorrente de sua extensão ampla. De maneira conforme, as especulações típicas das

grandes cidades existem em face dos vazios nelas observados, enquanto estes decorrem das especulações (SANTOS, 1996, p. 95).

A partir da especulação, cria-se a escassez, agravando-se a dificuldade de acesso à terra e à habitação, enquanto o déficit residencial gera especulação, e a conjunção destes dois elementos conduz à periferização dos integrantes das classes sociais mais baixas e à ampliação da extensão urbana. Há a presença do modelo conhecido por centro-periferia, no qual os serviços públicos, a abrangerem inclusive os transportes, são mais caros na periferia do que nos centros econômicos das cidades. Nesse modelo, as áreas centrais são cada vez mais beneficiadas pelos serviços e pela infraestrutura, em detrimento das áreas periféricas (SANTOS, 1996, p. 96).

Necessário esclarecer, entretanto, que a especulação imobiliária decorre, segundo Santos (1996, p. 96), da superposição, ao sítio natural, de um sítio social e do enfrentamento entre diversas atividades ou pessoas por uma determinada localização. Os sítios sociais derivam da transformação seletiva das áreas urbanas como resultado do funcionamento da sociedade nelas existente. Com a implementação desses sítios sociais, alguns pontos geográficos passam a ser mais acessíveis que outros, portanto, mais valorizados. As atividades mais dinâmicas, então, procuram instalar-se nos locais mais acessíveis e, no tocante à escolha residencial, os mais ricos buscam os espaços que lhes concedam maior prazer e conveniência, e, assim, pode-se haver variação no valor das localidades em épocas distintas.

A lógica capitalista, que influencia as ocupações dos diversos espaços urbanos, é determinante no planejamento urbano, exurgindo, assim, o que se denominou de planejamento urbano estratégico, abordado mais adiante. Essa influência já foi observada quando da exposição da organização urbana na época imperial, em especial quando tratada a cidade de Fortaleza.

A utilização e exploração seletiva dos espaços com fins de atendimento ao interesse econômico, e, pois, com a construção do sítio social, podem ser exemplificadas pelo que ocorreu em Santa Cruz do Sul. O crescimento citadino de Santa Cruz do Sul foi impulsionado pela industrialização, especialmente pela agroindústria fumageira, atividade preponderante da cidade. Houve verdadeira divisão territorial do trabalho, com aumento dos postos de emprego a partir das atividades do setor econômico predominante, e isso provocou crescente demanda por terras, necessárias à reprodução do capital (SILVEIRA, 2003, p. 71).

Essa demanda crescente por terras foi aproveitada, para ganhos particulares, pelos proprietários de chácaras, áreas situadas entre o campo e o meio urbano da localidade. O resultado foi maior parcelamento das chácaras, movimento iniciado durante o Império brasileiro, para expansão do sistema viário, e devido à incorporação de novos espaços pela cidade. Disso decorreu a valorização dos imóveis, onde antes se situavam as chácaras, além da especulação imobiliária urbana. O crescimento observado decorreu a partir de loteamentos irregulares, que, em prol dos agentes loteadores proprietários das chácaras, foram beneficiados pela instalação de infraestrutura básica, providenciada pelo Poder Público municipal, proporcionando ganhos consideráveis aos proprietários (SILVEIRA, 2003, p. 71-72).

Os proprietários das chácaras em Santa Cruz do Sul desmembravam-nas e comercializavam-nas por etapas, priorizando as áreas mais próximas à zona urbana, para serem mais facilmente valorizadas pela dotação de infraestrutura e de serviços pelo Poder Público municipal. Isso teve por consequência a valorização imobiliária, enquanto as áreas mais afastadas da zona urbana foram desmembradas posteriormente, para sua maior valorização. À classe operária, eram destinadas moradias em áreas mais afastadas do núcleo central, mediante loteamentos irregulares e clandestinos, destituídos de infraestrutura básica, ou mesmo regiões fora dos limites territoriais urbanos. Ocorria, portanto, segregação territorial (SILVEIRA, 2003, p. 73-74).

Não bastasse a atuação do Poder Público direcionada à construção de equipamentos urbanos em prol do grande capital, consoante expressado no Capítulo inicial, ele figura, de igual forma, como agente criador de escassez, estimulando a especulação e fomentando a formatação de espaços vazios no interior das cidades. Referida atuação do Estado é aproveitada pelo capital, o qual busca majorar seus ganhos econômicos mediante o uso de mecanismos provocadores da valorização imobiliária.

Acresça-se que, por não lograr êxito na resolução do problema da moradia, a Administração Pública destina as periferias aos economicamente menos favorecidos, maximizando sua pobreza, por terem de arcar com custos ainda mais altos para transporte e os serviços essenciais não oferecidos pelo Poder Público. Essa dinâmica urbana brasileira, como visto no Capítulo antecedente, acaba por negar o direito à cidade aos socioeconomicamente desfavorecidos, por não lhes conceder os serviços públicos essenciais e o acesso à cidade e seus benefícios. Embora prometa resolver problemas urbanos, a Administração Pública cria-

os, como, por exemplo, quando da implantação do Banco Nacional de Habitação (BNH), sob argumento de busca pela melhoria das condições de moradia dos habitantes urbanos (SANTOS, 1996, p. 111).

Referido Banco destinou-se, no entanto, ao preparo das cidades para exercer seu papel em concordância com a fase capitalista monopolista que se vivenciava na época, a de prevalência das grandes empresas. Houve, para a construção das moradias pelo BNH, o uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Essa contribuição dos trabalhadores foi motriz no papel modernizador da economia e custeou os equipamentos dos centros urbanos, utilizados para o atendimento dos interesses das grandes corporações, com melhoria da infraestrutura e financiamento da edificação de apartamentos e casas destinados, sobretudo, às classes médias, pois os programas destinados ao atendimento das necessidades de moradia das classes mais baixas só passaram a ter previsão posteriormente (SANTOS, 1996, p. 111).

Os conjuntos residenciais, financiados com recurso público, mas executados por empresas privadas, eram instalados nas áreas periféricas urbanas, sob argumento dos preços mais baixos dos terrenos. Ao término, em caso de instalação de infraestrutura no local, ocorria a valorização dos terrenos circunvizinhos, de modo a estimular seus proprietários à espera especulativa. Sobrevieram novos vazios urbanos, e a população necessitada de moradia, ao não poder arcar com os preços cobrados, deslocou-se para regiões mais distantes, ampliando-se o processo de periferização (SANTOS, 1996, p. 111-112).

Percebe-se a possibilidade de atuação efetiva do Estado na configuração da gentrificação, e, ainda, no favorecimento aos interesses econômicos do mercado imobiliário, de empresas e integrantes das classes socioeconômicas mais altas, por intermédio das políticas urbanísticas utilizadas. Entretanto, não se pode desconhecer que a requalificação urbana pode favorecer alguns interesses coletivos, como mobilidade urbana e, por meio de instalações turísticas e industriais, pode gerar postos de trabalho. Ocorre que, mediante isso, deve-se buscar medidas de mitigação de possíveis efeitos provocados por gentrificação, como a expulsão de residentes mais pobres das localidades valorizadas.

Se, inicialmente, Ruth Glass (1964) compreendeu a gentrificação a partir da iniciativa de classes sociais médias e altas na reocupação do centro do núcleo urbano com sua reestruturação, Milton Santos (1996) entendeu o fenômeno como resultante da urbanização

em favor do grande capital e da conformação urbana às necessidades das grandes empresas, ou seja, com efetiva participação estatal, o que pode ocorrer mediante instalações de infraestrutura, ou a concessão de demais benefícios, ou mesmo em decorrência do planejamento urbano realizado com esse intuito.

Apesar das diferenças nas tratativas de ambos autores, decorrentes sobretudo das diferenças nas realidades apresentadas, os dois não negam a participação nessa dinâmica dos habitantes das classes média e alta, especialmente quando da escolha do local de moradia, ou, ainda, pela utilização de mecanismos de valorização imobiliária, não devidamente combatida pelo Poder Público, a despeito da necessidade de observância das funções sociais da propriedade e da cidade, já abordadas.

Quanto à evolução da conceituação e qualificação da gentrificação, mutáveis ao longo do tempo, Alves (2017, p. 2) expressa que, nos estudos acadêmicos iniciais, o foco era quanto aos aspectos de onde ela ocorria e de quem eram os agentes gentrificadores, e se relacionavam os referidos processos com uma amplitude maior de transformações econômicas e nas ocupações, além de se referirem a aspectos habitacionais. Os estudos mais recentes, por outro lado, entendem a gentrificação como consequência de políticas neoliberais favoráveis à especulação imobiliária e à própria gentrificação, além de não a limitarem ao aspecto de moradia, à requalificação habitacional. Os estudos passaram a conceber a gentrificação quanto aos usos de natureza não residencial, como em relação a comércio, lazer, etc.

Na discussão acerca de resultados positivos ou negativos provindos da transformação territorial, e, ainda, de questão referente à presença ou ausência de participação estatal quanto aos processos transformadores de degradadas áreas urbanas, Alves (2017, p. 2) retrata três abordagens, com as duas primeiras em sentidos claramente opostos, enquanto a terceira tem caráter neutro e dependente de análise minuciosa e particular.

A primeira das abordagens percebe o processo como solução para as áreas degradadas, por intermédio de atuações do mercado e das parcerias público-privadas e, nesse contexto, sobrevêm consequências positivas da decorrente gentrificação, como agente dinamizador da economia local e favorecedor da requalificação urbana (ALVES, 2017, p. 2). Como exemplo dessa primeira abordagem, há, atualmente, em Fortaleza, o interesse do governo municipal em revitalizar o bairro da Praia de Iracema, de modo a retomar sua atratividade comercial e turística. Com esse intuito, o governo municipal decidiu pela concessão de alguns benefícios

aos negócios que se instalarem no bairro, em 2018. Esses negócios beneficiar-se-ão de isenção fiscal, nos seguintes moldes: redução de 95% do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), enquanto o Imposto sobre Serviços (ISS) será minorado de 5% para 2%. Com esse intuito, mapearam-se os dez maiores imóveis do local, para estimular-se sua reocupação (FONTENELE, 2018).

Em sentido oposto, há a posição que aborda a gentrificação e o crescimento advindo dela como resultados de políticas neoliberais e de caráter revanchista, objetivando-se o fornecimento de subsídios a empresas do setor imobiliário, com o conseqüente deslocamento provocado aos residentes e às empresas economicamente mais frágeis dos locais requalificados (ALVES, 2017, p. 2).

A terceira abordagem expressa a necessidade de procedimentos avaliativos que possibilitem uma conclusão sobre a natureza das conseqüências, se positiva ou negativa, admitindo-se a possível existência de políticas públicas, em face de resultante gentrificação, que se destinem a auxiliar e permitir continuidade da instalação dos anteriores ocupantes, economicamente menos favorecidos, nas áreas valorizadas (ALVES, 2017, p. 2-3).

Apesar das possíveis conseqüências negativas advindas da gentrificação, ela é reversível, e admite a possibilidade de existirem verdadeiros enclaves nos centros urbanos, ou seja, espaços nas áreas revalorizadas em que figuram habitações de baixo custo ou irregulares. Nesse ponto, não há completa expulsão dos habitantes de mais baixa renda desses locais (FURTADO, 2014, p. 342-343).

Entretanto, por outra senda, habitações irregulares que possam subsistir nesses locais não permitem o gozo amplo de seus moradores aos benefícios provindos da dotação de infraestrutura e serviços públicos ou à moradia digna, isto é, o gozo amplo do direito à cidade, que, conforme visto, deve ser objetivo da Política Urbana instaurada pela Constituição de 1988 e exposta mais claramente ao longo do Estatuto da Cidade, devendo-se buscar meios para consecução das funções sociais da cidade.

Apesar de, para fins do presente trabalho, buscar-se, inicialmente, definição uniforme de gentrificação, aplicável a qualquer cenário, essa tarefa não se mostra possível. Portanto, há de se indagar quais diferenças podem existir em sua configuração, em determinado espaço e tempo, em consonância com o exposto por Alves (2017). Pode-se, por essa análise, melhor entender o ocorrido na cidade de Fortaleza, cujas características serão abordadas mais adiante.

Ao tratarem, com especificidade, da gentrificação latino-americana, Sabatini, Robles e Vásquez (2009, p. 18-19) admitem que, ao contrário do conceito clássico elaborado por Ruth Glass em 1964, e mesmo do que ocorreu em Fortaleza à época do Império, o fenômeno na América Latina não costuma acontecer nas áreas geograficamente centrais, mas, antes, na periferia e nas áreas internas. Outrossim, apesar de referidas frações territoriais passarem a ser ocupadas por pessoas de melhores condições financeiras, de classes média e alta, a expulsão dos moradores de estratos sociais mais baixos não é resultado necessário. Isso é o que denominam gentrificação sem expulsão.

A percepção da possibilidade de permanência de antigos moradores, de classes sociais mais baixas, nas áreas valorizadas, exposta acima, se coaduna com o disposto por Furtado (2014), retro mencionado, quanto aos enclaves de habitações populares ou irregulares que possam subsistir nessas regiões, e por Alves (2017), quando aborda a possibilidade de existência de políticas públicas que permitem a manutenção, no espaço valorizado, de seus antigos ocupantes de baixa renda.

Quanto à localização da gentrificação dos países menos desenvolvidos, geralmente ocorrida nas áreas periféricas, Furtado (2014, p. 354) exemplifica a situação pelo que ocorreu na localidade de Dona Teodora, em Porto Alegre, com início em 1940. Com a densificação da área do centro da Capital gaúcha, houve consequente aumento no preço do solo, e muitas indústrias deslocaram-se ao subúrbio da cidade. Este foi dividido em dois setores: o primeiro com as terras mais caras, com instalação das indústrias, e que não sofria com alagamentos, e o segundo, invadido por trabalhadores, com residências próximas às indústrias em que trabalhavam, geralmente em favelas, em regiões passíveis de alagamento. Neste setor, havia o depósito e a queima de lixo da cidade. Porém, em 1969, construiu-se na região mais pobre um dique, prevenindo o local das constantes enchentes, resultando em valorização comercial da área e na realização de investimentos em infraestrutura, para atrair indústrias.

Com a requalificação e valorização da área antes desvalorizada, pela incidência das forças de mercado, houve erradicação dos mais pobres, seja por vias judiciais, mediante ações de despejo, seja pelo uso da força, ou até pela negociação. A contribuição do Poder Público ocorreu pela destinação da área antes desvalorizada a indústrias (FURTADO, 2014, p. 355), por intermédio de dispositivos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), em 1979, mais diretamente em seu anexo 1 (PORTO ALEGRE, 1979).

Pelo exposto, foi facilitada a tarefa de remoção de favelas, na supracitada região de Dona Teodora, para implantação das indústrias, já que as ocupações irregulares não eram passíveis de regularização, pelo fato principal de que o PDDU previu a alteração da destinação da área, para abrigar a instalação de atividades industriais. Nos anos 1980, algumas áreas foram direcionadas à moradia das classes mais abastadas, apesar de sua resistência em viverem próximo às favelas. A partir dos anos 1990, com novas intervenções, como terraplanagem, as áreas, então ocupadas por favelas, foram submetidas ao uso comercial, o que valorizou o solo. Os apartamentos localizados ali foram retomados mediante ações judiciais e, depois, negociados, havendo proliferação de habitações para pessoas de classes média e alta. Houve segregação espacial dos mais pobres (FURTADO, 2014, p. 355-357).

A atuação do Poder Público no processo de gentrificação e em favor das classes mais ricas e influentes vem à tona com o exposto acima. O que ocorreu na região de Dona Teodora, em Porto Alegre, foi que a legislação de planejamento urbano, mais especificamente o Plano Diretor (PORTO ALEGRE, 1979), alterou a destinação de uma área antes desvalorizada, na qual se situavam moradias populares de ocupação irregular, para que se instalassem indústrias. Entretanto, essa mesma área passou, posteriormente, a prover moradias para integrantes das classes média e alta, ou seja, houve retorno parcial de seu destino à habitação, além de possibilitar o funcionamento de atividades comerciais.

A legislação de planejamento urbano, mais precisamente o PDDU de Porto Alegre, foi utilizada, no exemplo acima, para valorização imobiliária de toda a área e, conseqüentemente, para facilitar o processo de sua ocupação pelos setores sociais da elite socioeconômica, primeiramente para instalação de atividades econômicas mais privilegiadas, e, depois, para moradias do estrato social mais alto.

A situação observada na região gaúcha, no que toca à retomada de imóveis revalorizados, localizados em área privilegiada, por pessoas de estratos sociais mais elevados, assemelha-se parcialmente ao ocorrido em Londres e que possibilitou a construção teórica de Ruth Glass (1964) sobre a gentrificação. Especificamente quanto à participação do Poder Público no que toca às mudanças provocadas no PDDU, para alterações na destinação da área, primeiramente para instalação de indústrias e, posteriormente, para possibilitar habitação de integrantes da elite social, conforma-se à ideia de gentrificação de Neil Smith (2007), complementada por Furtado (2014), relacionada à instrumentalização e diferenciação espacial para atendimento das demandas capitalistas.



Sobre a qualificação da gentrificação na América Latina, Perren e Cabezas (2016, p. 169-170) elencam elementos a serem considerados. Entre esses, estão: a demanda do capital por sua reciclagem, com exploração de novos nichos; o percebimento de agentes gentrificadores não limitados às classes sociais altas, por abrangerem as médias, as quais buscam, mediante suas escolhas de consumo, se diferenciarem; as mudanças levadas a cabo nas paisagens urbanas, não só no que concerne à infraestrutura e à arquitetura, mas à própria mudança na destinação do uso das áreas e edificações; e a influência dos governos locais, favorecedores dos atos do capital imobiliário, em troca do investimento realizado por este no território local.

Em face da gentrificação latino-americana, o resultado natural, diante da implementação de políticas públicas favoráveis às demandas do capital e dos estratos sociais mais favorecidos, é o deslocamento dos mais pobres, a quem se impede de exercer, nessas áreas requalificadas, suas atividades econômicas, especialmente as informais. Denota-se, de acordo com essa linha, a chamada modernização seletiva, pela qual só se beneficiam os novos tomadores do espaço, em prejuízo dos expulsos dele (PERREN; CABEZAS, 2016, p. 171).

Sobre as várias configurações que pode apresentar a gentrificação, Arreortua (2013, p. 283-285) menciona a inexistência de um modelo único de gentrificação latino-americana, e diferencia a ocorrida na América do Norte e na Europa Ocidental da que se passa na América Latina. Aquela aborda transformações espaciais ocasionadas por atividades condizentes a serviços especializados e à demanda habitacional da nova classe média, enquanto nesta, com o que concordam Perren e Cabezas (2016, p. 169), há possibilidade de alteração funcional das edificações, que pode decorrer, inclusive, da mudança na legislação de uso e ocupação do solo e no plano diretor. Como exemplo, Arreortua (2013, p. 285) cita que um edifício habitacional pode, posteriormente, ter seu uso modificado para fins comerciais. Não deixa de lado, ainda, a valorização urbana decorrente da revalorização e embelezamento do patrimônio histórico pelo Poder Público.

A revalorização do patrimônio histórico, acima citada, pode ocorrer mediante a revalorização da imagem urbana, pelas autoridades locais, que procedem à recuperação urbana de áreas centrais, com busca de aperfeiçoamento da segurança, melhoramento e manutenção de praças e parques públicos. Com esse intuito, procede-se à expulsão dos comerciantes populares ilegais e dos indigentes, já mencionada por Perren e Cabezas (2016), e socorre-se ao embelezamento da cidade. Pode-se, ainda, pelo intervencionismo no

patrimônio histórico da cidade, torná-lo atraente ao investimento estrangeiro, como ocorreu em Porto Alegre e Salvador. Uma vez garantida a atratividade ao capital alienígena, há investimentos em hotéis, lojas de vestuário, dentre outros estabelecimentos, com oferecimento, pelo Poder Público, de facilidades, como isenções de tributos, alteração na destinação do uso do solo e estímulos à oferta e à demanda (ARREORTUA, 2013, p. 285-286).

Apesar da possibilidade de atuação estatal de modo a contribuir com a gentrificação, em especial com a probabilidade de expulsão dos anteriores habitantes financeiramente menos favorecidos de determinadas regiões, há, todavia, espaço para combater a expulsão dos mais pobres. Sabatini, Robles e Vásquez (2009, p. 18-19) defendem que a gentrificação latino-americana é aberta a políticas urbanas que considerem a integração social. Retratam que, apesar das construções de condomínios fechados e centros comerciais, dentre outros empreendimentos, serem voltadas às classes médias e altas, não há de ocorrer necessariamente a expulsão dos antigos moradores das periferias urbanas, o que já pode ser observado nas maiores cidades latino-americanas. Possível, pois, a convivência de estratos sociais diversos nas zonas espaciais periféricas que ganham maior atratividade ao capital.

Fator propulsor da gentrificação é a industrialização brasileira. Entre 1945 e 1980, o Brasil passou por momento de considerável crescimento de seu mercado interno, com relevante majoração das taxas do Produto Interno Bruto (PIB). O processo de industrialização era acelerado e havia divisão social do trabalho. Os constantes deslocamentos populacionais em direção às grandes cidades, principalmente metrópoles, em busca de melhores condições de emprego, engendraram taxas crescentes de trabalhadores urbanos assalariados. Observou-se a concentração, nesses grandes polos urbanos, de renda e de população, com elevado número de trabalhadores com baixa remuneração, em empregos demandantes de baixo grau de capacidade, em um cenário urbano caracterizado pela segregação espacial, com existência de periferias urbanas, mais concentradas nos centros urbanos (CAIADO, 1998, p. 458-459).

Com a conseqüente majoração da pobreza e das desigualdades sociais, as populações de segregados espaciais passaram a habitar áreas sem acesso à infraestrutura básica, ao mercado formal de habitação e aos serviços essenciais. O espaço citadino regia-se pela lógica da acumulação, com a presença de mecanismos causadores da valorização imobiliária, sem que houvesse interesse legítimo na regulação do solo. Acarretava-se, por conseguinte, a intensificação da fragmentação e da segregação do espaço urbano. A ilegalidade da moradia

era crescente e contava com a conveniência do Poder Público, para buscar a satisfação da habitação dos mais pobres e possibilitar maiores margens de lucros ao capital imobiliário (CAIADO, 1998, p. 459-460).

A exclusão à habitação formal e adequada dos estratos sociais desfavorecidos era decorrente, em parte, da política habitacional promovida pelo Estado, referente à construção dos conjuntos habitacionais, que se formavam em áreas periféricas, sem acesso à infraestrutura básica ou aos serviços públicos essenciais. Por intermédio dessa política habitacional, o Estado promovia a valorização dessas áreas periféricas, o que acarretava a exclusão habitacional referida. A essa parte da população, restou o recurso à produção informal de moradias em favelas, cortiços ou loteamentos irregulares. Uma vez que os serviços essenciais passaram a ser fornecidos regularmente, valorizaram-se essas áreas, o que carrou nova exclusão dos mais pobres (CAIADO, 1998, p. 462).

Mostra-se cíclica a periferização das cidades no espaço urbano brasileiro. Quando ocorre o crescimento urbano, a consequência natural é que áreas, até então periféricas, passem a ser buscadas por pessoas e empresas de maior capacidade financeira. Iniciada essa busca, o capital, com inclusão do mercado imobiliário, age de forma a requerer, do Poder Público, que essas áreas passem a ser dotadas continuamente de melhor infraestrutura, o que causa valorização, de maneira que o resultado natural seja uma nova periferização. Significa que a periferia, até então instalada, passa, pelo interesse do mercado, a ser área valorizada, e, a partir do fato, os deslocados dessas regiões socorrem-se a novas áreas, mais uma vez destituídas de infraestrutura e serviços básicos, formando-se nova periferia, ciclo que se repete continuamente.

Ademais, o Poder Público contribui para a gentrificação, ao longo da urbanização brasileira, não só mediante políticas habitacionais configuradas pela construção de conjuntos habitacionais e de incentivo a programas de financiamento de moradias, como o “Programa Minha Casa Minha Vida”, mas pela omissão, percebida quando de sua inércia quanto à construção, pelos mais pobres, de habitações irregulares e inadequadas, que não respeitam os ditames do ordenamento do solo urbano. Mesmo quando providencia o fornecimento de serviços públicos essenciais e de equipamentos urbanos em regiões periféricas, a Administração Pública contribui para valorização das áreas e sua atratividade ao mercado, o que geralmente causa a expulsão dos mais pobres.

Conforme já exposto, a gentrificação pode ser impulsionada pelo planejamento urbano, especialmente se neste houver prevalência de interesses empresariais. Sobre esse aspecto, Machado e Piccinini (2017, p. 2-3) expressam que o urbanismo hodierno neoliberal se utiliza de estratégias de planejamento estratégico empresarial, de modo a buscar dotar a cidade de uma imagem como competitiva e aprazível. A mobilidade urbana ganha um aspecto de centralidade, e as obras destinadas a esse fim, além de contarem com altos investimentos financeiros, demandam remoções e desapropriações dos pertencentes às classes sociais de baixa renda. Pode, inclusive, contar com alterações nas destinações de uso das áreas, mediante previsões nas legislações de planejamento urbano, o que resulta em valorização ou revalorização dessas parcelas territoriais. Dá-se, pois, sua gentrificação. No caso da Copa do Mundo de futebol de 2014, realizada no Brasil, por exemplo, socorreu-se à flexibilização legislativa e aos planos de regulação, para lograr-se realizar as obras necessárias ao evento.

O foco do planejamento urbano estratégico sob o viés empresarial, segundo a lógica acima esposada, é o ganho de competitividade global da cidade, disposta a constituir-se em cenário de investimentos, tecnologia e conhecimento gerencial, novas indústrias e novos serviços, empregos qualificados, e preços e qualidade dos serviços. Nesse viés, a cidade é percebida como agente econômico, e as intervenções urbanas têm como fim último o favorecimento aos interesses das grandes corporações multinacionais (MACHADO; PICCININI, 2017, p. 5-7).

Deixa-se de lado, quando aplicável o planejamento urbano supracitado, por conseguinte, o gerenciamento urbano regulatório, em que se busca o equilíbrio nos resultados da urbanização pela concessão de benefícios a todas as classes de agentes urbanos, para que o gerenciamento do espaço urbano seja pautado pelas demandas do mercado. Assim, ao invés de o Estado buscar a garantia da justiça social, oferece vantagens à iniciativa privada, como isenções tributárias, instalação de infraestrutura adequada e modificações no plano diretor (MACHADO; PICCININI, 2017, p. 7-8).

A competitividade típica do capitalismo é força motriz na construção da gentrificação no território de uma cidade. Sob um viés, há necessidade de buscar-se atrair investimentos de grandes indústrias e empresas fornecedoras de serviços, uma vez que é papel do Estado criar oportunidade de emprego para a população e a atratividade de investimentos, como no caso exposto dos incentivos para reocupação e revitalização da Praia de Iracema, em Fortaleza. Entretanto, se por um lado, é favorecida a criação de postos de trabalho e a revitalização de

áreas degradadas, por outro, percebe-se a possibilidade de isso provocar majoração da pobreza dos estratos sociais mais baixos e de menor qualificação educacional e profissional, bem como se impedir o acesso dessa parcela da população urbana à moradia adequada, a contar com a prestação de serviços essenciais e de importantes equipamentos urbanos.

Ao Estado cabe a busca de mecanismos de mitigação dessa exclusão provocada pelos efeitos da gentrificação, especialmente mediante previsões legislativas nos diplomas de planejamento urbano e nas leis orçamentárias, além da utilização efetiva de mecanismos de combate ao uso abusivo do direito de propriedade, mais à frente abordados, para possibilitar o acesso das classes sociais mais baixas aos benefícios ocasionados pela urbanização.

É possível definir-se a gentrificação, especialmente a ocorrida no Brasil, pela valorização econômica de uma determinada área, que passa a ser atrativa a classes sociais mais elevadas e ao capital em geral, concentrando instalação de infraestrutura e serviços pela Administração Pública. Apesar de não ser necessária a imediata expulsão de classes sociais mais baixas das localidades que passam pela gentrificação, é inegável que se torna mais difícil a elas arcarem com suas permanências nessas regiões.

### **3.2 Legislação municipal de Fortaleza e o planejamento urbano em face do direito à cidade**

Ao tratar da gestão urbanística municipal, e tendo-se por base os dispositivos de legislação interna e internacional relacionados aos direitos à cidade e à moradia adequada, o Plano Diretor, principal documento da ordenança urbanística municipal, precisa abranger os interesses citadinos integralmente. Assim, há de satisfazer necessidades de lazer, segurança, sustentabilidade, educação, e demais aspectos, além das questões referentes a cada subdivisão, de modo a contemplar suas necessidades específicas (PORTO, 2012, p. 146). Reforça-se o já disposto pela Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Agenda Habitat, quanto aos requisitos necessários para configuração da moradia adequada. Esta, por sua vez, é decorrente do exercício do direito à cidade.

Com base nesse marco conceitual e normativo, no presente tópico são desenvolvidos alguns aspectos do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, junto com alguns dispositivos da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, objetivando analisar a relação destes instrumentos com o direito à cidade, ou seja, sobre como a legislação municipal pode, por meio das suas previsões, contribuir com a satisfação do direito à cidade. Após, abordam-se questões do

planejamento urbano fortalezense para, enfim, tratar de dois casos práticos da cidade de Fortaleza referentes à mesma área, a Vila Vicentina.

### *3.2.1 O Plano Diretor Participativo de Fortaleza e a satisfação do direito à cidade*

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (Lei Complementar nº 062/2009) deixa claro, em seu artigo 2º, que sobre o planejamento urbano municipal incidem as legislações orçamentárias, quais sejam, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei anual do orçamento municipal, as que, por sua vez, devem ser orientadas “pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas prioritárias” constantes no Plano (FORTALEZA, 2009). Nesse sentido, o planejamento urbano de Fortaleza depende, na consecução da política urbana, da previsão orçamentária destinada a referido fim. Portanto, caso o Plano Diretor trate da necessidade, em determinadas zonas, de obras destinadas, por exemplo, ao saneamento básico, estas se limitam ao previsto nos ordenamentos orçamentários.

Quanto aos princípios inerentes à Política Urbana municipal de Fortaleza, os quais claramente têm de estar em consonância com aqueles apregoados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o artigo 3º do Plano Diretor, com seus incisos, expõe quais são: funções socioambientais urbanas; função social da propriedade; gestão urbana democrática; e equidade (FORTALEZA, 2009).

O cumprimento de funções socioambientais urbanas, por sua vez, relaciona-se com a obediência à função social da cidade, devido à necessidade da manutenção do meio ambiente sustentável, da facilitação do acesso aos instrumentos urbanos e aos serviços públicos, etc. Esse ponto é observado no §1º do artigo 3º do Plano Diretor fortalezense (FORTALEZA, 2009), o qual prescreve que há cumprimento das mencionadas funções socioambientais urbanas quando respeitadas as diretrizes elencadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade. O dispositivo do Estatuto da Cidade, por sua vez, é o que se refere às diretrizes para persecução dos objetivos da política urbana no que toca à ordenação do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

Os incisos do §1º do artigo 3º do Plano Diretor de Fortaleza ressaltam algumas das diretrizes políticas urbanas do Estatuto da Cidade, para que se alcance o desenvolvimento integral das funções socioambientais urbanas, entre as quais: “promoção da justiça social”,

com erradicação da segregação socioespacial; o direito à cidade, a compreender os efetivos direitos “à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, para gerações atuais e futuras; “preservação e conservação do meio ambiente”, com garantia à totalidade dos habitantes de “um meio ambiente ecologicamente equilibrado”; além do desenvolvimento sustentável, com repartição igualitária dos benefícios urbanos obtidos (FORTALEZA, 2009).

Já mediante o §2º do artigo 3º do Plano Diretor de Fortaleza, estabelece-se, em consonância com o já exposto, que a função social da propriedade se cumpre com o desenvolvimento integral da função socioambiental pela propriedade, a qual, segundo o parágrafo subsequente, é cumprida a partir da observação cumulativa dos seguintes ditames: quando utilizada, a propriedade, em favor do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, além do equilíbrio ambiental; quando esteja em conformidade às exigências relevantes do Plano Diretor; quando assegura aos habitantes urbanos sua qualidade de vida, justiça socioambiental e o desenvolvimento das atividades econômicas; quando respeita o interesse coletivo, mediante observância dos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, em coerência com o Plano Diretor e a legislação dele decorrente; quando observado o acesso democrático ao solo urbano e à moradia; e quando o imóvel não seja utilizado com fins de retenção especulativa (FORTALEZA, 2009).

Conforme exposto, a urbanização segregacionista prevalecente na história brasileira, e particularmente em Fortaleza, é incompatível com os objetivos inerentes à política urbana estipulada como objetivo na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor fortalezense. Não se pode falar em cumprimento de função social diante da existência da propriedade de imóveis vazios destinados à especulação imobiliária, tampouco há respeito ao princípio da função social da cidade quando aos mais pobres se destinam as periferias urbanas ou lhes é ausente o fornecimento de serviços públicos essenciais e de infraestrutura básica, como acesso ao fornecimento de água e à rede de esgoto, apesar de os instrumentos legais ora elencados terem o escopo de buscarem a efetividade no exercício das funções sociais da cidade e da propriedade, de modo a possibilitarem o acesso ao meio ambiente urbano mais equânime e socialmente justo.

Entre outros aspectos, é no contexto de prevenção da exploração imobiliária com fins especulativos, que a propriedade necessita cumprir sua função social, nesta obrigação encontrando seu limite. Essa é a principal diferença observada no Código Civil de 2002

quando comparado ao de 1916. Como afirmado dantes, a partir do neoconstitucionalismo, a legislação civil, em sentido oposto à maior importância e à centralidade concedida à legislação constitucional, teve sua importância reduzida, e, simultaneamente, passou a conformar-se à nova política urbana reclamada pela Constituição Federal, mediante a qual o cenário urbano deve buscar distribuição mais equitativa dos serviços públicos ao longo do território. Ademais, a política urbana deve garantir a gestão urbana democrática, de modo a atender as necessidades cidadinas que porventura passem a existir, principalmente do estrato socioeconômico mais desprivilegiado.

Nesse contexto, o uso inadequado do imóvel deve ser repudiado, em prol da busca do verdadeiro direito coletivo à cidade. O Plano Diretor tem de estabelecer, para tanto, o delineamento dos parâmetros a serem observados no que toca ao planejamento urbano, sem deixar de lado a busca pela justiça social, pelo interesse coletivo, de caráter público, a sobrepor-se ao privado, objetivo que deve ser buscado por qualquer ato administrativo.

Em prol da busca pela justiça social e de prevalência do interesse coletivo, o interesse especulativo do mercado imobiliário deve ser combatido, e a todos, na medida da possibilidade orçamentária do Poder Público, deve ser assegurado o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, sem que a gentrificação ocasionada pela urbanização acabe por expulsar os mais pobres das regiões que passem a ser atendidas por esses equipamentos. A democratização no acesso a esses serviços e à infraestrutura está em consonância com o disposto no Plano Diretor municipal (FORTALEZA, 2009), em seu artigo 5º, incisos I e III.

Ao abordar-se o inciso III do artigo 5º do Plano Diretor de Fortaleza, percebe-se que seu conceito de moradia adequada condiz com aquele já defendido no trabalho, especialmente com os parâmetros tomados pelo regramento internacional. O dispositivo municipal aborda que, entre as diretrizes relacionadas à política habitacional e de regularização fundiária de Fortaleza, está a busca pela minoração progressiva do déficit e da inadequação habitacional, pelo devido “cumprimento da função socioambiental da terra urbana de forma a produzir lotes urbanizados e novas habitações em locais adequados do ponto de vista urbanístico e ambiental” (FORTALEZA, 2009).

Conclui-se que a solução na redução do déficit de moradias deve ser obtida de modo a assegurar-se moradia digna, por provimento de novas habitações urbanisticamente e ambientalmente adequadas, ou seja, que se respeitem as diretrizes do Plano Diretor e,



simultaneamente, seja garantido o acesso à cidade dos grupos a quem essas habitações se destinam, de modo a buscar-se o efetivo direito à cidade. Reforça-se esse entendimento pela redação do inciso VI do artigo 5º do mesmo ordenamento legal municipal, o qual estipula a diretriz, a ser observada quando do provimento de habitação popular pela iniciativa privada, de estímulo à sua produção em zonas dotadas de infraestrutura (FORTALEZA, 2009).

Referente ao cumprimento da função social da propriedade e da utilização adequada do solo, o artigo 57 do Plano Diretor, em seu *caput* e incisos, estabelece que o ordenamento territorial de Fortaleza obedece a algumas diretrizes, entre as quais: o planejamento urbano, com seu controle e ordenamento a respeito do uso do solo e do desenvolvimento municipal, da distribuição populacional e das atividades socioeconômicas ao longo do espaço, devendo evitar o “uso inadequado dos imóveis urbanos em relação à infraestrutura, à zona urbana, ao meio ambiente e à função social” e a utilização do imóvel com caráter especulativo; “incentivo à multiplicidade e interação de diferentes grupos sociais e de usos nas diversas localidades e bairros do território municipal”; e intervenções desenvolvimentistas de natureza urbana, ambiental e socioeconômica em Fortaleza, as quais devem ter sua indução e promoção prioritárias para as regiões da cidade que detenham más condições de habitabilidade, em que resida população de baixa renda (FORTALEZA, 2009).

Deduz-se que o Plano Diretor de Fortaleza busca reafirmar a necessidade de observância do princípio constitucional da função social da propriedade, e, por conseguinte, planeja impedir a retenção imobiliária especulativa. Além disso, busca-se a manutenção dos grupos sociais menos favorecidos nas diversas localidades da cidade, inclusive em detrimento de possível gentrificação ocasionada pela urbanização, de modo a assegurar-se suas moradias em condições urbanas adequadas, condizentes com o real aproveitamento do direito à cidade. Mostra-se a oposição à lógica antecedente de construção de conjuntos habitacionais em regiões afastadas do acesso efetivo à cidade, sem prestação de serviços públicos adequados. Isso está conforme o que se denominou, no tópico anterior, de gentrificação sem expulsão.

Com esse mister, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Fortaleza, Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, que regulamenta o Plano Diretor, prevê como exceção, no âmbito da política habitacional municipal, o recurso aos Reassentamentos Populares, no parágrafo único do artigo 32 (FORTALEZA, 2017), e na forma do artigo 191, inciso I da Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOM) (FORTALEZA, 1990). Assim, segundo o dispositivo da LUOS, fica “vedada a remoção de moradores decorrente da

urbanização, da regularização fundiária de quaisquer intervenções urbanas realizadas nas áreas onde esteja situada a população de baixa renda”, com exceção do previsto nos dois incisos do dispositivo (FORTALEZA, 2017).

Os dois incisos a tratarem da exceção abordada acima preveem a permissão da remoção dos moradores de baixa renda dessas áreas em duas situações: quando em presença de áreas de risco, o que gera a obrigação do Governo Municipal em providenciar o assentamento dessa “população no próprio bairro ou nas adjacências, em condição de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal”, e quando a remoção “seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo” com a população atingida, consubstanciada por no mínimo dois terços de seus componentes, sendo assegurado o reassentamento no mesmo bairro (FORTALEZA, 2017).

Como o parágrafo único do artigo 32 do Plano Diretor chamou atenção para o previsto no artigo 191, inciso I, da LOM, deve-se trazê-lo à tona. O dispositivo legal prevê que cabe à política de desenvolvimento urbano executada pelo Município assegurar “a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo” em duas situações (FORTALEZA, 1990), as quais coincidem com as duas circunstâncias elencadas no parágrafo único do artigo 32 da nova LUOS fortalezense (FORTALEZA, 2017).

Percebe-se, por conseguinte, que à população reassentada em face da urbanização ou da reurbanização, cabe o direito de participação efetiva na tomada de decisão, pois deve, necessariamente, ser consultada, e, ademais, seu reassentamento deve ser realizado no mesmo bairro ou próximo a ele. Isso visa garantir a manutenção dos laços sociais estabelecidos entre os moradores da área e a vizinhança, aspectos a serem considerados na observância dos direitos à cidade e à moradia digna. Mediante esse intuito, os reassentamentos são meios excepcionais. O objetivo da manutenção dos vínculos sociais desses habitantes é estipulado com maior clareza no artigo 38 do Plano Diretor (FORTALEZA, 2009). Segundo a mesma lógica, há prioridade para urbanização e regularização fundiária dos locais onde estabelecida a população de baixa renda, como redigido no artigo 191, I, da LOM (FORTALEZA, 1990).

Há, ademais, a previsão de Áreas de Reassentamento Popular, as quais são os terrenos sobre os quais incide interesse do Poder Público de qualquer das três esferas (municipal,

estadual ou federal) em promover loteamentos destinados a assentamentos da população de baixa renda, conforme artigo 212 da LUOS. Segundo o *caput* do artigo 213 do mesmo diploma legal, essas áreas “podem ser declaradas pelo Poder Público municipal como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), por ocasião dos projetos de urbanização ou reassentamento popular”. O parágrafo único desse artigo, por sua vez, prevê que, com o fim de prover a “execução integrada de urbanização e regularização de áreas para aglomerados populares”, é possível ao Poder Executivo Municipal estabelecer convênio com outros entes federados (FORTALEZA, 2017), ou seja, pode socorrer-se ao auxílio, por exemplo, do Poder Estadual ou do Poder Federal.

Deve-se ter em mente, ao tratar-se da moradia da classe social mais baixa, que a busca por garantir a justiça social deve nortear esse objetivo. A justiça social, por seu turno, conforma-se quando concedida prioridade, pelo planejamento urbano fortalezense, a intervenções desenvolvimentistas de natureza urbana, ambiental e socioeconômica em regiões da cidade com piores condições de habitabilidade. Cumpridas essas diretrizes, e as demais expostas no artigo do Plano Diretor, chega-se mais próximo à efetividade do real gozo de direito à cidade pelos grupos sociais financeiramente mais vulneráveis.

Por outro lado, o Plano Diretor de Fortaleza trata de diversas espécies de macrozonas, para melhor planejamento urbano, entre as quais está a Macrozona de Ocupação Urbana que, segundo o *caput* do artigo 78, diz respeito às parcelas territoriais nas quais ocorre presença significativa de ambiente construído, consideradas as várias formas de uso e ocupação do solo (FORTALEZA, 2009).

Ao delinear as diversas zonas integrantes da Macrozona de Ocupação Urbana, o diploma legal municipal estabelece a aplicação dos instrumentos para indução do uso efetivo do solo, entre os quais estão os já elencados na Constituição Federal (BRASIL, 1988), nos incisos do §4º de seu artigo 182, e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), nos artigos 5º, 7º e 8º, ou seja: “parcelamento, edificação e utilização compulsórios”; IPTU com progressividade temporal, e “desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública”.

Os instrumentos acima mencionados e outros, que se relacionam à ordenação da exploração do solo, estão previstos, a título exemplificativo, no artigo 82, ao tratar da Zona de Ocupação Preferencial (ZOP) I, no artigo 86, ao tratar da ZOP 2, e no artigo 90, quando

abordada a Zona de Ocupação Consolidada, todos do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009). Dessa forma, torna-se potencialmente efetiva a previsão constitucional e federal no uso dos instrumentos sancionatórios para evitar-se o abuso no exercício do direito de propriedade, uma vez que à esfera municipal cabe a efetiva aplicação deles.

A busca pela urbanização com fulcro na justiça social e na possibilidade do gozo do direito à cidade e do direito à moradia digna, que se coaduna às disposições do Plano Diretor de Fortaleza, não condiz com a imagem da urbanização fortalezense dos séculos XIX e XX, já relatada. Esta é caracterizada pela distribuição espacial desigual, em que a população com maior capacidade financeira se instalou no centro urbano ou nas diversas centralidades que se foram construindo, enquanto aos mais pobres coube conformarem-se a habitar as áreas ao redor do centro ou das centralidades, ou os subúrbios, sem esquecer-se dos conjuntos habitacionais, distantes dos equipamentos urbanos e da infraestrutura adequada, o que deve ser evitado pela nova ordem de Política Urbana. Em outros dizeres, à população mais pobre coube, historicamente, a recusa à moradia digna sob os parâmetros atuais estabelecidos na Constituição brasileira, no Estatuto da Cidade, na legislação internacional e no hodierno Plano Diretor de Fortaleza, negando-se, a esse estrato social, o direito à cidade.

Exposto que o planejamento urbano de Fortaleza deve conceber a busca pelo direito à moradia digna e pelo direito à cidade dos socioeconomicamente desprivilegiados, combatendo-se a especulação imobiliária, nas diversas localizações da cidade, um meio hábil para lograr esses objetivos é o reconhecimento de áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

De acordo com o inciso VIII do artigo 6º do Plano Diretor de Fortaleza, a instituição de ZEIS, desde que observados os critérios e procedimentos elencados no Plano Diretor, consiste em ação estratégica prioritária pertencente à política habitacional e de regularização fundiária. O artigo 123 do mesmo diploma legal estipula que as ZEIS se configuram como parcelas territoriais, públicas ou privadas, que se destinam, de forma prioritária, “à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados”, bem como “ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular”, em áreas caracterizadas pela não edificação, inexistência de utilização ou pela subutilização. Referidas áreas, que devem cumprir os diversos objetivos ora tratados, sujeitam-se “a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo” (FORTALEZA, 2009).

Como as ZEIS se referem à regularização fundiário-urbanística de assentamentos precários consolidados, é importante que se qualifiquem esses assentamentos. Os assentamentos precários consolidados são os integrados urbanisticamente e que contam com infraestrutura básica, mas que podem necessitar, ainda, de regularização fundiária e do atendimento a demandas populacionais específicas, como fornecimento de serviços públicos e melhorias habitacionais (IPLANFOR, 2016, p. 71). Nesse tocante, o reconhecimento de uma área como ZEIS pode constituir-se em meio mais rápido para garantir-se a moradia digna e o direito à cidade de seus moradores, uma vez que o espaço que possibilita a ZEIS é urbanisticamente integrado e detém infraestrutura básica.

O artigo 124 do mesmo ordenamento legal municipal expressa que as ZEIS se subdividem em ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3, enquanto o artigo posterior, em seu *caput*, determina que a instituição de novas ZEIS é efetuada mediante lei municipal específica, a qual deve se mostrar compatível às demandas comunitárias (FORTALEZA, 2009).

Quanto às ZEIS de tipos 1 e 2, possuem os mesmos objetivos, estabelecidos respectivamente nos artigos 127 e 130 do Plano Diretor de Fortaleza. São eles: a efetivação do “cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”; a promoção da regularização urbanístico-fundiária dos assentamentos cuja ocupação se dê pelos estratos sociais de baixa renda; a eliminação dos riscos causados pelas ocupações em áreas inadequadas; a ampliação da “oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes”; e a promoção do desenvolvimento urbano dos ocupantes dessas áreas (FORTALEZA, 2009).

No contexto abordado, as ZEIS 1 e 2 destinam-se a garantir a moradia digna dos habitantes de mais baixa renda, promovendo a proteção da posse de suas residências e garantindo-se o direito à cidade a esses grupos, com o devido respeito ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. As ZEIS desses tipos, por conseguinte, denotam-se como instrumentos que possibilitam a integração à cidade dos referidos grupos sociais.

Como o escopo principal desses dois tipos de ZEIS é a regularização fundiário-urbanística das ocupações consolidadas, os critérios para seus reconhecimentos mostram-se congruentes e estão elencados no artigo 132 do Plano Diretor fortalezense. São eles: a predominância da ocupação por parte de população de renda mais baixa; a consolidação da ocupação por no mínimo cinco anos, os quais devem ser contados até o princípio da vigência

da lei específica regulamentadora da ZEIS; que o uso da ocupação seja predominantemente residencial, e que seja passível de regularização fundiária e urbanística, respeitado o estipulado no artigo 265 do mesmo Plano Diretor. Este artigo, por sua vez, em seu *caput*, determina que o reconhecimento de loteamentos clandestinos ou irregulares como ZEIS não retira dos loteadores as obrigações e responsabilidades legais, sejam elas civis, administrativas ou penais (FORTALEZA, 2009).

Portanto, o Plano Diretor de Fortaleza prevê mecanismos para que se persigam os direitos à cidade e à moradia digna da população mais pobre, residente em assentamentos precários. Entretanto, falta uma análise sobre as características do planejamento urbano de Fortaleza e da configuração do meio urbano municipal, para que se possa perceber em que medida os objetivos da política urbana de cunho constitucional restam cumpridos.

### *3.2.2 Análise da configuração urbana de Fortaleza*

Para análise do desenvolvimento urbano e da configuração urbana atual de Fortaleza, é necessário que se abordem os aspectos que contribuíram para isso, e, ainda, os dispositivos expostos no Plano Diretor a propósito da temática, que podem incidir diretamente sobre ela. O desenvolvimento urbano da capital cearense, como costuma ocorrer no Brasil, denota suas desigualdades.

No Brasil, a ideologia neoliberal passou a influir no urbanismo, e, a partir da década de 1970 e da crise fiscal nacional, houve a redução das transferências dos recursos federais para os governos locais. Coube, por conseguinte, às administrações locais, a adoção mais enfática de estratégias desenvolvimentistas, para possibilitar o incremento dos recursos municipais. As administrações urbanas, por sua vez, passaram, a partir de então, a render-se frequentemente à estratégia desenvolvimentista, sob o argumento primordial de que as necessidades de reprodução social dos que habitam seus territórios são passíveis de suprimento pela geração de empregos decorrente do crescimento econômico (FREITAS, 2006, p. 3). Ou seja, passou a prevalecer, em muitas dessas áreas urbanas, o já referido planejamento urbano estratégico, pautado em princípios de mercado.

Em face do desenvolvimento urbano fulcrado nos objetivos supracitados e outros fatores decorrentes dos movimentos urbanos, em Fortaleza constroem-se novas centralidades periféricas, como já afirmado no presente trabalho. Em sentido oposto, esvazia-se o Centro histórico. Por outro lado, busca-se, nos dias atuais, a requalificação do Centro histórico

fortalezense, em ações concernentes à recuperação do patrimônio histórico, à melhoria do meio ambiente e ao disciplinamento necessário dos espaços públicos, que acarreta, por fim, a expulsão do comércio ambulante. O objetivo principal que conduz a essas diretrizes é a atração do capital imobiliário (LOPES, 2015, p. 21).

Quanto ao projeto de renovação do Centro de Fortaleza, principalmente quando se observa o último decênio, tem sua elaboração realizada em conjunto pelo Poder Público, nas esferas municipal e estadual, e pela esfera privada. Entre seus objetivos, ademais do disciplinamento dos espaços públicos, estão a oferta de segurança e conforto aos consumidores, além de tornar o Centro turisticamente atraente, com recurso ao planejamento estratégico (LOPES, 2015, p. 26).

Sob os objetivos ora expostos, desde o final de 2011, buscaram-se, a partir da organização do Fórum Viva Centro, pela Câmara Municipal de Fortaleza, planos para atração de investimentos do setor privado para a revitalização do Centro. Contou-se, para esse mister, com as parcerias público-privadas para, entre outros projetos, construir camelódromos e estacionamentos, de modo a combater a ocupação irregular dos espaços públicos pelo comércio informal e pelos estacionamentos irregulares (LOPES, 2015, p. 26).

A revitalização do Centro da cidade e a busca pelo desenvolvimento da atratividade turística de Fortaleza são medidas que respeitam objetivos buscados pelo Plano Diretor Participativo da cidade, o qual prevê a Política de Turismo adotada em âmbito municipal. A Política de Turismo é abordada no Capítulo IX da lei municipal em comento e busca, como fim, a sustentabilidade e a qualidade de vida da população fortalezense e dos visitantes da cidade, segundo artigo 52 do mesmo diploma legal. O mesmo dispositivo prevê que a Política de Turismo municipal objetiva a valorização de seu patrimônio turístico, baseado no desenvolvimento sustentável, desde que respeitadas as “inter-relações de importância social, econômica, cultural e ambiental, estabelecendo equilíbrio adequado entre” as dimensões ora estipuladas (FORTALEZA, 2009).

Se, por um lado, evita-se a instalação de comércios irregulares nas ruas do Centro da cidade, que traz prejuízos aos comerciantes informais, por outro, essa ordenação do espaço se faz necessária para garantir o bem-estar da população em geral e para atração de investimentos conducentes à geração de emprego e renda, que beneficia a própria população

necessitada, garantindo-se que a dimensão social, conforme o artigo 52 do Plano Diretor estipulado, esteja em harmonia com a econômica.

Em conformidade com o retro exposto, a política de desenvolvimento turístico de Fortaleza deve obedecer a algumas diretrizes, dentre as quais está, conforme inciso II do artigo 53 do Plano Diretor, a “promoção e formatação de produtos e serviços turísticos, com base local”, que se utilizam das tradições locais, contribuindo-se, por conseguinte, com a inclusão socioeconômica (FORTALEZA, 2009).

De mais a mais, o desenvolvimento turístico deve ocorrer baseado em estímulos de requalificação, reabilitação e ampliação da infraestrutura, dentre outros meios. Em respeito aos objetivos do cumprimento da função social da cidade e do bem-estar dos habitantes urbanos, estipulados no Estatuto da Cidade, outra diretriz a ser observada, para cumprimento da política de desenvolvimento turístico, segundo inciso IX do artigo 53 do Plano Diretor, é a implementação de políticas destinadas ao turismo que sejam socialmente inclusivas e se vinculem aos objetivos de geração de emprego, trabalho e renda, de modo a restarem fortalecidos os elos da cadeia produtiva turística (FORTALEZA, 2009).

Para implementação adequada da política de desenvolvimento turístico, é necessário que se recorra a investimentos em requalificação urbana, para que se busque a ampliação de infraestrutura necessária para a oferta de produtos e serviços turísticos, conformando-se, portanto, ao previsto nos dispositivos legais referentes à Política de Turismo local. Para esse fim, é inevitável que haja algumas desapropriações, apesar de necessariamente estas terem de ser excepcionais, ordenamento da ocupação territorial, entre outras consequências, que, se por um lado, podem atingir, em certa medida, o direito à habitação e à cidade de parcelas mais pobres da população, por outro podem garantir a satisfação de interesses comuns da população, em prol de seu bem-estar.

Ressalte-se, entretanto, que os demais objetivos referentes à ordenação urbana municipal, como os referentes às políticas da área de turismo, têm de conviver em harmonia com a política de moradia popular hodierna, que privilegia a regularização fundiário-urbanística dos assentamentos irregulares consolidados. Não se pode, sob o argumento de desenvolvimento da Política de Turismo recorrer-se, como primeira medida, a reassentamentos dos ocupantes irregulares da área a ser privilegiada pela atividade,



principalmente quanto esses reassentamentos têm lugar em regiões diversas da ocupação originária.

Nesse sentido, a própria política de desenvolvimento turístico deve voltar-se, segundo inciso IX do artigo 53 do Plano Diretor de Fortaleza (FORTALEZA, 2009), ao escopo de implementar “políticas de turismo socialmente inclusivas, vinculadas à geração de emprego, trabalho e renda, fortalecendo os elos da cadeia produtiva do turismo”. É um contrassenso, portanto, que a política municipal voltada ao desenvolvimento do turismo resulte necessariamente em deslocamentos humanos dos habitantes de baixa renda dos assentamentos irregulares, se ela deve ser necessariamente inclusiva, porquanto tem como finalidade o disposto no inciso IX do artigo 53 do diploma municipal discutido. As remoções, nesse sentido, têm de ser evitadas, na medida do possível, especialmente em relação às ocupações consolidadas.

Como ação estratégica da Política de Turismo disposta no Plano Diretor de Fortaleza, há áreas prioritárias para recebimento de investimentos relacionados à infraestrutura turística, segundo inciso IV do artigo 54 do ordenamento municipal, quais sejam: Barra do Ceará, Centro, Praia de Iracema, Beira Mar, Morro de Santa Teresinha, Praia do Futuro, unidades de conservação, Messejana, Grande Parangaba, Benfica e Lagoa Redonda (FORTALEZA, 2009).

Depreende-se, do acima exposto, que a diferenciação espacial é necessária para o cumprimento dos objetivos dispostos no planejamento estratégico de Fortaleza, estando diversos estratos territoriais destinados à prevalência de determinados usos, o que, por sua vez, conforme já tratado, pode ocasionar desigualdades no aproveitamento de determinados espaços. Entretanto, como o próprio Plano Diretor, na busca pelo desenvolvimento da Política de Turismo, prima pelo equilíbrio entre as diversas dimensões dessa política, a preocupação com a dimensão social não pode ser deixada de lado, e o desenvolvimento econômico proporcionado pelo turismo deve beneficiar a população em geral, e, portanto, devem ser evitadas as desapropriações de integrantes das classes mais baixas.

Voltando-se ao assunto da gestão urbana estratégica de Fortaleza, que passou a caracterizar o modo de operação das administrações municipais desde a década de 1980, houve, a partir dela, recurso à política desenvolvimentista em busca do incremento da competitividade urbana da cidade, para perseguição da finalidade de atração de investimentos externos e a conseqüente oferta de postos de trabalho. A prioridade, como já delineado, passou

a ser concedida a investimentos realizados em lugares turísticos, como meio para atração de visitantes, deixando-se de lado os efetuados em áreas carentes. A mesma lógica foi utilizada, para instalação de infraestrutura e mediante uso de incentivos fiscais, com renúncia a impostos locais, no incremento da competitividade da cidade para atração e instalação de indústrias (FREITAS, 2006, p. 4).

Em relação ao último ponto, os incentivos fiscais são utilizados, de igual forma, para buscar-se a atratividade de atividades econômicas de cunho comercial para determinadas áreas da cidade, entre as elencadas como prioritárias para os investimentos em infraestrutura adequada ao turismo, como a Praia de Iracema. Com esse intuito é que se estabeleceu, em 2018, a incidência de incentivos fiscais pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, a partir da redução de IPTU e ISS, para instalação e permanência de investimentos comerciais na região (FONTENELE, 2018).

Quanto ao problema da precariedade habitacional característica do cenário urbano fortalezense, é decorrente, em certa medida, de seu crescimento urbano de caráter excludente, havendo configuração de desigualdade socioespacial. A desigualdade não se encontra explícita somente na contradição entre o lado leste da cidade, dotado de boa infraestrutura e comercialmente valorizado, e o lado oeste, pobre e desassistido de infraestrutura, mas a segregação é observada nas diversas zonas da cidade, havendo bolsões de pobreza e riqueza nos múltiplos espaços (IPLANFOR, 2016, p. 37).

Essa desigualdade observou-se mesmo na busca estatal de solução para o problema habitacional em Fortaleza, uma vez que se aumentavam, ao longo do século XX, os fluxos migratórios provenientes do interior com destino à capital cearense. A busca de solução desse problema pautava-se na construção de conjuntos habitacionais localizados na periferia, inadequados do ponto de vista urbanístico e territorialmente segregados. Estavam dissociadas, nesse sentido, as políticas urbana e habitacional (IPLANFOR, 2016, p. 37-38). Observou-se, nesse tocante, a impossibilidade de gozo do direito à cidade dos habitantes desses conjuntos habitacionais. Faltava-lhes, inclusive, segurança jurídica quanto à garantia de posse ou propriedade dos imóveis recebidos.

A inexistência da segurança jurídica na posse ou na propriedade dos imóveis dos conjuntos habitacionais, que demonstram, em grande medida, a ineficácia da política adotada ao longo do século XX e da desigualdade no constante crescimento urbano de Fortaleza,

deveu-se a situações de falta de transferência da propriedade do terreno onde situados os conjuntos habitacionais para o ente municipal ou de não concessão do título legalizador da posse aos moradores (IPLANFOR, 2016, p. 38).

Há, atualmente, muitos assentamentos precários em Fortaleza, caracterizados pela inadequação ambiental ou mesmo pelo acesso irregular à terra. O assentamento é tomado por precário pela ocupação irregular da área, seja a irregularidade percebida em relação à questão jurídica ou urbanística, seja por deficiências em sua estrutura ou acessibilidade. Em Fortaleza, há, atualmente, 856 assentamentos precários, nos quais se estima a existência de 248.258 imóveis, o que representa 34,97% dos domicílios da capital. Segundo essa realidade, 271.539 famílias não têm moradia digna, não lhes sendo possibilitado o acesso a domicílios com adequada infraestrutura, ou seja, esses domicílios não possuem oferta adequada de equipamentos e serviços públicos de qualidade, ou, ainda, encontram-se distantes de amplas oportunidades de emprego e renda. As pessoas que vivem atualmente em alguma espécie de precariedade habitacional representam aproximadamente 41,6% da população fortalezense, isto é, aproximadamente 1.085.470 habitantes, contingente populacional concentrado em 12% do território (IPLANFOR, 2016, p. 50).

Os números acima revelam que o direito à moradia digna e o direito à cidade, apesar de serem direitos fundamentais sociais, não são garantidos a mais de 40% da população de Fortaleza e que, apesar de as moradias precárias estarem, hodiernamente, presentes ao longo de toda a extensão territorial, os assentamentos precários ocupam pequena parcela do território, cerca de 12%, o que denota sua concentração.

Os assentamentos precários situados em Fortaleza podem ser de três tipos: consolidados, consolidáveis e não consolidáveis. Os consolidados, reafirmando-se, são os integrados urbanisticamente e que detêm infraestrutura básica, mas que podem necessitar de regularização fundiária e atendimento a demandas sociais específicas, como fornecimento de serviços públicos e melhorias habitacionais. Representam 8% dos assentamentos precários na capital cearense (IPLANFOR, 2016, p. 71, 74). São esses, especificamente, que são objeto das ZEIS de tipos 1 e 2, já abordadas e que serão objeto de análise mais detalhada.

Os assentamentos precários consolidáveis são os que apresentam condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental. Podem ser de dois subtipos: sem reassentamento, que não dependem, para sua consolidação, de número elevado de reassentamentos, e com

reassentamento, que demandam remoção de pequena parte de seus domicílios para que seja urbanizado. Esse tipo de assentamento representa 68% dos assentamentos precários em Fortaleza, sendo 13% do primeiro subtipo e 55%, do segundo (IPLANFOR, 2016, p. 71, 74).

Por fim, os assentamentos precários não consolidáveis são irrecuperáveis urbanística e ambientalmente, e demandam, para que se configure o ordenamento urbano, reassentamentos em outras áreas, de preferência próximas ao local originário. Representam 19% dos assentamentos precários em Fortaleza. Existem, ainda, 5% de assentamentos precários com diagnóstico físico indefinido ou a especificar (IPLANFOR, 2016, p. 71, 74).

No tocante aos assentamentos precários consolidados, as ZEIS figuram como mecanismos que possibilitam a inclusão urbana e definem índices de uso e ocupação do solo condizentes com as necessidades da população de baixa renda que as habitam. Entre os objetivos das ZEIS está o controle da majoração dos preços da terra urbanizada, além do reconhecimento dos direitos dos habitantes de assentamentos precários consolidados pertencentes às classes sociais baixas (IPLANFOR, 2016, p. 80).

Como a ZEIS busca o controle da majoração dos preços da terra urbanizada, pode ser meio utilizado para controle da segregação espacial e, mais precisamente, para garantia dos direitos à cidade e à moradia dos habitantes de baixa renda de Fortaleza. Afinal, são utilizáveis em caso de assentamentos precários consolidados, os quais dão acesso à cidade e gozam de infraestrutura básica, facilitando o fornecimento de serviços públicos e melhorias habitacionais necessárias, para melhor qualidade de vida de seus habitantes.

Acresça-se que, como meios de controle do aumento dos preços da terra urbanizada, as ZEIS acabam por poderem garantir o objetivo, consagrado na Política Urbana nacional, de enfrentamento da especulação imobiliária. Entretanto, conforme restará evidenciado a seguir, há obstáculos para reconhecimento de áreas como ZEIS em Fortaleza, a despeito de delimitação das áreas de algumas delas em anexo do Plano Diretor.

O instrumento das ZEIS é condizente com a atual política habitacional relacionada à população de mais baixa renda, que se diferencia da lógica primitiva. Nesta eram investidos recursos do nível de governança federal para a construção dos conjuntos habitacionais localizados na periferia da cidade, os quais eram reservados regularmente ao abrigo de famílias deslocadas de favelas das áreas mais centrais. Apesar dos efeitos negativos que já foram delineados, essa política teve, para parte da doutrina, efeitos espaciais positivos,

caracterizados pelo aumento da extensão da fronteira urbana, que majorou, com efeito, a oferta de terra urbanizada (FREITAS, 2006, p. 4-5).

Já o modelo atual de política habitacional voltada à mesma classe social prioriza a regularização urbanístico-fundiária dos assentamentos precários consolidados e o fornecimento, nestes, de infraestrutura urbana, ou seja, reduzem-se numericamente as remoções, garantindo-se aos assentados a boa localização. A adoção desse modelo não representou redução dos investimentos em serviços urbanos (FREITAS, 2006, p. 4-5).

Todavia, deve-se ressaltar que a administração fortalezense utiliza a atual política habitacional de Fortaleza, pautada na universalização de acesso aos serviços urbanos básicos, como propaganda para atração dos investimentos externos, aumentando a competitividade global da cidade. A desigualdade está presente, nessa política, pelo favorecimento de concessão de melhorias de infraestrutura básica aos assentamentos existentes ao longo das áreas turísticas, em detrimento dos assentamentos situados em áreas mais afastadas dessas regiões. A mesma situação ocorre em uma determinada região ao longo das áreas turísticas que contenha parcelas mais ou menos visíveis desses assentamentos. Assim, as porções de favelas mais visíveis a quem passa por essas regiões são beneficiadas, com prioridade no fornecimento de infraestrutura e pela regularização fundiária, ao passo que as áreas menos ou não visíveis por quem passa pelas regiões estratégicas não se beneficiam da mesma prestação. Mesmo os beneficiados podem, em um momento futuro, sofrer com expulsão indireta de seus assentamentos (FREITAS, 2006, p. 5-6), pois viver nestes passa a ser mais dispendioso, em decorrência dos serviços que passam a serem fornecidos, ou, como restam mais valorizados, acabam sendo comercializados por seus moradores, muitas vezes por necessidade.

A configuração da ocupação do território urbano de Fortaleza é proveniente, em larga escala, das melhorias infraestruturais derivadas de investimentos destinados ao favorecimento da atividade turística, bem como em prol de interesses dos setores industriais, para perfazimento da instalação de distritos industriais nas cidades circunvizinhas de Maracanaú e Caucaia (FREITAS, 2006, p. 7).

Uma vez que melhorou a acessibilidade entre a periferia e os centros urbanos, devido aos investimentos realizados sobretudo na ampliação da rede rodoviária regional, e o consequente aumento do preço do solo em bairros centrais, as classes médias passaram a habitar as áreas periféricas, enquanto os mais pobres, tendo como um motivo importante a

proximidade aos locais de oferta de emprego, passaram a habitar ao longo de todo o território de Fortaleza, inclusive as regiões centrais (FREITAS, 2006, p. 7).

Como consequência, o deslocamento das classes médias para as zonas urbanas periféricas ocasiona frequentemente a gentrificação dos espaços que abrigam os conjuntos habitacionais que caracterizaram o antigo planejamento territorial e habitacional. Os antigos ocupantes das residências dos conjuntos habitacionais chegam a vender suas casas para pessoas com maior poder aquisitivo ou as perdem, por não conseguirem pagar as prestações (FREITAS, 2006, p. 7).

Apesar de suas provisões para cumprimento do bem-estar social e dos benefícios aos mais pobres, a partir da geração de emprego e renda, o planejamento urbano estratégico de Fortaleza não consegue evitar incisivamente a segregação social nem promover adequadamente o gozo dos direitos à moradia e à cidade dos estratos sociais mais baixos.

### **3.3 Os pleitos pelo reconhecimento da ZEIS e pelo tombamento de Vila Vicentina como meios para conformação dos direitos à moradia e à cidade**

Estipuladas as principais questões referentes às ZEIS presentes no Plano Diretor de Fortaleza e configurado o planejamento urbano de Fortaleza ao longo dos últimos anos, com seus problemas urbanísticos mais relevantes, trata-se, no presente tópico, de um caso concreto com a finalidade de discutir a efetividade dos direitos à moradia e à cidade nesse Município. Desse modo, passa-se a discutir se o reconhecimento da Vila Vicentina como pertencente à ZEIS do bairro Dionísio Torres é cabível e suficiente para garantir o direito à moradia adequada e o direito à cidade dos habitantes do local. Após, desenvolve-se breve análise acerca do pedido de tombamento da mesma área.

Sobre as ZEIS, de maneira geral, podem ser percebidas como instrumentos passíveis de modificar a situação de descumprimento da função social da propriedade, além de serem indutoras do direito à moradia digna das pessoas de baixa renda. Isso se dá em um contexto em que o planejamento urbano, com a aprovação do Estatuto da Cidade, ultrapassou sua função simplesmente regulatória, cabendo-lhe proporcionar “políticas habitacionais mais equitativas e exercer o papel de indutor da ocupação urbana” (GONDIM; GOMES, 2012, p. 511, 513).

Como as ZEIS proporcionam moradia digna aos habitantes de baixa renda que as integram, principalmente quando localizadas no interior das regiões urbanas mais valorizadas,

e uma vez que são ocupações consolidadas, há maior probabilidade de assegurarem a seus moradores o direito à cidade, pois já existente infraestrutura básica que as favorece. Não bastasse esse aspecto, as ZEIS respeitam o objetivo da política habitacional atual, de promover a regularização fundiário-urbanística e a urbanização dos assentamentos precários, como previsto na legislação municipal de Fortaleza, especialmente em seu Plano Diretor, na LUOS e em sua LOM. Isso ocorre em substituição da primitiva política de recorrer-se à construção de conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos e do acesso à infraestrutura adequada e às possibilidades de acesso às oportunidades de trabalho e renda.

Especificamente sobre a Vila Vicentina, está instalada no bairro Dionísio Torres, próximo ao bairro Aldeota (ARAÚJO, 2016), “no quadrilátero definido pelas ruas Dom Expedito Lopes (norte), Tibúrcio Cavalcante (leste) e Nunes Valente (oeste) e a Av. Antônio Sales (sul)” (SECULTFOR, 2016). Apesar de a Vila Vicentina não estar reconhecida, ainda, como integrante de ZEIS, o bairro Dionísio Torres, no qual se situa a referida área, é uma área de ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação), segundo estipulado no Relatório das ZEIS, cuja elaboração coube ao Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, no interior do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), o qual, por sua vez, é órgão da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Referido documento reconhece que há identificação de 45 ZEIS 1 em anexo do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, dentre as quais, há três sem assentamentos precários, como é o caso da ZEIS do bairro Dionísio Torres (IPLANFOR, 2015, p. 26-27).

O pleito referente ao reconhecimento da integração da Vila Vicentina à ZEIS 1 do bairro Dionísio Torres, por movimentos sociais, iniciou-se em 2009, quando o Conselho Central de Fortaleza da Sociedade São Vicente de Paulo vendeu o terreno a uma construtora. Essa transação ocorreu apesar de a Vila Vicentina, construída na década de 1940, haver sido destinada ao acolhimento de viúvas idosas de baixa renda e, desde então, promover habitação popular, a princípio das moradoras originárias e, após, dos que as sucederam nas residências (ARAÚJO, 2016).

O secretário do referido conselho da Sociedade São Vicente de Paulo, Antônio Roberto Figueiredo, é defensor do reconhecimento da venda do imóvel, o qual abriga quarenta e duas casas, sob o argumento de que ele pertence à Sociedade São Vicente de Paulo. A propriedade do local, segundo ele, pode ser comprovada por escritura. A Prefeitura de Fortaleza expressa que o terreno é pertencente à área particular devidamente regularizada e que sobre ela não

incide o reconhecimento de ZEIS 1. Sobre esse reconhecimento da área como ZEIS 1, a Prefeitura Municipal o tem por impossibilitado, em decorrência do disposto no inciso II do §1º do artigo 126 do Plano Diretor fortalezense (ARAÚJO, 2016).

O dispositivo legal que embasou o argumento dado pela esfera municipal estabelece serem inválidas e sem eficácia como ZEIS 1, as áreas que, inobstante localizadas dentro dos limites de ZEIS 1, são constituídas por imóveis cuja ocupação se dá por qualquer atividade cujo aproveitamento pecuniário não se destina à população do assentamento irregular, desde que comprovada a regularização da ocupação do imóvel explorado economicamente (FORTALEZA, 2009). Desse modo, o pronunciamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza entende haver ocupação regular de imóveis da Vila Vicentina por atividade não destinada ao aproveitamento econômico da população residente do local.

Em sentido contrário ao esposado pela Sociedade São Vicente de Paulo e pela Prefeitura de Fortaleza, o pronunciamento da advogada Mayara Justa, do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, o qual oferece sua assessoria aos habitantes da Vila Vicentina. Ela argumenta que, embora a propriedade do imóvel como um todo, de fato, coubesse aos vicentinos, sobreveio doação do terreno à sociedade. Acrescenta que inexistente título de propriedade e que muitos moradores das casas existentes no local trabalham próximo a suas residências (ARAÚJO, 2016).

Apesar de localizada no bairro Dionísio Torres, a Vila Vicentina situa-se perto do bairro Aldeota, o qual, por sua vez, é um dos dez bairros mais valorizados de Fortaleza. Essa constatação pode ser feita a partir dos valores médios de venda e aluguel de imóveis por metro quadrado. Quanto à venda, a Aldeota é o sexto bairro fortalezense com metro quadrado mais caro, e, em relação ao aluguel, é o quinto bairro com metro quadrado mais dispendioso (MEIRELES..., 2017).

Por ser a Aldeota bairro muito valorizado, e tomando-se como parâmetro o padrão urbanístico nacional, é de concluir-se que dispõe de adequado fornecimento de serviços públicos essenciais e que sua localização garante a seus ocupantes várias opções de lazer e proximidade a oportunidades de trabalho. Isto é, o bairro Aldeota e, por conseguinte, a parcela do bairro Dionísio Torres localizada próximo à Aldeota, apresentam atrativos urbanísticos que configuram o direito à cidade.



De mais a mais, o reconhecimento da integração da Vila Vicentina à ZEIS do bairro Dionísio Torres é meio de cumprimento do exposto no artigo 127, incisos I e II do Plano Diretor de Fortaleza, o qual expõe que, entre os objetivos estabelecidos para a área de ZEIS 1, estão a efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, além da promoção da regularização urbanístico-fundiária dos assentamentos destinados à ocupação pela população de renda baixa (FORTALEZA, 2009), conforme mencionado outrora.

Apesar do reconhecimento da ZEIS 1 do bairro Dionísio Torres no Plano Diretor fortalezense, isso não é suficiente para estabelecimento da ZEIS, pois o processo necessário para reconhecimento de áreas como ZEIS não resta cumprido em qualquer ZEIS de Fortaleza, tendo iniciado somente na do Lagamar e na do Poço da Draga (IPLANFOR, 2016, p. 81).

Os requisitos necessários para configuração das ZEIS são essencialmente quatro, com as devidas referências aos dispositivos constantes do Plano Diretor de Fortaleza: suas demarcações no Plano Diretor, como as áreas que já constam no Anexo 5-A do instrumento fortalezense, segundo disposto no parágrafo único do artigo 124; a criação e eleição do Conselho Gestor da ZEIS, conforme artigo 268; a realização de um diagnóstico sobre a área ou a utilização de um diagnóstico recente, no interior do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), como previsto no artigo 270, I; e o estabelecimento de Lei específica ou Decreto que preveja novos parâmetros urbanísticos e outras definições para a ZEIS, requisito estipulado no *caput* do artigo 125 (IPLANFOR, 2016, p. 81; FORTALEZA, 2009).

Portanto, quanto à problemática da implementação efetiva das ZEIS, em forma complementar ao Plano Diretor Participativo de Fortaleza, faz-se necessário que existam outros instrumentos legais: atualização da LUOS de Fortaleza, o que, por sua vez, foi realizado mediante Lei Complementar nº 236/2017; decretos específicos que tratem de planos urbanísticos concernentes às ZEIS; além do decreto regulamentador do funcionamento dos Conselhos Gestores a tratarem dessas áreas (GONDIM; GOMES, 2012, p. 518).

A necessidade de formação do Conselho Gestor de cada ZEIS 1 ou 2 é coerente com o objetivo de democratização da gestão urbana, pois integram esse conselho, segundo *caput* do artigo 268 do Plano Diretor de Fortaleza, além de representantes do Município, representantes dos moradores atuais de cada ZEIS, aos quais caberá participar das “etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária” (PIRF) (FORTALEZA, 2009).

Os PIRF, necessários para as ZEIS 1 e 2, segundo artigo 267 do Plano Diretor, devem conter: diagnóstico da realidade local; normatização especial quanto ao parcelamento, à edificação, ao uso e à ocupação do solo; e planos de urbanização, regularização fundiária, geração de trabalho e renda e de participação comunitária e desenvolvimento social (IPLANFOR, 2016, p. 81; FORTALEZA, 2009).

Cada PIRF, segundo o dispositivo legal em comento, constitui ações integradas com escopo de desenvolvimento global da área, sendo instituído conjuntamente pelo Município e os habitantes da ZEIS, que aborda vários aspectos nos setores urbanístico, socioeconômico, jurídicos, ambientais, de infraestrutura, e de mobilidade e acessibilidade urbana. Nessa esteira, segundo artigo 269 do Plano Diretor de Fortaleza, com seus respectivos incisos, os PIRF têm algumas diretrizes, como: “a integração dos assentamentos informais à cidade formal” (inciso I); “a integração do traçado viário das ZEIS com o sistema viário do seu entorno” (inciso II); “a promoção do desenvolvimento humano e comunitário, com a redução das desigualdades de renda e respeito” às várias formas de diversidade (inciso IV); e “a qualidade ambiental dos assentamentos” (inciso VI) (FORTALEZA, 2009).

O exposto, quanto aos PIRF, demonstra a preocupação atual do ordenamento urbanístico local em possibilitar aos moradores das ZEIS 1 e 2 o fiel gozo do direito à cidade e à moradia digna. As duas primeiras diretrizes traçadas no parágrafo anterior complementam a ideia de que as ZEIS devem ser implementadas em assentamentos precários consolidados, pois estes, por sua natureza, estão integrados à cidade e, portanto, ao sistema de mobilidade urbana de seu entorno.

O antigo modelo de planejamento referente à moradia popular, que divorciava os aspectos de moradia e urbanístico, não cabe mais, cedendo lugar ao planejamento que integra esses dois pontos, que se mostra conforme os ditames constitucionais de Política Urbana regulamentados no Estatuto da Cidade. Assim, as residências em moradias destinadas a populações de baixa renda devem priorizar a integração aos equipamentos urbanos, à mobilidade e ao fornecimento de serviços públicos essenciais, bem como a redução das desigualdades sociais e a oferta de oportunidades de emprego e renda, além da segurança da posse ou da propriedade do imóvel.

A nova LUOS de Fortaleza prevê, no *caput* de seu artigo 140, que antes da elaboração efetiva dos PIRF, aplica-se às ZEIS “a normatização definida para as áreas de

Reassentamentos Populares, naquilo que for compatível” com o Plano Diretor. O §2º desse dispositivo legal estabelece que a regulamentação das ZEIS, que ainda não foi efetivada, deve ser realizada no lapso de doze meses a partir da publicação da LUOS, estando, ainda, quando da confecção desse trabalho, dentro do prazo, uma vez que a LUOS foi publicada no Diário Oficial em 11 de agosto de 2017 (FORTALEZA, 2017). Portanto, o prazo final legal para que se dê a regulamentação das ZEIS é 11 de agosto de 2018.

Como o PIRF contém “a normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo”, a qual deve ser compatível com a realidade inerente a cada assentamento”, como exposto no *caput* do artigo 137 da LUOS (FORTALEZA, 2017), o ordenamento buscou solução provisória para suprir lacuna provocada pela inexistência das PIRF para as áreas de ZEIS, qual seja, como já explicitado, de utilização do ordenamento aplicável às Áreas de Reassentamentos Populares.

As Áreas de Reassentamentos Populares, por sua vez, são os terrenos sobre os quais incide interesse do Poder Público, seja ele municipal, estadual ou federal, em promover “loteamentos para assentamentos da população de baixa renda”, segundo estipulado no artigo 212 da nova LUOS. Os parâmetros de ocupação urbanos aplicáveis aos reassentamentos populares, e que podem ser utilizados para as ZEIS, quando ainda inexistente o PIRF, são estipulados no artigo 215 da LUOS (FORTALEZA, 2017).

Voltando-se, mais uma vez, ao caso da Vila Vicentina, esta localidade destina-se, há um largo período, à moradia de pessoas pertencentes a classes sociais mais baixas, suprimindo-se o prazo mínimo de cinco anos necessários para que a ocupação seja considerada consolidada e, pois, seja possível o estabelecimento de ZEIS. Dessa forma, o bem-estar coletivo deve ser buscado, mediante o prevalectimento dos valores de uso da propriedade sobre os valores de troca que caracterizam os fins do mercado imobiliário.

Nesse contexto, outra questão incidente sobre o caso da Vila Vicentina é se a função social da propriedade resta cumprida atualmente no local e, em caso positivo, se continuará a estar perfeita com o eventual reconhecimento da venda do imóvel à construtora. Ademais, como o planejamento urbano deve favorecer o bem-estar dos habitantes da cidade, ponto relevante é se o reconhecimento do interesse dos habitantes da Vila Vicentina deve prevalecer como meio efetivo da consecução do bem-estar de seus ocupantes, sem esquecer-se que o

direito de propriedade, previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), tem aplicação imediata, segundo o §1º do mesmo dispositivo.

Outro aspecto a ser tratado, no âmbito da discussão acerca da demanda pela ZEIS de Vila Vicentina, é se de fato existem imóveis ocupados que abrigam atividades econômicas que não beneficiam os moradores do local, como alegado pela Prefeitura de Fortaleza, o que constituiria impedimento ao reconhecimento da área como ZEIS, constante do artigo 126, §1º, II, do Plano Diretor (FORTALEZA, 2009).

Passando-se a outra demanda relacionada à Vila Vicentina, há o pedido por seu tombamento, tendo como argumento principal o caráter histórico do local. O pleito foi realizado em 27 de outubro de 2016, pelo professor e arquiteto Romeu Duarte Júnior, e foi endereçado ao Secretário Municipal de Cultura de Fortaleza, jornalista Magela Lima. Integra o processo P430950/2016, perante a Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR) (SECULTFOR, 2016, p. 2).

Primeiramente, o pleiteante aduziu que o imóvel da Vila Vicentina é representativo do início do “processo sócio-histórico de ocupação do lado leste de Fortaleza, fazendo parte, originalmente, das terras do antigo bairro da Estância, de propriedade de Dionísio Torres”. A Vila Vicentina destaca-se, para ele, no contexto urbano da circunvizinhança, por possuir construções horizontais em contraste à verticalização residencial característica do processo de ampliação em curso no bairro. Ademais, a arquitetura característica da Vila Vicentina é singela, apesar da existência de descaracterizações de seu desenho original, e o pátio arborizado existente em sua área central funciona como quintal comunitário amplo. As áreas de calçadas, ou passeio, que circundam a vila, recentemente foram beneficiadas com arborização de porte médio (SECULTFOR, 2016, p. 2-3).

Acresceu, Romeu Duarte Junior, que os moradores da Vila Vicentina são integrantes das classes socioeconômicas baixa e média-baixa, entre os quais há muitos idosos e aposentados. Costumam prestar serviços profissionais simples, exemplificados pela oferta, frequentemente no interior das moradias, de mão-de-obra para a construção civil, confeitaria, limpeza e outras áreas (SECULTFOR, 2016, p. 3).

Não bastassem os argumentos ora referidos, a presença dos residentes da Vila Vicentina permite a convivência entre as diversas classes sociais da vizinhança e, nesse tocante, percebe-se a democratização de uso do meio se houver a prevalência dos interesses

dos habitantes da localidade, garantindo-se a convivência urbana plural, objetivo estipulado no Plano Diretor de Fortaleza, que deve ser buscada na política habitacional para os integrantes de baixa renda. Do mesmo modo, resta clara a necessidade de buscar-se a manutenção dos laços sociais construídos no local pelos residentes da Vila Vicentina.

Os argumentos utilizados por Romeu Duarte Junior para a defesa do tombamento do local pautaram-se nas razões seguintes: o direito à cidade; a relevância sócio-histórica inerente ao bem imóvel em comento; “sua pitoresca implantação em bairro alvo de intensa verticalização”; o conforto ambiental que o imóvel oferece, devido à sua horizontalidade e à área verde que o integra e circunda; a tipologia arquitetônica rara apresentada pela Vila Vicentina no cenário fortalezense; e, por fim, o cumprimento dos requisitos expressos nos artigos 9º e 10 da Lei Municipal nº 9.347/2008 (SECULTFOR, 2016, p. 4), a qual aborda aspectos relacionados à “proteção do patrimônio histórico-cultural e natural do Município de Fortaleza, por meio do tombamento ou registro” (FORTALEZA, 2008).

Os artigos legais referenciados ao fim do parágrafo supra abordam os aspectos formais que devem ser cumpridos no pedido de tombamento. O artigo 9º refere que o pedido de tombamento pode ser efetuado por qualquer cidadão ou pelo Município de Fortaleza, cabendo à SECULTFOR o recebimento do pedido, além da abertura e da autuação do processo administrativo decorrente desse procedimento, para, enfim, realizar a análise e proferir o parecer, mediante apresentação dos documentos estipulados no artigo 10, como a justificativa do pedido e os documentos relacionados ao bem imóvel (FORTALEZA, 2008).

Ao pedido em prol do tombamento da Vila Vicentina, sobreveio o Parecer Técnico nº 258/2016, emitido pela Coordenação de Patrimônio Histórico e Cultural da SECULTFOR. O parecer expressou que a construção da Vila Vicentina decorreu de experiências de urbanização pioneiras realizadas por Dionísio Torres na porção leste de Fortaleza. Além das casas, instalaram-se, no espaço, ambulatório médico, tesouraria, gabinete dentário, enfermaria, secretaria, sala do administrador, etc. É desse experimento, ainda, que adveio a capela, remanescente no local. Em face do exposto, Dionísio Torres foi homenageado e, mediante a Lei Municipal nº 3.500/67, o bairro da Estância foi renomeado como Dionísio Torres. O Parecer Técnico, ao fim, mostrou-se favorável “à abertura dos estudos técnicos para tombamento da vila” (SECULTFOR, 2016, p. 13-14).

É perceptível a relevância histórico-cultural da Vila Vicentina na cidade de Fortaleza, não só em decorrência da relevância arquitetônica rara que a caracteriza, mas, principalmente, por representar o pioneirismo do experimento de urbanização capitaneado por Dionísio Torres e o início da ocupação da zona leste fortalezense. Igualmente, a importância da área na concessão do conforto ambiental ao bairro, em razão de sua horizontalidade e da arborização do local, tem lugar na análise a ser realizada, acerca do cabimento ou não do reconhecimento de seu tombamento.

Devem-se colocar em perspectiva, portanto, os efeitos que naturalmente devem advir da venda do imóvel pela Sociedade São Vicente de Paulo à construtora. O objetivo da construtora adquirente é, possivelmente, a exploração da área na construção de edifício vertical, do qual deve acarretar a derrubada de árvores e a impermeabilização do solo, ocasionando prejuízo ambiental, em desrespeito aos limites para o gozo do direito de propriedade, delineados, sobretudo, no já mencionado §1º do artigo 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002), correspondentes ao adequado respeito à função social da propriedade.

Como consequência de um possível tombamento, já que se evitaria a possibilidade de derrubada das casas e mesmo de mudanças em suas fachadas e no meio que as circunda, haveria a perda do valor de mercado, e, pois, de interesse da construtora na concretização da aquisição do imóvel, o que permitiria, como pano de fundo, a manutenção, ainda que precária, dos interesses dos atuais residentes da Vila Vicentina, respeitantes a seus direitos à cidade e à moradia digna.

Estão expostas, portanto, duas situações que podem conduzir à satisfação dos direitos à moradia digna e à cidade dos moradores da Vila Vicentina. Entretanto, não se pode prever seus desfechos, por motivos diversos. Quanto ao reconhecimento da área como ZEIS, mais precisamente como integrante da ZEIS ainda não efetivada no bairro Dionísio Torres, não se pode negar a análise a ser realizada quanto ao cumprimento dos requisitos legais para que isso se perfaça, principalmente em face da alegação da Prefeitura de Fortaleza para sua negação ao reconhecimento, ao mesmo passo em que o julgamento em favor dos moradores do local pode representar relativização do alegado direito à propriedade da Sociedade São Vicente de Paulo. No que toca o pedido de tombamento do local, este está pautado em alguns requisitos legais relevantes, porém, apesar do parecer técnico favorável à continuidade do procedimento para análise sobre o pleito, é imprevisível o desfecho.

Além das questões abrangendo os aspectos a serem analisados, nos julgamentos dos pleitos da ZEIS 1 da Vila Vicentina e do tombamento local, o Plano Diretor de Fortaleza detém mecanismos que podem ensejar os direitos à cidade e à moradia, especialmente dos habitantes urbanos de mais baixa classe social. Cabe, ao Poder Público, agir com maior efetividade e agilidade, sob pena de não lograr cumprir os objetivos pela busca da justiça social e da equidade no aproveitamento do meio urbano, que pautam a Política Urbana prevista na Constituição Federal. Como meio para atingimento do equilíbrio no uso da terra, deve-se recorrer sobretudo aos instrumentos conducentes à democratização da gestão urbana.

As ZEIS, nesse cenário, têm papel relevante, pois são áreas que possibilitam o acesso aos benefícios urbanos e gozam da prestação de serviços públicos essenciais, facilitando a consecução dos direitos à cidade e à moradia digna, uma vez regularizada a posse dos imóveis pelos ocupantes. Ademais, o reconhecimento de áreas como ZEIS propicia não se recorrer aos reassentamentos populares, em respeito ao disposto na nova Política Urbana e mesmo na nova LUOS e na LOM de Fortaleza, que estabelecem que a escolha pelos reassentamentos populares é excepcional.

Quanto a um julgamento favorável ao tombamento da área, o resultado em prol dos direitos à moradia digna e à cidade dos habitantes da Vila Vicentina é consequência reflexa. Entretanto, após julgamento favorável, faz-se necessário providenciar a regularização da posse dos imóveis, pois o simples tombamento não garante a proteção da posse das residências, mas somente a salvaguarda contra intervenções estruturais modificadoras das características imobiliárias e a concretização da venda da área à construtora, mingando as possibilidades de desapropriação dos moradores. Por conseguinte, após tombamento, pode-se recorrer, inclusive, ao mecanismo de ZEIS, no escopo de proteção da posse.

Como as ZEIS 1 e 2 destinam-se a proteger, no sentido ora exposto, a moradia de residentes de classes socioeconômicas baixas, não se deve garantir a eles a propriedade, mas a posse protegida dos imóveis enquanto perdurar sua situação de pobreza. Afinal, os artigos 128 e 131 do Plano Diretor de Fortaleza expressam que se aplicam, respectivamente às ZEIS 1 e 2, os instrumentos ora delineados, os quais tratam, de maneira geral, de posse. São eles: “concessão de uso especial para fins de moradia” (inciso I); “usucapião especial de imóvel urbano” (inciso II); “concessão de direito real de uso” (inciso III); “autorização de uso” (inciso IV); “cessão de posse” (inciso V) (FORTALEZA, 2009).

Assim, caso os habitantes dessas áreas enriqueçam, devem perder prontamente o direito a viverem na região, pois, conforme já exposto, um dos requisitos para reconhecimento de área como ZEIS, segundo artigo 123 do Plano Diretor fortalezense (FORTALEZA, 2009), é sua destinação prioritária “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”. Incidem, segundo o mesmo dispositivo, sobre áreas não cumpridoras da função social de forma adequada, por faltar-lhes edificação, ou ainda por serem subutilizadas ou não utilizadas.

No contexto da Vila Vicentina, a Sociedade São Vicente de Paulo, que lhe reclama a propriedade, não a utilizou, ao longo do período, em conformidade ao respeito da função social da propriedade, ou seja, a área mostrou-se, nesse tocante, subutilizada, exceto no que toca a sua utilização para moradia popular. Sob esse argumento, caberia o reconhecimento da área como ZEIS, principalmente por estar inserida na ZEIS do Dionísio Torres, pelo fato de que com isso se promoveria a regularização urbanístico-fundiária das residências ali presentes. No entanto, como já afirmado, subsistem requisitos legais a serem satisfeitos para esse fim.



## CONCLUSÃO

A urbanização brasileira é historicamente segregacionista, uma vez que os valores de troca costumam prevalecer sobre os valores de uso na exploração do território nacional e nos investimentos públicos realizados sobre ele, o que conseqüentemente gera um espaço iníquo, reservando-se, aos mais pobres, moradias precárias e sem acesso a equipamentos urbanos e à infraestrutura.

O caráter segregacionista da urbanização nacional é observado com maior clareza com a presença do fenômeno denominado por gentrificação, o qual foi definido primeiramente pela socióloga Ruth Glass e depois abordado por outrem, como por Neil Smith, e refere-se, a grosso modo, à valorização de áreas territoriais que acaba por dificultar a permanência nelas dos grupos de mais baixa renda. Assim, mesmo as áreas periféricas, quando beneficiadas com a instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos, tendem a dificultar a permanência desses grupos, não só no que toca à residência, mas igualmente às atividades econômicas informais exercidas por eles.

Enquanto para Ruth Glass a gentrificação foi observada a partir da valorização de áreas do Centro de Londres e outras cidades inglesas provocada por integrantes das classes sociais médias, com expulsão dos mais pobres, Neil Smith a compreende a partir da diferenciação e salvaguarda de parcelas territoriais para aproveitamento posterior em prol do capital. No caso brasileiro, conforme definido, trata-se da valorização econômica de determinadas áreas, principalmente as inicialmente periféricas, as quais ganham atratividade para o capital e pessoas de classes sociais mais elevadas, e são concentradoras da instalação de infraestrutura e serviços pela Administração Pública, dificultando-se a permanência, nessas porções territoriais, dos que integram as classes socioeconômicas mais baixas, apesar de não serem necessárias suas expulsões dos locais.

Mesmo a partir da gentrificação, como visto, cabe à Administração Pública evitar seus danosos efeitos, principalmente a expulsão de integrantes das classes socioeconômicas mais desfavorecidas de áreas que passem a ser valorizadas, caracterizando-se, quando cumprido

esse requisito, a gentrificação sem expulsão, que se opõe, na medida do possível, ao ciclo contínuo da periferização. Assim, não se deve permitir a existência de vazios urbanos provocados pela instrumentalização da especulação imobiliária, com fundamento, inclusive, na necessidade de satisfação das funções sociais da cidade e da propriedade.

Ao longo de todo o período considerado, desde o Brasil Colônia até os dias atuais, perpassada a Proclamação da República, a ocupação urbana mostrou-se desigual. Enquanto, durante o período colonial, o meio rural ainda predominava sob o ponto de vista econômico e os pequenos e raros meios urbanos, destinados a atividades administrativas e comerciais, tinham suas melhores localizações ocupadas por comerciantes, ao longo do Império brasileiro, os meios urbanos ganharam maior relevância, passando a manter relação de interdependência com o meio rural, e as melhores localidades permaneciam com os setores da elite político-social.

A partir da Lei de Terras de 1850, a propriedade do solo passou a depender de sua compra, o que provocou impossibilidade de sua aquisição pelos setores mais pobres da sociedade, como escravos libertos. Observavam-se, de forma mais evidente, as desigualdades urbanas e a instrumentalização do planejamento urbano pela elite político-social.

No caso específico de Fortaleza, a partir da instalação de infraestrutura que se fazia em seu meio urbano, com início mais destacado desde a fase final do Império, coube aos economicamente desfavorecidos deslocarem-se aos subúrbios, ficando ainda mais distantes dos equipamentos urbanos e do acesso aos benefícios da urbanização, caracterizando-se a já referida gentrificação. Esta decorre principalmente das transformações operadas pelo Poder Público, ao qual cabe a instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos e a prestação de serviços públicos essenciais, que leva muitas das vezes à expulsão de moradores de mais baixa renda, por restar dispendioso viver nessas zonas.

Com o advento da industrialização do território nacional, o Poder Público dedicou-se com maior afinco às melhorias em infraestrutura e mobilidade, além de fornecer incentivos fiscais à instalação de indústrias, principalmente multinacionais, sob argumento de que tal fato favorece a criação de postos de trabalho e mesmo a arrecadação de impostos, estes últimos contribuindo para a majoração do orçamento público. Isso acarretou a instalação das fábricas em locais urbanisticamente adequados, enquanto a população obreira buscou viver

em seus arredores, os quais detinham condições precárias de habitação, sem acesso aos benefícios trazidos pela urbanização.

Decerto que, durante o período de rápida industrialização nacional, principalmente entre 1945 e 1980, a atratividade populacional exercida pelas grandes cidades fez com que a população inicialmente predominantemente rural passasse a ser predominantemente urbana. O resultado foi um crescimento exponencial da população urbana que não foi acompanhado por melhorias rápidas na infraestrutura e na organização urbana, além de parcela relevante do investimento público realizado haver-se destinado a atender as demandas das indústrias multinacionais, o que provocou a majoração das mazelas urbanas nacionais, e, dessa forma, maximizaram-se as desigualdades.

Por outro lado, na atualidade, tomando-se por exemplo a cidade de Fortaleza, os investimentos realizados em mobilidade urbana e a valorização de terras ao longo das centralidades nos meios urbanos, fizeram com que parte das classes média e alta passassem a preferir viver em áreas mais periféricas. A consequência disso é a valorização da terra dessas áreas, muitas das quais abrigam os conjuntos habitacionais formados ao longo do século XX para fornecer moradia a integrantes das classes médias-baixas.

Em sentido oposto ao movimento das classes econômicas mais abastadas, a busca por proximidade dos locais de maior oferta de trabalho passou a ser desejada por pessoas de renda mais baixa, e estas, por conseguinte, habitam residências urbanisticamente inapropriadas, enquanto antigos moradores dos conjuntos habitacionais os deixam, tendo como causa frequente o encarecimento de sua manutenção a partir de infraestrutura instalada e do fornecimento de serviços públicos.

Quanto à qualificação do que deve ser entendido como direito à moradia digna e direito à cidade, direitos fundamentais de natureza social, deve-se recorrer à legislação e aos instrumentos internacionais, o que demonstra a importância que os temas ganham no cenário internacional. Já no cenário interno, a Constituição Federal, principalmente a partir do neoconstitucionalismo, dota de centralidade os direitos fundamentais e os princípios, todos influenciados pelo princípio da dignidade da pessoa humana e tendo por fim sua satisfação.

Quanto ao primeiro dos direitos, os dois instrumentos internacionais que a ele se referem são a Agenda Habitat, suplementar à Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este último

promulgado pelo Decreto Executivo nº 591, de 1992. Quanto ao segundo direito, recorre-se à Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Os dois direitos em comento relacionam-se e interferem na consecução um do outro. Nesse contexto, o direito à cidade engloba o direito à moradia digna, pois se refere ao direito de acesso à cidade, conformado pelo direito a habitar local com acesso aos serviços públicos essenciais, à infraestrutura urbana adequada e aos equipamentos urbanos, devendo ser respeitadas e preservadas as relações sociais mantidas com o entorno, bem como a possibilidade de acesso a oportunidades de trabalho e renda. Insere-se no direito à cidade, ademais, a possibilidade de participação democrática no planejamento e na gestão urbana, de observância obrigatória pelo Poder Público Municipal, sob pena de sanção exercida sobre o Chefe do Poder Executivo dessa esfera.

O direito à moradia digna, por seu turno, não se confunde com o direito à simples habitação, mas refere-se à habitação em ambiente salubre, acessível do ponto de vista econômico, ou seja, cujos custos não sobrepujem à possibilidade de custeio de seus habitantes, e que possibilite o aproveitamento dos benefícios urbanos. Por conseguinte, só há de se falar em estabelecimento do direito à cidade quando conformado o direito à moradia digna, bem como só se pode falar em direito à moradia digna quando em face do direito à cidade, sendo este mais amplo que aquele.

A busca pela satisfação de direitos tão essenciais como os da moradia digna e à cidade é pautada na satisfação dos objetivos fundamentais de justiça social, da redução das desigualdades sociais e da promoção do bem de todos, previstos no artigo 3º da Constituição Federal, e, principalmente, no respeito ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, inscrito no inciso III do artigo 1º do mesmo diploma, que, em verdade, é fundamento do Estado Democrático de Direito e, por isso, incide sobre a interpretação e consubstanciação dos direitos fundamentais.

Apesar da importância que o princípio da dignidade da pessoa humana exerce no ordenamento constitucional brasileiro, há obstáculos a serem enfrentados para garantir-se a efetividade dos direitos fundamentais sociais. Nesse contexto, pelo fato de o direito à cidade constituir-se a partir da conjunção de direitos fundamentais sociais e pelo direito à moradia digna ser direito fundamental social, não são considerados direitos subjetivos, ou seja, não reclamam, apesar da redação do §1º do artigo 5º da Constituição Federal, aplicação imediata.

Embora haja referidas limitações, deve haver otimização desses direitos nos casos concretos, por serem ambos caracterizados como fundamentais.

Por outro lado, mesmo os direitos fundamentais individuais, os quais costumam ter aplicação imediata, podem encontrar limitação, como ocorrido com o direito de propriedade, segundo disposto na Constituição Federal e no Código Civil de 2002, pela necessidade de realização da função social da propriedade. Este princípio alinha-se ao princípio da função social da cidade, e ambos contribuem para a existência de cidades socialmente mais justas.

O interesse do mercado imobiliário é contrariado quando da aplicação de ambos os princípios expostos acima, especialmente pela necessidade de combate à especulação imobiliária, que se utiliza, entre seus instrumentos, de imóveis inutilizados em busca de sua valorização comercial. Esse enfrentamento ocorre a partir da previsão de medidas sancionatórias, as quais, embora previstas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e em diversos planos diretores como o de Fortaleza, não se encontram amplamente utilizadas. Essas medidas, aplicadas sucessivamente, são: parcelamento ou edificação compulsórios; progressividade do IPTU ao longo do tempo; e desapropriação, cuja indenização ocorre mediante títulos da dívida pública.

Como as medidas acima citadas são aplicadas de forma sucessiva, deve-se oportunizar, pela Administração Pública, que o imóvel não utilizado, subutilizado ou sem edificação seja adequadamente aproveitado, por ordem de parcelamento ou edificação compulsórios, mediante notificação realizada pelo Poder Público, desde que, primeiramente, o plano diretor municipal preveja a área e, ademais, exista lei municipal específica, conforme disposto no artigo 5º do Estatuto da Cidade.

Só em caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos na forma do artigo anteriormente citado, é que o Estatuto da Cidade, em seu artigo 7º, prevê a possibilidade de aplicação de IPTU progressivo no tempo, com majoração da alíquota ao longo de cinco anos consecutivos. Uma vez observada a continuidade desse descumprimento, como estabelecido no artigo 8º do mesmo diploma legal, é que se recorre à desapropriação.

Percebe-se, portanto, que mesmo com a disposição de medidas sancionatórias em face de imóveis subutilizados ou não utilizados, para buscar o efetivo cumprimento da função social da propriedade, protege-se o direito de propriedade. Afinal, oportuniza-se, ao longo de um lapso temporal elástico, o aproveitamento substancial da propriedade por seu dono.

Observando-se a necessidade de busca de meios para satisfação da moradia, ao longo das décadas de 1980 e 1990, com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), a habitação passou a ser financiada. Entretanto, tal fato beneficiou de maneira mais direta os integrantes da classe média, havendo, só mais tarde, a existência de um sistema apropriado às pessoas de classe mais baixa. Ocorre que, o sistema de habitação adotado voltava-se à construção de conjuntos habitacionais, localizados na periferia e distantes das oportunidades de emprego e renda e da melhor infraestrutura presente nos espaços mais valorizados do Centro e dos bairros mais ricos. Esse era o cenário que se observava em Fortaleza e em outras grandes cidades do País.

Com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, e o conceito de direito à cidade, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e sua nova LUOS passaram a determinar que o direito à moradia dos mais pobres seja preferencialmente satisfeito mediante regularização fundiário-urbanística de suas habitações precárias, em substituição ao deslocamento desses residentes para conjuntos habitacionais nas periferias da cidade, sendo excepcional o recurso ao reassentamento. No ensejo da mudança paradigmática ora relatada, um instrumento específico ganhou destaque, qual seja, o das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que, além de previsto nos citados instrumentos legais municipais, está disposto no próprio Estatuto da Cidade.

Apesar da Política Urbana ora delineada e da busca pela satisfação do direito à moradia em Fortaleza, prevalece a aplicação do chamado planejamento urbano estratégico, o qual tem traços do planejamento empresarial. Isso não significa, entretanto, que se excluam necessariamente os interesses de moradia e de acesso aos benefícios urbanos da classe socioeconômica mais baixa do contexto do planejamento urbano, sendo necessário reconhecer, inclusive, que o investimento em infraestrutura e em equipamentos urbanos de qualidade pode acarretar benefícios para essa mesma parcela populacional, por intermédio de geração de oportunidades de emprego e renda, além de favorecimento à mobilidade urbana e outros benefícios. É nesse contexto que se apresenta a Política de Turismo municipal prevista no Plano Diretor de Fortaleza, que busca, por intermédio de investimentos públicos, favorecer o turismo, sem deixar de lado o aproveitamento de seus benefícios à sociedade.

Não obstante haja a previsão de ZEIS no Estatuto da Cidade, em nível nacional, e no Plano Diretor de Fortaleza e na nova LUOS, em âmbito municipal, que possibilita a regularização fundiário-urbanística dos assentamentos precários consolidados, a qual, por sua

vez, pode representar facilidade na busca pela satisfação dos direitos à moradia digna e à cidade, não há, todavia, resultados satisfatórios. A razão é que, apesar da previsão, como ZEIS, de algumas regiões em anexo do Plano Diretor de Fortaleza, outros requisitos legais, previstos na legislação municipal citada, não se cumprem, sendo o instrumento ainda ineficiente, fazendo-se a ressalva de a legislação ser nova e demandar maior tempo para buscar sua efetiva aplicação.

Como exemplo de pleito para reconhecimento de ZEIS e, conseqüentemente, favorável à moradia digna, socorre-se ao caso envolvendo a Vila Vicentina, localizada no bairro Dionísio Torres, em espaço valorizado da Capital cearense. Demonstra-se a oposição do interesse favorável a esse reconhecimento em relação ao direito de propriedade reclamado pela Sociedade São Vicente de Paulo, com inclusão de análise dos requisitos legais necessários para o reconhecimento do pleito.

O direito de propriedade, como consabido, é direito fundamental de natureza individual previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal e, por conseguinte, goza de aplicação imediata, segundo texto do §1º do mesmo artigo. A solução da questão do pleito pela ZEIS da Vila Vicentina, quanto a este aspecto, provém, pois, do sopesamento entre o direito fundamental social à moradia, o qual não é imediatamente aplicável, e o direito fundamental à propriedade. Normalmente, prevalência deve ser dado àquele, uma vez que o bem-estar coletivo deve prevalecer sobre o individual, apesar da aplicação imediata do direito de propriedade.

Outrossim, a busca pelo reconhecimento da Vila Vicentina como área de ZEIS é clara manifestação de busca de inserção democrática na gestão urbana, a qual, por sua vez, é requisito para cumprimento do direito à cidade, ademais de mostrar-se consentânea com as ideias de Henri Lefebvre, concernentes à necessária reforma urbana mediante participação efetiva de setores da sociedade historicamente subjugados.

Ainda quanto à própria Vila Vicentina, há o pedido pelo tombamento que, por via indireta, pode garantir a satisfação dos direitos à moradia digna e à cidade dos residentes na localidade. Este pleito, o qual não consagra o direito de propriedade ou mesmo de posse pelos habitantes da Vila Vicentina, pelo menos retira à área sua valorização imobiliária, pois a partir do tombamento, não se poderiam realizar demolições, ou seja, a área não poderia dar lugar a construções verticais nem a alterações da fachada e da disposição do local.

Há de ser buscada, nessa toada, a real aplicação de mecanismos que possibilitem a satisfação dos dois direitos fundamentais objetos desse tratado, já que, atualmente, a segregação espacial e o planejamento urbano instrumentalizado pela elite sócio-política não permitem a efetividade de ambos, seja pela falta de necessárias leis regulamentadoras seja por falta de aplicação de mecanismos já existentes para salvaguarda da Política Urbana constitucionalmente prevista.





## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 2, n. 2, p. 309-317, 2.sem. 2001. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2405/1640>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- ALVES, Sónia. Requalificação e gentrificação no centro histórico do Porto. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 21, n. 557, p. 1-32, fev. 2017. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17921/20573>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- AMORIM, Wagner Vinicius. Da construção do direito urbanístico ao direito à cidade: direitos de propriedade e planejamento urbano na agenda da política urbana brasileira. **Geografia em questão**, Marechal Cândido Rondon, v. 08, n. 1, p. 106-123, 2015. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/10757/8375>>. Acesso em: 08 jan. 2018.
- ARAÚJO, Amanda. Vila na Aldeota é alvo de disputa. **O Povo online**, Fortaleza, 20 out. 2016. Fortaleza, online. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2016/10/vila-na-aldeota-e-alvo-de-disputa.html>>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- ARREOURTUA, Luis Alberto Salinas. Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México. **Geographos**, Alicante, v. 4, n. 44, p. 281-304, 2013. Disponível em: <<https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/26935/1/luis-salinas.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 91, p. 205-219, dez. 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/4491>>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponível em: <[https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch5.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- BRASIL. Código Civil (1916). **Lei nº 3.071/1916**. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L3071impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L3071impressao.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Código Civil (2002). **Lei nº 10.406/2002**. Brasília, DF, Senado, 2002.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. 16 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67emc69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto Executivo nº 591/1992. **Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, DF, Presidência da República, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 226, de 1991. **Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas**. Brasília, DF, Senado Federal, 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF, Presidência da República, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587/2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF, Senado Federal, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.300/2016. **Lei do Mandado de Injunção**. Brasília, DF, Presidência da República, 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 775/83. **Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências**. Brasília: CNDU, 1983. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAI1983.pdf#page=39>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 48-63, out./dez.2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n4/v19n4a03.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

CAIADO, Maria Célia Silva. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana. In: XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), 1998, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**, p. 457-488. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/853/819>>. Acesso em: 10 set. 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Solo Urbano e Ação Pastoral**. São Paulo: Paulinas, 1982.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Capítulos de geografia histórica de Fortaleza**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2005.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v.16, n.2, p. 201-219, 2007. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0964663907076529>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FONTENELE, Cristina. Negócios da Praia de Iracema terão isenção de até 95% em impostos. **O Povo**, Fortaleza, 04 abr. 2018. Economia, online. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2018/04/negocios-da-praia-de-iracema-terao-isencao-de-ate-95-em-impostos.html>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Fortaleza, Prefeitura Municipal, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. **Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei de Uso e Ocupação do Solo)**. Fortaleza, Prefeitura Municipal, 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.347, de 11 de março de 2008. **Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural e natural do Município de Fortaleza, por meio do tombamento ou registro, cria o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHC) e dá outras providências**. Fortaleza, Prefeitura Municipal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município**. Fortaleza, Câmara Municipal, 1990.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. O novo modelo de gestão urbana estratégica em Fortaleza: aumento das desigualdades socioambientais. **Universitas FACE** (substituída pela Universitas Humanas), Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-22, 2006. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/face/article/view/37/105>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano**. Tomo 1. 5.ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1977.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 341-363, dez. 2014.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/4028/402833928003.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLASS, Ruth. Introduction. In: Centre for Urban Studies (Ed.). **London: aspects of change**. Londres: MacGibbon & Kee, 1964. p. 13-36.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Crescimento urbano, direito à habitação e regularização fundiária. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.). **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**. São Paulo: RCS, 2007.

\_\_\_\_\_; GOMES, Marília Passos Apoliano. O direito à cidade em disputa: o caso da ZEIS do Lagamar (Fortaleza-CE). **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 507-527, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14820/10814>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mapa de pobreza e desigualdade**, 2003. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/36/30246>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Panorama de Fortaleza**, 2015a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2015b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/44/47044>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv42672.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O que é? – Índice de Gini**, 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Entendendo o Índice de Gini**. Fortaleza: IPECE, 2013. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo\\_Indice\\_GINI.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2018.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). **Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica**, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B5luNH3swV8CVzhRUFh0QXFTM2c>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório das ZEIS: Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS**, out. 2015. Disponível em: <[http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_rel/orio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_rel/orio-das-zeis_14-10-2016.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2018.

JUCÁ NETO, Clovis Ramiro. **Primórdios da urbanização no Ceará**. Fortaleza: Edições UFC; Editora Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.). **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**. São Paulo: RCS, 2007. p. 509-528.

LOPES, Francisco Clébio Rodrigues. Requalificação urbana no Centro de Fortaleza (CE). **Tamoios**, São Gonçalo, v. 11, n. 1, p. 20-34, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/18132/13364>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MACHADO, Laura; PICCININI, Livia Salomão. Medidas de mobilidade: estratégia de competição e gentrificação dos centros urbanos. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 21, n. 563, p. 1-38, abr. 2017. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/18576/21103>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

MAIA, Doralice Sátyro. Normativas urbanas no Brasil Imperial: a cidade e a vida urbana na legislação brasileira (1822-1850). **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, a.16, v.2, n.25, p. 458-476, 2. sem. 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/14407/10993>>. Acesso em: 28 out. 2017.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p. 21-33, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

MASTRODI, Josué; CONCEIÇÃO, Paula Gomes da. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso na cidade de Campinas, SP. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p. 1468-1494, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de Barão Geraldo, em Campinas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n.2, p. 729-748, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/21772/16256>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_ ; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14.1, p. 113-134, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317/333>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

MATOS, Ralfo. Migração e urbanização no Brasil. **Geografias**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 7-23, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/geografias/article/view/557/427>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

MEIRELES é o bairro com o valor de venda mais caro da Capital; Mucuripe é o maior custo de aluguel. **O Povo online**, Fortaleza, 16 out. 2017. Economia, online. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2017/10/meirelles-e-o-bairro-com-o-valor-de-venda-mais-carro-da-capital-mucuri.html>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, Curitiba, n. 111, p. 09-18, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58/61>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. As políticas públicas urbanas brasileiras e a gestão democrática: o controle social na efetivação do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.8, n.3, p. 1.064-1.095, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22479/17888>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

PANG, Eul-Soo; SECKINGER, Ron L. The mandarins of Imperial Brazil. **Comparative studies in society and History**, Cambridge, v. 14, n. 2, p. 215-244, mar. 1972. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/comparative-studies-in-society-and-history/article/mandarins-of-imperial-brazil/2849A1407A812017804F034A53B30D56>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

PERREN, Joaquín; CABEZAS, Sergio Raúl. Interpretando la gentrificación: antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica. **Tempo, Espaço e Linguagem**, Irati, v.7, n.1, p. 151-177, jan./jun. 2016. Disponível em: <[http://177.101.17.124/index.php/tel/article/view/7979/6042#.Wdpw\\_2hSziU](http://177.101.17.124/index.php/tel/article/view/7979/6042#.Wdpw_2hSziU)>. Acesso em: 08 out. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979. **Institui o Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal, 1979. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022112.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 129-165, 2012. Disponível em: <[http://www.e-publicacoes\\_teste.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614](http://www.e-publicacoes_teste.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.6, n.12, p. 57-78, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/77/132>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

REIS, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)**. 2.ed. São Paulo: Pini, 2000.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Regiões Metropolitanas como instrumento de garantia do direito à cidade nos territórios marginalizados dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 1.495-1.511, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20905/15349>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 12, p. 9-25, 2. sem. 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

RODRIGUES, Fabíola. Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000. **Revista Latinoamericana de Población**, Buenos Aires, v. 5, n. 8, p. 141-158, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3238/323827304007.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SABATINI, Francisco; ROBLES, María Sarella; VÁSQUEZ, Héctor. Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica. **Revista 180**, Santiago, n. 24, p. 18-25, 2009. Disponível em: <<http://revista180.udp.cl/index.php/revista180/article/view/266/262>>. Acesso em: 29 set. 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. The history of urban reform in Brazil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (Ed.). **Cities for all: proposals and experiences towards the Right to the City**. 2. ed. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), 2011. p. 251-262.

SCHVASBERG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.43-63.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE FORTALEZA (SECULTFOR). **Processo P430950/2016**. SECULTFOR, 2016.



SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Cidade, corporação e periferia urbana: acumulação de capital e segregação espacial na (re)produção do espaço urbano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. Tradução de Daniel de Mello Sanfelici. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 21, p. 15-31, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046/77688>>. Acesso em: 29 set. 2017.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista eletrônica Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.8, p. 237-256, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24/23>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. **Constituição, economia e desenvolvimento: revista eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3, n. 4, p. 9-27, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista5/contraLenio.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SUZUKI, Júlio César; COSTA, Everaldo Batista da. Aglomerações urbanas brasileiras dos séculos XIX e XX: significados na produção do território. In: XII Colóquio Internacional de Geocrítica-Independencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, siglos XIX-XX, 2012, Bogotá. **Atas eletrônicas**, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-J-Suzuki.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/673/67325208007.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

UCHÔA, Fabio Raddi. Espaços e imagens da gentrificação no centro de São Paulo. **Novos Olhares**, São Paulo, v.3, n.2, p. 47-58, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/novosolhares/article/view/90202/92910>>. Acesso em: 29 set. 2017.

UNITED NATIONS (1966). **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, New York, [s.n.], 1966. Disponível em: <[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch\\_IV\\_03.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_ (1996). Istanbul Declaration on Human Settlements and the Habitat Agenda. In: UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)**, Istanbul, [s.n.], 1996. p. 5-120. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.165/14](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.165/14)>. Acesso em: 01 dez. 2017.

VASCONCELOS FILHO, João Manoel. Análises e discussões sobre o direito à moradia adequada no Brasil: em foco a cidade de Araguaína – TO. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.7, n.4, p. 1645-1681, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20910/15354>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.28-42.

WORLD SOCIAL FORUM (2005). **World Charter for the Right to the City** (Carta Mundial pelo Direito à Cidade), Bamako, [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/World%20Charter%20for%20the%20Right%20to%20the%20City.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2017.