

O POSICIONAMENTO DO TJCE SOBRE O DIREITO À MORADIA PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA RETIRADAS DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

THE TJCE'S POSITIONING ON THE RIGHT TO HOUSING FOR LOW-INCOME FAMILIES REMOVED FROM PERMANENT PRESERVATION AREAS

Ana Clara Alexandre Alves Mota*

Mariana Dionísio de Andrade**

SUMÁRIO: Introdução. 1 ZEIS e o direito à moradia e a política urbana no ordenamento jurídico brasileiro. 2 Programas habitacionais urbanos no Ceará. 3 O posicionamento do TJCE sobre a ocupação irregular de famílias de baixa renda em áreas de preservação permanente. Conclusão. Referências.

RESUMO: A pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: qual é o posicionamento do TJCE sobre o direito à moradia para famílias de baixa renda retiradas de Áreas de Preservação Permanente? O estudo é essencial para investigar se as decisões judiciais que priorizam a

*Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Pesquisadora voluntária do Projeto Jurimetria e Pesquisa Empírica em Direito do Núcleo de Pesquisa do Centro de Ciências Jurídicas.

** Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIFOR. Professora do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual Civil na UNIFOR, UNI7 e Escola Superior da Magistratura do Ceará – Esmec. Professora do Curso de Graduação em Direito na Universidade de Fortaleza. Formação em Leadership and Conflict Management pela Stanford University. Formação em Métodos Quantitativos pela UERJ. Pesquisadora do Grupo Epistemologia e Método na Ciência Política Comparada (Cnpq/UFPE). Coordenadora do Projeto Jurimetria e Pesquisa Empírica em Direito - PROPED (Cnpq/UNIFOR). Pesquisadora Bolsista do Projeto Vulnerabilidades do planejamento governamental na pandemia do COVID-19: análise empírica da racionalidade decisória dos tribunais brasileiros em demandas trabalhistas e assistenciais (FEQ/DPDI UNIFOR). Coordenadora de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (biênio 2021-2023). Pesquisadora do Grupo Dimensões do Conhecimento do Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec), Linha de Pesquisa: Jurimetria e Poder Judiciário. 1ª Secretária IBDCONT/CE (Instituto Brasileiro de Direito Contratual).

Artigo recebido em 23/08/2021 e aceito em 22/06/2022.

Como citar: MOTA, Ana Clara Alexandre Alves; ANDRADE, Mariana Dionísio de. O posicionamento do TJCE sobre o direito à moradia para famílias de Baixa renda retiradas de áreas de preservação permanente. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 42, p. 277, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

desocupação obrigatória das habitações irregulares para posterior demolição implicam em lesão ao direito social das pessoas removidas. A pesquisa possui abordagem qualitativa, embasada em revisão de literatura e na análise por amostra em dimensão *small-N*. Conclui-se que, no período consultado, o TJCE prioriza o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em detrimento do direito à moradia.

Palavras-chave: Direito à moradia. Áreas de preservação permanente. Famílias de baixa renda. Tribunal de Justiça do Ceará.

ABSTRACT: *This paper search to answer the following question: what is the TJCE's positioning about housing for low-income families removed from Permanent Preservation Areas? The study is essential to investigate whether court decisions that prioritize the mandatory eviction of irregular dwellings for subsequent demolition imply harm to the social rights of removed people. This research has a qualitative approach, based on literature review and small-N dimension sample analysis It is concluded that, in the verified period, the TJCE prioritizes the right to an ecologically balanced environment over the right to housing.*

Keywords: *Right to housing. Permanent preservation areas. Low-income families. Ceará Court of Justice.*

INTRODUÇÃO

O presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: qual é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Ceará sobre o direito à moradia para famílias de baixa renda retiradas de Áreas de Preservação Permanente (APP)? Para responder a esse questionamento, busca-se elucidar elementos mínimos para compreensão do tema, como a explicação do que é uma política urbana e quais são as suas implicações em âmbito nacional e estadual, a identificação dos programas habitacionais atuantes no Estado do Ceará e o posicionamento do TJCE em relação ao direito à moradia das famílias removidas de APP.

O artigo se estrutura em três tópicos. O primeira aborda o direito à moradia, a sua relevância para construção de uma vida digna e a função realizada pelas políticas urbanas como garantidoras desse direito social inestimável, sobretudo àquelas desenvolvidas pelos municípios, por meio dos seus planos diretores. O segundo busca identificar os programas habitacionais presentes no Estado do Ceará, as suas características principais e regulamentações normativas, assim como os requisitos a serem levados em consideração pelas famílias de baixa renda que desejam se tornarem beneficiárias. Por fim, o terceiro tópico se destina a responder o problema de pesquisa, por meio da análise de acórdãos selecionados do TJCE, verificando de que maneira os desembargadores vêm decidindo a respeito da retirada de famílias carentes de áreas ambientalmente protegidas.

Como hipótese, parte-se do pressuposto que o TJCE, no período consultado, não evidencia tendência ao reconhecimento do direito à moradia das famílias de baixa renda retiradas de Áreas de Preservação Permanente, por ser priorizada a desocupação em detrimento da permanência.

A pesquisa se desenvolve, inicialmente, por meio de uma abordagem qualitativa de natureza pura e descritiva, baseada em revisão de literatura. Em um segundo momento, utiliza-se a análise por amostra em dimensão *small-N* a fim de verificar o posicionamento dos magistrados quanto ao direito à moradia das famílias removidas de APPs. As unidades analisadas foram as Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Ceará. O recorte institucional se justifica pelo fato do Ceará estar localizado na região do Brasil, que no ano de 2019, apresentou o maior déficit habitacional¹ no que diz respeito às famílias com renda de até R\$ 1.800,00, além de ter sido classificado como o quarto Estado com maior déficit habitacional da Região Nordeste, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro de 2016 a 2019. A escolha da pesquisa em *small-N* se justifica pelo fato de terem sido encontradas somente 5 acórdãos que abordam à matéria em estudo. O número reduzido de acórdãos se justifica pela especificidade do recorte. Por essa razão a delimitação do período consultado somente foi estipulado quanto à data final correspondente a conclusão da pesquisa em junho de 2021.

A relevância do tema se verifica por meio do próprio objeto de estudo do presente artigo, qual seja: o direito à moradia e como o mesmo é tratado diante da jurisdição estadual quando em conflito com o direito ao meio ambiente. Analisando-se esse comportamento, é possível identificar o padrão de entendimento dos desembargadores, por meio da estipulação de um parâmetro judicial que possibilite uma previsibilidade de julgamento tanto para os municípios que ocupam o polo passivo das demandas, quanto para os moradores que fixam residência em APP.

Além disso, o estudo é de grande valia para o próprio Tribunal de Justiça do Ceará que poderá verificar, por meio do seu padrão de julgamento, se o posicionamento jurisdicional adotado é suficiente para pôr fim a um conflito que atinge vertentes diversas dos direitos fundamentais ou se seria uma forma de combater, a curto prazo, uma problemática social que assola o Estado em âmbito nacional.

¹O déficit habitacional leva em consideração três parâmetros de análise: habitações precárias, coabitação e ônus excessivo com aluguel.

1 ZEIS E O DIREITO À MORADIA E A POLÍTICA URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em meio a um contexto sociocultural permeado pela reivindicação de movimentos sociais engajados na luta pela Reforma Urbana², marcado pela atuação de programas habitacionais, como PROFILURB, PRO-MORAR e João de Barro, voltados para promoção da autoconstrução e da reurbanização de áreas habitacionais degradadas (SANTOS, 1990). Esse cenário evidenciou a necessidade de uma tutela constitucional que contemplasse, especificamente, o direito à moradia. Este que passou a ser formalmente tutelado, somente vinte anos depois de promulgada a Constituição, com a vigência da Emenda Constitucional nº 26/2000 que alterou o texto normativo para inseri-lo no art. 6º, reconhecendo-o como um direito social.

A moradia reflete uma necessidade primária do homem e uma condição indispensável para uma vida digna, tratando-se de um local em que se realizam os atos mais elementares do ser humano, como a alimentação, o repouso e a higiene. Infere-se que a habitação, mais do que um abrigo, é um direito natural indispensável à proteção da vida, da saúde e da liberdade. Por tal razão, é dada a ela tutela constitucional e direito à inviolabilidade (NOLASCO, 2008).

Como um direito fundamental, a sua garantia e efetivo cumprimento é essencial para observância do princípio da dignidade da pessoa humana – princípio basilar da CF/88 – em favor da população, levando-se em consideração que para a construção de uma vida digna, além de questões básicas, como educação, saúde e segurança, é essencial uma moradia que ofereça boas condições de habitação.

Ressalta-se que o conceito de dignidade é marcado pelo pensamento do filósofo Immanuel Kant (1964), segundo o qual o homem, como ser racional, deve ser considerado como um fim em si mesmo, de valor absoluto, não passível de mensuração, não devendo ser considerado como um mero meio para realização de projetos alheios. Aliado a esse entendimento, a CF/88 inovou ao dispor um capítulo específico (Capítulo II, Título VII da CF/88) para prever

² Nos anos de 1970-1980 os movimentos sociais se destacaram por terem como objetivo a reversão da desigualdade social, trazendo como dimensão importante a politização da questão urbana como elemento fundamental para a democratização. Em 1988 a reforma urbana voltou à tona na Assembleia Nacional Constituinte, adquirindo expressão pela luta política ocorrida entre forças conservadoras e forças populares (SAULE JÚNIOR e ÚZZO, 2010).

diretrizes reguladoras de caráter geral de uma política urbana, tendo como fim unir o desenvolvimento das funções sociais das cidades com o bem-estar dos habitantes, de acordo com o art. 182 da CF/88. As novas disposições evidenciam que o objeto fim das cidades, no que diz respeito a sua infraestrutura e garantia ao acesso à moradia, é a pessoa humana, não sendo admitidos projetos que objetivem interesses privados, sem atendimento ao bem-estar social.

Uma política urbana visa, sobretudo, uma ocupação mais organizada dos espaços habitáveis. Para que isso seja possível é essencial a estipulação de um conjunto de estratégias e ações do Poder Público, este que poderá atuar de forma isolada ou em cooperação com o setor privado, para constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades (CARVALHO FILHO, 2013).

José dos Santos Carvalho Filho (2013) prossegue, em sua obra *Comentários ao Estatuto da Cidade*, ao afirmar que, para se alcançar a satisfação do interesse público quanto à organização urbanística, a política urbana deve se direcionar tanto para o desenvolvimento das funções sociais da cidade quanto para as funções sociais da propriedade urbana.

Nesse sentido, considerando que os objetivos principais da política urbana é a promoção do interesse público e do bem-estar das populações das cidades, foi necessária a criação de uma lei federal que tivesse como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, tendo em vista que as disposições constitucionais do Capítulo II são apenas gerais, não sendo suficientes para estipularem um conjunto de estratégias e ações a serem adotadas pelo Poder Público e pela sociedade civil para reversão de um quadro de desigualdade e exclusão urbana. Por esse motivo foi criado o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, para estabelecer diretrizes gerais da política urbana e dar outras providências.

José Roberto Bassul (2002) afirma que a Lei Federal tem quatro finalidades específicas: promover a gestão democrática das cidades, bem como de mecanismos para a regularização fundiária, além de se voltar para o combate da especulação imobiliária e para formas de se assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Conforme disciplinado na legislação constitucional, o município é o principal agente a estar à frente do conjunto de medidas a serem adotadas para que a política urbana seja uma realidade fática e não meramente normativa. O Poder Público Municipal desempenha papel principal como responsável pela aplicação de políticas de

desenvolvimento e gestão urbana, utilizando-se como instrumento básico de um Plano Diretor devido somente para municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 41, I da Lei nº 10.257/2001), para de fato cumprir com as diretrizes estipuladas pelo Estatuto da Cidade (SANT'ANA; SANTOS JUNIOR; SILVA, 2011).

Pelo fato do Brasil ser um país de proporções continentais, é natural que cada município que o constitua apresente necessidades e problemas sociais diversos, sendo essencial a aplicação de uma política urbana direcionada que prime pelas demandas específicas do município sobre o qual incida. Assim, o Plano Diretor se revela como esse intermediário que age de acordo com os mandamentos constitucionais ambientais, verificando com precisão quais são as questões de interesse local, para que possa adequar o conteúdo de diferentes normas jurídicas em face do município em avaliação (FIORILLO, 2019).

Apesar de todo o aparato legal acima exposto, verifica-se que o problema social das habitações precárias, domicílios improvisados e coabitação familiar persiste e é, comumente, enfrentado pelas cidades, as quais lidam, atualmente, com processos de proliferação de assentamentos precários e de expansão desordenada do espaço urbano. Esse cenário compromete cada vez mais as condições ambientais das cidades brasileiras e promove a degradação da qualidade de vida dos moradores dessas áreas marcadas pela precariedade, pela segregação e pelo estado de pobreza (CARDOSO; SILVEIRA, 2011).

Nesse sentido, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS se revelam como um recurso viável para garantir o direito à moradia, principalmente, às populações de baixa renda no Brasil. Foram, inicialmente, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, passando a serem incluídas em legislações municipais, como planos diretores e leis de parcelamento, uso e ocupação do solo (BITAR; BOCUTTIA, 2019).

A ZEIS é um instrumento da política urbana e habitacional que objetiva assegurar o direito à moradia, sobretudo, à população de baixa renda, por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários ou por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados³, tendo como fim destiná-las à moradia de comunidades carentes. As normas de zoneamento podem ser criadas pelo plano diretor ou por lei específica, sendo aplicadas pelo Poder Público municipal. Para viabilizar a aplicação dessas normas sobre os

³ Imóveis subutilizados são aqueles cujo aproveitamento é inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (art. 5º, § 1º da Lei nº 10.257/2001).

espaços habitáveis, utiliza-se de regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, as quais possibilitam a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes e já consolidados, assim como facilitam a produção de moradias de interesse social, por meio de padrões urbanísticos e edifícios populares, visando garantir condições dignas de moradias (MINISTÉRIO DA CIDADE, 2009).

Esclarece-se que a regularização fundiária pode ser considerada como uma política pública que tem como fim regularizar assentamentos informais. Para isso ela dispõe de 15 instrumentos para viabilizar esse processo, os quais estão disciplinados no art. 15, dos incisos I ao XV dispostos pela Lei nº 13.465/2017, podendo-se citar a título de exemplo a usucapião, a desapropriação por interesse social e a doação (MARQUES; *et al*, 2018).

As populações excluídas que buscam se fixar em espaços que não estão disponíveis no mercado imobiliário formal, como as terras localizadas em áreas de proteção a mananciais, terrenos de alta declividade, áreas de várzea, dentre outras, encontram nas normas de zoneamento uma possibilidade de regularização dos espaços ocupados irregularmente. Salienta-se que é por meio dessas ocupações que surgem as favelas e os assentamentos formados por autoconstrução, os quais buscam espaços habitáveis, como as áreas de preservação ambiental, para fixarem moradia, ainda que em péssimas condições sanitárias e estruturais (CAZAROTO, 2010).

No entanto, quando se aborda o tema da regularização fundiária no aspecto das Áreas de Preservação Permanente – APP, surge um conflito entre o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88), o qual impede a livre regularização fundiária proposta pelas normas de zoneamento.

De acordo com o art. 3º, inciso II do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), as Áreas de Preservação Permanente são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade com o fim de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

As APPs são espaços considerados pelo próprio Poder Legislativo como merecedores de especial proteção por possuírem função ambiental de garantia da manutenção da biodiversidade, preservação da qualidade das águas subterrâneas e superficiais, contenção da erosão do solo e garantia da existência de áreas verdes para o bem-estar da população

(FACCIOLI, 2016). Em decorrência da importância desses espaços, é que as delimitações normativas de uso, gozo ou fruição dessas áreas objetivam proteger as cadeias alimentares, os ciclos de água, ciclo do carbono e o ciclo do oxigênio, além do patrimônio genético (ARAÚJO, 2015).

Essas áreas de preservação não são criadas por normas infra legais, na verdade, são identificadas, demarcadas e identificadas pelo Poder Público, a fim de ser garantido a preservação do meio ambiente. Todavia, embora priorize-se a conservação em absoluto dos ecossistemas que compõem esses espaços, frisa-se que, excepcionalmente, é possível intervenção e supressão de vegetação em APP (LEVY; NALINI, 2013). Esta supressão pode ocorrer, por meio, por exemplo, da regularização fundiária de APP ocupadas de forma irregular.

Essa possibilidade é prevista pelo Código Florestal em seu art. 8º, o qual dispõe que nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental previstos na própria Lei nº 12.651/2012, haverá a possibilidade de intervenção ou supressão da vegetação nativa de APP. Essa flexibilidade normativa também está prevista no art. 11, § 2º da Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), o qual prevê que, uma vez constatada a existência de núcleos urbanos informais, total ou parcialmente, em áreas de preservação permanente deverá ser observado os dispostos nos artigos 64 e 65 da referida Lei, os quais dispõem da necessidade de elaboração de estudos técnicos que irão embasar as melhorias ambientais a serem feitas em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio das compensações ambientais, quando for o caso.

Assim, para a aplicação da REURB (Regularização Fundiária Urbana) é essencial que seja verificada a consolidação espontânea das comunidades fixadas em APP, assim como se são de cunho eminentemente residencial, se existe um grau de interação sociocultural dos moradores para com o ambiente habitado e se são verificadas boas condições de salubridade e habitabilidade. Não sendo verificadas essas condições, o ideal seria a realocação da população para um local próximo, a fim de ser garantido o direito à moradia (RAMALHO; SILVA, 2008).

Diante de uma rígida regulamentação ambiental, conclui-se que as Áreas de Preservação Permanente são fundamentais para a preservação dos recursos naturais, especialmente, nos grandes centros urbanos marcados pela falta de áreas verdes e pela excessiva pavimentação do solo. Ciente dessa realidade, o Poder Legislativo atribuiu a devida importância a um ambiente sustentável e legalmente protegido, por meio de normas

regulamentadoras, conforme explanado, flexibilizando, na oportunidade, situações em que famílias de baixa renda possam pleitear a regularização fundiária das áreas irregularmente ocupadas.

Contudo, nas últimas décadas, as ocupações desordenadas dos espaços urbanos implicaram no aumento da poluição e, por consequência, na degradação do meio ambiente (GONÇALVES; SOUZA, 2012). Essa utilização displicente, muitas vezes, excede a velocidade de auto recuperação do ecossistema, prejudicando a sobrevivência de organismos pertencentes à fauna e à flora (LI; WANG, 2018).

Sendo o direito a um meio ambiente equilibrado, um direito fundamental, não é possível diminuir a sua importância e aplicabilidade diante do direito à moradia, uma vez que ambos são constitucionalmente tutelados e objetivam a qualidade de vida da população. Por esse motivo, apesar da possibilidade de regularização fundiária de assentamentos irregulares em APP, muitas vezes, essa opção não é viável devido à alta degradação ambiental.

Surge, portanto, um conflito que reverbera no próprio Poder Judiciário, quando este se encontra diante de dois direitos sociais de igual importância em um contexto de supressão, sendo essencial verificar, portanto, o posicionamento dos Tribunais de Justiça para, primeiramente, identificar qual o direito que prevalece e, secundamente, se o direito suprimido é lesionado.

2 PROGRAMAS HABITACIONAIS URBANOS NO CEARÁ

Antes de iniciar a análise dos programas habitacionais urbanos presentes no Ceará, é primordial pontuar que eles resultam da ação de políticas públicas consolidadas e voltadas para a garantia do direito à moradia da população de baixa renda, excluída do mercado imobiliário formal.

Leonardo Secchi (2019) expõe que para se compreender o conceito de políticas públicas é necessário entender que ele resulta da união de dois conceitos, sendo eles: o problema público e a política pública. O problema público existe quando há uma situação atual, inadequada para uma coletividade, e há a possibilidade de se alcançar uma situação melhor para a sociedade. A política pública surge como uma diretriz para solucionar um problema coletivamente relevante, por meio de leis, programas, campanhas, decisões judiciais, prestação de serviços, entre outros mecanismos (SECCHI, 2016).

James E. Anderson (2003) complementa ao afirmar que as políticas públicas são ações que devem ser realizadas ao longo do tempo, por meio de um conjunto de decisões, visando alcançar objetivos específicos que atendam a uma demanda coletiva. Nesse sentido, os programas habitacionais são, notoriamente, ações resultantes de políticas públicas que buscam atingir uma isonomia social quanto ao direito a uma habitação digna para todos.

Em vista disso, no ano de 2004 foi aprovado pelo Conselho das Cidades⁴, a Política Nacional de Urbanização – PNH, a qual visa promover condições de acesso à moradia digna em favor de todos os segmentos da população, principalmente, os de baixa renda. A sua implementação se estrutura com base em quatro eixos principais, os quais seriam: estabelecimento de um modelo de subsídios e financiamento, proposição de medidas voltadas para a política urbana e fundiária, desenho institucional e fomento à produção de uma cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. A concretização desses eixos se deu com a criação do Plano Nacional de Habitação – PlanHab pela Lei nº 11.124/2005, o qual tem como objetivo formular um conjunto de ações que equacione as necessidades habitacionais do País, direcionando os recursos existentes a serem mobilizados, assim como apresentando uma estratégia que inclua os quatro eixos já abordados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Uma dessas ações resultou na criação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977/2009, e, posteriormente alterada pela Lei nº 12.424/2011, de iniciativa do Governo Federal, o qual tem como fim eliminar o déficit habitacional, além de estimular a economia por meio da construção civil e do mercado imobiliário. Ele é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e é voltado para famílias de baixa renda, de maneira a compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento das famílias carentes (FERREIRA; MOURA, 2014).

O PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Como neste tópico será estudado os programas habitacionais urbanos, parte-se para a explanação do PNHU, o qual é subdividido nas modalidades: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), voltado para famílias de baixa renda; Entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora; Oferta Pública para municípios com até 50 mil habitantes.

⁴Conselho das Cidades é o órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do extinto Ministério das Cidades.

O Programa é dividido em faixas de acordo com o limite de renda das famílias. A Faixa 1 é destinada às famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (financia-se até 90% de subsídio do valor do imóvel), a Faixa 1.5 contempla às famílias com renda de até R\$ 2.600,00 (financia-se até R\$ 47.500,00 de subsídio do valor do imóvel), a Faixa 2 atende às famílias com renda de até R\$ 4.000,00 (financia-se até R\$ 29.000,00 de subsídio do valor do imóvel) e, por fim, a Faixa 3 é destinada às famílias com renda de até R\$9.000,00 (aplica-se 8.16% de juros ao ano)⁵.

Os empreendimentos construídos para a Faixa 1 refletem a maior quantidade de unidades habitacionais construídas no país. As prefeituras de cada município selecionam os beneficiários, e a Caixa Econômica Federal financia as moradias populares para os indivíduos selecionados, financiando até 90% do valor do imóvel (ROCHA, 2018). Salienta-se que essa Faixa é distinta das demais, pois utiliza exclusivamente recursos do orçamento geral da União, especialmente, os provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial, não havendo juros sobre o pagamento, o que reflete o caráter social do programa (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Os requisitos para ser selecionado pelo PMCMV estão descritos pelo art. 3º da Portaria nº 2.081/2020 emitida pelo Ministério de Estado do Desenvolvimento Regional, o qual impõe que a renda familiar do interessado seja compatível com o disposto em norma específica; não seja proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país, de forma geral; não tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Além disso, são critérios para participação na seleção do PMCMV os dispostos no tópico 3.2 da Portaria, a qual traz uma lista de itens em que o interessado precisa se enquadrar em pelo menos um deles, quais sejam: viver em domicílio rústico; viver em domicílio improvisado; encontrar-se em situação de coabitação involuntária; encontrar-se em situação de adensamento excessivo em domicílio alugado; possuir ônus excessivo com aluguel; ou se encontrar em situação de rua.

No Estado do Ceará o Programa é operado pela CEF e Banco do Brasil, juntamente ao setor da construção civil, devendo os beneficiários constarem em cadastro realizado pelo Poder Público Municipal para ser

⁵Faixas de renda disponibilizadas pelo site do Governo Federal do ano de 2020, uma vez que não houve ainda atualização das faixas do ano de 2021.

contabilizado no momento do sorteio. A Lei estadual de nº 15.143/2012, sancionada pela Assembleia Legislativa no dia 23 de abril de 2012, autorizou o Poder Executivo a realizar o aporte de recursos financeiros para viabilizar a produção, aquisição e requalificação de unidades habitacionais em favor do PMCMV. Os interessados a se inscreverem no Programa devem buscar informações junto ao órgão municipal responsável pelo cadastro do PMCMV, como o caso da Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR, do Município de Fortaleza.

O Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, atua somente na Faixa 1 do Programa, atendendo, portanto, famílias com renda familiar de 0 a R\$ 1.800,00. De acordo com informações disponibilizadas pelo próprio site da Prefeitura, a seleção dos inscritos é feito por meio de sorteio, de maneira que somente uma parcela é contemplada com a aquisição de uma casa nova.

Esse modo de seleção é previsto pela Portaria nº 163/2016, no ponto 4.10.6, evidenciando que em caso de alta demanda, sendo elegível uma quantidade de candidatos maior do que a quantidade de unidades habitacionais disponíveis, é feito sorteio entre os candidatos que atenderem a maior quantidade de critérios.

Em síntese, verifica-se que o PMCMV é um Programa excessivamente burocrático sob uma perspectiva não weberiano porquanto, além de dispendioso, demanda tempo até a finalização de todo o processo para aquisição de uma casa própria pelo mutuário sorteado, não contemplando todas as pessoas que se enquadram entre os candidatos inscritos.

Além disso, verifica-se que, apesar de ser o programa habitacional de maior expressão diante dos demais, nota-se, no âmbito do Estado do Ceará, que, apesar de ter sido notória uma queda no déficit habitacional⁶ do ano de 2009 para 2011, conforme se observa na Figura 01, essa redução não prosseguiu nos demais anos, ainda que novos programas habitacionais tenham surgido ao longo dos anos, como o Programa Locação Social, instituído no ano de 2015, o qual será melhor abordado, posteriormente.

⁶O cálculo do déficit habitacional leva em consideração os critérios de habitação precárias (domicílios rústicos ou improvisados), coabitação familiar (cômodos alugados, cedidos e próprios e famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo) e o ônus excessivo com aluguel.

Figura 01: Estimativa do déficit habitacional do Ceará



*Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro.

A Regularização Fundiária Urbana - REURB, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017, também é um instrumento utilizado para fins de garantia de uma habitação digna, atuando por meio da regularização de núcleos urbanos informais, promovendo a organização e assegurando a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação anterior de ocupação informal, de acordo com o art. 2º, I do Decreto nº 9.310/2018, dentre outros objetivos. Assim, a REURB é um conjunto de ações de intervenção efetuadas pelo Poder Público nas áreas de exclusão urbana que se divide em Reurb-S, a qual trata da regularização fundiária aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados, sobretudo, por pessoas de baixa renda, assim declaradas por ato do Poder Público municipal ou distrital, e Reurb-E, a qual trata da regularização fundiária aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior (art. 5º do Decreto nº 9.310/2018).

O Programa Locação Social (PSL) criado pela Lei municipal nº 10.328/2015 atua, especialmente, no Município de Fortaleza, por meio de auxílios mensais e temporários para famílias que se enquadram nas situações descritas no artigo 1º e incisos I ao VI da referida Lei Municipal. A título de exemplificação, cita-se que famílias removidas

em decorrência de vulnerabilidade social⁷, assim como famílias em situação de desalojamento temporário, que já se encontrem cadastradas em programas habitacionais, e estejam em processo de reassentamento para novas unidades habitacionais, não dispondo de outros meios materiais para adquirir ou alugar moradia, têm direito ao recebimento do auxílio habitacional.

Estarão habilitados para participarem do Programa aqueles que residirem no município há pelo menos 1 ano ou, excepcionalmente, aqueles que estiverem em alojamento ou abrigo provisório por interferência de programas ou projetos públicos; morarem em Zonas Especiais de Interesse Social; se enquadrarem no conceito de baixa renda⁸ e não possuírem outro imóvel⁹, conforme dispõe o art. 8º da Lei nº 10.328/2015.

Em síntese, a Lei Municipal prevê que somente os imóveis situados no município de Fortaleza poderão ser objetos de locação, devendo-se observar as condições de habitabilidade, assim como se estão situados fora de área de risco e se foram contratados com os devidos proprietários ou seus representantes legais. As famílias poderão permanecer vinculadas ao Programa pelo período de até dois anos, mediante reavaliação semestral, comprovando a continuidade da condição que justificou o ingresso como beneficiário. Por fim, é válido pontuar que as prestações mensais serão devidas a somente um membro da família beneficiária, sendo essas as disposições principais constantes do art. 2º da Lei nº 10.328/2015.

Observa-se que há uma limitação quanto ao número de programas habitacionais ofertados em âmbito estadual, sobretudo, no que diz respeito àqueles que ofertam a possibilidade de se financiar uma casa nova, com o ônus de pagar parcelas mínimas, beneficiando famílias de baixa renda desprovidas de recursos para arcar com o custo de uma nova moradia. O único programa voltado para esse objetivo social no Estado do Ceará, até o presente momento, é o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual oferta vagas limitadas para os candidatos inscritos.

⁷ De acordo com o art. 5º, V da Lei nº 10.328/2015, vulnerabilidade social pode ser considerada como o agravamento da pobreza, em razão de graves violações de direitos humanos, violência, condição física, exploração e abuso sexual, o que resulta em perdas dos vínculos familiares e comunitários ou em situação de desabrigoamento ou desalojamento.

⁸ De acordo com o art. 5º, III da Lei nº 10.328/2015, o termo baixa renda diz respeito a situação em que a soma de todo o rendimento familiar é inferior a 3 (três) salários mínimos.

⁹ Requisitos cumulativos apresentados pelo art. 8º da Lei nº 10.328/2015 para concessão do aluguel social.

3 O POSICIONAMENTO DO TJCE SOBRE A OCUPAÇÃO IRREGULAR DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O exposto até o presente momento revela um impasse notório entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia quando ambos se encontram ameaçados. Esse impasse se reflete nas decisões judiciais, em que o magistrado busca nas normas constitucionais e infraconstitucionais, assim como na jurisprudência, solucionar esse conflito, posicionando-se de maneira a garantir a prevalência de um direito em detrimento do outro. É com esse intuito que o presente tópico se volta para o estudo das decisões judiciais de segundo grau do Tribunal de Justiça do Ceará, por meio da aplicação da metodologia da amostragem, a fim de buscar o posicionamento a nível estadual do Poder Judiciário.

Essa metodologia se baseia no tratamento de uma população – conjunto de elementos que possuem em comum mesmas características –, por meio da qual se retira uma pequena parcela para estudo denominada como amostra – representativa da população (CORREA, 2003). É utilizada tanto para pesquisas quantitativas – caracterizadas por prezar pela objetividade em relação a definição de variáveis e de hipóteses – quanto para qualitativas, destacando-se esta última por não apresentar um padrão ou uma sistematização majoritária aceita quanto aos processos de amostragem ou sobre as amostras (SOUSA, J.A *et al*, 2016).

Os processos de amostragem são os critérios utilizados para selecionar a amostra. No caso da pesquisa quantitativa, pesquisadores como Donald Cooper e Pamela Schindler (2016), a classificam quanto a técnica da amostragem em: (a) amostragem aleatória, casual ou probabilística¹⁰ e (b) amostragem não-probabilística ou de conveniência. Apesar das pesquisas qualitativas não terem uma classificação de amostragem definida de forma absoluta, podem ser consideradas como não-probabilísticas, pelo fato da amostra ser escolhida de forma não aleatória, possibilitando que seja selecionada a partir das observações do pesquisador, como ocorreu na delimitação da amostra do presente artigo (SOUSA, J.A *et al*, 2016).

A pesquisa tem uma amostra pequena frente ao total de acórdãos colhidos, sendo definida, portanto, como de dimensão *small-N*. Salienta-se que isso evidência um refinamento cuidadoso e delimitado da amostra, a

¹⁰ Amostragem probabilística é aquela em que todas as unidades da população têm chances de serem escolhidas para comporem a amostra, o que diverge da amostragem não-probabilística, pois nesta as unidades da população não têm as mesmas chances de serem escolhidas (SOUSA, J.A *et al*, 2016).

fim de buscar, por meio de sua análise, responder ao problema de pesquisa (LITTLE; SMITH, 2018).

No presente estudo, a pesquisa exploratória se baseou na revisão de literatura de obras, artigos científicos, teses, entre outros, relevantes para a compreensão do direito à moradia e a política urbana desenvolvida no País e no âmbito estadual. No recorte objetivo definiu-se como problema de pesquisa a investigação do posicionamento do Tribunal de Justiça do Ceará sobre o direito à moradia das famílias de baixa renda retiradas de Áreas de Preservação Permanente (APP), tendo em vista o conflito existente entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quando ambos estão sendo ameaçados. Como recorte institucional, foi eleito o Tribunal de Justiça do Ceará, por estar localizado no quarto Estado de maior déficit habitacional da Região Nordeste, esta que possui o maior déficit habitacional tendo como parâmetro às famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Por fim, quanto à delimitação do período, verificado o tamanho reduzido da amostra não se estabeleceu uma data inicial, somente uma data final, a qual se deu com a conclusão da pesquisa em junho de 2021.

Em buscas feitas no sistema e-SAJ no sítio eletrônico do TJCE, foram encontrados o total de 98 acórdãos, por meio da utilização dos termos “área de preservação permanente” e “ocupação” no local de pesquisa livre, unidos pelo operador lógico “E”. Da amostra encontrada, excluíram-se aqueles que não tinham relação com o objeto de estudo, bem como as sentenças que foram consideradas nulas por questões processuais em grau recursal e os agravos de instrumentos que discutem matéria processual, de maneira a serem selecionados para análise somente 5 acórdãos, de forma a evidenciar que o estudo possui amostra *small-N*.

Em análise, verificou-se que é uniforme o entendimento de que, diante de uma situação de ocupação irregular de Áreas de Preservação Permanente, se prevalece o direito ao meio ambiente de forma absoluta. A maioria das medidas adotadas pelos Juízos de origem e ratificadas pelo Tribunal de Justiça em segunda instância no que diz respeito às áreas ocupadas, baseiam-se na: a) inscrição dos moradores em programas habitacionais; b.1) remoção dos mesmos das áreas degradadas para as unidades habitacionais vinculadas aos programas citados, ou; b.2) remoção dos moradores para espaços adequados que configurem moradia digna; c) demolição das habitações construídas; d) limpeza da área degradada e restabelecimento ambiental; e) vigilância a ser feita na área para evitar novas invasões.

A fim de melhor visualizar as medidas adotadas pelos Juízos, segue tabela sistematizada:

Tabela 01: Dados dos acórdãos analisados

Classe processual/ nº do processo	Relator/Comarca	Medidas adotadas em 1º e/ou 2º grau	Prazo para realização das medidas	Nº de famílias a serem desalojadas
Apelação Cível nº 0085508- 54.2009.8.06.0001	Inácio de Alencar Cortez Neto (Fortaleza)	b.2, c, d, e	01 ano	Mais de 100
Apelação Cível nº 0882314- 37.2014.8.06.0001	Paulo Airton Albuquerque Filho (Fortaleza)	b.2, c, d, e	01 ano	Não citado
Apelação Cível nº 0882338- 65.2014.8.06.0001	Luiz Evaldo Gonçalves Leite (Fortaleza)	a, b.1, c, d	01 ano e 3 meses	Mais de 61
Apelação Cível nº 0883207- 28.2014.8.06.0001	Maria Iracema Martins do Vale (Fortaleza)	a, b.1, c, d, e	Não citado	Não citado
Apelação Cível nº 0204309- 84.2013.8.06.0001	Teodoro Silva Santos (Fortaleza)	a, b.1, c, d	Não citado	Mais de 200

*Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça do Ceará.

O que se percebe em análise as decisões é que há uma prevalência dominante do direito ao meio ambiente em detrimento do direito à moradia, o que se reflete até mesmo no número de páginas utilizadas pelos relatores em seus votos¹¹, os quais se utilizam de uma quantidade expressiva de dispositivos normativos e jurisprudência para embasar as fundamentações a favor da retirada das habitações irregulares para recuperação e preservação das áreas ambientalmente degradadas. O direito à moradia é mencionado apenas em um acórdão (Apelação Cível nº 0204309-84.2013.8.06.0001) e em somente um parágrafo.

¹¹ Fazendo-se uma média entre o número de páginas voltadas para o embasamento do direito ao meio ambiente e o número de páginas dos votos prolatados, verificou-se a predominância de 85%, 80%, 75%, 71% e 25% do número de páginas voltadas para a defesa das áreas degradadas, em desfavor das habitações irregulares. As demais páginas dizem respeito a questões processuais, como a formação de litisconsórcio passivo facultativo entre o adquirente e os possuidores dos lotes, por exemplo.

Ainda assim, nota-se um esforço do Poder Judiciário a nível estadual de assegurar o direito à moradia das famílias fixadas irregularmente nas APPs, por meio da inscrição em programas habitacionais ou remoção para espaços adequados que configurem moradia digna, conforme se verifica na parte dispositiva dos acórdãos. Quanto à última medida, presume-se similar a primeira, uma vez que não foi verificado, até o presente momento, maneiras de se realocar uma quantidade expressiva de famílias para outra área habitável, sem a intermediação de uma política pública, sobretudo, de um programa habitacional para viabilizar essa transferência.

Em análise as fundamentações apresentadas em apelação pelo Município de Fortaleza como parte pertencente ao polo passivo das ações civis públicas em destaque, verificou-se a repetição de determinadas teses que cabem ser abordadas, principalmente, diante de um cenário estadual constituído por limitados programas habitacionais, assim como por um restrito número de vagas para seleção de beneficiários.

A primeira tese utilizada por quatro dos acórdãos analisados, foi o princípio da reserva do possível, pontuando-se que o Município não possui reserva orçamentária suficiente para promover a realocação de inúmeras famílias para áreas adequadas que ofereça boas condições de moradia, sem que isso implique em prejuízo ao orçamento de outros setores do Poder Público. A segunda tese citada por dois acórdãos analisados seria quanto a impossibilidade de inclusão das famílias a serem desalojadas em programas habitacionais e a posterior e imediata realocação para unidades habitacionais, em um espaço curto de tempo, levando-se em consideração que isso ocasionaria lesão ao princípio da isonomia, tendo em vista às demais famílias que aguardam há anos serem sorteadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida para aquisição de uma casa própria, por exemplo. As demais teses não se repetem, divergindo de recurso para recurso.

No mérito das decisões monocráticas, os desembargadores relatores refutaram as teses citadas, com base no argumento de que o STF já havia firmado entendimento, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário nº 410.715/SP-Agr, à data de 03 de fevereiro de 2006, de que a impossibilidade orçamentária só poderia ser invocada mediante inequívocas comprovações da falta de recursos do ente em questão, não podendo essa base argumentativa prosperar para inviabilizar o estabelecimento, a preservação e a garantia de direitos sociais, como é o caso do direito ao meio ambiente equilibrado. A mesma fundamentação se repete para refutar à tese de impossibilidade de cadastramento de todas

as famílias em programas habitacionais, para posterior reassentamento em unidades habitáveis, argumentando que é obrigação do Município promover a fiscalização adequada para impedir que as ocupações em áreas ambientalmente protegidas aconteçam, devendo àquele arcar com as consequências de sua postura omissiva diante das invasões.

O posicionamento do Tribunal, portanto, é nítido, depreendendo-se que não há possibilidade de regularização fundiária a partir da aplicação do art. 8º da Lei nº 12.651/2012, assim como do art. 11, § 2º da Lei nº 13.465/2017 sobre as áreas ocupadas, de maneira a visualizar como única solução possível a inscrição das famílias desalojadas em programas habitacionais para proteção ao direito à moradia.

Todavia, após estudo bibliográfico e normativo feito no Tópico 02 quanto aos programas presentes no Estado do Ceará, assim como no Município de Fortaleza, nota-se que, apesar dos esforços do Poder Judiciário de impedir lesão à direito social, a tese defendida pelo Município é válida, tendo em vista o número limitativo de apenas 03 programas habitacionais para aquisição ou locação de novo imóvel, este por tempo improrrogável de 02 anos, no Estado do Ceará, não havendo viabilidade para se proceder com a realocação de um número expressivo de famílias, conforme verificado em Tabela 01, para espaços adequados e que ofereça boas condições de moradia. Afirma-se isso, primeiro em razão das demais famílias já inscritas nos programas, aguardando serem selecionadas há anos, segundo pelo fato de se tratar de um alto número de famílias a serem desalojadas.

Aliando-se esses pontos com o fato de que o método de escolha para beneficiários do Programa Minha Casa Minha vida em Fortaleza é o sorteio devido à alta quantidade de demanda e o fato de que é o único programa capaz de ofertar uma moradia nova, por meio de financiamento, nota-se que a solução encontrada pelo Tribunal de Justiça do Ceará não é concretizável em tempo hábil de um ano ou um ano e três meses, não havendo, portanto, a garantia do direito à moradia dos removidos das áreas de assentamento urbano nos acórdãos objetos de análise.

Possíveis formas de intervenção que poderiam reverter essa ausência de garantia seria a promoção de uma maior fiscalização por parte dos municípios sobre as suas áreas de preservação permanente, a fim de conter ocupações de forma imediata e impedir que se propagem a ponto de se tornarem irreversíveis, sobretudo, quanto aos danos causados ao meio ambiente. Havendo uma contenção eficaz, além de ser possível conservar o meio ambiente de forma sustentável, viabiliza-se a elaboração de um estudo

técnico para construção de políticas públicas, realizáveis por meio, por exemplo, da delimitação de áreas de preservação, de construção de escolas e de creches, a fim de possibilitar a fixação de moradias sem que isso afete a sustentabilidade do meio quando se tratam de poucas famílias residentes. Essa alternativa poderia resultar em um baixo impacto ambiental, o que ocasionaria a possibilidade de regularização fundiária da área.

Além disso, é de suma importância ressaltar que o Poder Legislativo Municipal, nos poderes conferidos pelo art. 31 da CF/88, faça um controle mais rígido das contas públicas, sobretudo, do orçamento público destinado ao setor de habitação. Esse controle é essencial para que assim seja possível confirmar ou refutar a tese defendida pelo município sobre a falta de orçamento para realocação das famílias desalojadas. Além de ser primordial para que se averigüe se está acontecendo um investimento correto dos recursos disponíveis, assim como se há um plano de investimentos voltados para a melhoria de programas habitacionais e elaboração de futuras políticas públicas que possam viabilizar a contenção dessa problemática social.

CONCLUSÃO

A resposta ao problema de pesquisa é de que o TJCE, no período consultado e considerando uma amostra *small-N*, não tende ao reconhecimento do direito à moradia das famílias de baixa renda fixadas nas Áreas de Preservação Permanente, assim como não prevê formas de se viabilizar a sua garantia quando são removidas para posterior demolição das habitações. Diante disso, nota-se que a hipótese suscitada, inicialmente, se confirma de forma parcial, uma vez que as decisões do TJCE tentam aliar a garantia do direito a um ambiente sustentável e equilibrado ao direito à moradia, por meio da inscrição dos moradores em programas habitacionais.

No entanto, por meio das pesquisas realizadas, foi constatado que os programas habitacionais atuantes no Estado do Ceará não são suficientes para comportar a quantidade de famílias retiradas de APPs simultaneamente, assim como é inviável se proceder com a construção imediata de novas habitações, sem fazer um estudo prévio do orçamento disponível do Município para o campo da habitação.

É imprescindível que os municípios adotem uma postura mais ativa no que diz respeito à fiscalização das Áreas de Preservação Permanente, tanto para conter possíveis ocupações quanto para impedir que se propaguem a

ponto de serem formadas comunidades que inviabilizem a possibilidade de regularização fundiária pela questão dos danos causados ao meio. Também é essencial que o Poder Legislativo Municipal faça uma identificação rígida de como está sendo utilizado o orçamento público na área da habitação, sobretudo, em relação aos programas habitacionais atuantes.

A importância da pesquisa é nítida pelo fato de identificar que as medidas adotadas pelos magistrados em primeiro grau e pelos desembargados em segundo grau não são viáveis devido a conjectura habitacional atual do Estado, sobretudo, em relação a alta demanda dos programas habitacionais, o que pode ocasionar uma maior degradação ambiental por ser inexequível ou uma lesão à direito social pelo despejo de moradores, sem a garantia prévia de unidades habitacionais.

O estudo importa, especialmente, aos municípios que ocupam o polo passivo das ações civis públicas do Estado do Ceará que tenham como objeto a ocupação de Áreas de Preservação Permanente, para fins de previsibilidade da inclinação jurisdicional do TJCE quanto as teses arguidas em contestação e contrarrazões.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, James E. **Public policymaking: An introduction**. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.

ARAÚJO, Paula Santos. Diagnóstico de supressão de vegetação nativa em áreas de preservação permanente contida no Código Florestal Brasileiro de 2012. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, v. 18, n. 27, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.22171/rej.v18i27.1243>. Acesso em: 21 de ago. 2021.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago, v. 28, nº 84, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

BITAR, Omar Yazbek; BOCUTTIA, Yves Danillo. Habitação em Zona Especial de Interesse Social do tipo 4: estudo de caso em Capela do Socorro, São Paulo, SP. **Revista IPT: Tecnologia e Inovação**, São Paulo, v. 3, nº 12, 2019. Disponível em: <http://revistainovacao.ipt.br/index.php/revistaIPT/article/view/99/105> . Acesso em: 25 de maio de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1, anexo. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/15636884>. Acesso em: 28 de jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de mar. 2018, p. 7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 21 de ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana[...]. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 de jul. 2017, p. 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19169484/do1-2017-07-12-lei-no-13-465-de-11-de-julho-de-2017-19169182. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 de jul. 2001, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/552133/publicacao/15722771>. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 de jun. 2005, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 18 de jun. de 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 de jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 de jun. de 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12424-16-junho-2011-610816-norma-pl.html>. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 15.143, de 23 de abril de 2012**. Autoriza o Poder Executivo a realizar aporte de recursos financeiros para viabilizar a produção, aquisição e requalificação de unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pelo Governo Federal por intermédio da lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Poder Legislativo, Ceará, 23 de abr. de 2012. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/1573-lei-n-15-143-de-23-04-12-d-o-02-05-12>. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015**. Redefine o programa locação social no âmbito do município de Fortaleza, e dá outras providências. Câmara Municipal de Fortaleza, Poder Legislativo, Ceará, 12 de mar. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2015/1032/10328/lei-ordinaria-n-10328-2015-redefine-o-programa-locacao-social-no-ambito-do-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 de jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 01 mar 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário nº 410.715/SP**. Recurso Extraordinário – criança de até seis anos de idade – atendimento em creche e em pré-escola – educação infantil – direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV) – compreensão global do direito constitucional à educação – dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, art. 211, § 2º) – recurso improvido. Relator: Min. Celso de Mello. Data do julgamento: 22/11/2005. Data da publicação: 03.06.2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 30 de jul. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley. O Plano Diretor e a Política de Habitação. *In*: MONTANDON, Daniel Todtmann; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Letra Capital: Observatório das Cidades, Rio de Janeiro, 2011, p. 99-126. Disponível em: https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_critico_e_perspectivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 de maio de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAZAROTO, Alessandro. **Zona Especial de Interesse Social e Regularização Fundiária**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31544/M1318JU.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 de maio de 2021.

COOPER, D.R.; SCHINDLER, P.S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12 ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

CORREA, Sonia Maria Barros Barbosa. **Probabilidade e Estatística**. 2 ed. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

FACCIOLI, Camila. Análise Comparada das Áreas de Preservação Permanente Estabelecidas pelas Leis nº 4.771/1965 e nº 12.651/2012. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; SPÍNOLA, Ana Luíza Silva (eds.). **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo: Manole, p. 313-357, 2016.

FERREIRA, Leilane de Fátima; MOURA, Gerusa Gonçalves. Plano Nacional de Habitação: atual cenário do Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, Rio Grande do Sul, v. 7, n. 1, 2014, p. 65-80. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/4832>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da cidade comentado: Lei nº 10.257/2001 (Lei do Meio Ambiente Artificial)**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Dados déficit habitacional 2008-2019**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

GONÇALVES, Eloísa Dias; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/3145/2509>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução e notas de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964.

LEVY, Wilson; NALINI, José Renato. **Regularização Fundiária de acordo com a lei 12.651/2012: novo código florestal, com a redação dada pela lei 12.727/2012**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

LITTLE, Daniel R.; SMITH, Philip L. **Small is beautiful**: In defense of the small-*N* design. *Psychon Bull&Review*, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3758/s13423-018-1451-8>. Acesso em: 30 de jul. 2021.

LI, Weiwei; WANG, Hanghang. **Talking about Urban Ecological Environment and Sustainable Development**. In: 2º International Symposium on Resource Exploration and Environmental Science, v. 170, 1 ed., 2018, China. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/170/3/032077/pdf>. Acesso em: 01 de jun. de 2021.

MARQUES, Carolina Costa Rodrigues; GEIA, Máira Laureança; SOUZA, Dulce América de; JARDIM, Mariana Comerlato; ANDRADE, Fernanda Delmutte; LOPES, Ricardo Ordovás. **Legislação urbanística aplicada**. Porto Alegre: SER - SAGAH, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesso em: 21 de ago. 2021.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretária Nacional de Habitação. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>. Acesso em: 21 de ago. 2021.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 163, de 06 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <http://www.agehab.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PORTARIA-n%C2%B0-163-de-2016-MINHA-CASA-MINHA-VIDA.pdf>. Acesso em: 21 de ago. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020**. Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.081-de-30-de-julho-de-2020-269668974>. Acesso em: 18 de jun. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Governo Federal, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>. Acesso em: 06 de maio de 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretária Especial de Fazenda. Secretária de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 19 de jun. 2021.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia**. São Paulo: Pílares, 2008.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Programa Habitacional**. Descreve os requisitos necessários, as etapas de serviço, contato do serviço e outras informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/habitacao/servico/357>. Acesso em: 06 de maio de 2021.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. **Conflitos Fundiários Urbanos: o Dilema do Direito à Moradia em Áreas de Preservação Permanente**. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. **Anais do [Recurso eletrônico] V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Magister, 2008.

ROCHA, Guilherme Malvezzi. **Política habitacional e a oferta de trabalho: evidências de sorteios do Minha Casa Minha Vida**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-14112018-145319/publico/OriginalGuilherme.pdf>. Acesos em: 21 de ago. 2021.

SANT'ANA, M.C.; SANTOS JUNIOR, O.A.; SILVA, R.H. **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_crtico_e_perspectivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 29 de maio de 2021.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, DF: IPEA, 1990. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf. Acesso em: 26 de maio de 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (eds). **Cidade para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Chile, Santiago, 2010. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf> . Acesso em: 29 de maio de 2021

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019.

SOUSA, J.A; DALILA, A.C; NOBRE, F.C; NOBRE, L.H.N; FILHO SIQUEIRA; V. **A Amostragem na Pesquisa de Natureza Científica em um Campo Multiparadigmático: Peculiaridades do Método Qualitativo**. Atas - Investigação Qualitativa em Educação, vol. 3, 2016. Disponível: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2016/article/view/938/921>. Acesso em 21 de jul. 2021.