

DIREITO À MORADIA NO ORÇAMENTO DE FORTALEZA: UMA ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE 2010 A 2017 NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”**RIGHT TO HOUSING IN FORTALEZA'S BUDGET: AN ANALYSIS OF MUNICIPAL PUBLIC SPENDING ON SOCIAL HOUSING FROM 2010 TO 2017 IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE ‘MINHA CASA, MINHA VIDA PROGRAM’**

Felipe Albuquerque Braga¹
Harley Sousa de Carvalho²
Guilherme Bezerra Barbosa³

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivos analisar os investimentos realizados pelo município de Fortaleza em habitação de interesse social entre 2010 e 2017, compreender como o orçamento municipal se relaciona com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e refletir sobre os impactos de tal relação no que diz respeito ao direito fundamental à moradia. Para tanto, em uma abordagem quali-quantitativa, estuda-se os ciclos orçamentários compreendidos no período indicado, buscando apresentar e questionar as disposições das leis orçamentárias municipais para a função habitação. Realizou-se coleta de dados em planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais, relatórios técnicos de prestação de contas do município, avaliações dos planos plurianuais e informações obtidas junto à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Como resultado, identificou-se que, no período analisado, houve redução significativa na previsão e na execução do orçamento municipal para habitação, que o orçamento não incorporou efetivamente as diretrizes do Plano Diretor e que o Programa Minha Casa Minha Vida passou a centralizar as ações no tocante à política habitacional, em que pese a não aderência do Programa aos parâmetros de moradia adequada e aos preceitos do Plano Diretor de Fortaleza (PDPFor).

Palavras-chave: Direito à Moradia. Orçamento Público Municipal. Política Habitacional. Fortaleza. Programa Minha Casa Minha Vida.

¹ Doutor em Direito Constitucional (UNIFOR), Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC e da Faculdade de Direito da UFC. Afiliação: Universidade Federal do Ceará - UFC, Ceará Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3508201184011365>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7192-8186> E-mail: felipe_direito@hotmail.com

² Doutorando em Direito na Universidade Federal do Ceará. Professor na Faculdade Terra Nordeste - FATENE. Advogado. Afiliação: Universidade Federal do Ceará - UFC, Ceará; Faculdade Terra Nordeste - FATENE - Ceará, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3462781371291668>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7522-2933> E-mail: harleyjus@gmail.com

³ Mestrando em Direito (UFC). Bolsista CAPES. Afiliação: Universidade Federal do Ceará. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1934203634730328> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4876-9495> E-mail: guilhermebezerra@barbosa@gmail.com

ABSTRACT

This research analyzes the investments made by the municipality of Fortaleza in social interest housing between 2010 and 2017 in an effort to understand how the municipal budget is related to the implementation of Minha Casa Minha Vida Program and how this impacts the fundamental right to housing in the city. In order to do so, the study looked into the public budget cycles in the span of time investigated, seeking to understand how the municipality managed the resources destined to housing policies. Data collection was carried out by study of pluriannual Plans (and evaluations), budgetary guidelines laws, annual budget laws, technical reports of municipal accounts and information obtained from the National Secretariat of Housing of the Ministry of Regional Development. As a result, it was identified that during the analyzed period there was a significant reduction in the forecast and execution of municipal budget for housing, that the budget did not effectively incorporate the guidelines of the 2009 urbanistic master plan for Fortaleza and that Minha Casa Minha Vida Program centralized the actions in terms of housing policy, despite the fact that the Program did not follow the parameters of adequate housing and the guidelines of Fortaleza's master plan.

Keywords: Right to Housing. Municipal Public Budget. Housing Policy. Fortaleza. Minha Casa Minha Vida Program.

1 INTRODUÇÃO

O século XX marcou a história do Brasil pela intensa urbanização e pelas contradições decorrentes desse processo, as quais, no fim da segunda década do século XXI, no lugar de serem resolvidas, parecem ter se tornado a tônica das cidades dos países periféricos. Em 1940, 26,35% da população brasileira vivia em cidades; quarenta anos depois a população urbana já chegava a 68,86% da população total do País. Na década de 1990, a porcentagem da população urbana no Brasil quase correspondia à população total em 1980 (SANTOS, 1993, p. 29-30). Em 2010, a população vivendo em áreas urbanas no Brasil chegou a cerca de 84% (IBGE, 2010). Maricato (2013, p. 140) observa que boa parte desse crescimento urbano ocorrido no século XX se deu por fora dos planos urbanísticos, de modo que se poderia afirmar que nos anos 1990, cada metrópole brasileira abrigaria outra metrópole de moradores de favelas.

É nesse contexto de urbanização acelerada e de informalidade que a desigualdade nas cidades, a violência urbana e, sobretudo, a crise habitacional das cidades brasileiras deve ser situada. Em 2019, o déficit habitacional¹ brasileiro estimado foi de 5,876 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 133). A cidade de Fortaleza, por sua vez, é responsável por parcela significativa desse déficit, uma vez que se trata de uma das cidades mais desiguais do Brasil e a desigualdade em uma sociedade na qual

o acesso à terra, via de regra, depende de recursos financeiros, tem como consequência um contingente populacional expressivo que não consegue ter acesso ao direito à moradia.

A mesma Fundação João Pinheiro constatou um déficit habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) de 107.230 unidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 114), ou seja, seria necessário a construção desse número de unidades habitacionais para satisfazer, em tese, as demandas por habitação na RMF. Utilizando-se de critérios mais abrangentes, os estudos que compõem o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza identificaram que 269.265² famílias, em 2012, viviam em oitocentos e quarenta e três assentamentos precários espalhados apenas na diminuta área do município de Fortaleza (FORTALEZA, 2015c, p. 109). Ambos os estudos se baseiam em conceitos diferentes (déficit habitacional e assentamentos precários), mas servem para ilustrar a situação vivida por grande parte da população, no que diz respeito ao acesso à habitação tanto na RMF como no município de Fortaleza.

Como forma de tentar resolver o histórico problema de habitação na cidade, o município de Fortaleza se valeu sobretudo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como política central para a promoção do acesso à Habitação de Interesse Social (HIS). Ocorre que pesquisas desenvolvidas tanto em âmbito local (PEQUENO; ROSA, 2015, p. 160), como em âmbito nacional (ROLNIK, 2015) sugerem que o PMCMV gerou diversas consequências negativas no que diz respeito ao direito à moradia, notadamente quanto à criação de imensos conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, aumentando o estresse sobre a já precária infraestrutura urbana e sobre a rarefeita rede de serviços públicos desses locais. Além disso, dados apontam que entre 2011 e 2012, por exemplo, o PMCMV sequer conseguiu impedir o aumento do déficit para a faixa da população mais pobre beneficiada pelo programa (FROTA, 2015, p. 176).

Os autores supracitados ainda afirmam que uma das consequências mais deletérias do PMCMV foi a negligência em relação às políticas locais de HIS, em prol da aplicação do PMCMV. Assim, a presente pesquisa busca testar a hipótese de que esse desfavorecimento da política local de HIS se refletiu no orçamento público municipal, prejudicando não apenas a política local de HIS, mas também o direito à moradia em Fortaleza como um todo, na medida em que o PMCMV se tornou a resposta principal à carência habitacional, de modo que a efetivação do direito à moradia no município, necessariamente, restou submetida às contradições e fragilidades do Programa.

Diante da centralidade da habitação para o direito à moradia, então, busca-se averiguar se o município de Fortaleza de fato negligenciou seu papel de promoção do acesso à habitação, em prol da mera execução do PMCMV. Tal análise será feita com base no orçamento municipal, na medida em que o orçamento público é instrumento essencial pelo qual direitos sociais encontram passagem do mundo do “dever ser” para o mundo do “ser”. Por meio da análise do orçamento municipal, portanto, busca-se

compreender a atuação do município como esfera de concretização do direito à moradia. Após a análise orçamentária, procura-se entender como a evolução dos recursos destinados à habitação se relaciona com a implementação do PMCMV, o qual, a partir de 2009, tornou-se a principal forma de atuação do Estado, em todas as suas esferas, no que diz respeito à política de HIS.

A presente pesquisa adotou como método de abordagem o hipotético-dedutivo, empregando as técnicas de procedimento de coleta de material bibliográfico e documental que pudessem subsidiar o andamento da investigação. Com a pesquisa, pretendeu-se contribuir em duas dimensões: primeiramente, buscou-se fornecer elementos para o desenvolvimento de uma estrutura metodológica para avaliação do direito à moradia na perspectiva das finanças públicas do município de Fortaleza. Além disso, buscou-se interpretar os dados, tecendo considerações acerca do significado global do caso estudado (CRESWELL, 2014, p. 88). O sistema que compõe o presente estudo de caso é o município de Fortaleza, mais especificamente os ciclos orçamentários públicos municipais desenvolvidos entre 2010 e 2017, no que diz respeito à política habitacional.

O desenvolvimento da pesquisa deu-se da seguinte forma: a partir da análise da Constituição Federal de 1988, de tratados internacionais e da legislação relacionada à matéria urbanística, extrai-se o conteúdo do direito à moradia. Esse conteúdo, por sua vez, é analisado por meio de aporte teórico proporcionado por bibliografia relacionada a estudos notadamente relacionados ao direito constitucional e ao direito urbanístico. Estabelecido, em linhas gerais, o que se compreende por direito à moradia, demonstra-se a sua estreita relação com a habitação, de modo a justificar o foco da análise orçamentária na função habitação no orçamento público municipal de Fortaleza.

Após a definição das balizas teóricas a serem utilizadas no que diz respeito à concepção de direito à moradia, será seguida a sequência determinada pela legislação para análise das prioridades orçamentárias. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o plano diretor é o instrumento básico da política urbana (art. 182). Em reforço a essa determinação, o Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257 de 2001) (art. 40, § 1º) dispõe que os instrumentos financeiros devem ser compatíveis com o plano diretor. No mesmo sentido estão a Lei Orgânica do Município (LOM) (art. 202, parágrafo único) e o próprio Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 (PDPFor) (art. 2º) (lei complementar municipal nº 62 de 2009). Como o orçamento público, de acordo com o ordenamento jurídico, é instrumento de política urbana, justifica-se a análise centrada em todo o ciclo orçamentário.

Em síntese, a sequência de pesquisa deve compreender: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e os balanços orçamentários anuais. Neste trabalho, tal sequência será aplicada ao período de 2010 à 2017. Esse recorte temporal se justifica na medida em que: 1) permite a análise dos oito primeiros anos de vigência do PDPFor, o qual já se encaminha para revisão, sendo pertinente uma avaliação dos seus resultados; 2) contribui para um estudo de dois ciclos

completos de planejamento orçamentário e 3) possibilita uma avaliação do impacto da implementação do PMCMV na política de HIS para o período estudado.

A análise orçamentária propriamente dita inicia-se com o estudo dos PPAs do município que compreendem os períodos de 2010 a 2013 e 2014 a 2017. Centrando-se no objeto desta investigação, analisa-se a função, as subfunções e os programas relacionados à habitação na legislação orçamentária municipal. Para fins de maior clareza terminológica, expõe-se, adiante, as definições de alguns elementos do orçamento.

O Manual Técnico do Orçamento define função como o “maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público” (BRASIL, 2019, p. 25), ou seja, trata-se da competência institucional do órgão, sua atividade principal. Subfunção, por sua vez, é “o nível de agregação imediatamente inferior à função” (BRASIL, 2019, p. 25). As subfunções não necessariamente devem derivar diretamente das funções, sendo possível a combinação de subfunções relacionadas a funções diferentes.

Nessa perspectiva, é certo que as diversas áreas de atuação do município não são perfeitamente separadas uma das outras. Sabe-se que a atuação de outros órgãos municipais³, não vinculados diretamente à função habitação, podem gerar impactos nessa área. Contudo, o foco do presente estudo na função habitação e no órgão municipal ligado a tal função fornece a compreensão do eixo principal de atuação do município para a HIS, de modo que eventuais intervenções na política de habitação de outros órgãos municipais ou entidades da administração pública municipal indireta não prejudicam a compreensão dos resultados desta pesquisa. Não obstante, quando necessário, serão pontuadas as atuações de órgãos municipais não vinculados diretamente à função habitação, mas que desenvolveram ações importantes para a área.

Programas, por sua vez, são a forma pela qual a administração pública realiza os objetivos estratégicos previstos no PPA (BRASIL, 2019, p. 26). Assim, torna-se importante também analisar os objetivos estratégicos previstos nos dois PPAs correspondentes ao período da análise. A soma dos recursos destinados às subfunções e aos programas vinculados à função habitação, por sua vez, revela o montante de recursos previstos para tal área, presentes nas leis do ciclo orçamentário.

Após a análise da legislação orçamentária, parte-se para o estudo dos balanços da execução do orçamento⁴, com o objetivo de aferir o montante de recursos efetivamente gasto com habitação nos anos de referência. Analisa-se ainda a evolução dos gastos com habitação em relação à arrecadação total, de modo a verificar sua variação no tempo. Comparações são feitas também entre os gastos destinados a despesas correntes, mais especificamente, os gastos com despesas de custeio, e os gastos feitos com despesas de capital, na modalidade investimento, no que diz respeito à função habitação⁵.

A partir das conclusões obtidas com o estudo do orçamento municipal para a função habitação, realiza-se análise da implementação do PMCMV no município de Fortaleza, utilizando-se, principalmente,

de informações fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, via sistema de acesso à informação, no que diz respeito à quantidade de unidades habitacionais contratadas. Tais dados são ainda complementados por estudos sociais e urbanísticos realizados na cidade de Fortaleza sobre a implementação do PMCMV e por meio da análise ampla do Programa empreendida por Rolnik (2015) em âmbito nacional e por Pequeno e Rosa (2015) em âmbito municipal.

A apresentação da pesquisa tem a seguinte estrutura: introdução, considerações sobre o direito à moradia e a relação entre o direito à moradia e a política municipal de HIS, apresentação do planejamento orçamentário do Município de Fortaleza para a política habitacional, bem como a análise dos gastos e despesas sobre a temática, considerações acerca da repercussão do PMCMV na política habitacional e, por fim, elaboração de considerações finais sobre os resultados encontrados.

2 O DIREITO À MORADIA: BREVES CONSIDERAÇÕES E JUSTIFICATIVA DO FOCO DA ANÁLISE NO ACESSO À HABITAÇÃO

Anteriormente à análise do orçamento municipal propriamente dita, são necessárias algumas considerações sobre o direito à moradia. A Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ampliou o rol dos conhecidos direitos sociais, incluindo em seu art. 6º o direito à moradia. Não obstante, mesmo antes da emenda, o Brasil já havia internalizado no seu ordenamento jurídico o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que prevê o direito à moradia expressamente em seu art. 11. Antes mesmo do Pacto, a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem previa, em seu art. 25, I, o direito à habitação.

Se a existência do direito à moradia como um direito básico de qualquer ser humano é de alguma forma já pacificada na literatura, o seu conteúdo é alvo de maiores controvérsias, assim como as possibilidades de concretização desse direito pela via jurídica. Com efeito, o direito à moradia é considerado um direito de “segunda geração”⁶ ou “dimensão”, nos dizeres de Bonavides (2018, p. 576). No art. 6º da Constituição Federal, o direito à moradia é expressamente previsto como um direito social, ou seja: um direito que demandaria uma atuação positiva do Estado.

Os direitos de primeira geração, como observa Bonavides (2018, p. 146) se consolidaram com as primeiras constituições modernas, que surgiram após as revoluções burguesas, ou seja, são direitos que ganharam forma com a própria fundação do Estado moderno. Dimoulis e Martins (2018, p. 23 - 24), por sua vez, observam que só é possível se falar em direitos fundamentais a partir de três condições: a existência do Estado moderno, da noção de indivíduo e de um texto normativo que regule as relações entre o Estado e os indivíduos. Já os ditos direitos de segunda geração, que englobariam o direito à moradia, são frutos do constitucionalismo do século XX e ao contrário dos direitos fundamentais de

primeira geração não são normalmente considerados umbilicalmente ligados às próprias bases de sustentação do Estado.

Se inicialmente os direitos de segunda geração eram considerados normas meramente programáticas (BONAVIDES, 2018, p. 579), com o desenvolvimento do constitucionalismo do século XX, aos poucos foi crescendo o entendimento de que os direitos fundamentais sociais possuíam força normativa e tinham função complementar em relação aos direitos de primeira geração. Paulatinamente consolidou-se o entendimento de que todos os direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais, possuiriam uma dimensão objetiva, que implicaria em uma eficácia vinculante de tais direitos em relação à atuação do Estado. São também características notáveis dos direitos fundamentais a sua interdependência, a sua complementaridade e a sua multifuncionalidade (NASCIMENTO, 2016).

Portanto, além de ser dever do Estado nortear sua atuação tendo como seu objetivo a concretização de direitos fundamentais (no caso brasileiro, pelo texto constitucional, é possível falar que a concretização de direitos fundamentais é condição *sine qua non* de legitimidade de existência do próprio Estado⁷), os direitos fundamentais não podem ser tratados de maneira isolada. Logo, o direito fundamental à moradia não apenas vincula a atividade do Estado, mas também deve ser interpretado em conjunto com os demais direitos fundamentais.

Assim, para se falar em concretização efetiva do direito à moradia é necessário se falar também em acessibilidade, promoção da qualidade de vida urbana, disponibilidade de serviços públicos (segurança, saúde, educação, infraestrutura, etc), acesso ao meio ambiente equilibrado e, inclusive, dignidade cultural, no que diz respeito à habitação. Nesse contexto, a Administração Pública deveria exercer importante papel de implementação de políticas públicas multidisciplinares e adequadas ao contexto social da moradia, buscando a emancipação econômica e social dos indivíduos e de suas famílias e não apenas assegurando o acesso à habitação.

Portanto, seria mais adequado se falar em direito social à moradia adequada (FROTA, 2015), o qual, por sua vez, de acordo com o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, colegiado encarregado de interpretar e conferir conteúdo às disposições do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve englobar: a segurança da posse; a disponibilidade de serviços, a infraestrutura e os equipamentos públicos; o custo acessível; a habitabilidade (a moradia tem de funcionar como abrigo contra intempéries naturais e contra outros tipos de ameaça⁸, além de ter de ser um ambiente confortável); a não discriminação e a priorização de grupos vulneráveis (uma moradia adequada tem de ser acessível a grupos sociais comumente marginalizados); a localização adequada e a adequação cultural (FROTA, 2015, p. 185-186). Em síntese, o núcleo mínimo do direito à moradia seria constituído pela segurança, pela paz e pela dignidade (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 133). Cada uma dessas três características essenciais do direito social à moradia

adequada apontadas por Saule Júnior, por sua vez, está relacionada com as sete características do conteúdo material desse direito descritas no Comentário geral nº 4 do Comitê supramencionado.

O município, com efeito, é a esfera do Estado que está mais próxima dos problemas relacionados à habitação. Nesse quesito, Fortaleza aparece como uma realidade contraditória, pois, a partir de 2009, quando foi promulgada a lei complementar municipal nº 62 de 2009, que instituiu o PDPFor a legislação urbanística municipal passou a ser inspirada pelo Estatuto da Cidade, cujo eixo é a concretização de direitos fundamentais via política urbana. Quando se analisa os artigos 5º (diretrizes da política de habitação e regularização fundiária) e 6º (ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária), do PDPFor, observa-se que as diretrizes do comentário geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dialogam bastante com a legislação municipal. Portanto, se o direito à moradia adequada é muito mais do que “um teto e quatro paredes”, a análise dos ciclos orçamentários municipais se torna essencial para um estudo crítico da política de habitação aplicada a um município, sob a perspectiva do direito à moradia.

Como já exposto, o PMCMV se tornou a principal política pública no que diz respeito à HIS em Fortaleza. Rolnik (2015) e Pequeno e Rosa (2015), além de inúmeros outros, apontam como críticas ao programa, sobretudo, o fato de que o PMCMV se concentrou no fornecimento em massa de habitação, considerando muito pouco as outras dimensões do direito à moradia. Além disso, o Programa teve como consequência o esvaziamento de políticas públicas desenvolvidas em âmbito municipal, em proximidade maior com as demandas locais e, em tese, mais aptas a desenvolver políticas de HIS mais diversificadas e adequadas à realidade local. O PMCMV, por outro lado, sobretudo para a faixa 1, oferecia aos beneficiados habitações padronizadas, muitas vezes inadequadas, tendo em vista as diversas configurações familiares existentes e localizadas nas periferias carentes de infraestrutura e serviços públicos.

Analisando os impactos do PMCMV no que diz respeito ao orçamento público municipal, busca-se entender como uma política pública de HIS trouxe por um lado o aumento da oferta de unidades habitacionais, mas, por outro, prejudicou a concretização do direito à moradia, na medida em que este é concebido como um direito cujo conteúdo material tem diversas características, tratando-se de um direito que pressupõe o acesso à habitação, mas que não se reduz a isso.

3 O TRATAMENTO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DE FORTALEZA ENTRE 2010 E 2017: UMA BREVE ANÁLISE.

3.1. As leis orçamentárias municipais de 2010 a 2013

Preliminarmente, aponta-se que todas as leis do planejamento orçamentário deste período (PPA, LDOs e LOAs) foram elaboradas e aprovadas durante o governo de Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja gestão conduziu a formulação do PDPFor de 2009. As gestões petistas na capital cearense foram marcadas pela presença de acadêmicos ligados às pautas da reforma urbana e por lideranças de movimentos sociais, o que contribuiu bastante para a configuração ambígua do PDPFor, de 2009. A ambiguidade decorre do fato de que os agentes políticos e econômicos que historicamente possuíam espaço junto às gestões municipais encontraram, no processo de elaboração do plano diretor e no seio da administração municipal, parte dos agentes sociais que costumavam influenciar a política urbana apenas por meio de pressão externa (movimentos sociais e setores da sociedade civil organizada). A presença de setores da sociedade civil à época alinhados politicamente com o PT, dentro da gestão municipal, foi importante para que o PDPFor contemplasse alguns instrumentos de política urbana presentes no Estatuto da Cidade, como, por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (PINHEIRO; IACONIVI, 2016, p. 33).

Após a promulgação do PDPFor, o Plano Plurianual do Município de Fortaleza para os anos de 2010-2013 foi aprovado por meio da lei municipal nº 9.560 de 2009. No referido PPA, o tema habitação⁹ é fixado dentro do macro-objetivo número 5, desdobrando-se nos seguintes fundamentos e metas: a) habitação como direito humano; b) prioridade às áreas de risco; c) concretização das ZEIS; d) habitabilidade das áreas centrais; e) projeto vila do mar e d) intensificação da política de habitação por meio do Programa de Aceleração do Crescimento¹⁰. De modo complementar, é previsto, no macro-objetivo de ampliação e melhoria de infraestrutura, o programa de requalificação urbana com inclusão social (PREURBIS) e o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS). Foram previstos, no PPA, R\$ 809.851.862 milhões de reais para a função habitação, divididos nos programas: Gestão da Política de Habitação, Morar Melhor, Programa de Habitação de Fortaleza/PAC, Desenvolvimento de Equipamentos Sociais; Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social - PREURBIS/PAC; Casa Bela; Programa de Arrendamento Residencial (PAR); Casa e Renda; Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares/PAC e Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais/PAC.

Como é possível notar, não houve previsão de programa específico para as ZEIS, o que revela um descompasso com os macro-objetivos fixados no próprio PPA. Ainda que seja possível alegar que as zonas

especiais seriam beneficiadas de forma transversal por diversos programas, tais como o Programa de Habitação e o PREURBIS, ambos associados ao PAC, a não elaboração de um programa específico para as ZEIS deixa de explorar todo o potencial desse instrumento urbanístico, que envolve não apenas a prestação do poder público, mas também a gestão participativa e o controle social. Não surpreende, portanto, que a previsão no PPA 2010-2013 não se converteu, na prática, na implementação das ZEIS em Fortaleza. Nesse ponto, observa BRASIL (2015, p. 235-236) que a não regulamentação do instrumento e a omissão estatal estão associados ao fato de as zonas especiais confrontarem interesses políticos e econômicos.

Seguindo o disposto nos macro-objetivos do PPA, as LDOs para o exercício de 2010, 2011, 2012 e 2013, estabeleceram, de modo idêntico e genérico, sempre no artigo 2º, inciso I, a universalização da habitação como meta prioritária da administração municipal. Todavia, o cenário apresentado pelas LOAs põe em questão a mencionada prioridade. Nota-se, em uma simples análise, que as previsões orçamentárias para a função de habitação decresceram em todos os anos do período do PPA. Salienta-se que a redução foi em sentido contrário das previsões de receita estimada para o município. Confira-se na tabela abaixo reproduzida:

Tabela 1. Evolução da receita estimada do Município de Fortaleza e despesa estimada para a função habitação (2010-2013).

Ano	Receita Estimada	Despesa Estimada - Habitação
2010	R\$ 3.856.577.000,00	R\$ 180.983.296,00
2011	R\$ 4.483.362.000,00	R\$ 171.507.490,00
2012	R\$ 5.056.974.000,00	R\$ 124.335.801,00
2013	R\$ 5.587.796.071,00	R\$ 120.314.473,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas LOAs (Fortaleza 2009d, 2010b, 2011b, 2012b).

A distribuição dos recursos para a função habitação manteve um padrão no curso dos anos. Via de regra, dividia-se entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico (responsável por financiar o programa Casa Bela), a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura e a Fundação de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR). O estudo das LOAs também permite visualizar que os Programas de Arrendamento Residencial; Casa e Renda e Desenvolvimento de Equipamentos Sociais foram descontinuados a partir do ano de 2011, embora o PPA indicasse a permanência desses programas nos quatro anos de sua vigência.

Por fim, ressalta-se que, apesar da redução anual na previsão orçamentária de despesas para a função habitação, o programa “gestão da política habitacional” passou de R\$ 2.963.181,00, em 2010 (FORTALEZA, 2009d), para 7.752.746,00, em 2013 (FORTALEZA, 2012b), evolução que superou a estimativa do PPA, e que pode estar associada com a necessidade de fortalecimento institucional para viabilizar o PMCMV (ver tópico 5, infra).

3.2. A mudança de gestão e as reformas na estrutura municipal relacionadas com a habitação

Antes da análise do segundo período de referência para o ciclo orçamentário de Fortaleza, que compreende o PPA 2014-2017, é preciso tecer algumas breves considerações, para uma melhor compreensão das leis orçamentárias, acerca das reformas administrativas realizadas na estrutura municipal relacionada com a habitação. Esse período de reformas, com efeito, inicia-se a partir de 2014, ano no qual inicia a vigência do primeiro PPA elaborado sob a gestão de Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra à época do Partido Socialista Brasileiro.

A HABITAFOR, que hoje é órgão do município, pertencente à administração direta, foi outrora uma fundação. A fundação foi criada em 2003 durante a gestão de Juraci Vieira de Magalhães, por meio da lei municipal nº 8.810. A HABITAFOR nasceu com as funções de elaborar e planejar projetos relacionados a HIS, gerir o Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP), o Fundo de Terras e o Fundo de Apoio aos Programas de Habitação e demais instrumentos ligados ao desenvolvimento da política de HIS do município (FORTALEZA, 2018b).

Segundo o sítio eletrônico oficial da Prefeitura de Fortaleza, com o objetivo de adequar a administração municipal às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o município empreendeu reforma administrativa a qual, por meio da lei complementar municipal nº 196 de 2014 extinguiu a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza e transferiu toda a sua estrutura para a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, criada por meio da lei complementar municipal nº 176 de 2014 (FORTALEZA, 2014a), mantendo-se, contudo, a sigla HABITAFOR.

A lei complementar municipal nº 176 ainda determinou, em seu art. 84, a mudança no nome do antigo Fundo Municipal de Habitação, o qual passou a ser denominado Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e passou a concentrar os recursos para investimento em habitação, geridos pela HABITAFOR, a partir da LOA de 2015. Ainda em relação à área de habitação de interesse social, a reforma administrativa da estrutura municipal operada na gestão Roberto Cláudio, por meio da lei complementar municipal nº 137 de 2013, criou a Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA); concentrou atribuições urbanísticas e ambientais, antes dispersas, na Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e renomeou o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza para Instituto de Planejamento

de Fortaleza (IPLANFOR), o qual passou a ser vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito (FORTALEZA, 2013a).

Ao longo da gestão Roberto Cláudio, foram destinados recursos consideráveis à SECOPA, que tinha como atribuições questões relacionadas ao fato de Fortaleza ter sido cidade sede da Copa do Mundo de 2014. A SEUMA, por sua vez, sobretudo após a reeleição de Roberto Cláudio, em 2016, teve atuação destacada em processos de revisão da legislação urbanística municipal, notadamente no que diz respeito à lei de uso e ocupação do solo de 2017 (lei complementar municipal nº 236/2017) e ao Código da Cidade (lei complementar municipal nº 270/2019), adotando, contudo, mecanismos de participação popular de efetividade questionável, conforme pontua Gois (2018).

O IPLANFOR, por sua vez, protagonizou a elaboração do plano Fortaleza 2040¹¹ e, a partir de 2015, teve papel importante na retomada do processo de regulamentação e implementação das ZEIS em Fortaleza. Atualmente, em virtude da pressão popular exercida pela Frente de Luta em Defesa da Moradia¹² junto ao IPLANFOR, dez ZEIS (de quarenta e cinco) de ocupação consideradas prioritárias¹³ estão em processo de implementação, algumas já com Conselho Gestor eleito, tais como a ZEIS do Dionísio Torres, popularmente conhecida como Vila Vicentina, a ZEIS do Lagamar e a ZEIS do Mucuripe (FORTALEZA, 2018a). Atualmente, o município de Fortaleza busca, junto de universidades, entidades do terceiro setor e outros setores da sociedade civil, elaborar os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) para as ZEIS de ocupação consideradas prioritárias.

Não obstante a atuação importante de outras secretarias no que diz respeito direta ou indiretamente à área da habitação, a HABITAFOR, como será adiante detalhado quando da análise do segundo período orçamentário estudado, concentra a maioria dos recursos destinados especificamente para HIS. Tendo papel central na concretização da política municipal de HIS, em janeiro de 2016, a HABITAFOR promoveu a Segunda Conferência Municipal de Habitação, com o objetivo de reabilitar e eleger novos conselheiros para o COMHAP (BARBOSA; VIEIRA, 2018, p. 298).

O COMHAP é um conselho municipal, composto por setores da sociedade civil e por agentes do município de Fortaleza. Esse conselho tem diversas atribuições, inclusive de deliberação sobre o orçamento municipal no que diz respeito à habitação, bem como atribuições de fiscalização acerca da execução e implementação da política de habitação (BARBOSA; VIEIRA, 2018, p. 298). Contudo, em virtude da legislação regulamentadora datada e em virtude das próprias dificuldades inerentes a tais espaços de deliberação no âmbito do município de Fortaleza, o COMHAP, como instância ativa na promoção de avanços no que diz respeito às políticas de HIS em Fortaleza, tem tido um impacto limitado.

Apesar das reformas estruturais empreendidas pela gestão Roberto Cláudio, tais medidas não necessariamente significaram uma maior atenção à promoção, no âmbito municipal, de ações que visassem à ampliação da população ao acesso à HIS de qualidade. Nesse sentido, o contraste entre as

ações pontuais promovidas pelo município e o cenário das despesas previstas e executadas com a função habitação, de acordo com as leis orçamentárias municipais e com os relatórios de execução, é revelador.

3.3. As leis orçamentárias municipais de 2014 a 2017

O PPA referente ao período de 2014 a 2017 foi instituído pela lei municipal nº 10.095 de 27 de setembro de 2013. Observa-se que, a partir da análise dos objetivos e resultados estratégicos (FORTALEZA, 2013c, p. 7 - 8), no PPA 2014-2017 já não há menção expressa a qualquer instrumento específico de política urbana para a concretização de HIS entre as prioridades. O mais próximo disso é o estabelecido no Objetivo Estratégico 7.1, do Resultado Estratégico II.7, do Eixo II, quando se fala em assegurar a função social da propriedade, o controle dos ordenamentos urbano e ambiental e a qualidade de vida da comunidade. Destaca-se a ausência de menção às ZEIS na referida lei orçamentária

No PPA 2014-2017, as ações relacionadas à HIS estão contidas no Eixo I, no Resultado Estratégico I.3: Fortaleza Segura, Inclusiva e Justa. No Quadro II dos Anexos (programas validados por órgão), é possível verificar os programas validados para a habitação. São eles: Habitar bem; Habitação em Fortaleza; Requalificação urbana com inclusão social - PREURBIS e Regularização fundiária de assentamentos precários (FORTALEZA, 2013c, p. 232), todos a cargo da HABITAFOR.

De acordo com o PPA, caberia à HABITAFOR, por meio dos programas acima mencionados, a promoção da requalificação de áreas degradadas, do saneamento ambiental, da regularização fundiária de assentamentos precários, da urbanização de favelas e a produção de unidades habitacionais (FORTALEZA, 2013c, p. 178). Os programas Habitar Bem e PREURBIS, por sua vez, são relacionados com ações específicas de intervenção urbanística em comunidades. O Habitar Bem tem como foco o Serviluz¹⁴ e o PREURBIS é direcionado a dezesseis comunidades situadas às margens do Rio Cocó (FORTALEZA, 2013c, p. 179).

Especialmente em relação aos programas destinados à intervenção em áreas específicas da cidade, é interessante pontuar que, não raro, projetos de requalificação e urbanização desenvolvidos pelo município, que podem até estar compreendidos na legislação orçamentária como investimento em habitação, implicam em remoções dificilmente justificáveis. É o caso, por exemplo, da região do Serviluz, onde as ameaças de remoções fazem parte do cotidiano dos moradores, em virtude do alto potencial econômico da região. Para essa região litorânea de Fortaleza, um dos projetos do município seria a construção de uma praça adjacente à praia, o que implicaria na remoção de diversas famílias, em prol de um equipamento urbano com nítidos fins turísticos.

Ressalte-se que tal projeto, à época denominado “Aldeia da Praia”, além de ameaçar parte das famílias do Serviluz de remoção, concretamente implicou em violento conflito fundiário envolvendo a

comunidade “Alto da Paz”, que estava assentada no imóvel que seria utilizado justamente para a construção das unidades habitacionais destinadas àqueles que seriam removidos pelo projeto “Aldeia da Praia” (BARBOSA; MELO, 2015, p. 467 - 468). Para retomar o imóvel, o município de Fortaleza valeu-se de ação de reintegração de posse, cujo cumprimento da liminar deferida em prol do município acarretou despejo forçado e extremamente violento de cerca de quatrocentas famílias. Portanto, não necessariamente a previsão orçamentária de recursos para programas direcionados à habitação implica, de fato, no fortalecimento do direito à moradia.

Assim, além da redução da diversidade de formas de atuação previstas nas leis orçamentárias para a questão da habitação em âmbito municipal, é preciso destacar a possibilidade de utilização dos recursos previstos para a área da habitação em projetos que impliquem em deslocamentos forçados. A partir das considerações acima tecidas, analisa-se a evolução das despesas previstas para a função habitação a partir das LOAs. A tabela seguinte será utilizada para o cálculo da variação relativa das despesas previstas para a habitação no município de Fortaleza.

Tabela 2. Evolução da receita estimada do Município de Fortaleza e destinação para a função habitação (2014-2017).

Ano	Receita Estimada	Despesa Estimada - Habitação
2014	R\$ 6.442.764.260,00	R\$ 79.551.668,00
2015	R\$ 6.432.442.864,00	R\$ 105.298.590,00
2016	R\$ 7.282.383.519,00	R\$ 132.108.148,00
2017	R\$ 7.597.930.224,00	R\$ 132.253.189,00

Fonte: Elaboração dos autores com base nas LOAS (FORTALEZA, 2013d; 2014c; 2015b; 2016c).

O montante principal de recursos próprios do município destinados à habitação é destinado à HABITAFOR. O valor da despesa para habitação é obtido por meio do valor indicado nas LOAs para a função “habitação”, a qual, por sua vez, compreende o somatório dos recursos destinados aos programas “gestão e manutenção”; “habitar bem”, “habitação de fortaleza”; “requalificação urbana com inclusão social - PREURBIS” e “regularização fundiária de assentamentos precários”. As subfunções, por sua vez, estão divididas da seguinte maneira: “administração geral”; “defesa civil” e “habitação urbana”.

Percebe-se, mais uma vez, o contraste entre o aumento da previsão para a arrecadação e a previsão para as despesas com habitação, as quais foram continuamente reduzidas, seguindo a tendência observada para o período anterior. A LOA de 2014 previu que a despesa com habitação corresponderia a

um valor aproximado de apenas 1,23% da arrecadação prevista para aquele ano. Trata-se do ano com a menor previsão relativa de despesas com a habitação em relação aos dois períodos estudados. As LOAs de 2015, 2016 e 2017 previram despesas de aproximadamente 1,63%; 1,81% e 1,74% respectivamente em relação à arrecadação prevista. Para o período do PPA anterior, as relações aproximadas entre a previsão de despesas com habitação e a previsão de arrecadação foram as seguintes: 2010: 4,69%; 2011: 3,82%; 2012: 2,45% e 2013: 2,15%. Portanto, para 2010 - 2013, tem-se uma média aproximada de 3,27%; já para o período de 2014 - 2017, a média aproximada da relação entre a previsão de despesas com habitação e a previsão de arrecadação é de 1,60%.

A LDO de 2014 é a que menos trata de questões relacionadas ao planejamento urbano ou à habitação de maneira específica (FORTALEZA, 2013b, p. 2). A lei não menciona a implementação de qualquer instrumento de política urbana como uma de suas prioridades ou metas, o que está em consonância com o fato de a LOA de 2014 prever o menor valor relativo (em relação à arrecadação) e absoluto de despesas com habitação para todo o período estudado neste trabalho. O art. 2º, IV, da LDO de 2014, no entanto, conferiu especial atenção à promoção da mobilidade urbana na cidade. Por sua vez, a LDO de 2015 é a que mais trata especificamente sobre a habitação, entre 2014 e 2017 (FORTALEZA, 2014b, p. 2). Em seu art 2º, I, a LDO de 2015 elenca como prioridades e metas a promoção do acesso à habitação de interesse social e a regularização fundiária, priorizando as ZEIS dos tipos 1 e 2 e o aumento da celeridade nos processos de cadastramento para acesso aos programas habitacionais em Fortaleza.

Com efeito, pode-se dizer que a tentativa de implementar as ZEIS de ocupação em Fortaleza e a gestão dos programas habitacionais de construção em série de unidades habitacionais de interesse social, notadamente o PMCMV, foram o núcleo da política habitacional no município de Fortaleza para o período de 2014 - 2017. É importante ressaltar, contudo, que em momento algum o município de Fortaleza buscou utilizar de maneira combinada as ZEIS do tipo 3 (ZEIS de vazio), com o PMCMV, o que poderia ter mitigado a segregação socioespacial ocasionada pela construção de grandes conjuntos habitacionais nas franjas periféricas da cidade. O próprio município constatou que a negligência na questão tem feito com que cada vez mais os vazios urbanos compreendidos nas poligonais de ZEIS 3 em Fortaleza sejam irregularmente ocupados, o que diminui a margem de atuação municipal, no que diz respeito à utilização da terra urbana para promover o acesso à habitação (FORTALEZA, 2016a, p. 158).

A LDO 2015 ainda menciona a função social da propriedade, associada ao planejamento urbano efetivo e à busca pela redução da dispersão urbana como prioridade (art. 2º, II, b). Na LDO de 2015, o Fortaleza 2040 aparece como prioridade pela primeira vez, no inciso III, do art. 2º, que trata da gestão “transparente, participativa e transformadora” (FORTALEZA, 2014b, p. 2). Já nas LDOs de 2016 e 2017, não há menção ao cadastramento de programas habitacionais e às ZEIS, mas observa-se que o plano

Fortaleza 2040 ganhou mais espaço, no que diz respeito às prioridades elencadas (FORTALEZA, 2015a; 2016b).

Em comparação com o período anterior, observa-se que há uma mudança no plano de prioridades e metas da LDO de “universalização do acesso à habitação” para o foco em prioridades e metas específicas, como a gestão de programas habitacionais e a implementação das ZEIS de ocupação em Fortaleza. A análise da legislação orçamentária para os dois períodos denota uma progressiva redução de despesas previstas para a habitação de 2010 a 2014. A partir de 2015, ocorre crescimento das despesas previstas para a habitação, mas o valor não volta aos patamares previstos para o ano de 2010. Por outro lado, de 2015 a 2017, há uma progressiva valorização das ZEIS na legislação orçamentária.

Na LDO de 2015, a implantação das ZEIS de ocupação aparece como prioridade e meta na LDO, apesar de a LOA de 2015 prever corte de metade das despesas previstas, em relação a 2014, para a regularização fundiária da ZEIS do Bom Jardim (FORTALEZA, 2014c, p. 887). Em 2016, há aumento de recursos destinados especificamente para as ZEIS, além de previsões nas LOAs de recursos destinados à implantação dos Conselhos Gestores e de recursos destinados ao desenvolvimento dos PIRFs (FORTALEZA, 2015b, p. 241). Em 2017, além de novo aumento de despesas previstas para as ZEIS, há previsão de recursos destinados também à capacitação dos Conselhos Gestores (FORTALEZA, 2016c, p. 255).

Se, por um lado, o município indicava de modo genérico a meta de universalização da habitação no orçamento de 2010 a 2014, por outro lado, a abordagem mais pragmática e mais centralizada em um instrumento específico de política urbana, pode ter contribuído para o avanço observado na regulamentação e implementação das ZEIS de ocupação em Fortaleza. Contudo, é preciso observar que os recursos previstos para as ZEIS de ocupação, sobretudo de 2015 a 2017, estão muito aquém do que seria necessário para implementar de fato as quarenta e cinco ZEIS do tipo 1 e as cinquenta e seis ZEIS do tipo 2 em Fortaleza. Frise-se, também, que desde 2009, quando da promulgação do PDPFor, o município jamais empreendeu esforço sério para utilizar as ZEIS de vazio (tipo 3) como instrumento de política urbana.

4 OS GASTOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA COM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL(HIS) ENTRE 2010 E 2017

Antes da análise dos relatórios técnicos de prestação de contas do município é preciso que se faça uma breve observação. Alguns dos valores relativos presentes nas tabelas deste trabalho apresentam leves divergências em relação aos valores apresentados nos relatórios técnicos. Isso se dá em virtude dos valores utilizados para comparação. Quando se compara a previsão com a execução de fato da receita, utilizam-se nas tabelas as previsões das LOAs e o valor executado de receita previsto nos relatórios

técnicos, o que gera pequenas divergências entre as tabelas presentes neste texto e os relatórios técnicos, pois os comparativos dos relatórios são feitos tomando como base a previsão de receita com a exclusão da receita do orçamento de investimento das empresas públicas, o que não ocorre nas LOAS. As divergências verificadas são meramente residuais e em nada prejudicam o argumento desenvolvido na pesquisa.

4.1. 2010-2013

Feita a exposição das previsões orçamentárias para a política habitacional do município de Fortaleza, inicia-se a avaliação dos valores efetivamente executados. É ainda pertinente a análise dos valores arrecadados pelo município, uma vez que esse dado reflete diretamente na implementação dos programas municipais. A evolução da arrecadação pode ser acompanhada na tabela abaixo:

Tabela 3. Comparativo entre receita estimada e receita arrecadada para os exercícios de 2010-2013.

Ano	Receita Estimada	Receita Arrecadada	Percentual
2010	R\$ 3.856.577.000,00	R\$ 3.443.635.386,61	89,00%
2011	R\$ 4.483.362.000,00	R\$ 4.040.182.671,00	90,12%
2012	R\$ 5.056.974.000,00	R\$ 4.666.283.450,92	92,27%
2013	R\$ 5.587.796.071,00	R\$ 4.529.678.089,03	81,06%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas LOAS (Fortaleza 2009d, 2010b, 2011b, 2012b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (2010c, 2011c, 2012c, 2013c).

Visualiza-se, a partir dos dados tabelados, que, comparando-se os anos de 2010 a 2013, o município apresentou crescimento na arrecadação superior a R\$ 1 bilhão de reais (crescimento superior a 30%). Todavia, em todos os anos, a arrecadação foi inferior à previsão da lei orçamentária do respectivo exercício. A esse respeito, apresenta-se nas linhas abaixo as explicações fornecidas pela Prefeitura de Fortaleza acerca dessa diferença.

Com relação ao ano de 2010, a razão apresentada para a diferença de arrecadação foi o déficit de 80% no que se refere às operações de crédito e receitas de capital (FORTALEZA, 2010c, p.18), fator que se repetiu em 2011, com déficit de 83,7% (FORTALEZA, 2011c, p. 22) e em 2012, com déficit de 67% (FORTALEZA, 2012c, p. 22).

O exercício de 2013 merece maior atenção, pois apresentou uma diferença de 19% entre previsão e arrecadação. Conforme relatório gerado pelo executivo municipal (2013, p. 22-23), a diferença resulta de uma menor arrecadação tanto em receita corrente (-12,9%), como reflexo da alteração do coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios, bem como em receita de capital (-79,6%). Apresentado esse quadro geral em matéria de arrecadação, expõe-se na tabela a seguir um comparativo entre execução total de despesas e execução de despesas na função habitação no período de 2010 a 2013:

Tabela 4. Receita executada (total) x receita executada (habitação) para os exercícios 2010-2013

Ano	Receita Executada Total	Receita Executada Habitação	Percentual
2010	R\$ 3.365.966.292,85	R\$ 65.388.303,08	1,94%
2011	R\$ 3.888.179.800,00	R\$ 67.258.153,00	1,73%
2012	R\$ 4.404.254.807,14	R\$ 82.180.920,98	1,86%
2013	R\$ 4.812.040.670,00	R\$ 31.908.264,00	0,66%

Elaborada pelos autores com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (2010c, 2011c, 2012c, 2013c).

A partir das tabelas apresentadas, identifica-se que, com exceção de 2013, o município manteve a execução das receitas para habitação entre 1,73% e 1,95% da receita total executada. Cruzando-se as informações das tabelas 1 e 4, percebe-se ainda que a receita executada para habitação sempre ficou muito aquém da previsão da lei orçamentária. Para uma melhor visualização, sintetiza-se os dados na tabela abaixo:

Tabela 5. Despesa estimada x receita executada no município de Fortaleza (2010-2013)

Ano	Estimada – Habitação	Executado - Habitação	Percentual
2010	R\$ 180.983.296,00	R\$ 65.388.303,08	36,12%
2011	R\$ 171.507.490,00	R\$ 67.258.153,00	39,21%
2012	R\$ 124.335.801,00	R\$ 82.180.920,98	66,09%
2013	R\$ 120.314.473,00	R\$ 31.908.264,00	26,52%
Total:	R\$ 597.141.060,00	R\$ 246.735.641,06	41,32%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas LOAS (Fortaleza 2009d, 2010b, 2011b, 2012b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (2010c, 2011c, 2012c, 2013c).

Note-se que de 2010 a 2012, houve redução na diferença entre previsão e execução, com os valores das despesas crescendo apesar da menor previsão na lei orçamentária do exercício. Destaca-se que, em 2012, ano de eleição municipal, a execução orçamentária atingiu o patamar de 66% do valor previsto, superando, em muito, os demais exercícios analisados, o que provavelmente pode ser explicado em virtude do ano eleitoral, conforme será adiante destacado. Por fim, o ano de 2013, além de contar com a menor previsão do período coberto pelo PPA, também teve a menor execução orçamentária, o que pode ser associado, em parte, aos obstáculos que envolvem as trocas de gestão.

O que os dados trazem à luz é a disparidade entre enunciar a função habitação como prioridade, algo constante no PDPFor, PPA, LDOs e LOAs, e seu efetivo cumprimento por parte do poder público municipal. O confronto entre o valor previsto para a função no PPA 2010-2013 e o total executado no período indica que apenas 30,8% foram efetivados, enquanto o comparativo do somatório entre as previsões das leis orçamentárias anuais e a execução ficou no patamar de 41,32%.

Durante o período em estudo, verifica-se que os programas da função habitação, via de regra, tanto vinculados ao PAC, como os que contavam apenas com as receitas municipais, não contaram com a execução do valor previsto na lei orçamentária. Essa constatação se torna ainda mais grave diante de um contexto de acentuado aumento da arrecadação no período, devendo-se questionar as razões de tal incremento arrecadatário não ter se refletido em mais recursos para habitação.

Analisando-se especificamente as despesas da HABITAFOR, verificou-se que em 2010 (2010c, p.1059) a despesa corrente foi de R\$ 12.091.301,84, enquanto R\$ 48.970.899,88 foram destinados para despesa de capital/investimentos (obras, aquisição de imóveis e materiais, indenizações, entre outros). Em 2011 (2011c, p.1051), há uma diminuição da diferença entre as modalidades, ficando R\$ 17.614.757,87 para despesas correntes e R\$ 42.819.731,80 para despesas de capital. Por outro lado, em 2012 (2012c, p.1061), ano de maior execução orçamentária do período investigado, a despesa corrente consumiu R\$ 19.091.688,94, enquanto a despesa de capital foi da ordem de R\$ 55.721.835,85. Por fim, em 2013 (2013e, p. 1265 e 1280), a despesa corrente ficou em R\$ 19.668.708,62 e a de capital em R\$ 10.219.785,81.

Para fins de comparação, em 2013, o Município de Fortaleza realizou, por meio da Secretaria de Infraestrutura, despesa no valor de R\$ 68.729.222,41 para desapropriação e indenização em obras de mobilidade para a Copa de 2014. A isto soma-se que, no mesmo ano, foi criada a SECOPA que teve despesa no valor de R\$ 17.474.334,35. Esses casos são destacados pois demonstram que os limitados recursos municipais foram destinados para projetos e programas que não foram estabelecidos como prioritários no PPA do período.

4.2. 2014 - 2017

A tendência observada de redução das previsões de despesas aplicáveis à função habitação, que é um indício de uma progressiva redução da atuação do município no que diz respeito à formulação de políticas próprias de habitação de interesse social, é confirmada quando se analisa a execução orçamentária para o período de 2014 a 2017. Com efeito, a média entre a receita prevista e a receita arrecadada para o período de quatro anos anterior foi de aproximadamente 88,11%. Por sua vez, observa-se que tal relação se manteve similar para o período de 2014 a 2017, quando a receita arrecadada, em média, foi de 86,22% em relação à receita prevista. A tabela abaixo trata da receita arrecadada, em comparação à receita prevista, para cada ano do PPA 2014 - 2017.

Tabela 6. Comparativo entre receita prevista (LOA) e receita executada para os exercícios de 2014-2017.

Ano	Receita Estimada	Receita Arrecadada	Percentual
2014	R\$ 6.442.764.260,00	R\$ 5.319.789.994,90	82,57%
2015	R\$ 6.432.442.864,00	R\$ 5.911.247.604,01	91,89%
2016	R\$ 7.282.383.519,00	R\$ 6.254.211.577,70	85,88%
2017	R\$ 7.597.930.224,00	R\$ 6.424.138.511,45	84,55%

Fonte: Elaborada pelos os autores com base nas LOAS (FORTALEZA, 2013d; 2014c; 2015b; 2016c) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas de governo (FORTALEZA, 2014d; 2015c; 2016d; 2017b).

Ao passo que a proporção entre a receita prevista e a receita arrecadada se manteve próxima, com a variação aproximada de apenas dois pontos percentuais para baixo, em relação ao segundo período, a média da execução das despesas previstas para a função habitação foi sensivelmente reduzida. Entre 2010 e 2013, a relação entre despesa prevista para a habitação e despesa executada foi de aproximadamente 41,32%, enquanto para o período de 2014 a 2017, a mesma proporção caiu para 32,32%. Portanto, é possível afirmar que entre 2014 e 2017 o município previu e executou menos recursos no que diz respeito à função habitação. A tabela abaixo mostra a relação entre a despesa efetivamente executada e a despesa para a habitação prevista nas LOAs.

Tabela 7. Despesa estimada x receita executada para a função habitação no município de Fortaleza (2014-2017)

Ano	Estimada - Habitação	Executado - Habitação	Percentual
2014	R\$ 79.551.668,00	R\$ 24.008.297,00	30,17%
2015	R\$ 105.298.590,00	R\$ 24.043.795,00	22,83%
2016	R\$ 132.108.148,00	R\$ 70.237.225,81	53,16%
2017	R\$ 132.253.189,00	R\$ 27.152.383,39	20,53%
Total:	R\$ 449.921.159,00	R\$ 145.441.701,20	32,32%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas LOAS (FORTALEZA, 2013d; 2014c; 2015b; 2016c) e relatórios técnicos sobre a prestação de contas de governo (FORTALEZA, 2014d; 2015c; 2016d; 2017b).

A redução da previsão e da execução das despesas no orçamento para a habitação entra em consonância com a previsão nas LDOs de 2014 a 2017. Assim, a média de execução da despesa para a habitação, em relação à arrecadação executada para o período de 2014 a 2017, caiu para cerca de 0,59%. Abaixo é possível verificar a relação entre receita executada total e receita executada para a função habitação.

Tabela 8. Receita executada (total) x receita executada (habitação) para os exercícios 2014-2017.

Ano	Receita Executada Total	Receita Executada Habitação	Percentual
2014	R\$ 5.319.789.994,90	R\$ 24.008.297,00	0,45%
2015	R\$ 5.911.247.604,01	R\$ 24.043.795,00	0,40%
2016	R\$ 6.254.211.577,70	R\$ 70.237.225,81	1,12%
2017	R\$ 6.424.138.511,45	R\$ 27.152.383,39	0,42%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas de governo (FORTALEZA, 2014d; 2015c; 2016d; 2017).

Em 2014, é possível observar, por meio de análise do Relatório Técnico Sobre Prestação de Contas de Governo, que, naquele ano, dos poucos recursos endereçados à habitação e efetivamente executados, R\$ 15.833.432,34 foram destinados à gestão, manutenção e administração geral do aparato administrativo municipal responsável pela habitação (FORTALEZA, 2014d, p. 115). Sobraram, portanto,

apenas R\$ 8.174.864,66 para a execução dos programas voltados para a habitação. Já em 2015, as despesas correntes da HABITAFOR consumiram R\$ 15.382.239,22 (FORTALEZA, 2015c, p. 338). O restante da despesa executada de R\$ 8.657.733,38 para a função habitação, adveio do FMHIS. Deste valor, apenas R\$ 3.168.615,27 foi destinado de fato a investimentos (FORTALEZA, 2015c, p. 341).

Para o segundo período, o ano de 2016 é, de certa forma, um ponto fora da curva. Houve aumento das despesas correntes relacionadas à HABITAFOR, a qual passou a consumir R\$ 16.963.302,00 de recursos empenhados para a função habitação (FORTALEZA, 2016d, p. 1091). Os outros R\$ 53.273.923,81 foram provenientes do FMHIS. Deste valor, R\$ 47.104.707,21 foram destinados a “promover aporte de recursos técnicos e financeiros para o Programa Minha Casa Minha Vida” (FORTALEZA, 2016d, p. 1093). Somando-se os R\$ 6.169.216,60 restantes com os recursos destinados às despesas correntes da HABITAFOR, chega-se a valor semelhante ao executado para a habitação em 2014, 2015 e 2017. Então, é seguro afirmar que a única razão do valor atípico das despesas executadas para a habitação em 2016 foi o volumoso aporte de recursos municipais destinados ao PMCMV.

A explicação mais plausível para isso, assim como o que já foi observado para o ano de 2012, é o fato de que 2016 foi ano de eleições municipais. Em 27 de junho de 2016, o município promoveu o sorteio de mais de quatro mil unidades habitacionais do PMCMV (FORTALEZA, 2016e), o que, certamente, influenciou na reeleição do chefe do executivo. Com efeito, a utilização do PMCMV como ativo eleitoral poderoso esteve presente até na própria concepção do projeto (ROLNIK, 2015, p. 301). Na perspectiva do interesse individual de um gestor público, de fato, o PMCMV permite que se destinem menos recursos às políticas municipais para habitação, ao passo que o gestor municipal colhe todo o capital político, quando, por exemplo, entrega milhares de unidades habitacionais de uma vez à população que não tem acesso ao mercado imobiliário formal sem auxílio do Estado. Certamente, para o gestor, é bem mais prático e vantajoso executar um programa habitacional que promove resultados a curto e médio prazo do que empreender volumosos recursos em políticas de planejamento urbano e regularização fundiária cujos benefícios são bem menos evidentes para o colégio eleitoral municipal.

Passadas as eleições municipais, as despesas executadas para a área de habitação, em 2017, voltaram ao patamar de aproximadamente 0,42% da receita executada, o que reforça a afirmação de que a explicação para o aporte executado no ano anterior pode ser encontrada nas questões de política eleitoral e não na execução de uma ação planejada do município para a área de HIS. Em 2017, com efeito, à HABITAFOR foram destinados apenas R\$ 2.841.178,71 (FORTALEZA, 2017b, p. 438), enquanto R\$ 24.311.204,68 foram recursos provenientes do FMHIS. Desse montante, em contraste com o ano anterior, apenas R\$ 1.760.292,79 foram destinados a “promover aporte de recursos técnicos e financeiros para o Programa Minha Casa Minha Vida” (FORTALEZA, 2017a, p. 443).

A avaliação para área de habitação do último biênio (mas que também trata do período anterior) do PPA 2014 - 2017, por sua vez, deixa de lado diversos aspectos importantes. O foco acaba sendo quantitativo, de modo que questões estruturais, que demandariam uma análise mais detalhada acabam sendo deixadas de lado. A avaliação para a área de habitação, em síntese, afirma que entre 2014 e 2017 foram entregues 7.153 unidades habitacionais e que 2.644 habitações de interesse social foram registradas em cartório. Afirma-se ainda que em 2017 o conjunto Alameda Palmeiras teve sua segunda etapa concluída, implicando no benefício de 2.960 famílias. Outras 1.786 famílias teriam sido beneficiadas com outros empreendimentos. A avaliação do PPA ainda coloca que 6.686 famílias teriam sido reassentadas, em parceria com o Governo Estadual e que 56.623 unidades habitacionais haviam sido construídas. 25.136 famílias teriam sido beneficiadas pelo PMCMV no mesmo período. Já no que diz respeito à regularização fundiária de interesse social, o número de famílias beneficiadas seria de 2.940 (FORTALEZA, 2017a, p. 60). No entanto, observa-se que a exposição dos dados é confusa e não conta com nenhuma espécie de demonstrativo para subsidiar as informações.

Observa-se ainda que o mero registro quantitativo de unidades habitacionais entregues não diz nada acerca da qualidade das habitações e tampouco traz qualquer informação sobre a localização das unidades. Não obstante, o documento evidencia que a avaliação do PPA confere maior destaque às famílias beneficiadas com a construção de grandes conjuntos habitacionais, por meio de programas habitacionais de construção em série de moradias. O foco da política de HIS é evidente na medida em que, por um lado, a produção de grandes conjuntos habitacionais, de acordo com o município, teria atingido dezenas de milhares de famílias, enquanto que as ações voltadas para a regularização fundiária teriam alcançado menos de 3.000 famílias. É ainda importante pontuar que ao se afirmar, por exemplo, que 6.686 famílias foram reassentadas em parceria com o Governo Estadual, não há como saber quantas dessas famílias foram, na verdade, removidas em virtude de grandes projetos de infraestrutura executados pelo município de Fortaleza ou pelo Estado do Ceará¹⁶.

5 OS GASTOS MUNICIPAIS COM HABITAÇÃO, O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O DIREITO À MORADIA.

Dentro do período ora analisado, a política habitacional não apenas de Fortaleza, mas de todo o País, sofreu significativa transformação com o lançamento do PMCMV pelo Governo Federal em 2009. Segundo a lei nº 11.977 de 2009, em seu artigo 1º, conforme redação dada pela lei nº 12.424 de 2011, o Minha Casa Minha Vida “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações

rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00”. A mesma lei, no artigo 3º, §3º, inciso II, autorizava o Poder Executivo a atualizar de forma periódica a renda mensal dos beneficiados.

Em 2017, o programa operava nos segmentos: faixa 1 (habitação subsidiada até 90%), para rendimento familiar mensal até R\$ 1.800,00 reais; faixa 1,5 (subsídio até 47,5 mil reais), para rendimento até R\$ 2.600,00 reais; faixa 2 (subsídio até 29 mil reais), para rendimento até R\$ 4.000,00 reais e faixa 3 (taxa de juros diferenciada), para rendimento até R\$ 9.000,00 reais.

Com base na pesquisa de Rolnik (2015, p. 307), é possível afirmar que o lançamento do Minha Casa Minha Vida eclipsou as estratégias de democratização da terra urbana que foram gestadas nas duas primeiras décadas após a Constituição Federal de 1988. Tais estratégias visavam, especialmente, combater a propriedade ociosa, diminuir o preço da terra mediante ataque à especulação imobiliária, evitar remoções para zonas periféricas e construir as políticas fundiárias em conjunto com a população de baixa renda. Essa lógica participativa defendida pelos movimentos de luta pela moradia e pela reforma urbana é qualitativamente diversa do desenho institucional proposto para o PMCMV, pois o citado programa centralizou as ações em poucos atores, como o União Federal, a Caixa Econômica Federal, empresas da construção civil e o poder público local, sendo que a este último cabia, apenas, o cadastro e a seleção dos beneficiários da faixa 1. Na avaliação de Freitas *et al.* (2021, 166), o PMCMV funcionou em Fortaleza como “álibi para justificar a desconstrução de uma gestão urbana democrática”.

Está em sintonia com o que foi relatado o fato de que, apesar de reduzir o aporte direto do orçamento do município para as políticas locais de HIS, o ente federado local teve que ampliar seus gastos na gestão da política de habitação, o que está relacionado com as suas obrigações de operacionalizar a seleção dos beneficiários da faixa 1. Nos anos de 2010 e 2017, o percentual da despesa da gestão da política habitacional foi de, respectivamente, 4,02% e 10,43%. Contudo, nos exercícios intermediários do período de análise, os quais coincidem com os anos de maiores contratações do Minha Casa Minha Vida, a despesa ultrapassou, frequentemente, a marca dos 13 milhões de reais anuais, tendo um pico de R\$ 16.271.649,33, em 2012.

No que diz respeito às questões estruturais envolvendo os conjuntos habitacionais construídos por meio do PMCMV, investigando especificamente o caso da RMF, Pequeno e Vieira (2015, p. 149) relatam que a infraestrutura de saneamento básico dos novos conjuntos é precária, o que resulta em vazamentos e insalubridade. Os autores ainda relatam que há pouca oferta de serviços na região onde foram construídos os conjuntos habitacionais, pois são poucos os equipamentos de saúde e comércio existentes, o que, conseqüentemente acarreta especial dificuldade de obtenção de emprego e em aumento do custo diário com transporte (Pequeno e Vieira, 2015, p. 150).

A partir de dados obtidos junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, identificou-se que, de 2010 a 2017, o valor dos contratos do Minha Casa Minha Vida, envolvendo todas as faixas no município

de Fortaleza, alcançou a expressiva marca de R\$ 3.616.662.312,00, divididos em faixa 1 (R\$ 1.665.147.962,00), Faixa 2 (R\$ 1.495.474.288,00) e Faixa 3 (R\$ 456.040.062,00). Considerando-se, ainda, o número de contratos por faixa de renda realizados em Fortaleza, chega-se aos números de trinta e oito empreendimentos para a faixa 1, cento e vinte e um para a faixa 2 e quarenta e oito para a faixa 3. Verificou-se, a partir de 2016, a ausência de novas contratações para a faixa 1, enquanto as demais faixas seguiram efetuando contratações.

Associando-se o valor investido e o número de contratos por faixa, torna-se explícito que o valor médio gasto por empreendimento na faixa 1 é bem superior aos da faixa 2 e 3, o que se explica pelo fato de que as unidades habitacionais voltadas para a faixa de renda 1 são financiadas quase que inteiramente por subsídio estatal. Essa forma de construção de habitação de interesse social, centrada em operadores do mercado financeiro, contudo, tende a criar grandes conjuntos habitacionais situados nas periferias das cidades.

Os agentes econômicos responsáveis pela construção das unidades habitacionais voltadas para a faixa 1 do PMCMV sabem de antemão o percentual subsidiado do imóvel. Nessa perspectiva, é possível calcular a margem de lucro por unidade habitacional com grande precisão. Assim, a margem de lucro por unidade habitacional é diretamente proporcional à quantidade de unidades construídas e inversamente proporcional ao valor da terra sobre a qual se constroem as unidades habitacionais. A situação de maximização do lucro, portanto, ocorre quando se constroem grandes conjuntos habitacionais situados nas periferias dos núcleos urbanos, onde a terra é, em regra, mais barata.

O maior dos contratos do PMCMV em Fortaleza foi acertado em 2013 para a construção do empreendimento Alameda das Palmeiras, no bairro do Ancuri, onde foram entregues 4.992 unidades habitacionais. Outro empreendimento da mesma magnitude é o Cidade Jardim, no bairro José Walter, o qual é dividido em várias etapas e contratos, que, por sua vez, se somados, ultrapassam o valor do Alameda das Palmeiras. O Cidade Jardim, no total, abriga 5.825 unidades habitacionais.

O surgimento desses grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza é antagônico às diretrizes da política urbana municipal, estabelecidas pelo PDPFor e pelo ordenamento jurídico-urbanístico federal. Essa informação deve ser interpretada conjuntamente com o fato constatado de que os primeiros oito anos de vigência do PDPFor foram marcados, geralmente, por redução dos recursos destinados à habitação no município de Fortaleza. Então, assim como em âmbito federal, a política urbana centrada nas diretrizes do Estatuto da Cidade, que visa à mudança profunda da estrutura fundiária das cidades brasileiras, deu lugar a uma política habitacional meramente quantitativa, que, em última análise, reforça a segregação socioespacial já presente nas cidades.

Tal processo é evidente na análise do orçamento público municipal para a habitação, pois, na medida em que os recursos destinados à concretização de uma política de acesso à HIS idealizada e

operacionalizada em âmbito municipal foram sendo reduzidos, o município de Fortaleza fazia do PMCMV o seu principal programa para lidar com as questões relacionadas à habitação na cidade. Verificou-se também, neste trabalho, que o foco da política municipal, em contradição ao PDPFor, que conceitua o direito à moradia seguindo as diretrizes do Comentário Geral nº 4, foi o acesso à habitação sem maiores considerações qualitativas. É possível, portanto, afirmar com segurança que o orçamento municipal, sobretudo a partir de 2014, distanciou-se progressivamente das diretrizes do PDPFor, no que diz respeito à concretização do direito à moradia, malgrado a busca pela implementação de parte das ZEIS de ocupação em Fortaleza, sobretudo a partir de 2015.

Assim, no lugar de se voltar à concretização do direito fundamental à moradia adequada, concentrou-se em viabilizar o acesso à habitação, na sua conceituação mais estreita possível, afinal as unidades habitacionais do PMCMV faixa 1, concentradas nos grandes conjuntos habitacionais periféricos, aproximam-se mais da concretização do direito a um abrigo do que, de fato, da concretização do direito à moradia, nos termos anteriormente descritos.

Por fim, é necessário salientar que, conforme já exposto, mesmo se considerado pela ótica estrita do acesso à HIS, o PMCMV teve resultados aquém do esperado, sobretudo no que diz respeito à população beneficiada pela faixa 1 do Programa. É inegável que o PMCMV contribuiu para a construção de um elevado número de unidades habitacionais em todo Brasil, contudo também é fato comprovado que o PMCMV viabilizou políticas massivas de remoção, tanto em Fortaleza como em outras cidades do País. Além disso, questões relativas à sustentabilidade das habitações fornecidas, para a faixa 1, já começam a surgir, colocando em risco o futuro dos conjuntos já construídos (ROLNIK, 2015, p. 214 - 215).

Outro fator preocupante para o futuro da política habitacional em Fortaleza está presente na instabilidade política que assola a esfera federal desde 2016, a qual, por sua vez, põe em risco a continuidade da principal política pública de HIS do Brasil. Ressalta-se que a presente pesquisa revelou, por exemplo, que as contratações para a faixa 1 do Programa cessaram em Fortaleza desde o final de 2016. A incerteza em relação ao programa, combinada com o fato de que Fortaleza, assim como outros municípios, cedeu espaço no protagonismo da promoção da política de HIS acaba por criar um vácuo em relação à política habitacional, situação esta que, certamente, é um retrocesso em relação ao contexto anterior, por mais contundentes que sejam as críticas tecidas ao PMCMV.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do ordenamento jurídico brasileiro e das normas aplicáveis ao município de Fortaleza, é possível afirmar que, embora a política habitacional seja dever compartilhado por União, estados e municípios, esta última esfera do Estado é especialmente incumbida de tarefas centrais para o

desenvolvimento da habitação em uma cidade, afinal, trata-se da esfera administrativa mais próxima do local no qual é executada a política habitacional de fato.

Em Fortaleza, a LOM e o PDPFor determinam expressamente que é dever do município desenvolver uma política habitacional direcionada à concretização do direito à moradia adequada. O direito à moradia adequada, por sua vez, não se esgota no acesso à habitação, mas pressupõe a concretização de toda uma gama de direitos sociais relacionados à moradia, por meio do desenvolvimento da política de desenvolvimento urbano.

Embora a própria LOM e o PDPFor do município elenquem o direito à moradia como prioridade, a política de habitação, desde a promulgação do PDPFor, até pelo menos 2017, veio perdendo cada vez mais espaço nas leis orçamentárias municipais, a despeito de ações pontuais protagonizadas por órgãos municipais e entidades da administração municipal indireta, no sentido de buscar a regularização de instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Com efeito, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe, já na Constituição Federal, que o orçamento possui função de distribuição do excedente produtivo (art. 165, §7º), enquanto que o próprio Estatuto da Cidade, elenca a LDO e a LOA como instrumentos de política urbana. Contudo, em Fortaleza, as leis orçamentárias, no que diz respeito à habitação, progressivamente se distanciaram das diretrizes básicas da política urbana para essa área, previstas no PDPFor. O distanciamento do orçamento em relação às disposições do PDPFor pode ser constatado também quando se observa que o município destinou significativos recursos para demandas relacionadas à realização, em Fortaleza, de jogos da Copa do Mundo de 2014. Trata-se de alocação de recursos conflitante com o PDPFor, mas que não obstante ocorreu, enquanto os recursos destinados à habitação sofreram reduções ao longo de todo o período.

Entre os períodos 2010 - 2013 e 2014 - 2017, houve redução significativa na proporção entre a previsão da arrecadação e a previsão da despesa para a função habitação, assim como houve redução na proporção entre despesas previstas e despesas efetivamente executadas para a área de habitação, ou seja, o município passou a prever menos recursos e a executar menos recursos para a função habitação. Portanto, enquanto a receita do município cresceu entre 2010 e 2017, a previsão de despesas para a área de habitação seguiu o caminho oposto, assim como a execução das despesas para a função habitação, a qual, em todos os anos, sempre ocorreu em valor muito inferior ao montante previsto nas LOAs.

Houve anos de atípica execução de despesas para a área de habitação, mais especificamente os anos de 2012 e 2016. Os dois exercícios financeiros em questão coincidem com anos de eleição municipal, o que pode ser indicativo de que um dos fatores mais determinantes para o aumento da execução das despesas para a habitação em Fortaleza é a utilização da política habitacional como ativo político. Tal hipótese coaduna-se com diversos estudos que apontam o potencial da utilização do PMCMV como

ferramenta político-eleitoral, muitas vezes em detrimento de um real planejamento da política urbana municipal.

O fato de um fator como as eleições municipais ter tanta influência na execução das despesas previstas para a área de habitação é indício de que um dos maiores impedimentos para uma maior execução dos recursos previstos para a função habitação não é de ordem técnico-orçamentária. É possível que exista influência de questões político-ideológicas que acarretem tratamentos diferentes no que diz respeito à habitação, já que o período estudado compreendeu gestões localizadas de maneira diferente no espectro político. Contudo, a causa mais provável para a progressiva perda de prioridade da habitação, no orçamento municipal, é a implementação, em Fortaleza, do PMCMV.

Em Fortaleza, assim como em outras cidades, o PMCMV se tornou a principal ação estatal para a promoção do acesso à HIS. Por ser um programa federal, a implementação do PMCMV permitiu à gestão municipal a alocação de recursos em outras áreas, o que teve como consequência, além da perda do protagonismo municipal no que diz respeito à formulação, avaliação e implementação da política de habitação, a redução da diversidade das ações concretizadas no que diz respeito à viabilização do exercício do direito à moradia em Fortaleza.

Nesse contexto, instrumentos de política urbana, como as ZEIS, passaram anos sem receber a devida atenção do município. Agora, em processo de regulamentação tardia, restrita e na iminência do processo de revisão do PDPFor do município, as ZEIS de ocupação do tipo 1 passaram a receber um maior aporte de recursos especificamente destinados à sua regulamentação. As ZEIS de vazios (tipo 3), no entanto, desde a sua previsão no PDPFor em 2009, jamais foram alvo de qualquer tentativa de utilização para fins de direito à moradia no âmbito do município de Fortaleza, o que se reflete no tratamento basicamente inexistente, no orçamento entre 2010 e 2017, dado a esse instrumento de política urbana.

Apesar da redução dos recursos destinados à habitação, praticamente durante todo o período estudado as despesas executadas que dizem respeito à administração da política habitacional foram proporcionalmente altas, o que reforça a conclusão de que o município atuou em grande medida como mero executor da política habitacional idealizada em âmbito federal, por meio do PMCMV. Por sua vez, a implementação do PMCMV, para a faixa 1, em Fortaleza, seguiu a tendência observada em outras cidades, de modo que sua execução desconsiderou o planejamento urbanístico da cidade e promoveu intensa segregação socioespacial, priorizando a construção de grandes empreendimentos em regiões periféricas.

É preciso mencionar ainda que o PMCMV funcionou, em grande medida, como programa destinado a receber reassentados de remoções decorrentes de grandes obras promovidas pelo próprio Estado. Parte dessas obras pode ainda ter sido financiada diretamente com recursos destinados à função habitação, o que levanta questões não só acerca do quantitativo de recursos destinados, por parte do município, à tal área, mas também acerca da destinação final não raro contraditória desses recursos. Sem

retirar a importância do PMCMV como política pública de redução da desigualdade social e do déficit habitacional brasileiro, faz-se necessário pensar em ajustes legais para que o programa se adeque aos outros pilares do direito à moradia.

Se o direito à moradia não se esgota no acesso à habitação, observa-se que o orçamento municipal, entre 2010 e 2017, evoluiu no sentido de se distanciar da concretização de tal direito, a despeito da implementação do PMCMV. Com efeito, em tempos de instabilidade política, notadamente em âmbito federal, é possível afirmar que a retomada da atuação estatal no sentido de concretização efetiva do direito à moradia perpassa, necessariamente, por uma maior atenção do município a essa questão, sendo necessário o retorno da formulação, implementação e acompanhamento de uma política de acesso à HIS voltada ao direito à moradia em âmbito local. Essas considerações, por sua vez, devem extrapolar os planos diretores, de modo a conformar também o ciclo orçamentário, do contrário, trata-se de esforço inócuo.

Por fim, considerando-se a baixa execução orçamentária para habitação pelo Município de Fortaleza, o caráter concentrado do processo decisório no período de implementação dos empreendimentos do PMCMV e a descontinuidade dos programas federais para a questão habitacional, propõe-se a retomada do protagonismo municipal baseada em dois eixos principais: a) conjugar a Política habitacional com os instrumentos de política urbana que visam garantir a função social da propriedade (tais como as ZEIS) e b) a garantia de instâncias e espaços participativos quanto ao planejamento orçamentário e à sua execução, como forma de dar concretude ao artigo 29, inciso XIII, da CF e aos artigos 5º e 6º, inciso V, da LOM.

NOTAS

1. Em suma, o conceito de déficit habitacional indica a necessidade de construção de novas moradias para atender a necessidade de habitação de uma população em determinado momento.
2. Esse número de famílias, segundo estudos do próprio município, corresponde a aproximadamente 1.077.059 de indivíduos, ou seja, 32% da população de 2.452.185 de pessoas de Fortaleza, número este apontado pelo Censo de 2010 do IBGE (FORTALEZA, 2015c, p. 110).
3. A título de exemplo, o Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social, integrante do conjunto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinou recursos para habitação, saúde e educação.
4. Art. 102 da Lei nº 4.320/64: "O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas" (BRASIL, 1964).
5. De acordo com o art. 13 da Lei nº 4.320/64, estão compreendidas nas despesas de custeio gastos com pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos; enquanto que as despesas de capital, na modalidade investimentos compreenderiam gastos com: obras públicas, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas (BRASIL, 1964).
6. Apesar das limitações da chamada "teoria das gerações", aqui ela é útil como simples classificação, na medida em que ilustra como o direito à moradia, via de regra, é tratado dentro da lógica jurídica.
7. É o que se extrai, por exemplo, da leitura dos arts. 1º e 3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).
8. A título de exemplo, a LOM dispõe que o direito à saúde pressupõe a existência do direito à moradia (Art. 297, § 1º, inciso I) (FORTALEZA, 1990).

9. Segundo o próprio PPA, dentro do processo de identificação das prioridades junto à população, o tema habitação foi mais votado em duas secretarias regionais (2 e 3) e ficou em segundo nas regionais 1 e 4 (FORTALEZA, 2009b).
10. O programa de aceleração do crescimento (PAC) foi lançado por meio do decreto nº 6.025 de 2007. De acordo com o artigo 1º do decreto, o PAC era “constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal” composto por três eixos: infraestrutura social e urbana (o que inclui investimentos em políticas habitacionais), infraestrutura logística e infraestrutura energética. De acordo com Cardoso Júnior e Navarro (2018, p. 64): “Lançado no começo de 2007 (PAC 1), foi posteriormente recalibrado em 2010 (PAC 2) e, em termos práticos, encerrado em 2015, com o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), ainda sob o comando de Dilma Rousseff, em derradeira tentativa de reanimar o mercado e destravar investimentos”.
11. Segundo Gois (2018, p. 25), o Fortaleza 2040 pode ser definido como uma proposta de desenvolvimento em estratégias de curto, médio e longo prazo, pensadas até o ano de 2040. O Fortaleza 2040 pretende ser um plano que transcende a esfera urbanística (mas a envolve), prevendo ações além dos períodos de revisão do plano diretor e além dos períodos de quatro anos das gestões municipais.
12. A Frente de Luta por Moradia é um fórum popular, que congrega várias entidades da sociedade civil, que atua em Fortaleza pautando o direito à cidade, principalmente no que diz respeito à regulamentação de instrumentos de política urbana e no combate e denúncia a processos arbitrários de remoção de moradores.
13. As ZEIS, em Fortaleza, são divididas em três tipos. As ZEIS do tipo 1, são consideradas ZEIS de ocupação, voltadas para a regularização fundiária de assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional. As ZEIS do tipo 2 são voltadas para a regularização fundiária de loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, já as ZEIS do tipo 3 são chamadas de ZEIS de vazio, pois seu objetivo é demarcar áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, que deverão ser destinadas prioritariamente para a implementação de empreendimentos HIS (FORTALEZA, 2009).
14. Região do litoral leste de Fortaleza que concentra grande número de núcleos urbanos informais consolidados.
15. Salta aos olhos a despesa com locação de mão de obra: 2010c (R\$ 1.189.695,75), 2011c (12.612.179,37), 2012c (14.247.479,75) e 2013e (13.599.856,68).
16. De acordo com Frota et al (2015, p. 85), o Governo do Estado, em 2013, estimava que apenas a implementação do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), em Fortaleza, acarretaria na remoção de aproximadamente 1.700 famílias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Guilherme Bezerra; MELO, Álisson José Maia. Projetos urbanísticos em metrópoles e o direito fundamental à cidade: aspectos sociais, jurídicos e políticos do projeto Aldeia da Praia em Fortaleza. In: VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2015, Fortaleza. **Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. São Paulo: IBDU, 2016. p. 447 - 472. Disponível em <<http://ibdud.org.br/api/conteudo/anais-viii-congresso-brasileiro/>>. Acesso em: 04 jul. 2019.
- _____; VIEIRA, Larissa Camurça. Assessoria jurídica universitária popular e os processos de tomada de decisões acerca dos instrumentos de política urbana em âmbito municipal. **Brazilian Applied Science Review**, Curitiba, v. 1, n. 2, p.291-304, 01 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.brjd.com.br/index.php/BASR/article/view/380>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BRASIL, Armíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político social? O caso de Fortaleza**. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2019.

_____. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2019.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Edição 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>> Acesso em: 19 abr 2019.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. O Brasil na encruzilhada: política, planejamento e investimento na experiência recente do PAC (2007-2014) – avanços e ameaças. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa & projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3 ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

FORTALEZA. Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Relatório das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016a. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2019.

_____. Lei Orgânica do Município de abril de 1990. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/atividades-legislativas/normas-juridicas/lei-organica/>> Acesso em 04 abr 2021.

_____. Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009a. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em 24 mar 2019.

_____. Lei Complementar n. 137, de 08 de janeiro de 2013a. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Legislacao/reforma_etapaum.pdf>. Acesso em 20 abr 2019.

_____. Lei Complementar n. 176, de 19 de dezembro de 2014a. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Disponível em <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/Lei/LC-N--176_2014-SEGUNDA-REFORMA-ADMINISTRATIVA-DA-PMF.pdf>. Acesso em 19 abr 2019.

_____. Lei 9.560, de 28 de dezembro de 2009b. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2010/2013. Disponível: <<https://oppceufc.files.wordpress.com/2014/03/ppa-2010-2013-fortaleza.pdf>>. Acesso em 19 abr 2019.

_____. Lei 9.486, de 14 de julho de 2009c. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2010 e dá outras providências. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/8LDO_2010_rev.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.562, de 28 de dezembro de 2009d. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2010. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/8LOA_2010.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.655, de 04 de junho de 2010a. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2011 e dá outras providências. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/7LDO_2011.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.733, de 29 de dezembro de 2010b. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2011. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/7LOA_2011.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.797, de 21 de julho de 2011a. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2012 e dá outras providências. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/6LDO2012.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.855, de 22 de dezembro de 2011b. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2012. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/6LOA_2012.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.915, de 03 de agosto de 2012a. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2013 e dá outras providências. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/5LDO_2013DOM.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 9.962, de 24 de dezembro de 2012b. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2013. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/5LOA_2013.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.071, de 28 de junho de 2013b. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2014 e dá outras providências. <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/4LDO_2014DOM.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.095, de 27 de setembro de 2013c. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014/2017.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/3PPA_2014_2017_Lei.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.141, de 13 de dezembro de 2013d. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2014.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/3LOA_2014.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.219, de 13 de junho de 2014b. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2015 e dá outras providências.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/3LDO_2015_DOM.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.312, de 29 de dezembro de 2014c. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2015.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/2LOA_2015.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.387, de 06 de julho de 2015a. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2016 e dá outras providências.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/2LDO_2016_DOM.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.435, de 28 de dezembro de 2015b. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2016.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/1LOA_2016.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.471, de 09 de junho de 2016b. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2017 e dá outras providências.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LDO/1LDO_2017_DOM.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. Lei 10.554, de 28 de dezembro de 2016c. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2017.

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/LOA_2017.pdf>. Acesso em 04 jul 2019.

_____. **População elege três primeiros Conselhos Gestores das ZEIS.** 2018a. Disponível em:

<<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/populacao-elege-tres-primeiros-conselhos-gestores-das-zeis>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. Prefeitura de Fortaleza. **Avaliação do plano plurianual 2014 - 2017:** biênio 2016 - 2017.

Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2017a. Disponível em:

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/Avaliacao-PPA-2014-2017_Bienio2016-17-FINAL2_Print.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. Prefeitura de Fortaleza. **Fortaleza Hoje.** Fortaleza: Edições Iplanfor, 2015c. (Fortaleza 2040).

Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/revistas/fortaleza-hoje/index.html>>. Acesso em: 19 abr 2019.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2010c (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/feuotb4vm.nwo717/pdf/Balanco_2010>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2011c (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fvsohfpro.p4f716/pdf/Balanco_2011>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2012c (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fwjtpkhiv.325715/pdf/balanco_2012>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2013e (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/ftoovucyn.llu713/pdf/balanco_2013>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2014d (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fuy3aquhf.jyj711/pdf/balanco_2014>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2015c (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fosye5lol.2gs710/pdf/balanco_2015>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2016d (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fzhflxzy.dve709/pdf/balanco_2016>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2017b (balanço geral). <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f1bqkejy3.gkm708/pdf/balanco-2017_>. Acesso em 04 abr 2021.

_____. Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional. A HABITAFOR. 2018b. Disponível em: <<https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/comhap/tag/Secretaria%20Municipal%20do%20Desenvolvimento%20Habitacional%20de%20Fortaleza.html>>. Acesso em: 19 abr 2019.

_____. Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional. Resultado do Sorteio Habitacional realizado em 27 de junho de 2016e. Disponível em: <<https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/images/MCMV-arquivos/27-06-2016-Residencial-Alameda-das-Palmeiras-e-Cidade-Jardim-II.pdf>> Acesso em: 04 abr 2021.

FREITAS, Clarissa Sampaio. Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. **Revista Direito da Cidade**, v. 13, n.1, p. 160-184, 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/44166>> Acesso em: 07 abr. 2021.

FROTA, Henrique Botelho et al. Megaprojetos de impacto urbano e ambiental em Fortaleza/CE e São Paulo/SP. In: ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (Org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistências e possibilidades de defesa das comunidades impactadas**. São Paulo: IBDU, 2015. p. 73-167.

FROTA, Henrique Botelho. Justiciabilidade do direito social à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Fórum, v. 01, n. 01, p.173-193, jul. 2015. Semestral.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (Minas Gerais). **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fjp, 2021. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf> Acesso em 04 abr. 2021.

GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040**. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/38992>>. Acesso em: 16 jan 2021.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PINHEIRO, Valéria. Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. In: NUNES, Ana Carolina et al (Org.). **Acesso à terra e Direitos Humanos**. Fortaleza: Edições UFC, 2016. p. 17-47.

IBGE (Brasil). **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas**. 2010. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 121-192.

NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. **Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016.

PEQUENO, L. R; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO M. B. C. (Org.). **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

Trabalho enviado em 15 de julho de 2019

Aceito em 09 de abril de 2021