

UCLA

Critical Planning

Title

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO CAMINHO PARA UMA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA TRANSFORMADORA: O CASO DE
FORTALEZA

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/2z5490gf>

Journal

Critical Planning, 25(0)

Authors

Freitas, Clarissa Figueiredo Sampaio
Ponte, Luísa Fernandes Vieira da

Publication Date

2022

DOI

10.5070/CP825051738

Copyright Information

Copyright 2022 by the author(s). This work is made available under the
terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial License,
available at <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Peer reviewed

Popular Participation as a Path to Transformative Land Regularization: the Case of Fortaleza

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas &
Luísa Fernandes Vieira da Ponte

ABSTRACT

The right to housing is a constitutional right in Brazil. In order for it to be fully complied with, the Estatuto da Cidade provides tools for democratic public administration, one of which is land regularization. However, in the urban policies of Fortaleza, a certain selectivity has been observed in what is considered subject to regularization, losing its transformative potential. This happens when initiatives to make regulations more flexible in response to demands of large economic groups are prioritized- contradicting the understanding of the social function of urban property. This work seeks to analyze land regularization initiatives in the city, and to what extent their transformative potential relies on popular participation.

INTRODUCTION

Informality in land use, whether in architectural, urban or legal terms, is an important characteristic of Brazilian cities. Resulting from structural factors, it is neither limited to a sector of society nor to the issue of rapid population growth. It is an expanding phenomenon around the world, and predominates in diverse settings. Informality is not restricted to low-income urban settlements, but is also present in middle and upper class neighborhoods, as shown by the growing literature on the subject (Roy 2005; Rolnik 1999; Rocco and Ballegooijen 2019; Fernandes 2011). It is, in fact, a structural process related to the construction of cities, even though under the eyes of the law it is described as an exception, it ends up becoming the rule. In this sense, referring to precarious urban settlements as "informal settlements" becomes an incomplete description, echoing the idea of stigmatization of these spaces (Rocco and Ballegooijen 2019; Fernandes 2011). Unfortunately, land regularization policies increasingly adopted in Latin America are still based on the assumption that urban informality is a result of poverty.

In conversation with this body of work, this paper focuses on land regularization policies in Fortaleza, seeking to identify its capacity to create socio-spatial inclusion. Scholars argue that the transformative potential of regularization initiatives relies on a complementary relationship between institutional policies of popular participation and the insurgent

A Participação Popular Como Caminho Para Uma Regularização Fundiária Transformadora: O Caso De Fortaleza

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas &
Luísa Fernandes Vieira da Ponte

RESUMO

O direito à moradia é um direito constitucional no Brasil. Para que seja cumprido de forma plena, o Estatuto da Cidade prevê ferramentas de gestão democrática, sendo uma delas a regularização fundiária. Têm-se observado, entretanto, que as políticas urbanas de Fortaleza apresentam certa seletividade no que é considerado passível de regularização, perdendo seu potencial transformador. Isso acontece quando se prioriza iniciativas de flexibilização das normativas que atendem às demandas de grandes grupos econômicos - contrariando o entendimento da função social da propriedade urbana. Este trabalho procura analisar iniciativas de regularização fundiária em Fortaleza e em que medida seu potencial de transformação depende da participação popular.

INTRODUÇÃO

A informalidade no uso do solo, seja ela no âmbito arquitetônico, urbanístico ou jurídico, é uma importante característica das cidades brasileiras, decorrente de fatores estruturais, que não estão limitados a um setor da sociedade e não se encerram na questão do rápido crescimento populacional. Trata-se de um fenômeno em expansão no mundo inteiro, que predomina em diversos cenários. Informalidade não se restringe a assentamentos urbanos de população de baixa renda, fazendo-se presente também em bairros de classe média e alta, como aponta a crescente literatura sobre o tema (Roy 2005; Rolnik 1999; Rocco e Ballegooijen 2019; Fernandes 2011). Ela seria, na verdade, um processo estrutural de construção das cidades, no qual aquilo que aos olhos da lei é descrito como exceção, acaba virando regra. Diante disso, se referir a assentamentos urbanos precários como "assentamentos informais" torna-se uma apreensão incompleta, reverberando a ideia de estigmatização desses espaços (Rocco e Ballegooijen 2019; Fernandes 2011). Infelizmente as políticas de regularização fundiária crescentemente adotadas na América Latina ainda partem do pressuposto da informalidade urbana como resultado da pobreza.

No sentido de dialogar com este corpo de conhecimento, este trabalho debruça-se sobre as políticas de regularização fundiária em Fortaleza, buscando identificar sua capacidade de inclusão

practices of interested residents, especially those in a situation of socio-spatial vulnerability, conferring visibility to their demands. Here, it is understood that a participatory approach would bring the real city closer to the legal city, by attending to social justice and reducing socio-spatial inequalities. It then becomes important to investigate how state tools for land regularization can fulfill transformative and inclusive roles in contexts with high degrees of urban informality.

The discussion in this paper, is based on results obtained through participant observation of the process of implementation of land regularization initiatives and the regulation of land use and occupation in the city of Fortaleza, including the design of the Law on Parceling/Subdivision and Land Use (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) (LPUOS), in addition to representing the Federal University of Ceará on the Permanent Commission for the Evaluation of the Master Plan (CPPD) between 2013-2015 and 2017-2019. Added to this is our participation in technical assistance practices, linked to university extension initiatives.

Technical assistance to housing movements took place in 1) two spaces of political articulation in Fortaleza, the "Frente de Luta por Moradia Digna" and the "Campo Popular o Plano Diretor", in which participant observation was carried out; 2) in the territory of Grande Bom Jardim, including the participation of the authors in the team that prepared the Integrated Land Regularization Plan for the Special Zone of Social Interest of Bom Jardim (Plano Integrado de Regularização Fundiária da Zona Especial de Interesse Social¹ do Bom Jardim - PIRF de ZEIS Bom Jardim);² and finally, 3) in the Beco da Galinha community, through monitoring and helping residents with practices of resistance to forced removal.

Complementing this approach, in addition to bibliographical and documentary research, we carried out five semi-structured interviews with: a resident of the Beco da Galinha community; a resident of Grande Bom Jardim working in a resident's association in Nova Canudos; an architect with experience in land regularization processes in the city, including Nova Canudos; a lawyer who works with land regularization demands at the Office of Human Rights and People's

socioespacial. Argumenta-se que a potencialidade transformadora das iniciativas de regularização está condicionada a uma relação de complementaridade entre as políticas institucionais de participação popular e as práticas insurgentes dos moradores interessados, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade socioespacial, conferindo visibilidade às suas demandas. Entende-se que uma abordagem participativa conferiria maior aproximação entre a cidade real e a cidade legal, na perspectiva de atender à justiça social e à diminuição de desigualdades socioespaciais. Interessa aqui investigar de que forma os instrumentos urbanísticos para fins de regularização fundiária previstos pelo Estado podem cumprir papéis transformadores e inclusivos em contextos com alto grau de informalidade urbana.

A discussão será realizada a partir de resultados obtidos por meio do acompanhamento de disputas em torno da implementação de instrumentos urbanísticos de regularização fundiária e regulamentação de uso e ocupação do solo na cidade de Fortaleza, como a construção da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), além da representação da Universidade na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) entre 2013-2015 e 2017-2019. Soma-se a isso as práticas de assessoria técnica, ligadas à extensão universitária.

Estas práticas de assessoria aos movimentos de moradia ocorreram em 1) dois espaços de articulação popular em Fortaleza: a Frente de Luta por Moradia Digna e o Campo Popular o Plano Diretor, nos quais foi realizada observação participante; 2) junto ao território do Grande Bom Jardim, incluindo a participação das autoras na equipe que elaborou o Plano Integrado de Regularização Fundiária da Zona Especial de Interesse Social¹ do Bom Jardim (PIRF da ZEIS Bom Jardim);² e 3) por fim no território Beco da Galinha, por meio do acompanhamento e auxílio à comunidade nas ações de resistência à remoção forçada.

Complementarmente, além de pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas com: um morador da comunidade do Beco da Galinha; com uma moradora do Grande Bom Jardim atuante nas organizações comunitárias da Nova Canudos; uma arquiteta que

1. The Special Zones of Social Interest (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) are an urban planning instrument provided for by the City Statute, which aims to demarcate areas in the urban territory intended mainly for land and urban regularization and the provision of social interest housing (HIS). For these zones, the urban parameters are renegotiated through a specific plan.
2. The final products of the PIRF da ZEIS Bom Jardim is available at: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.

1. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um instrumento urbanístico previsto pelo Estatuto da Cidade, que visa demarcar áreas no território urbano destinadas, principalmente, à regulação fundiária e urbanística e à provisão de habitações de interesse social (HIS). Para essas zonas, os parâmetros urbanísticos são repactuados por meio de Plano específico.
2. Os produtos finais do PIRF da ZEIS Bom Jardim estão disponíveis em: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.

Legal Advisory Frei Tito de Alencar (Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA) responding to requests for repossession; and a lawyer, and former advisor (2013-2019) to the land regularization sector of the Municipal Housing Development Secretariat of Fortaleza (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - Habitafor), a municipal body responsible for implementing the land regularization policy for social interest housing purposes.

To discuss the transformative potential of land regularization initiatives in Fortaleza, the article is divided into four parts. The first is a dialogue between current theories, reviewing and discussing the literature on the potential and limitations of popular participation in view of the challenges of land regularization policies. This discussion contextualizes the cases and defines the concepts used. The second part deals with empirical research about the city of Fortaleza, in which the results of land regularization policies in the city are presented, using the case of Beco da Galinha to deepen our analysis. Following this, the third part presents the case of the community of Nova Canudos, in the territory of Grande Bom Jardim, which offers a demonstration of the potential for social transformation arising from land regularization policies. The fourth and last part constitutes the final considerations of this work. We use the research results to reflect on the ways in which the potential of land regularization processes are expanded when initiatives for popular participation and mobilization are undertaken.

CONTEXTUALIZATION: PARTICIPATION AND LAND REGULARIZATION IN BRAZILIAN METROPOLI

The City Statute (Estatuto da Cidade - EC), Federal Law 10,257/2001, regulates articles 182 and 183³ of the Federal Constitution of 1988, that refer to urban policy. The City Statute establishes that cities with more than 20 thousand inhabitants must have a Master Plan⁴ that follows the principles of participation and democratic management. It is considered an important step towards the democratic management of Brazilian cities. This is mainly due to the establishment of basic democratic principles, such as participatory planning and the social function of property, and to the policies that legitimize and legalize informal settlements, known as land tenure regularization. Land regularization occurs in the legal sphere by granting property ownership through tools such as Adverse

soma experiências em processos de regularização fundiária na cidade, inclusive na Nova Canudos; uma advogada popular que trabalha com demandas de regularização fundiária em resposta a pedidos de reintegração de posse no Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA); e um advogado, ex-assessor (2013-2019) do núcleo de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), órgão municipal responsável por implementar a política de regularização fundiária para fins de habitação de interesse social.

Para discutir o potencial transformador das iniciativas de regularização fundiária em Fortaleza, o artigo se divide em quatro partes. A primeira refere-se a uma discussão teórica, na qual se revisará e discutirá a literatura referente às potencialidades e limitações da participação popular perante os desafios das políticas de regularização fundiária. Esta discussão contextualiza os casos e define conceitos utilizados. A segunda parte trata das situações empíricas sobre a cidade de Fortaleza, nas quais se apresentam os resultados da pesquisa sobre as políticas de regularização fundiária da cidade, aprofundando-se no caso do Beco da Galinha. Em seguida, a terceira parte apresenta o caso da comunidade de Nova Canudos, no território do Grande Bom Jardim, que demonstrou o potencial de transformação social advindo de políticas de regularização fundiária. A quarta e última parte constitui as considerações finais deste trabalho. Utilizamos os resultados da pesquisa conduzida para refletir sobre os modos como o potencial dos processos de regularização fundiária se alarga quando iniciativas de participação e mobilização popular são empreendidas.

CONTEXTUALIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

O Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal 10.257/2001, regulamenta os artigos 182 e 183³ da Constituição Federal de 1988, referentes à política urbana. O Estatuto da Cidade institui que cidades com mais de 20 mil habitantes devam possuir um Plano Diretor,⁴ que deve seguir os princípios da participação e da gestão democrática. É considerado um importante passo no sentido da gestão democrática das cidades brasileiras. Isso se dá principalmente pelo estabelecimento de princípios democráticos básicos, como o planejamento participativo e a função social da propriedade, e dos instrumentos que legitimam e

3. Articles 182 and 183 of the 1988 Federal Constitution outline Brazilian urban policy.

4. O artigo 41 do Estatuto da Cidade estabelece que: "o plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes". BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

3. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre a política urbana brasileira.

4. O artigo 41 do Estatuto da Cidade estabelece que: "o plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes". BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

Possession and Special Use Concession for Housing Purposes (Usucapião e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM), allowing the flexibility of land subdivision parameters, and establishing new building parameters, the latter two through Special Social Interest Zones (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS).

The Statute describes participation in the context of urban planning as a prerogative of the population in processes such as the "formulation, execution and monitoring of urban development projects, plans and programs."⁵ According to the National Urban Development Policy, designed to increase direct democracy and developed after the City Statute, municipalities must adopt Urban Development Councils, Public Hearings, and Neighborhood Impact Assessments, in addition to participating in the National City Conference System (Souza 2002). Furthermore, all other urban development tools provided within the Statute also require social control, making it necessary to guarantee "the participation of communities, movements and civil society entities."⁶

The National System of Urban Development, which is based on the ideals of participation and of social control, was formally dismantled by the Michel Temer (MDB) administration in 2016 after the impeachment of Dilma Rousseff (PT). However, even before this milestone of Brazilian political authoritarianism, the legal requirement of popular participation seems not to have been sufficient to promote a broad public debate on the future of cities.

5. Quote translated from, "formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". The second article of the City Statute establishes that: ". The purpose of urban policy is to give order to the full development of the social functions of the city and of urban property, based on the following general guidelines: II - democratic administration by means of participation by the population and the representative associations of the various sectors of the community in the formulation, execution and monitoring of urban development projects, plans and programmes;" BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. English translation of the City Statute can be accessed here: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_English_Ch6.pdf

6. The fourth article of the City Statute establishes that: artigo 4 do Estatuto da Cidade estabelece que: "For the purposes of this Law, the following instruments among others shall be employed: §3. The instruments foreshadowed in this article which require expenditure of municipal funds shall be subject to social control as a way of guaranteeing the participation of communities, movements and civil society entities." BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

legalizaram os assentamentos informais, conhecidos como regularização fundiária. A regularização fundiária ocorre no âmbito jurídico, conferindo a posse da propriedade por meio de instrumentos como Usucapião e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), permitindo a flexibilização de parâmetros de parcelamento do solo e lidando com o estabelecimento de novos parâmetros edilícios, estes últimos por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O Estatuto descreve a participação no contexto do planejamento urbano como uma prerrogativa da população em processos como a "formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".⁵ De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pós Estatuto da Cidade, os municípios devem adotar Conselhos de Desenvolvimento Urbano, Audiências Públicas, Estudos de Impacto de Vizinhança além de participar do Sistema Nacional de Conferências das Cidades visando a democracia direta (Souza 2002). Ademais, todos os outros instrumentos de desenvolvimento urbano nele previstos também dependem de controle social, sendo necessário garantir-se "a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil".⁶

É certo que o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que se apoia na participação e no ideário do controle social tem sido desmontado formalmente desde o governo Michel Temer (MDB), a partir de 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff (PT). Entretanto, mesmo anteriormente a este marco rumo ao autoritarismo político brasileiro, o requerimento legal da participação popular parece não ter sido suficiente para a promoção de um debate público amplo sobre os rumos das cidades. Se por um lado, pode-se argumentar que isso se deve aos sinais

5. O artigo 2 do Estatuto da Cidade estabelece que:

"a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

6. O artigo 4 do Estatuto da Cidade estabelece que:

"para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

On the one hand, it can be argued that this is a sign of deterioration in urban democratic management at the national level, which started with the departure of Olívio Dutra from the Ministry of Cities in 2005. On the other hand, on a more theoretical level, some Brazilian authors have pointed to the limits and paradoxes of participation in urban policies, even in democratic political contexts (ie Kapp and Baltazar 2012; Bassul 2010; Bois and Milagres 2021).

In order to envision participation as an instrument of social control by citizens, Souza (2002) differentiates the ideal of direct democracy from the practice of representative democracy prevalent in most Western societies. He argues that the democratic political regime implemented in the Western World presents distortions by “alienating decision-making power in favor of others” (pp 325). To respond to this limitation, Souza (2002) defends the constant monitoring of State actions aimed at collective political autonomy. However, this is not a simple task, considering that this political ideal has also been appropriated by conservative sectors.

The participatory tools, aimed at democratizing the urban development decision-making process, were originally part of the political agenda of progressive sectors of Brazilian society, but little by little the conservative sectors moved from critiquing towards defending them and even promoting initiatives of popular participation. Bois and Milagres (2021 based on Dagnino, 2004) identify a kind of perverse confluence between the interests of “sectors linked to the democratic project” and those “connected to the neoliberal project,” in the sense that both claim to reduce the centrality of the State in the decision-making process. Bassul’s (2010) pioneering study corroborates this thesis by revealing the change in attitude of some actors linked to the Brazilian real estate industry during the development process of the City Statute in the post-Constitution period. Based on his work analyzing the content of parliamentary amendments to the original EC bill, he highlighted cases in which these same actors, who were clearly conservative and historically opposed to any curbs on property rights, called for mandatory participation in the proposed planning tools. This is the case of a proposal by Secovi-SP in 1999 that suggested the requirement that the management of urban operations be “compulsorily shared with representation from civil society” (Bassul 2010, 84).

In the same sense, Kapp and Baltazar (2012) develop a case study in Belo Horizonte whose results point out how institutional participation can move away from citizen autonomy. They demonstrate that participation is used to legitimize a pre-set agenda, rather than providing decision-making tools for residents, so that they can set and modify rules. They defend the practice of autonomous

de deterioração da gestão democrática urbana a nível nacional, com a saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades ainda em 2005, num nível teórico, por outro lado, alguns autores brasileiros já apontam limites e paradoxos da participação no âmbito das políticas urbanas mesmo em contextos políticos democráticos (i.e Kapp e Baltazar 2012; Bassul 2010; Bois e Milagres 2021).

No sentido de vislumbrar a participação como um instrumento de controle social dos cidadãos, Souza (2002) diferencia o ideário da democracia direta da prática de democracia representativa prevalente na maior parte das sociedades ocidentais. Ele argumenta que o regime político democrático implementado no mundo ocidental apresenta distorções por “alienar o poder decisório em favor de outrem” (pp 325). Para responder a esta limitação, Souza (2002) defende o constante monitoramento das ações do Estado visando à autonomia política coletiva. Entretanto, não se trata de uma tarefa simples, tendo em vista que esta bandeira também tem sido apropriada por setores conservadores.

Os instrumentos de participação e democratização das decisões sobre a cidade foram originalmente uma pauta dos setores progressistas da sociedade brasileira, porém aos poucos os setores conservadores passaram de uma atitude crítica à sua defesa e até mesmo à promoção de iniciativas de participação popular. Bois e Milagres (2021 apud Dagnino 2004) identificam uma espécie de confluência perversa entre os interesses dos “setores ligados ao projeto democrático” e aqueles “ligados ao projeto neoliberal”, no sentido de que ambos reivindicam a diminuição da centralidade do Estado no processo decisório. O estudo pioneiro de Bassul (2010) corrobora com esta tese ao revelar a mudança de atitude de setores ligados ao capital imobiliário brasileiro durante a tramitação da proposta de lei do Estatuto da Cidade no período pós-Constituição. Baseado em seu trabalho de análise do conteúdo das emendas parlamentares ao projeto de lei do EC durante a tramitação do projeto, ele identifica essa mudança de atitude dos setores conservadores, destacando casos em que estes mesmos setores clamam pela obrigatoriedade da participação. Este é o caso de uma proposta do Secovi-SP em 1999 que sugere a exigência de que a gestão das operações urbanas fosse “obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil” (Bassul 2010:84).

No mesmo sentido, Kapp e Baltazar (2012) apontam, por meio de seu estudo de caso em Belo Horizonte, como a participação institucional pode se afastar da autonomia cidadã. Elas demonstram que a participação é usada para legitimar uma agenda pré-estabelecida, ao invés de fornecer ferramentas de decisão para os moradores, de modo que eles possam estabelecer e modificar regras. Elas defendem a

participation, closer to the ideal of the right to the city as conceptualized by Lefebvre, instead of the instrumentalized participation recurrently adopted in Brazilian cities.

The insertion of the neoliberal logic in the planning of Brazilian cities, resulting from the restructuring of capitalist production that has been taking place since the end of the 20th century, has weakened the public sphere, making it difficult to implement the ideals of democratic urban policy (Maricato 2007; Arantes 2006) and deteriorating the potential for inclusion in institutional spaces of participation and collective decision-making. In order to differentiate this “colonizing” version of participation from that with greater potential for social transformation, Vainer (2009) draws attention to the issue of making the conflict visible. According to him, the recognition of urban conflicts in the public sphere is an important tool to reveal existing inequalities and to open up fronts for change in political management. Consensus, sought by institutional strategic planning paradigms, presupposes a “unified, without gaps” city. In this view, the city is being accepted as a simplified subject, devoid of any complexities (Vainer 2009).

The dangers of the movement to selectively incorporate the agendas of groups excluded from the urban public debate have also been registered in the international literature. Based on case studies in South Africa, Miraftab (2004) documents occasions in which, given the limitations of the spaces for dialogue created by institutions - which she calls “invited spaces”, vulnerable actors create extra-government and/or grassroots movements to discuss and develop their own ways of thinking about the city in “invented spaces”.

Thus, critical urban studies have pointed out that participation in urban planning can be used to dominate and homogenize agendas. The public debate, therefore, only has the potential for transformation if it considers the claims of vulnerable groups in the construction of public policies. Here, transformation is understood as a path committed to inclusion and socio-spatial justice. However, the reality of Brazilian cities is that the demands of residents informally occupying territory are not usually considered in the hegemonic institutional political debate. In a context of widespread urban informality, how can transformative popular participation be fostered if the voice of vulnerable groups is often not legitimized due to (among other factors) their irregular land tenure status?

The current context in which residents of precarious informal settlements are stigmatized results from an urbanization model that was developed in the mid-twentieth century and accompanied by a loss in legislative enforcement capacity and the State's reduced capacity to exercise urban control

prática de uma participação autônoma, mais próxima ao ideal do direito à cidade conforme conceituado por Lefebvre, ao invés da participação instrumentalizada adotada de forma recorrente nas cidades brasileiras.

A inserção da lógica neoliberal no planejamento das cidades brasileiras, resultante da reestruturação da produção capitalista que vem ocorrendo desde o fim do século XX, tem enfraquecido a esfera pública, dificultando a implementação do ideário da política urbana democrática (Maricato 2007; Arantes 2006) e deteriorando o potencial de inclusão nos espaços institucionais de participação e decisão coletiva. No sentido de diferenciar a participação “colonizadora” daquela com maior potencial de transformação social, Vainer (2009) chama atenção para a questão da visibilização do conflito. Segundo ele, o reconhecimento dos conflitos urbanos na esfera pública é uma importante ferramenta para revelar as desigualdades existentes e para abrir frentes de mudança na gestão política. O consenso, trabalhado pelo planejamento estratégico institucional, pressupõe uma cidade “unificada, sem brechas”, havendo aceitação da cidade como sujeito simples (Vainer 2009).

Os perigos deste movimento de incorporação seletiva das pautas dos grupos excluídos pelo debate público urbano também têm sido registrados na literatura internacional. Apoiando-se em estudos de casos na África do Sul, Miraftab (2004) documenta ocasiões em que, diante das limitações dos espaços de diálogo criados pela institucionalidade, que denomina de espaços convidados (“invited spaces”), atores vulneráveis criam organizações extra-governamentais e/ou movimentos de base para discutir e desenvolver suas próprias formas de pensar a cidade em espaços inventados (“invented spaces”).

Assim, estudos urbanos críticos têm apontado que a participação em planejamento urbano pode ser usada para dominar e homogeneizar as pautas. O debate público, dessa forma, só tem potencial de transformação se considerar reivindicações de grupos vulneráveis na construção de políticas públicas. Aqui, a transformação é entendida como um caminho comprometido com a inclusão e a justiça socioespacial. Porém, na realidade das cidades brasileiras, as demandas da população que ocupa o território de maneira informal não costumam ser consideradas no debate político institucional hegemônico. Num contexto de ampla informalidade urbana, como fomentar a participação popular transformadora, se a voz de grupos vulneráveis é frequentemente deslegitimada devido, entre outros fatores, ao seu status de irregularidade fundiária?

O atual contexto de estigmatização dos moradores em assentamentos informais precários resultam de um modelo de urbanização que se desenvolveu a partir de meados do século

(Cardoso 2003; Moretti and Amore 2019). Late Brazilian industrialization, coupled with the insertion of a post-war capitalist logic, directed the attention and resources of public policy to investments in the promotion of economic development, imposing limits to investments in the social field. In the recent context of the rise of neoliberal ideas, the “Welfare State” becomes even more limited, therefore incapable of keeping up with the process of modernization of the built environment (Arantes 2006). The social minimums established by the Welfare State become non-universal and non-homogeneous in the Brazilian context, instead they generally serve a restricted portion of the population, groups with greater economic power, intensifying, for example, disparities in access to the formal land market and urban infrastructure (Cardoso 2003; Rolnik 1999).

The dualist notion between formality and informality has been questioned by the literature, which tries to understand them as two interdependent and related concepts. In this sense, it is necessary to distinguish informality and illegality. While informality can be conceptualized as activities that do not adhere to institutional rules and therefore do not have social protection from the State, illegality is an activity that expressly contradicts current social and civil norms (Smolka and Mullahy 2007). Thus, authors such as Rocco and Ballegooijen (2019) and Mukhija and Loukaitou-Sideris (2014) argue that the concept of informality has a paradoxical character and can act in an exploratory or transformative way, depending on the social actors who practice it. Furthermore, as noted above, it is wrong to relate informality only to poverty, since it is found in a wide spectrum of informal socio-spatial realities (Roy 2005; Fernandes 2011; Freitas 2017). It is important, therefore, to recognize a pre-existing legal pluralism operating in informal territories, which concerns, for example, the origin of their formation, the existing tenure systems, the consolidation of occupations, the purchase agreements, sale and rental of land, and legal norms in force, such as official land subdivision (Fernandes 2011; Sousa Junior 2019). The overlap of these and other factors reveal complex scenarios, which characterize informality in a much more comprehensive way than the legality-illegality binomial.

The legitimacy of informal urbanization, that is, its potential for social transformation, occurs in cases where it contradicts legal norms due to a context of deprivation, and lack of alternatives, rather than a premeditated infringement of the law aimed at some type of personal advantage arising from the circumvention of the law (Cardoso 2007). It is often due to the lack of knowledge of regulations, which is combined with the lack of alternatives in the face of the institutional incapacity of the Public Authority for urban control (Cardoso 2003). On the other hand,

XX, acompanhado da perda de capacidade de enforcement⁷ da legislação e do reduzido controle urbano exercido pelo Estado (Cardoso 2003; Moretti e Amore 2019). A industrialização tardia brasileira, aliada à inserção numa lógica capitalista pós-guerra, direcionou a atenção e os recursos do Poder Público para investimentos na promoção do desenvolvimento econômico, o que trouxe limites ao investimento no campo social. Na conjuntura recente de ascensão do ideário neoliberal, o “Estado Protetor” se torna ainda mais limitado, portanto incapaz de acompanhar o processo de modernização do ambiente construído (Arantes 2006). Os mínimos sociais estabelecidos pelo Estado de bem-estar social se tornam não-universais e não homogêneos no contexto brasileiro, ao passo que são providos a uma parcela restrita da população, em geral aos grupos de maior poder econômico, intensificando, por exemplo, disparidades de acesso ao mercado formal de terras e às infraestruturas urbanas (Cardoso 2003; Rolnik 1999).

A noção dualista entre formalidade e informalidade tem sido questionada pela literatura, que tenta entendê-los como dois conceitos interdependentes e relacionados. Neste sentido, cabe distinguir informalidade e ilegalidade. Enquanto a informalidade pode ser conceituada como atividades que não aderem às regras institucionais e por isso não possuem proteção social do Estado, a ilegalidade é uma atividade que expressamente contradiz as normas sociais e civis vigentes (Smolka e Mullahy 2007). Assim, autores como Rocco e Ballegooijen (2019) e Mukhija e Loukaitou-Sideris (2014) defendem que o conceito de informalidade possui um caráter paradoxal, podendo agir de forma exploradora ou transformadora, a depender dos atores sociais que a praticam. Além disso, como constatado anteriormente, é equivocado relacionar a informalidade somente à pobreza, uma vez que é constatada em um largo espectro de realidades socioespaciais informais (Roy 2005; Fernandes 2011; Freitas 2017). Importa, assim, reconhecer um pluralismo jurídico pré-existente operando sobre os territórios informais, que diz respeito, por exemplo, à origem de sua formação, aos sistemas de posse vigentes, à consolidação das ocupações, aos pactos de compra, venda e aluguel da terra e às normas jurídicas vigentes, como o parcelamento oficial do solo (Fernandes 2011; Sousa Junior 2019). A sobreposição desses e outros fatores revelam cenários complexos, que caracterizam a informalidade de forma muito mais abrangente que o binômio legalidade-ilegalidade.

A legitimidade, ou o potencial de transformação social da urbanização informal, se dá nos casos em que se constrói e se urbaniza sem considerar os parâmetros legais num cenário de falta de opções, não

7. Capacidade de aplicação das leis.

neighborhoods that concentrate middle and high-income populations in central areas do not fully comply with the current land use and occupation rules.

The criminalization that hangs specifically over low-income informal settlements makes security of tenure one of the most recurrent claims of the population in situations of socio-spatial vulnerability, often manifesting as a desire for “*papel da casa*” (an expression used by residents to refer to a document that attests to the tenure security of their house). In addition to protection against forced evictions, security of tenure has an enormous symbolic potential for demonstrating belonging to a community. It is not uncommon to see an increase in the quality of the urban environment and the motivation for civic participation by residents after the start of land regularization actions in precarious informal settlements located in disputed spaces in large urban centers (see, for example, a report in Fernandes and Freitas 2020). Thus, the status of informality entails the absence of social protection by the State, which produces several other problems: environmental, social, political, access to public services, etc. This is mainly due to the stigmatization and qualification of these residents as non-citizens (Freitas 2019; Fernandes 2011).

Fernandes (2011) argues that, instead of opposing legitimacy and legality, one should focus on building an inclusive legal order, which respects informal processes - something already indirectly addressed by the 1988 Constitution treatment of the right to housing as a “*fundamental right*”. In this sense, Fernandes (2011) argues that denying regularization for informally built settlements is not politically sustainable. On the other hand, the author raises the fact that the indiscriminate regularization of irregular situations devoid of the principles of the social function of property can end up reinforcing segregation and exclusion, feeding the vicious cycle of illegality, instead of fighting it. In addition, the author suggests thinking about land regularization in an integrated manner, recognizing its connection with other processes, such as housing improvements and requalification of the urban environment. By understanding these relationships as inseparable from the urban environment, there is greater potential for urban inclusion and improvement in the quality of life of residents. This broader understanding also complies with the planning principle of democratic use of urban land established in the Statute of the City. Another essential element to meet such a principle is to consider local specificities of each settlement.

Thus, it can be seen that the regularization of informal settlements and social participation in the decision-making process of urban policy are complementary. In the reality of everyday urban management practices, however, these are often

se caracterizando como infração premeditada da lei, ou que vise algum tipo de vantagem pessoal advinda da burla da lei (Cardoso 2007). Frequentemente ela se deve ao desconhecimento das normativas, que se alia à falta de alternativas frente à incapacidade institucional do Poder Público de controle urbano (Cardoso 2003). Por outro lado, bairros que concentram população de renda média e alta em zonas centrais, não apresentam anuência completa às normas de uso e ocupação do solo vigente.

A criminalização que paira especificamente sobre assentamentos informais de baixa renda torna a segurança de posse uma das reivindicações mais recorrentes da população em situação de vulnerabilidade socioespacial, manifestada, muitas vezes, pelo desejo do *papel da casa*. Para além de proteção a despejos forçados, a segurança de posse possui um enorme potencial simbólico de pertencimento em uma coletividade. Não são incomuns episódios onde a qualidade ambiental urbana e a própria motivação por participação cívica de moradores aumentou após o início de ações de regularização fundiária de assentamentos informais precários localizados em espaços disputados nos grandes centros urbanos (ver por exemplo um relato em Fernandes e Freitas 2020). Assim, o status de informalidade acarreta a ausência de proteção social do Estado que produz diversos outros problemas: ambientais, sociais, políticos, de acesso a serviços públicos etc. Este é proveniente, principalmente, da estigmatização e entendimento desses moradores enquanto não-cidadãos (Freitas 2019; Fernandes 2011).

Fernandes (2011) argumenta que, ao invés de contrapor legitimidade e legalidade, deve-se focar na construção de uma ordem jurídica inclusiva, que respeite os processos de informalidade - algo já abordado indiretamente pela Constituição de 1988 quando trata como fundamental o direito à moradia. Nesse sentido, Fernandes (2011) defende que não regularizar assentamentos informais não é politicamente sustentável. Por outro lado, o autor alerta para o fato de que a regularização indiscriminada das situações irregulares destituída dos princípios da função social da propriedade pode acabar por reforçar segregação e situações de exclusão capazes de alimentar o ciclo vicioso da ilegalidade, ao invés de combatê-lo. Além disso, o autor sugere pensar na regularização da terra de forma integrada, reconhecendo sua ligação com outros processos, como o de melhorias habitacionais e de requalificação do meio urbano. Ao entender essas relações como indissociáveis do meio urbano, há maior potencial de inclusão urbana e melhoria na qualidade de vida dos moradores, na busca de cumprir o princípio do uso democrático dos instrumentos de planejamento urbano previsto pelo Estatuto.

dissociated. Contributing to this debate on the transformative potential of urban planning, our approach analyzes the case of Fortaleza with a focus on the relationship between these two pillars of democratic urban management in Brazil: participation and regularization.

FORTALEZA: PLANNING AND SPACES OF DISPUTE

Urban planning in the city of Fortaleza is governed by a set of laws. The most influential ones are: the Participatory Master Plan (PDPFor) and the Law on Parceling/Subdivision and Land Use (LPUOS), whose implementation is led by different municipal bodies. The PDPFor, approved in 2009, is representative of the new generation of master plans post-EC. This new generation questions the technocratism of previous planning models, and delves into issues proposed by the Statute, such as popular participation, the social function of property, and the debate on the legitimacy of precarious informal settlements (Freitas 2019; Machado 2014; Pequeno e Freitas 2012). These new planning paradigm formally incorporated legal instruments aimed at the urban inclusion of vulnerable groups into the 2009 PDPFor. Although the 2009 PDPFor provided legal tools with greater potential for inclusion and advances towards a participatory decision-making process (Machado 2014), their implementation fell short of the expectations of the

Também é relevante, nesse sentido, considerar as especificidades locais de cada assentamento.

Percebe-se assim que a regularização de assentamentos informais e a participação social no processo decisório da política urbana são complementares. Na realidade prática da condução da gestão urbana, entretanto, estes são frequentemente dissociados. Contribuindo para o debate sobre o potencial transformador do planejamento urbano, a abordagem aqui pretendida analisa o caso de Fortaleza com um foco na relação entre estes dois pilares da gestão urbana democrática no Brasil: participação e regularização.

FORTALEZA: PLANEJAMENTO E ESPAÇOS DE DISPUTA

O planejamento urbano na cidade de Fortaleza é regido por um conjunto de leis. As mais influentes incluem o Plano Diretor Participativo (PDPFor) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), cuja elaboração é encabeçada pelos diferentes órgãos municipais. O PDPFor, datado do ano de 2009, é representativo da nova geração de planos diretores aprovados pós EC. Esta nova geração busca deixar de lado o tecnocratismo e se aprofundar em questões propostas pelo Estatuto, como a participação popular, a função social da propriedade e o debate sobre a legitimidade dos assentamentos informais precários (Freitas 2019; Machado 2014; Pequeno e Freitas

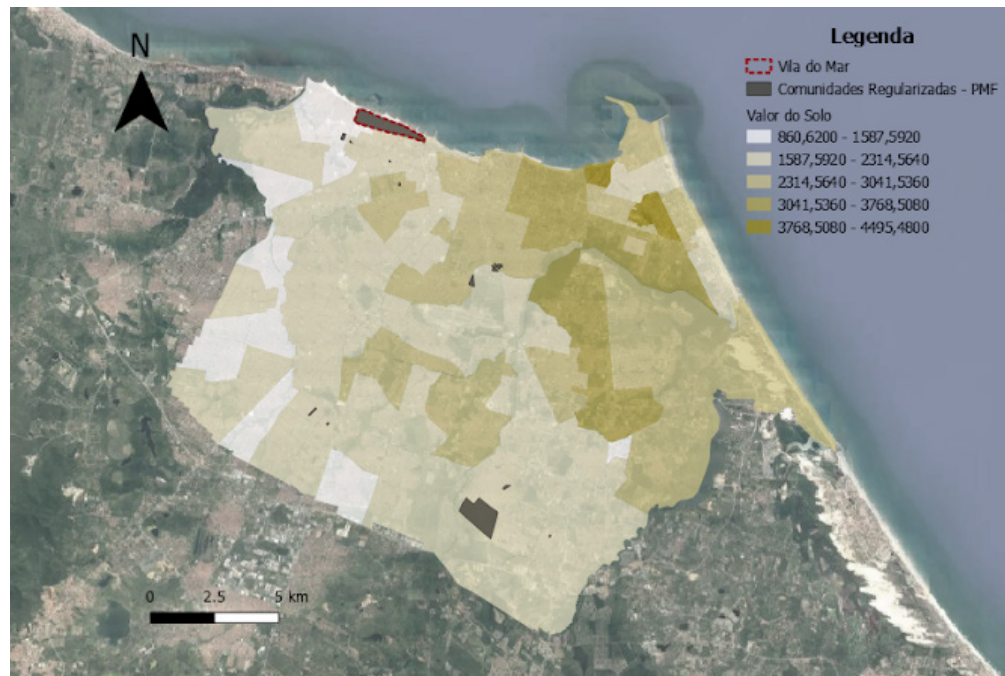


Figure 1. Land regularization initiatives conducted by the Municipality of Fortaleza, through Habitafor, from 2013 to 2020. Source: Prepared by the authors from Habitafor, 2021.

Imagem 1. Iniciativas de regularização fundiária conduzidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Habitafor, no período de 2013 a 2020. Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Habitafor, 2021.



Figure 2. Land regularization plan for properties linked to the Vila do Mar project. Source: Habitafor, 2018.

Imagem 2. Recorte da planta de regularização fundiária de imóveis ligados ao projeto do Vila do Mar. Fonte: Habitafor, 2018.

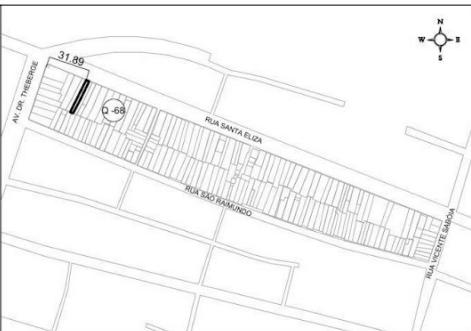
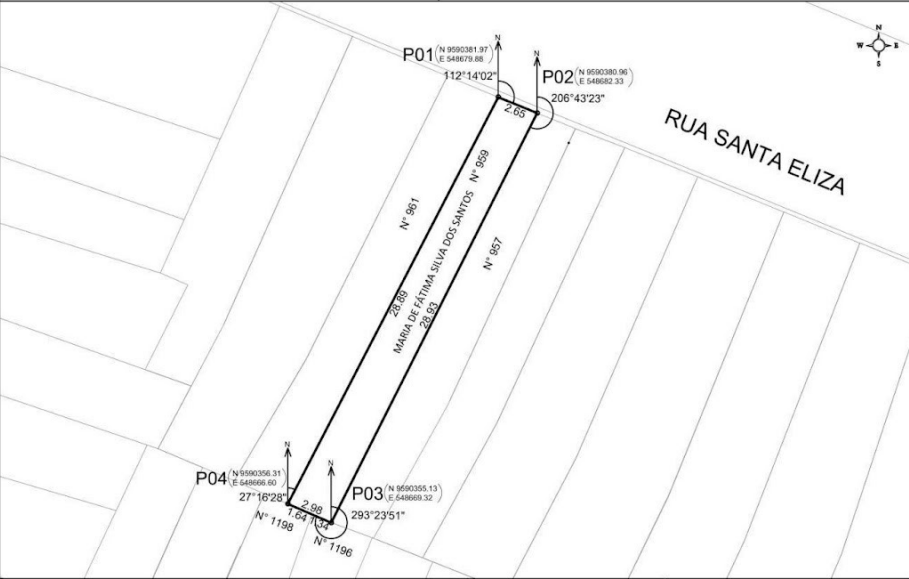
social movements who participated in their design. In addition, several changes made to the original proposal further curbed its transformative potential.

Institutional land regularization initiatives aimed at securing tenure and carried out by Habitafor (see Figure 1), the municipal Housing Agency, present a series of limitations, especially because they only tackle the legal sphere of legalizing property. Generally, they issue individual property titles, disregarding the need for urban qualification of the settlements. Interviews with two attorneys involved in implementing this policy attest to these limitations. While the respondent who worked for Habitafor's land regularization sector argued that this was an achievement of the residents of the city's occupations, the other interviewee, a lawyer who works with the Frei Tito de Alencar Office (EFTA) defending residents who suffer eviction processes, recognizes the insufficiency and slowness of the land regularization initiatives carried out by the last two administrations.

The structure of the municipal agency creates its own limitations. Habitafor is a small agency, which, in many cases, works with outsourced contracted professionals. This leads to the fragmentation of processes and the difficulty in controlling procedures in a cohesive way - as part of a whole. The lack of transparency also becomes a problem because it hinders residents' monitoring of the processes, creating distance between public policy and its social function when implementing this instrument. Another aggravating factor is the lack of communication between municipal bodies that work with tangential

2012). O novo paradigma de planejamento fez com que instrumentos jurídicos que visavam a inclusão urbana de grupos vulneráveis fossem incorporados ao PDPFor 2009. Embora o PDPFor 2009 tenha previsto instrumentos com grande potencial de inclusão, resultado de avanços na direção de um processo decisório participativo (Machado 2014), a implementação destes foi bastante aquém do esperado pelos movimentos sociais que participaram da sua construção. Para além da demora em sua implementação, observa-se no período após a sua implementação diversas alterações em sua proposta original.

As iniciativas institucionais de regularização fundiária visando a segurança de posse são conduzidas pela Habitafor (ver imagem 01), órgão municipal de Habitação, e apresentam uma série de limitações, em especial por atuarem apenas no âmbito jurídico, da legalização da propriedade. Geralmente, são emitidos títulos individuais de propriedade, desconectados da necessidade de qualificação urbanística do território. Entrevistas com dois advogados que atuam com a implementação desta política atestam estas limitações. Enquanto o entrevistado que atuou núcleo de regularização fundiária da Habitafor assegura que esta é uma conquista dos moradores das ocupações da cidade, a outra entrevistada, a advogada popular que atua junto ao Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA) da Assembleia Legislativa do Ceará na defesa dos moradores que sofrem processos de despejos, reconhece a insuficiência e a lentidão dos processo de

 Prefeitura de Fortaleza Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza	
	
FOTO DA FACHADA DO IMÓVEL	COMUNIDADE VILA DO MAR / PIRAMBU - QUADRA 68 - ESCALA: 1/2500 PLANTA DE LOCALIZAÇÃO CARTOGRÁFICA OFICIAL DA PMF - B09
	
PLANTA DO IMÓVEL GEORREFERENCIADA	
ENDEREÇO DO IMÓVEL: COMUNIDADE VILA DO MAR	ÁREA: 81,17 m² ESC: 1/275
BENEFICIÁRIO: _____ CPF: _____	
RESPONSÁVEL TÉCNICO  KARISIA C. VIANA ANDRADE ARQUITETA E URBANISTA CAU: 183053-8	
OBS: TRABALHO REALIZADO EM ATENDIMENTO AO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - EXECUTADO COM EQUIPAMENTOS GNSS E ESTAÇÃO TOTAL (TOPOGRAFIA GEORREFERENCIADA)	
DATA: FEVEREIRO/2018	

RF-879

Figure 3. File of the descriptive memorial process for land title regularization of one of the houses in Vila do Mar.
 Source: Habitafor, 2018.

Imagem 3. Ficha do processo de memorial descritivo para regularização fundiária de uma das casas do Vila do Mar.
 Fonte: Habitafor, 2018.

issues, such as the Secretariat of Urbanism and Environment (SEUMA) and the Planning Institute of Fortaleza (IPLANFOR).

The testimonies of the interviewed lawyers and the architect, who worked on several land regularization processes in the city, identified the difficulty in applying urban norms and codes designed for the formal city to territories that have not developed following the same logic. This does not mean, however, that the solution is overly flexible rules, which could result in the regularization of precarious situations.

The regularization initiatives that have been carried out by the Municipality of Fortaleza (PMF) in the last two terms (see Figure 1), have focused on solving tenure insecurity issues through individual titles. It reinforces private property as a model and impoverishes its housing rights policies by limiting itself to a single dimension⁷ of the full land regularization process.

An example of this is the process of land regularization in Vila do Mar, a settlement on the coast of Fortaleza, which contains a majority of the 7 thousand properties regularized by the City in the last 8 years. The lot regularization plan in Figure 2 illustrates how the use of this instrument is linked more to the resolution of land conflicts caused by urban intervention - a road opening - than to a commitment to improving the quality of the precarious built environment. As shown in Figures 2 and 3, residents continue to inhabit small plots, often accessed through narrow roads, and located in an extremely dense urban context. Thus, Habitfor regularization processes have formalized precariousness, not only disregarding minimum standards for housing quality, but also refraining from establishing land use guidelines for the future development of the area, thus perpetuating the lack of urban control.

In this sense, at the municipal level, the regulation of Special Zones of Social Interest (ZEIS) through specific plans denominated - "Integrated Land Regularization Plans" (PIRFs), seem to present a somewhat more complete view of the implications of land regularization, as they articulate in the context of other dimensions of the phenomenon of urban informality and seek the effective participation of the

regularização fundiária conduzidos pelas duas últimas gestões administrativas.

A própria estrutura de atuação do órgão municipal já apresenta algumas limitações. A Habitfor é um setor pequeno, que trabalha em muitos casos com profissionais terceirizados. Isso leva à fragmentação dos processos e à dificuldade de controle dos procedimentos de forma coesa, como parte de um todo. A pouca transparência também se torna um problema por dificultar maior aderência da população aos processos, revelando distanciamento da política pública com a função social na gestão deste instrumento. Além disso, outro agravante é a falta de comunicação entre os órgãos municipais que trabalham com questões tangenciais, como a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

Além disso, identificou-se, nos depoimentos dos advogados entrevistados e da arquiteta, que já atuou em diversos processos de regularização fundiária na cidade, que há dificuldade de se aplicar uma legislação pensada para a cidade formal em territórios que não se desenvolvem seguindo as mesmas lógicas. Ao mesmo tempo, isso não significa, entretanto, que a solução se dê por regras demasiadamente flexíveis, o que poderia resultar numa regularização de situações precárias.

As iniciativas de regularização que têm sido realizadas pelo Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) nas duas últimas gestões (ver imagem 01), tem enfoque na resolução de questões de insegurança de posse por meio da titulação individual. Reforça a propriedade privada como modelo e empobrece suas políticas de direito à moradia, ao se limitar a apenas uma das dimensões⁸ do processo de regularização fundiário pleno.

A exemplo disto, destaca-se o processo de regularização fundiária ligado ao projeto do Vila do Mar, na orla de Fortaleza, que concentra a maior parte dos 7 mil imóveis regularizados pela Prefeitura nos últimos 8 anos. Analisando a planta dos lotes a serem regularizados (Imagem 02) é possível constatar que o uso deste instrumento está muito mais atrelado à resolução dos conflitos fundiários causados pela intervenção urbana do que ao comprometimento com a melhoria da qualidade de vida dos moradores. Como é mostrado nas imagens 02 e 03, os moradores

7. The 7 dimensions of the right to adequate housing were established by the Economic, Social, and Cultural Rights Committee (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - CESCR), through General Comment No. 4, which develops the content of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (PIDESC), to which Brazil is a signatory. They are: tenure security, habitability, access to services and infrastructure, adequate location, affordable cost, accessibility and cultural adequacy.

8. As 7 dimensões do direito à moradia adequada foram estabelecidas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), por meio do Comentário Geral nº 4, que desenvolve o conteúdo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do qual o Brasil é signatário. São elas: segurança de posse, habitabilidade, acesso a serviços e infraestrutura, localização adequada, custo acessível, acessibilidade e adequação cultural.

residents.

ZEIS efforts toward a more comprehensive approach to regularization of needs based informality, contrasts with other movements that waive land use codes in response to real estate industry demands. Our process of participant observation of urban politics in Fortaleza revealed a strong effort of the SEUMA Agency towards flexibility in current land use parameters in order to meet the interests of the productive sector. This stands in sharp contrast to the persistence of viewing precarious settlements of informal origin through a criminalizing lens. Through our participation in the CPPD, we identified that tools of urban control, such as the verification of compliance with the permeability rate parameters, building coverage and setbacks, for example, are described by SEUMA Architects as bureaucracy to be overcome. These instruments are, in fact, necessary steps for the construction of a plan that delivers quality in the urban environment.

Furthermore, instruments that allow for flexible urban parameters, such as Consortium Urban Operations⁸ (Operações Urbanas Consorciadas - OUCs)⁹ and the Onerous Grant of Right to Build and Change of Land Use (Outorga Onerosa de Direito de Construir e Alteração de Uso),¹⁰ have been widely used

continuum habitando lotes pequenos, cujo acesso se dá muitas vezes por meio de vias estreitas, em um contexto urbano extremamente densificado. Dessa forma não há, no processo, cautela para não formalizar precariedades, nem iniciativa de estabelecer orientações de uso e ocupação do solo para o desenvolvimento futuro da área, perpetuando assim o descontrole urbanístico.

Nesse sentido, no âmbito municipal, a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por meio de planos específicos, os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), parecem apresentar uma visão um pouco mais completa sobre as implicações da regularização fundiária, pensada, nesse caso, de maneira articulada a outras dimensões e buscando participação efetiva dos moradores.

No contexto da regularização urbanística, chama atenção um movimento no sentido da flexibilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo vigentes para atender os interesses do setor produtivo, que contrasta com a persistência de um olhar criminalizador sobre os assentamentos precários de origem informal. A partir da nossa participação na CPPD foi possível identificar que os instrumentos de controle urbanístico, como a verificação da anuência aos parâmetros de taxa de permeabilidade (índice de aproveitamento e recuos), por exemplo, são encarados pelos técnicos representantes do setor público como uma burocracia a ser vencida. Estes instrumentos são, na verdade, etapas necessárias para a construção de um planejamento que entregue qualidade do meio ambiente urbano.

Ademais, instrumentos de flexibilização de parâmetros urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas⁹ (OUCs)¹⁰ e a Outorga Onerosa de

8. The minutes of the 98th meeting of the Permanent Commission for the Evaluation of the Master Plan (Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor - CPPD), held on May 29, 2018, record the approval of the report of the new OUCs in Fortaleza. In the report shown at the meeting, which presented the study for the development of the Operations, it states that "the value of the land, the real estate dynamics, and the income patterns point out where business can be viable," in the sense that the private sector should not be harmed by investing in territories that are poorly equipped with urban infrastructure, where there would be little financial return and a high "business risk." Both documents are available at: <https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/513-98-reuniao-da-cppd>.

9. Articles 32 to 34 of the City Statute define the instrument of Consortium Urban Operations, as consisting of a "set of interventions and measures coordinated by the municipal government, with the participation of owners, residents, permanent users and private investors, with the objective of achieving structural urban transformations, social improvements and environmental valuation in an area." They must be implemented through a specific municipal law. BRAZIL. Federal Law 10,257, of July 10, 2001.

10. Articles 28 to 31 of the City Statute define the instrument of the Onerous Grant of Right to Build and Change of Land Use, to consist of the demarcation of "areas in which the right to build may be exercised

9. A ata da 98ª reunião da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), realizada no dia 29 de maio de 2018, registra a aprovação do relatório das novas OUCs em Fortaleza. No relatório mostrado em reunião, que apresentou o estudo para o desenvolvimento das Operações, está descrito que "o valor da terra, a dinâmica imobiliária, e os padrões de renda apontam onde os negócios podem ser viáveis", no sentido de que a iniciativa privada não pode ser prejudicada ao investir em territórios pouco providos de infraestrutura urbana, nos quais haveria pouco retorno financeiro e um alto "risco de negócio". Ambos documentos estão disponíveis em: <https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/513-98-reuniao-da-cppd>.

10. Os artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade definem o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, que consistem em um "conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários,

as a way of planning the city, while, in fact, they were originally designed to configure specific interventions within a region. Such practices, which should be the exception rather than the rule, occur more frequently for the benefit of privileged economic groups, as can be seen from their spatial distribution throughout the city. These instruments are designed to contribute to a better distribution of urban infrastructure throughout the city, through Public-Private Partnerships, but have been implemented in higher-income areas, usually already well served by urban infrastructure, according to data from IBGE and the Municipality itself. In the case of these spaces, property developers generally have the power to choose their status of informality, under the pretext of being a means to achieve economic and urban development. These specific instances of informality, when not already agreed to by the State, are, at least, treated with greater permissiveness by it.

Another practice of flexibility in urban regulations adopted by the 2009 PDPFor is the ZEIS instrument. Its inclusion was an important achievement for residents, the result of their struggle and mobilization around this agenda (Machado 2014; Pequeno e Freitas 2012). However, until 2019, very little was achieved after the approval of the Plan. In 2019, the process of implementing the Integrated Land Regularization Plans (PIRFs) began for 10 territories defined as ZEIS and considered priorities. The decade-long delay between the creation of a ZEIS policy and the first significant step towards its implementation contrasts with the speed of implementation of the States' partnerships with the private sector. In addition, this first step should be attributed to housing movement actions that built great political influence through popular and legal pressure (Freitas 2015; Brasil 2016), in a process that could be classified by Miraftab (2012) as an "invited space of dialogue." Part of this process can be found in the minutes of the Public Hearing called by the Public Ministry of the State of Ceará on October 17, 2018.

In addition to the leniency in ZEIS regulation, there were cases of negligence, in which the Government itself was silent in relation to the protection of these Zones, instead municipal urban management made room for the real estate market, and even public works, threatening the integrity of ZEIS territories and allowing removals of houses protected by these polygonal areas.

This occurred, for example, in Beco da Galinha, part of the Verdes Mares Community, in the Papicu neighborhood, a central area of the city. The

above the adopted basic use coefficient, or in the which will be allowed to change the use of the land, against consideration to be provided by the beneficiary." BRASIL. Federal Law 10,257, of July 10, 2001.

Direito de Construir e Alteração de Uso,¹¹ têm sido amplamente utilizados como modo de planejar a cidade, enquanto, na verdade, são originalmente pensadas para configurarem intervenções pontuais no território. Tais práticas, que deveriam ser a exceção e não a regra, ocorrem com maior frequência em benefício de grupos econômicos privilegiados, como é possível observar a partir de sua incidência espacial na cidade. Esses instrumentos são pensados com o intuito de contribuir com a melhor distribuição de infraestrutura urbana pelo território, por meio de Parcerias Público Privadas, mas têm sido implementados em áreas de renda mais alta, usualmente já bem servidas de infraestrutura urbana segundo o que é levantado pelo IBGE e pela própria Prefeitura. No caso destes espaços, geralmente os promotores imobiliários têm poder de escolha quanto à situação de informalidade, sob pretexto de ser um meio para se chegar a fins de desenvolvimento econômico e urbano. Essas informalidades específicas, quando não pactuadas com o Estado, são, pelo menos, tratadas com maior permissividade por ele.

Outra prática de flexibilização da normativa urbana adotada pelo PDPFor 2009 é o instrumento da ZEIS. Sua inclusão foi uma conquista importante para seus moradores, fruto de sua luta e mobilização em torno dessa pauta (Machado 2014; Pequeno e Freitas 2012). Entretanto, muito pouco foi feito desde a aprovação do Plano até 2019. Nesta data se iniciou o processo de execução dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs), para 10 territórios definidos como ZEIS, considerados prioritários. A demora de uma década entre sua criação e um primeiro passo significativo para sua implementação contrasta com a celeridade da implementação dos instrumentos que se apoiam em parceria com o setor privado. Além disso, esse primeiro passo deve ser atribuído à ação dos movimentos de moradia que construíram um cenário de pressão popular e jurídica de grande incidência política (Freitas 2015; Brasil

moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental". Elas deverão ser implementadas mediante Lei municipal específica. BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

11. Os artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade definem o instrumento da Outorga Onerosa de Direito de Construir e Alteração do Uso, que consiste na demarcação de "áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, ou nas quais será permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário". BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

community, demarcated as ZEIS by the 2009 PDPFor, experienced the removal of about 90 houses to open a public road, a component of the Binário of Avenida Santos Dumont and Rua Desembargador Lauro Nogueira. Feeling aggrieved by a negligible indemnity offer that was insufficient to buy another house in the same neighborhood, residents sought out the State of Ceará's Public Defender. According to the testimony of the interviewed resident, it was only during the process of defending against imminent removal without fair compensation that the families realized that they were living inside a ZEIS. They joined resistance movement groups receiving popular technical assistance in architecture and urbanism. Using a Capstone Design Proposal that had been previously developed for the neighborhood (Breder 2016), a group of volunteer architects developed a counterproposal to the City's road project, which, together with the participation of researchers from the Department of Transport Engineering at UFC in public hearings, contributed to the establishment of fair indemnities compatible with the real value of the houses.

The Municipal Infrastructure Office (Secretaria Municipal de Infraestrutura - SEINF), in response to the Public Defender's Office (Official Letter 1903148/OF of March 14, 2019), affirmed the removal as the only viable option to carry out the project, arguing that Beco da Galinha was not located within the ZEIS polygon of Verdes Mares, and therefore not "protected".

As can be seen in Figure 4, prepared with data from the City itself, however, the removed dwellings are within the ZEIS polygon. It is noteworthy that, even if, in fact, the houses were not covered by the ZEIS, the decision by the Public Power is not justified from the point of view of protecting residents' constitutional right to housing.

In addition, residents reported that municipal agents even offered very different compensation amounts for similar houses. According to them, this was a deliberate strategy by public agents to demobilize the community's struggle to remain in the neighborhood. Residents' political practices were not enough to avoid removal. However, the negotiation between the community, along with their advisors, and the City resulted in an increase in the value of compensation, which, in several cases, came close to the market value of the land.

Situations like this, which are counter to the recognition of the right to the city on which the PDPFor is based, illustrate the persistence of a criminalizing gaze towards low-income informal territories. Their condition of urban and legal irregularity, together with a precarious urban pattern, make these territories available for consideration as land for the works and investments of the "planned" city.

2016), num processo que poderia ser classificado por Miraftab (2012) como um "invited space of dialogue". Parte desse processo pode ser consultada na ata de Audiência Pública convocada pelo Ministério Público do Estado do Ceará no dia 17 de outubro de 2018.¹²

Para além da leniência na sua regulamentação, houveram casos de negligência, em que o próprio Poder Público foi omissivo em relação à proteção dessas Zonas, onde a gestão urbana municipal abre espaço para que o mercado imobiliário, e até obras públicas, ameçassem a integridade dos territórios, permitindo que remoções tenham sido efetivadas de casas dentro destas poligonais protegidas.

Isso ocorreu, por exemplo, no Beco da Galinha, integrante da Comunidade Verdes Mares, no bairro do Papicu, zona nobre da cidade. A comunidade, demarcada como ZEIS pelo PDPFor 2009, sofreu remoção de cerca de 90 casas para a abertura de uma via pública, componente do Binário da Avenida Santos Dumont e da Rua Desembargador Lauro Nogueira. Ao se sentirem lesados com uma oferta de indenização irrisória, insuficiente para comprarem outra habitação no mesmo bairro, os moradores procuraram a Defensoria Pública do Estado do Ceará. Conforme depoimento do morador entrevistado, foi apenas durante o processo de defesa contra a remoção iminente sem justa compensação que as famílias descobriram que moravam dentro de uma ZEIS. Somaram-se ao movimento de resistência grupos de assessoria técnica popular em arquitetura e urbanismo. Fazendo uso de um trabalho final de curso previamente elaborado para o bairro (Breder 2016), o grupo desenvolveu uma contraproposta ao projeto viário da Prefeitura, que, junto com a participação de pesquisadores do Departamento de Engenharia de Transportes da UFC nas audiências públicas sobre o projeto, contribuíram para o estabelecimento de indenizações justas e compatíveis ao valor real das casas.

A Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), em resposta à Defensoria (Ofício 1903148/OF de 14 de março de 2019), afirmou a remoção como a única opção viável para concretizar o projeto, argumentando inclusive que o Beco da Galinha não se encontraria dentro da poligonal da ZEIS da Verdes Mares, não estando "protegido".

Como pode ser verificado na Imagem 04, elaborada a partir de dados da própria Prefeitura, entretanto, as habitações removidas se encontram dentro da poligonal. Vale ressaltar que, mesmo se, de fato, as casas não fossem contempladas pela ZEIS, a decisão do Poder Público não estaria justificada do ponto de vista da proteção ao direito constitucional à

12. Na ata, encaminha-se marcar reuniões e oficiar os órgãos municipais responsáveis e a Câmara dos Vereadores para dar início ao processo dos PIRFs.

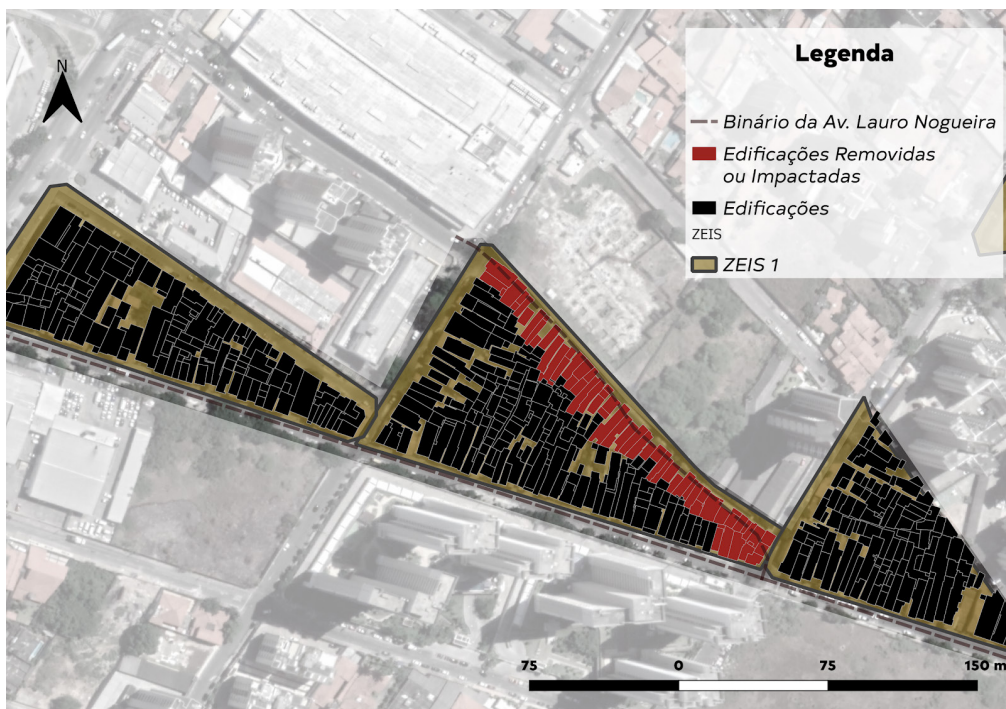


Figure 4. Houses in Bco da Galinha removed and impacted by the work of Binário. Source: PMF (2009); PMF (2010); PMF (2018). Prepared by the authors.

Imagem 4. Casas do Bco da Galinha removidas e impactadas com a obra do Binário. Fonte: PMF (2009); PMF (2010); PMF (2018). Elaborado pelas autoras.

Given this context of rights violation and neglect of the spatial demands of vulnerable urban groups by municipal bodies responsible for the daily management and production of urban space, popular mobilizations have been organized in the city in order to politically influence the processes of decision-making and conferring voice to vulnerable residents such as Bco da Galinha dwellers, who, in the end, managed to mitigate their losses. Thus, in 2014, collaboration between leaders and community organizations, entities, popular movements and technical advisors, the “Frente de Luta por Moradia” (Fight for Decent Housing Front - FLMD) was born. Its main purpose has been to join forces in the fight for the right to the city and housing in Fortaleza.

Over the years, the actions undertaken by the FLMD have produced achievements for these historically neglected groups. Many of them are linked to the rights of residents of informal popular settlements and the constant demand for popular participation in official decision-making processes, enabling public debate on city planning processes. The institutional spaces for participation lose strength when they fail to recognize existing conflicts in the city and when the general recommendations of the EC are set aside by the municipal administration, creating the necessity for popular movements to constantly dispute for their rights.

moradia.

Além disso, os moradores relataram que agentes municipais chegaram a oferecer valores de indenizações bastante discrepantes para casas similares. Segundo eles, esta era uma estratégia deliberada dos agentes públicos para desmobilizar a luta comunitária pela permanência no bairro. A remoção não pôde ser evitada. Entretanto, a negociação entre a comunidade e as assessorias e a Prefeitura resultou em um aumento do valor das indenizações, que, em diversos casos, chegou a ser próximo ao valor real da terra.

Situações como essa, que chegam a ir na contramão do reconhecimento do direito à cidade no qual o PDPFor se baseia, ilustram a persistência de um olhar criminalizador sobre os territórios informais de baixa renda. Sua condição de irregularidade urbanística e jurídica, aliadas ao padrão urbanístico precário, fazem com que estes territórios sejam considerados terra disponíveis para as obras e investimentos da cidade planejada.¹³

Dado esse contexto de violação de direitos, e de negligência das demandas espaciais dos grupos

13. Aqui entende-se “planejada” como pensada pelo planejamento urbano oficial, ligado ao Poder Público, apesar de compreender-se que há outras formas de planejamento fora do âmbito estatal.

THE PERIPHERY OF FORTALEZA: GRANDE BOM JARDIM AND NOVA CANUDOS

Grande Bom Jardim is a territory located in the periphery of Fortaleza, in the southwestern part of the city, comprising 5 neighborhoods within which are several land occupations that originated from low-income informal communities. Historically, this region has received little attention and investments by the government, leading to the current context of infrastructure, housing, and urban precariousness; it is one of the areas in Fortaleza with the lowest Human Development Index (HDI), according to IBGE (2010).

Urban informality is present in much of the territory of Grande Bom Jardim. Although the tension from land disputes and the threat of removal for speculative reasons is not as constant as in more centrally located popular settlements such as Beco da Galinha (see Figure 5), the informal status of the settlements produces negative consequences for residents. In addition to insecurity of tenure, difficulty in accessing public services is common, such as accessing health centers or basic sanitation services. These situations create a scenario of absences that is often justified by the institutional and financial incapacity of the State, furthering the marginalization of these territories (Freitas 2019). This happens even in ZEIS areas that are already demarcated by the Master Plan for future regularization.

Faced with this scenario of urban exclusion, often produced by the asymmetrical planning practice itself, the residents of Grande Bom Jardim organized themselves. They formed movements and collectives to mitigate the effects of exclusionary policies affecting their community.

These organizations have developed strategies to ensure urban rights to residents. Examples include the Popular Plan for ZEIS Bom Jardim (Freitas et al 2019) - used as a reference in the PIRF - and the "Saneamento Já!" Campaign (Sanitation Now!). Both are headed by local leaders and rely on the assistance of groups from the Federal University of Ceará, such as the Tutorial Education Program in Architecture and Urbanism (ArqPET), for developing short, medium, and long-term claims. The residents of Grande Bom Jardim also exercise expressive participation in popular spaces for discussions about the city, such as the FLMD, mentioned above.

The Nova Canudos community, located within the Bom Jardim ZEIS polygon, is one of the main components for social mobilization and urban struggle in the territory. As reported by the interviewee, a participant in one of these community organizations operating in the region, the historical absence of social assistance policies in Nova Canudos created a context for popular organization around residents' priority agendas, such as the absence of bathrooms in houses and an environmental sanitation system in the

urbanos vulneráveis por parte de órgãos municipais responsáveis pela gestão cotidiana de produção do espaço urbano, algumas articulações populares foram se organizando na cidade, a fim de incidir politicamente nos processos de tomada de decisão e ter voz no processo decisório, a exemplo dos moradores do Beco da Galinha que, no final das contas, conseguiram mitigar suas perdas. Desse modo, em 2014, a partir da articulação entre lideranças e organizações comunitárias, entidades, movimentos populares e assessorias técnicas, nasceu a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD). Seu principal intuito, desde então, tem sido o de unir forças na luta pelo direito à cidade e à moradia em Fortaleza.

Ao longo dos anos, as ações empreendidas pela Frente de Luta produziram algumas conquistas para esses grupos historicamente negligenciados. Muitas delas estão ligadas aos direitos de moradores de assentamentos populares informais e à constante demanda por participação popular nos processos oficiais de tomada de decisão, viabilizando debate público sobre os caminhos a serem tomados no planejamento da cidade. Os espaços institucionais de participação perdem força quando deixam de reconhecer conflitos existentes na cidade e as recomendações gerais do EC são deixadas de lado pela gestão municipal, tornando-se necessária uma constante disputa por parte dos movimentos populares.

A PERIFERIA DE FORTALEZA: GRANDE BOM JARDIM E A NOVA CANUDOS

O Grande Bom Jardim é um território localizado na área periférica de Fortaleza, na zona sudoeste da cidade, compreendido por 5 bairros dentro dos quais existem diversas ocupações e comunidades. Historicamente, esta região tem recebido pouca atenção e investimentos por parte do Poder Público, apresentando precariedades infraestruturais, habitacionais e urbanas, sendo esta uma das áreas da cidade com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Fortaleza, segundo o IBGE (2010).

A informalidade urbana está presente em boa parte do território do Grande Bom Jardim. Apesar de não haver um cenário de tensões constantes referentes às disputas de terra e ameaça de remoção por questões especulativas, como acontece em assentamentos populares mais centrais na cidade de Fortaleza, como no Beco da Galinha (ver Imagem 05), o status de informalidade dos assentamentos traz consequências negativas para os moradores. Para além da questão da insegurança de posse, é comum que haja dificuldade de acesso a serviços públicos, como atendimento em postos de saúde ou implementação de infraestrutura urbana. Essas situações criam um cenário de ausências que também é frequentemente justificado pela incapacidade

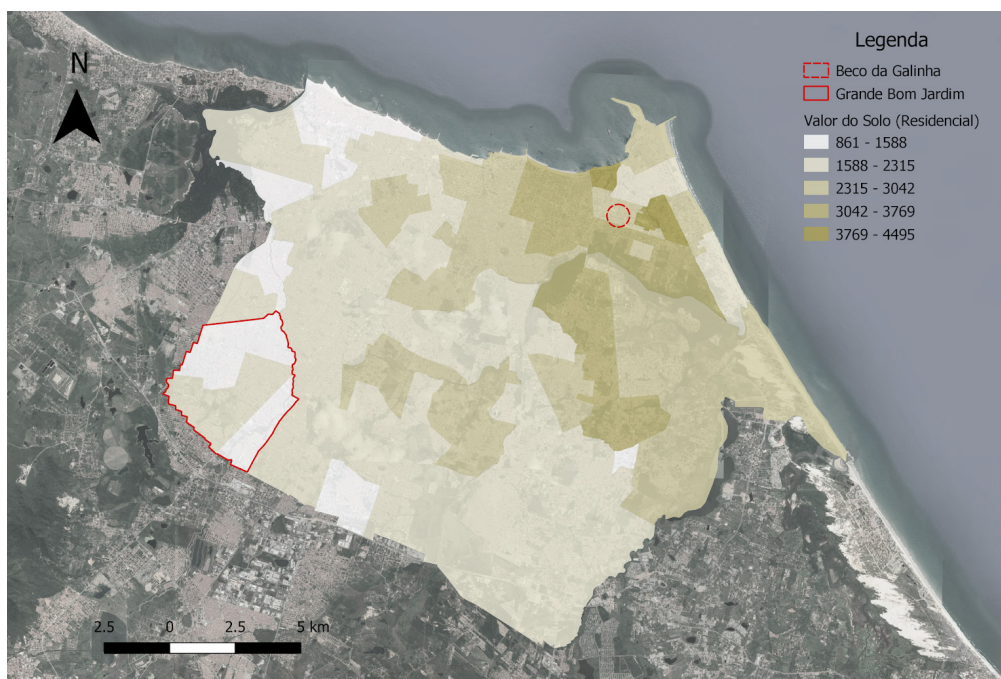


Figure 5. The value of residential land in the city of Fortaleza: positioning of Beco da Galinha and Grande Bom Jardim. Source: SEINF/PMF (2015). Prepared by the authors.

Imagem 5. O valor do solo residencial na cidade de Fortaleza: posicionamento do Beco da Galinha e do Grande Bom Jardim. Fonte: SEINF/PMF (2015). Elaborado pelas autoras.

community. In 2005, they mobilized for the inclusion of community demands in the Participatory Budget (Orçamento Participativo - OP) during the first term of Mayor Luizianne Lins (PT). In 2008, the residents, with the support of the NGO Cearah Periferia, started a land regularization process for the community.

Thus, aware of their rights to tenure security, residents actively participated in the public debate around the preparation of the 2009 PDPFor demanding their settlement be assigned as ZEIS. Residents understood the potential of this planning tool, which, in addition to the already desired land title regularization, could promote other public investments that, in their view, were more of a priority. The final version of PDPFor includes not only Nova Canudos, but also the immediate surroundings of the community. The continuous participation of residents in implementing the ZEIS has made the "ZEIS do Bom Jardim" (as the polygonal area that includes Nova Canudos is known) one of the 10 priority ZEIS in the city of Fortaleza.

The demarcation of the ZEIS and, more recently, the elaboration of the PIRFs of the 10 priority ZEIS in Fortaleza were instances of the few significant public initiatives towards democratization of land regularization in the city. The experience of residents in Nova Canudos reveals that the ZEIS delineation process only occurred due to their political demands, which required overcoming various

institucional e financeira do Estado, consolidando a marginalização destes territórios (Freitas 2019). Isso ocorre mesmo no território da ZEIS, já demarcado pelo Plano Diretor para futura regularização.

Diante desse cenário de exclusão urbana, produzida muitas vezes pela própria prática assimétrica do planejamento, os moradores do Grande Bom Jardim se organizam em entidades. Eles formam movimentos e coletivos para mitigar os efeitos das políticas excludentes no território.

Tais organizações comunitárias têm desenvolvido estratégias para assegurar direitos urbanos aos moradores do território. Alguns exemplos são o Plano Popular da ZEIS Bom Jardim (Freitas et al 2019) - usado, inclusive, como referência no PIRF - e a Campanha "Saneamento Já!". Ambos são encabeçados por lideranças locais, e contam com assessoria de grupos da Universidade Federal do Ceará, como o Programa de Educação Tutorial em Arquitetura e Urbanismo (ArqPET), pautando reivindicações de curto, médio e longo prazo. Os moradores do Grande Bom Jardim também exercem expressiva participação nos espaços populares de discussão sobre a cidade, como a Frente de Luta por Moradia Digna, acima citada.

A comunidade Nova Canudos, localizada na ZEIS do Bom Jardim, é um dos principais expoentes da mobilização social e luta urbana no território. Segundo relatado pela entrevistada, participante de uma

institutional barriers in order to achieve its definitive implementation.

The Integrated Land Regularization Plan (PIRF) design process for ZEIS Bom Jardim, carried out in 2019, followed a series of pre-existing initiatives in the territory, which considered regularization as a multidimensional process involving urbanization, infrastructure, housing, public spaces, etc. as demanded by the consolidated community organization. Land titling within the ZEIS is one of the main objectives of the PIRF. However, in the ZEIS utopia (see Figure 6), titling is not seen as an ultimate goal, as security of tenure must always be allied to issues of quality of housing and urban space. In viewing land tenure regularization, housing improvements, and urban qualification as inseparable processes, they are strengthened, in the sense of being transformative, putting urban inclusion into practice and bringing lasting improvements to the quality of life of residents.

The process of preparing the PIRF had several components, starting with a socioeconomic, physical-environmental, urban and land tenure analysis of the area, passing through the proposal for Special Regulation, the Land Titling Plan, the Urban Design Plan, the Work and Income Generation Plan and the Social Participation and Development Plan. It began in 2019 through a partnership between Iplanfor (Institute of Planning of Fortaleza) and the Universities of Fortaleza - and in the case of Bom Jardim, the Federal University of Ceará. For each component there were workshops, in which, within the time and resource constraints of the Plan's contracting context, residents were able to participate and give their opinion, making decisions together with the team, complementing technical and community perspectives.

The products, relying on materials already prepared by the community about the territory, gained richness and depth through debate, the conflict of ideas, and the visibility of popular demands. In short, the process that was carried out and accompanied by popular participation, sought to give some autonomy to the residents.

After the completion of the PIRF process, another initiative for land regularization in Nova Canudos was conducted, this time, by the PIRF team architects in partnership with local leaders. When the Council of Architecture and Urbanism (CAU/CE) issued a public notice, in 2020, for proposals for Technical Assistance in Social Interest Housing - including housing improvements and land regularization -, the practitioners prepared a proposal aimed at regularization of the settlement. Although the PIRF itself already guarantees the protection rights of a ZEIS, institutional processes can be slow and bureaucratic, and the edict was seen as a way to realize tenure security for the community, who already

destas organizações comunitárias atuantes na região, a ausência histórica das políticas de assistência social na Nova Canudos provocou um contexto de organização popular em torno das pautas prioritárias dos moradores, como a ausência de banheiros nas habitações e de um sistema de saneamento ambiental na comunidade. Já em 2005, houve organização popular em torno da inclusão das demandas da comunidade no Orçamento Participativo (OP) do primeiro mandato da prefeita Luizianne Lins (PT). Em 2008, os moradores contaram com o apoio da ONG Cearah Periferia¹⁴ para dar início a um processo de regularização fundiária para a comunidade.

Assim, cientes de seus direitos à segurança de posse, os moradores participaram ativamente do debate público em torno da elaboração do PDPFor 2009, tendo como um dos objetivos a delimitação da comunidade como ZEIS. Os moradores compreendiam o potencial deste instrumento que, além da já almejada regularização fundiária, poderia promover outros investimentos públicos que, em sua visão, seriam ainda mais prioritários. A versão final do PDPFor conta com a inclusão não só da Nova Canudos, mas de uma poligonal que inclui o entorno imediato da comunidade. A contínua participação dos moradores pela implementação da ZEIS fez com que a ZEIS do Bom Jardim (como é conhecida a área da poligonal que inclui a Nova Canudos) se tornasse uma das 10 ZEIS prioritárias da cidade de Fortaleza.

A demarcação das ZEIS e, mais recentemente, a elaboração dos PIRFs das 10 ZEIS prioritárias de Fortaleza foi uma das poucas iniciativas públicas significativas no sentido da democratização do instrumento da regularização fundiária na cidade. A experiência dos moradores da Nova Canudos revela que o processo de regulamentação da ZEIS só ocorreu devido à reivindicação política dos moradores, no sentido de superar algumas das diversas barreiras institucionais existentes para a sua implementação definitiva.

Assim, o processo de construção do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Bom Jardim, realizado em 2019, soma-se a uma série de iniciativas pré-existent no território, que já pensavam urbanização, infraestrutura, moradia, espaços públicos etc, e que, também, já possuíam uma organização comunitária consolidada. A regularização fundiária na ZEIS é um dos principais objetivos do PIRF. Entretanto, na utopia da ZEIS (ver Imagem 06), a regularização é encarada não como um objetivo final, pois a segurança de posse tem que estar sempre aliada às questões da qualidade da moradia e do espaço urbano. Enxergando a regularização fundiária,

14. O Cearah Periferia é uma ONG, fundada em 1991, que apoia e assessora movimentos populares urbanos de Fortaleza.



Falar de ZEIS é falar de vida, garantir a qualidade do espaço que forma a comunidade da vila, ZEIS é moradia, também é ter esperança, é falar de afeto e garantir um futuro para nossas crianças. O terreno da ZEIS é uma zona prioritária da cidade, E afirmamos a importância disto, promovendo encontros, encantos e debates.

Falar de ZEIS é falar de amor que tem que ser dito, e é garantir socialmente na prática, todos os nossos direitos políticos. A ZEIS é garantia de vida, saneamento adequado, e áreas de lazer, priorizando a moradia, a escola,

meu povo e você. A ZEIS é a Zona Especial de Interesse Social, uma luta política para garantir nossa estrutura prática para vivenciar os espaços da cidade, e nosso bairro natal. ZEIS é por vez, a afirmação pra vocês de que local de moradia é local de memória e afeto, Afirmar a ZEIS é também ver que o povo é esperto. E o povo tá ligado, que é importante tá preparado pra quando o momento chegar, de votar e ser votado, neste mundo cão, de quem vai nos representar. A luta da ZEIS, embora vocês agora na vez está aprendendo o que é, vem de muito tempo, de gente que muito antes estava se organizando com

muita fé. Vem desde 2009, e embora tanto enrole, enrole, conseguimos pautar na prefeitura, que às vezes se faz de doida, merece uns puxão de oreia, e quem sabe um pé na bunda!

A ZEIS também afirma e dá direito ao papel da casa própria, o documento que na lei te diz o local que você mora. E o local que a gente mora, é um local importante na nossa formação, todos os direitos para todas as pessoas, que incluem ruas pavimentadas, casas com fossas sépticas, preservação das áreas verdes e qualidade na educação. Pra aprender de vez, que com o povo da

ZEIS, não tem brincadeira ou enrolação, a ZEIS é coisa séria, aqui não tem miséria, tem criança e muito amor no coração. Então prioriza a vida, porque a ZEIS é ainda, nossa maior afirmação política do afeto, que local de moradia é lugar de memória, de vivência pessoal e de gente com o coração aberto. Falar de ZEIS é falar de amor, e com você eu sei que aonde for, verei que viemos regando há muito tempo uma linda flor.

ZEIS – Wesley Lobo

#AgoraéNossaZEIS
#ZEISéMoradiaDigna

Figure 5. Illustration of the ZEIS Bom Jardim Urban Plan, which makes up the PIRF, the official plan for the area agreed with the residents, and a poem about ZEIS written by an artist from the Nova Canudos region. Source: Instagram (@ZEISBOMJARDIM) and IPLANFOR/PMF. Prepared by the authors.

Imagem 5. Ilustração do Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim, que compõe o PIRF, plano oficial para a área pactuado com os moradores, e poema sobre a ZEIS redigido por um artista da região da Nova Canudos. Fonte: Instagram (@ZEISBOMJARDIM) e IPLANFOR/PMF. Elaborado pelas autoras.

uses this claim as a guide for their struggles.

In an interview with one of the creators of the proposal, it was possible to gain a closer view of the regularization process, its potential and its challenges, specifically for the territory of Bom Jardim. Reflecting on other experiences with land tenure regularization in the city, which were conducted using different methodologies, the interviewee highlighted the importance of resident participation for the viability of the process - from a logistical point of view, but also from the need for dissemination of knowledge about the process and project.

FINAL REMARKS

Brazilian urban legislation is considered one of the most progressive in the world, with the City Statute being one of its greatest symbols. However, the Brazilian State demonstrates limited capacity to implement its legal principles and determinations aimed at the democratic management of cities. Contradicting current Right to the City Legislation, policies implemented have been able to reinforce socio-spatial inequalities, especially when linked to neoliberal values.

Popular participation, one of the pillars of the City Statute, has been underestimated, if not completely neglected, in the decision-making processes of urban policy in Fortaleza. This context leaves us increasingly distant from citizen autonomy (Souza 2002), and from the possibility of collective decision-making in public processes, policies, and resources. The debated city has been represented as a simple entity, lacking complexity, contradicting the existing urban experiences as described by Vainer (2009).

The influence of this perspective in the agenda of urban informality, a prevailing reality in Brazilian metropolises, results in a gap between land regularization policies and the necessary dialogue with residents and users of the existing built environment. When faced with institutional limitations regarding official participatory processes (invited spaces, as defined by Miraftab (2004)), these communities begin to constitute their own invented spaces for the production of the city, acting simultaneously through direct action and institutional struggle (Bois and Milagres 2021). Thus, the forgotten city is also being planned, now by these actors, and regularization, like so many other urban agendas, starts to be contemplated by those who live and know the informal city. Suffice to say that public administration would have much to gain by legitimizing these spaces and putting itself in the position of listener.

The comparative analysis of the two community case studies - Beco da Galinha and Nova Canudos - gives us some important insights. In Beco da Galinha, residents built an invented space with the support of actors such as the Public Defender's Office and

as melhorias habitacionais e a qualificação urbana como processos indissociáveis, elas se potencializam no sentido de serem transformadoras, colocando em prática a inclusão urbana e trazendo melhorias duradouras na qualidade de vida dos moradores.

O processo de elaboração do PIRF possui várias etapas, começando com um diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário da área, passando pela proposta de Normatização Especial, o Plano de Regularização Fundiária, o Plano Urbanístico, o Plano de Geração de Trabalho e Renda e o Plano de Participação e Desenvolvimento Social. Se iniciou em 2019 por meio de uma parceria entre o Iplanfor (Instituto de Planejamento de Fortaleza) e as Universidades de Fortaleza¹⁵ - no caso do Bom Jardim, a Universidade Federal do Ceará. Em cada uma de suas etapas, contou com oficinas, nas quais, dentro das limitações de tempo e recurso do contexto de contratação do Plano, os moradores puderam participar e opinar, tomando decisões em conjunto com a equipe, havendo complementação das visões técnica e comunitária.

Os produtos, assim, se apoiando também nos materiais já elaborados pela comunidade sobre o território, ganharam riqueza e profundidade por meio do debate, do conflito de ideias e da visibilização das reivindicações populares. Em suma, o processo realizado, acompanhado de participação popular, buscou dar certa autonomia aos moradores.

Mesmo depois de finalizado o processo de elaboração do PIRF, mais uma iniciativa para a regularização fundiária da comunidade da Nova Canudos foi conduzida, desta vez, pelas arquitetas da equipe do PIRF em parceria com as lideranças locais. Quando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/CE) lançou edital, em 2020, para propostas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social - incluindo melhorias habitacionais e regularização fundiária -, as técnicas elaboraram uma proposta, que foi contemplada, visando a regularização fundiária do assentamento. Apesar do próprio PIRF já garantir esse direito para a ZEIS, os processos institucionais podem ser lentos e burocráticos, e se viu no edital uma saída para a efetivação da segurança de posse da comunidade que já trazia essa reivindicação como pauta de suas lutas.

Em entrevista com uma das idealizadoras da proposta, foi possível apreender uma visão mais aproximada do processo de regularização,

15. Três Universidades da cidade de Fortaleza foram contratadas pelo Iplanfor para elaborar os PIRFs de 9 das 10 ZEIS eleitas prioritárias, com exceção da ZEIS Dionísio Torres, que ficou a cargo do próprio Instituto. São elas: Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Universidade de Fortaleza (Unifor).

popular technical assistance to combat the official decision-making process for the qualification of the urban environment that did not include them. This is also the case at Nova Canudos, which for years had been organized around public policies that did not depend on the (in)action of the State. Here, however, organized action was already established, in a more consolidated manner, through the constant action of residents engaged in urban struggles.

Furthermore, by differentiating the mobilization processes of each of the two communities, the potential for participation (whether offered or achieved) in land tenure regularization policies becomes evident. On the one hand, the research made clear the limits of institutionalized participation in Fortaleza, where regularization and flexibility in urban regulation by the municipal government is much faster when in the interest of the productive sector, compared to the regularization/urbanization of low-income precarious settlements, which face more institutional barriers. On the other hand, both communities had to mobilize to have their interests met by local state agencies. Residents of the Nova Canudos community have a consistent history of fighting for urban agendas and systematically organize themselves in order to gain visibility for their demands, even going through processes of political formation. Through their practices, they have reversed the closure of a health center located in the community, which was expected to happen due to lack of maintenance. They also became a priority ZEIS and took some important steps towards full, or transformative, land tenure regularization. In the case of Beco da Galinha, residents did not form a consolidated political organization around the ZEIS and mobilization took place on an ad hoc basis as a reaction to the threat of forced removal - even so, they were able to mitigate the losses of the resettlement process.

In both cases, participation and political mobilization created gains for vulnerable citizens - even if at different scales. If we compare the regularization projects carried out by the Nova Canudos leaders with the traditional land regularization initiatives carried out by the Municipal Housing Agency, as is the case of Vila do Mar, on the periphery of Fortaleza, the greatest transformative potential of ZEIS' public policy is evident, especially concerning the inclusion of the urbanistic dimension of the policy. The participatory process, whether inside or outside the institutional framework, is a powerful way for the application of urban instruments to meet the principles of socio-spatial justice. By broadening the discussions and incorporating conflict as an important part of the construction of public policies, progress is made towards planning according to the demands of the real city, as opposed to those idealized by

suas potencialidades e desafios, especificamente no território do Bom Jardim. Ela acumula outras experiências com regularização fundiária na cidade, que foram conduzidos a partir de metodologias distintas, e destaca, nesse sentido, a importância da participação dos moradores da comunidade para a viabilidade do processo - do ponto de vista logístico, mas também da necessidade da disseminação do entendimento em torno do que está sendo realizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação urbana brasileira é considerada uma das mais progressistas do mundo, sendo o Estatuto da Cidade um de seus maiores símbolos. Há, entretanto, pouca capacidade por parte do Poder Público de implementação dos seus princípios e determinações legais, que vão no sentido da gestão democrática das cidades. As políticas públicas implementadas, na contramão da lei, vêm sendo vetores de um planejamento urbano que tende a reforçar desigualdades socioespaciais, especialmente quando ligadas a valores neoliberais.

A participação popular, um dos pilares do Estatuto da Cidade, vem sendo menosprezada, quando não completamente negligenciada, nos processos de tomada de decisão da política urbana de Fortaleza. Esse contexto nos deixa cada vez mais distantes da autonomia cidadã (Souza 2002), e da possibilidade de decisão coletiva sobre os processos, políticas e recursos públicos - tornando a cidade que está sendo debatida, ao contrário da cidade real, em um sujeito simples e sem complexidade, como define Vainer (2009).

O debate disso na pauta da informalidade urbana, realidade prevalecente nas metrópoles brasileiras, resulta, em muitos casos, num distanciamento entre as políticas de regularização fundiária e o necessário diálogo com os moradores e usuários da cidade real. Estes, ao se depararem com as limitações institucionais no que tange aos processos participativos oficiais (os *invited spaces*, como define Miraftab (2004)), passam a constituir seus próprios espaços inventados de produção da cidade, atuando concomitantemente por meio da ação direta e da luta institucional (Bois e Milagres, 2021). Assim, a cidade esquecida também vai sendo planejada, agora por esses agentes, e a regularização, como tantas outras pautas urbanas, passa a ser pensada por quem vive e conhece a cidade informal. Não é grande contrassenso dizer que a gestão pública teria muito a ganhar legitimando esses espaços e se colocando em lugar de escuta.

A análise comparativa dos estudos de caso das duas comunidades apresentadas - Beco da Galinha e Nova Canudos - nos permite algumas apreensões importantes. No Beco da Galinha, os moradores construíram um espaço inventado, contando com

technocratic urban plans.

Finally, it is important to highlight that the situation studied also illustrates the importance of thinking about a new legal order that considers the current logic of urban informality. It is necessary to enable regularization processes that can guarantee control of the quality of the urban environment, in order to combat – and not reproduce – inequalities, as pointed out by Fernandes (2011). The adequacy of the legal urban norms and their transformative potential are made possible when they are thought of in an integrated manner, developing public policies based on existing demands, and opening decision-making processes to debate and the effective participation of residents - its main subjects.

o apoio de agentes como a Defensoria Pública e assessorias técnicas populares, já que o processo decisório oficial sobre a qualificação do ambiente urbano não os incluiu. Isso também acontece na Nova Canudos, que há anos já se organiza em torno de políticas públicas sem depender da (in)ação do Estado. Aqui, porém, a ação organizada já está estabelecida de forma mais consolidada, por meio da constante atuação dos moradores no âmbito das lutas urbanas.

Além disso, ao diferenciar os processos de mobilização de cada uma das duas comunidades, o potencial da participação (seja ela oferecida ou conquistada) nas políticas de regularização fundiária se evidencia. Por um lado, a pesquisa deixou claro os limites da participação institucionalizada até o momento em Fortaleza, onde a abertura do Poder Público municipal para a regularização e flexibilização da normativa urbanística é muito mais célere no âmbito da regularização fundiária de interesse do setor produtivo, se comparada à regularização/urbanização dos assentamentos precários de baixa renda, que enfrenta muito mais barreiras institucionais. Por outro lado, as duas comunidades tiveram que se mobilizar para ter seus interesses pautados pela ação pública. Os moradores da comunidade da Nova Canudos têm um consistente histórico de luta por pautas urbanas, e sistematicamente se organizam no sentido de dar visibilidade às suas demandas, passando, inclusive, por processos de formação política. Com suas práticas, já conseguiram reverter o fechamento de um posto de saúde localizado na comunidade, que estava previsto para acontecer devido ao processo de sucateamento que vinha enfrentando. Também se tornaram ZEIS prioritária e deram alguns passos importantes no sentido da regularização fundiária plena, ou transformadora. No caso do Beco da Galinha, não havia organização política consolidada dos moradores em torno da ZEIS, e a mobilização aconteceu de maneira pontual, uma reação frente à ameaça de remoção forçada - mas ainda assim foi possível mitigar as perdas do processo de reassentamento.

Em ambos os casos a participação e mobilização política apresentam ganhos para os cidadãos em situação de vulnerabilidade - mesmo que em diferentes escalas. Se compararmos os projetos de regularização tocados pelas lideranças da Nova Canudos com as iniciativas tradicionais de regularização fundiária conduzidas pela Prefeitura, como é o caso do Vila do Mar, na orla de Fortaleza, é evidente o maior potencial transformador da política pública da ZEIS, especialmente pela inclusão da dimensão urbanística no projeto. O processo participativo, seja ele dentro ou fora da institucionalidade, é um caminho potente para que a aplicação de instrumentos urbanos atendam

aos princípios da justiça socioespacial. Ao ampliar as discussões e incorporar o conflito como parte importante da construção de políticas públicas, se avança no sentido de planejar atendendo às demandas da cidade real, em contraponto àquelas idealizadas pelos planos urbanísticos tecnocráticos.

Por fim, é importante destacar que a situação estudada ilustra, também, a importância de se pensar em uma nova ordem jurídica, que funcione segundo a lógica vigente da informalidade urbana. É necessário viabilizar processos de regularização que possam garantir um controle de qualidade do ambiente urbano, de forma a combater - e não reproduzir - desigualdades, conforme aponta Fernandes (2011). A qualidade da norma e seu potencial de transformação são viabilizados quando ela é pensada de maneira integrada, elaborando políticas públicas a partir das demandas existentes, e abrindo os processos decisórios ao debate e à participação efetiva dos moradores - seus principais sujeitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arantes, Pedro Fiori. 2006. "O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades." *Pós - Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP* 0, no. 20 (dezembro): 60-75. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i20p60-75>.
- Bassul, José Roberto. 2010. "Estatuto Da Cidade: A Construção de Uma Lei." In *O Estatuto Da Cidade: Comentado*, editado por Celso Santos Carvalho e Anaclaudia Rossbach. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf.
- Bois, Clara, e Lígia Milagres. 2021. "Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto." *Cadernos Metrópole* 23, no. 51: 697-716. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5111>.
- Brasil, Amíria Bezerra. 2016. "A Ineficácia da ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza." Tese de Doutorado (Área de Concentração: Habitat) - FAUUSP, Universidade de São Paulo.
- Brasil. 2001. "Estatuto da Cidade." Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e das outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.
- Breder, Vitor. 2016. "Entre Muros e Janelas: uma tentativa de Resposta à Gentrificação para a Comunidade Verdes Mares." Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará.
- Cardoso, Adauto Lucio. 2003. "Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses." *Cadernos Metrópole*, no. 10: 9-25.
- Cardoso, Ana Cláudia. 2007. *O Espaço Alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém*. Belém, Pará: Editora Universitária UFPA.
- Kapp, Silke e Ana Paula Baltazar. 2012. "The Paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy." *Bulletin of Latin American Research* 31, no. 2: 160-73. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00660.x>.
- Fernandes, Edésio. 2011. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Land Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf.
- Fernandes, Juliana De Boni e Clarissa F. Sampaio Freitas. 2020. "O Agir na brecha: o lugar das insurgências participativas." *Revista Políticas Públicas & Cidades* 9, no. 2. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v9n1-5-2020>.
- Fortaleza. 2009. Lei Municipal Complementar no 62, de 02 de fevereiro de 2009. "Plano Diretor Participativo." Diário Oficial do Município em 13 de março de 2009.
- Fortaleza. 2017. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. "Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo."
- Freitas, Clarissa F. Sampaio, Rogerio da Costa Araújo, Mariana Quezado Costa Lima, Emília Stefany de Souza Silva, Naggila Taissa Silva Frota, e Michaela Farias Alves. 2019. *Plano Popular Da Zeis Bom Jardim*. 1a ed. Fortaleza, Ceará, Brasil: Imprensa Universitária - UFC. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/46151>.
- Freitas, Clarissa F. Sampaio. 2015. "Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil." *Progressive Planning: The Magazine of Planers Network*, no. 204: 11-15. http://www.plannersnetwork.org/wp-content/uploads/2015/09/PPM_Sum2015_Freitas.pdf.
- Freitas, Clarissa F. Sampaio. 2019. "Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil." *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action* 23, no. 3: 285-305. <https://doi.org/10.1080/13604813.2019.1648030>.
- Freitas, Clarissa F. Sampaio. 2017. "Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir?" *Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo*, no. 19. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n19.2017.02>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE). "Censo Brasileiro de 2010." Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Machado, Eduardo. 2014. "Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008)." *Reflexión Política* 16, no. 31: 16. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/1977>.
- Maricato, Erminia. 2007. "Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo". In *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*, 51-76. Rio de Janeiro, RJ: Revan.
- Mirafatb, Farnak. 2004. "Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics." *Wagadu* 1, 1-7.
- Mirafatb, Farnak. 2012. "Planning and Citizenship." In *The Oxford Handbook of Urban Planning*, 1180-1204. <https://urban.illinois.edu/images/mirafatbPDFs/Mirafatb-OHP-final.pdf>.
- Moretti, Ricardo de Souza, e Caio Santo Amore. 2019. "Direito à Legalidade e Retomada Do Controle Público Sobre a Produção Da Cidade." Acadêmico. *BR CIDADES* (blog). https://aa59985d-8abd-4c0b-b836-ee66741e80a4.filesusr.com/ugd/9fc67a_7871395f5e2422494391723e5c98133.pdf.
- Mukhija, Vinit e Anastasia Loukaitou-Sideris (Orgs.). 2014. *The Informal American City: Beyond taco trucks and day labor*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Oliveira, Fabrício Leal de, Fernanda Sánchez, Giselle Tanaka, Poliana Monteiro, e Regina Bienenstein (Eds.). 2016. *Planejamento e Conflitos Urbanos: Experiências de Luta*. Coleção Etern. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

- Pequeno, Renato, e Clarissa F. Sampaio Freitas. 2012. "Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza." *Cadernos Metrópole* 14, no. 28: 485–505. <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14819>.
- Rocco, Roberto, e Jan van Ballegooijen. 2019. "The Political Meaning of Informal Urbanization." In *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*, 01–10. Abingdon, Inglaterra: Routledge: Taylor & Francis Group.
- Rolnik, Raquel. 1999. "Para Além Da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936)." In *Metrópole e Globalização: Conhecendo a Cidade de São Paulo*. São Paulo, SP: Cedesp.
- Roy, Ananya. 2005. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning." *Journal of the American Planning Association* 71, no. 2: 147–58. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.
- Smolka, Martim Oscar, e Laura Mullahy (Eds.). 2007. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sousa Júnior, José Geraldo de. 2019. *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*. Vol. 9. Brasília: Editora UNB. <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>.
- Souza, Marcelo Lopes de. 2002. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica Ao Planejamento e à Gestão Urbanos: Uma Introdução Crítica Ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Vainer, Carlos. 2009. "Pátria, Empresa e Mercadoria: a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, 5a ed., 75-103. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Vainer, Carlos. 2007. Palestra do Prof. Titular Carlos Vainer no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007.