

**Novos Desafios à Práxis da Assessoria Jurídica Universitária Popular (AJUP) no Contexto de Acompanhamento da Política Urbana de Fortaleza, Ceará<sup>1</sup>****New Challenges for Popular University Legal Advice Praxis on the Context of Urban Policy in Fortaleza, Ceará**

Natália Brito e SOUZA<sup>2</sup>  
Lorena Leoncio ALVES<sup>3</sup>

**RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo abordar os novos desafios práticos da assessoria jurídica universitária popular (AJUP) no âmbito do acompanhamento da política urbana de Fortaleza, em um contexto de efetivação tardia do direito à moradia digna e à cidade. Para isso, caracterizou-se a prática do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) no eixo urbano entre 2001 e 2009, contexto de revisão do Plano Diretor após instituída a lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade. Buscou-se identificar e caracterizar a atuação do CAJU junto às reivindicações das comunidades para implementação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos no Plano Diretor Participativo de 2009 - PDPFor. A partir dos elementos anteriores, também buscou-se identificar e elencar os desafios vivenciados pela prática ajupiana ao longo desse período. Ainda, tem-se como intuito propor formas de superar esses desafios. Para tanto, a metodologia utilizada é de observação participante, com análise de atas de reuniões internas do CAJU e da Frente de Luta por Moradia Digna, combinada com pesquisa bibliográfica. A conclusão obtida a partir da abordagem é a de que o caráter cíclico de renovação dos membros das AJUPs, diante do aprofundamento das complexidades urbanas, tem demandado o constante retorno ao histórico de atuações, assim como a sua documentação, reconhecendo a importância da memória para a continuidade das AJUPs.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assessoria jurídica universitária popular; Acesso à justiça.

**ABSTRACT**

The present work aims to approach the new practical challenges of popular university legal advice (known in portuguese as AJUP) on the monitoring of the urban policy of Fortaleza, on a context of late effectuation of the right to decent housing and to the city. To this end, it was employed the practice of the University Legal Advisory Center (CAJU) on the urban field of work between 2001 and 2009, context of revision of Fortaleza's Master Plan after the institution of the law nº10.257- City Statute. It was tried to identify and characterize CAJU's actuation along with the claims of the communities to the implementing of juridical and urban instruments

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GT3 • Assessoria Jurídica e Advocacia Popular.

<sup>2</sup> Estudante de Graduação 7º semestre do Curso de Direito da Faculdade de Direito- Universidade Federal do Ceará, e-mail: natalia1brito@gmail.com.

<sup>3</sup> Estudante de Graduação 4º semestre do Curso de Direito da Faculdade de Direito- Universidade Federal do Ceará, e-mail: lrnleaol@gmail.com.



provided on the Participative Master Plan of 2009 - PDPFor. From the previous elements, it was also aimed to identify and list the challenges faced by the ajupian practice during this period. Still, it has as purpose of proposing new ways of overcoming these challenges. To do so, the methodology used was of participant observation, with the analysis of records of CAJU's and Fight Front for Decent Housing's internal meetings, combined with bibliographic research. The conclusion obtained from this approach is that the cyclic character of renovation of the members from AJUPs, facing the deepening of the urban complexities, has demanded the constant return to the history of actuaciones, as well as its documentations, recognizing the importance of the memory to the continuity of AJUPs.

**KEYWORDS:** Popular university legal advice; Access to justice.

## 1.Introdução

A assessoria jurídica universitária popular (AJUP) exerce um papel fundamentalmente de acompanhamento, capacitação e composição de frentes de luta- redes voltadas à reivindicação de direitos difusos junto a movimentos sociais dos mais variados e/ou comunidades de periferias, tradicionais ou quilombolas. Nesse sentido, é a relação desenvolvida entre as e os estudantes ajupianos e esses sujeitos coletivos, marginalizados pelo Estado e quase sempre invisíveis à norma jurídica tradicional, que caracteriza a assessoria popular.

O surgimento da AJUP remonta ao contexto histórico de repressão e latente reivindicação de direitos e garantias fundamentais. Inicialmente se voltava à prestação de serviços de assessoria jurídica a movimentos sociais camponeses e de trabalhadores, com fundamento teórico marxista e práticas inspiradas na educação popular e emancipatória de Paulo Freire. O movimento se consolida, segundo Ribas (ano desconhecido), como movimento dentro das faculdades de direito do Brasil ao longo do final da década de 1980 e início de 1990, durante o período da Constituinte e posterior promulgação da Constituição de 1988.

Neste contexto, surgem, na década de 90, 2 grupos de assessoria jurídica popular na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC): o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária- NAJUC, em 1992; e o Centro de Assessoria Jurídica Universitária- CAJU, em 1997. Ainda que suas atuações não se restrinjam ao eixo de direito à cidade, é esta uma pauta recorrente em suas ações, tanto para as redes de solidariedade em que se organizam, quanto para as comunidades por eles assessoradas.

A assessoria jurídica universitária popular (doravante AJUP) é uma forma de aplicação do direito voltada não somente ao acesso aos direitos e garantias fundamentais e acesso à



justiça, como também se denomina prática contra hegemônica. Ela é pautada em uma visão crítica do direito, almejando através de sua práxis (ou seja, uma prática transformadora) a construção de pontes para um direito alternativo como jornada a uma nova concepção de sociedade. Dessa forma, deve voltar-se à redução das desigualdades sociais e ao combate às opressões estruturantes dos sistemas no qual estamos inseridos, dentre outros aspectos, coloniais, patriarcais e racistas. Isto posto, é natural que, diante de uma tarefa tão complexa, se depare com dificuldades em aliar a teoria à prática.

Assessorar movimentos de moradia e comunidades em áreas de ocupação consolidada em Fortaleza, em que a cidade formal se impõe perante a cidade informal e para isso ignora as experiências dissidentes de uso ocupação do solo urbano, é constantemente deparar-se com contradições entre a lei expressa e a realidade prática de não efetivação desta em decorrência da negligência do Poder Público. Posto que o direito à cidade compreende direitos e garantias fundamentais inalienáveis às comunidades e esses desafios continuarão, pretende-se abordar os desafios à práxis ajupiana no âmbito do acompanhamento da política urbana de Fortaleza, em um contexto de efetivação tardia do direito à moradia digna e à cidade.

Dito isto, neste trabalho são abordadas as contradições perceptíveis na atuação do CAJU a partir das observações realizadas na continuidade do exercício no eixo de moradia e direito à cidade, especialmente entre os anos de 2001 e 2009, contexto de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) após instituída a lei nº 10.257- Estatuto da Cidade, e do qual resultou o Plano Diretor Participativo de 2009- PDPFor.. Para tanto, caracteriza-se a AJUP e as formas atuação do CAJU junto às reivindicações das comunidades para implementação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos no PDPFor-2009. É a partir desses elementos, aliados às noções apresentadas sobre bases principiológicas comuns às diversas ajups aplicadas ao CAJU, que são identificados e elencados os desafios vivenciados pela prática ajupiana ao longo desse período.

## **2. Assessoria Jurídica Popular**

A assessoria jurídica popular (AJP) tem natureza nos serviços legais inovadores (Campilongo e Pressburguer, 1991), funcionando, desta forma, como instrumento de tratativa do direito sob perspectivas pluralistas, transdisciplinares e com enfoque nas matérias de direito público. Esses serviços são tidos como diametralmente opostos àqueles prestados pela prática



jurídica meramente assistencialista. Isto porque são caracterizados por atenderem a demandas de interesse coletivo, tendo na organização para com os sujeitos assessorados um fator central para a ruptura do aspecto sacralizado do direito. É este aspecto do intocável, dogmático, reforçado pela linguagem jurídica, pela extrema burocratização dos procedimentos, e mesmo pela disposição imagética e pela arquitetura dos fóruns e tribunais, que coloca o direito numa posição de distanciamento daqueles que mais dele necessitam para acessar o mínimo de dignidade humana.

Assim, a AJP observa o direito sob a ótica da macroética, entendendo os conflitos sociais como resultados de processos coletivizados e que, por isso, não podem ser tutelados mediante uma lógica individualista. São os chamados direitos coletivos, de ordem pública, necessários à manutenção da vida digna, e amparados, via de regra, pelo Estado.

Destaque-se que muito embora o aparato estatal detenha o monopólio jurídico e seja responsável pela proteção e efetivação dessas garantias fundamentais, figura também como colaborador passivo e ativo das violações aos direitos humanos. Quer seja por omissão da administração pública ou por força de atos administrativos e obras em parceria com o setor privado, quer seja por omissão ou intervenção do sistema judiciário, quer seja pela manipulação do discurso legislativo, o Estado, enquanto regulador do Direito, tem direta responsabilidade para com as violações de direitos fundamentais sofridas por seus cidadãos.

Neste sentido, a assessoria popular enfrenta um desafio diante da contradição expressa pela sistemática do Estado capitalista: ao passo que dele exige a efetivação de direitos e o acesso à justiça, o faz denunciando seu modo de ação pautado pela negligência e violação direta dos direitos os que deveria promover e resguardar. Ressalte-se que aqui refere-se à assessoria popular de aspecto jurídico, praticada por advogadas e advogados populares, organizados em coletivos, frentes de luta, ONGs ou escritórios de direitos humanos.

Estes profissionais trabalham em prol das causas mais diversas, desde direito à educação básica, à saúde e ao lazer, passando pelo direito penal e pautas relacionadas à segurança pública, até direito ambiental, indígena e quilombola, por exemplo. Sabidamente, no direito à cidade localiza-se a intersecção de muitos dessas temáticas, em especial a pauta de moradia digna. Dito isto, vários são os atores sociais engajados em articulações de exigibilidade de direitos, dentre os quais comunidades e coletivos que contam com o apoio da advocacia e assessorias técnicas populares, assim como de grupos de estudantes universitários e ONGs. As



assessorias jurídicas universitárias populares (AJUPs), objeto de enfoque deste trabalho, desempenham importante papel nestas articulações.

## **2.1. Assessoria popular universitária: instrumento comunicador e de acesso à justiça**

Muitas são as produções acadêmicas que discorrem sobre as origens da assessoria jurídica popular. Alguns autores destacam, a partir da abordagem de Adda Pellegrini, o período de reformulação dos marcos teóricos processualistas e do debate sobre acesso à justiça, com a classificação dos serviços legais inovadores. Outros enfatizam o período de crescimento e consolidação dos movimentos operários e camponeses, bem como o apoio a movimentos sociais diversos, em especial no período ditatorial. Há, ainda, quem enfatize o período de democratização como o de florescimento de uma esperança diante do horizonte de possibilidades disponíveis em uma democracia.

Na realidade esses pontos destacam momentos de formulação de uma nova alternativa ao direito formal. Dessa maneira, são momentos esses os de ruptura com o espírito legalista, em que se abre uma brecha para um direito formulado a partir das urgências daquela parcela da população que se encontra distante dos escritórios e tribunais, seja fisicamente ou figurativamente. Isto expressa um caráter duplo e contraditório do direito, segundo o qual este acaba por ser inafastável para atender aos fins de efetivação de direitos e garantias fundamentais. Segundo aduz José Geraldo,

“Vê-se, logo, nesta ordem de consideração, que a reposição do tema dos direitos humanos referidos ao contexto de práticas sociais emancipatórias, repõe, por sua vez, o problema da inafastável e incindível base ética de toda normatividade, não obstante a pretensão cientificista de separação entre Ética e Direito, conveniente a uma conjuntura de localização e de isolamento do poder político numa determinada instituição- o Estado- e de fetichização de seu instrumento privilegiado de intervenção- o direito positivo estatal.”  
(SOUZA JÚNIOR, 1996)

Neste sentido, cabe aos movimentos uma interpretação do direito que embora localize o aparato jurídico como útil, e em certa medida, necessário, às mudanças sociais em um futuro imediato, formula também estratégias independentes do direito formal. Assim, as assessorias populares conseguem desempenhar o papel de mecanismos de acesso à informação, funcionando como potenciais mobilizadores, em um movimento de democratização da



informação. Este movimento, por sua vez, provoca nos sujeitos o desejo pela materialização de um direito, desembocando em campanhas de exigibilidade de direitos. Além disto, são fundamentais ao acesso à justiça quando em situações de iminente risco de violação, em que a mobilização coletiva se faz necessária como modo de enfrentamento ao risco ou recuperação após a situação de conflito.

## **2.2. Projeto “Acompanhamento e Controle da política urbana em Fortaleza”**

Com a intensificação dos processos de expansão dos centros urbanos, com destaque aos megaeventos da Copa e das Olimpíadas e seus impactos no ordenamento espacial das cidades brasileiras, o espaço urbano de Fortaleza foi, e ainda é, constantemente submetido a intensas modificações. Em decorrência disso, centenas de famílias ou foram removidas de suas casas, de seus bairros, ou se encontram sob ameaça de remoção. As justificativas para isto variam dentre: o argumento da condição de risco e vulnerabilidade físico-ambiental à qual as comunidades, total ou parcialmente, estão inseridas; e a viabilização de grandes obras financiadas pelo Poder Público ou pela iniciativa mista. De toda forma, o Executivo, tanto na esfera municipal quanto na esfera estadual, exerce papel central de colaboração com a financeirização da cidade.

Nessa conjuntura, as assessorias populares, na forma das AJUPs, dos escritórios de direitos humanos e coletivos de advogados e advogadas populares, têm função essencial de acompanhar as comunidades inseridas na zona urbana de Fortaleza e impactadas por projetos do Poder Público.

Dessa forma, o CAJU, que já atuava no eixo urbano local desde o processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza, iniciado no ano de 2002, se viu mais uma vez, a partir das ameaças de remoção intensificadas pelas obras da Copa, diante da demanda de atuação na pauta. O projeto “Acompanhamento e Controle da Política Urbana de Fortaleza” é uma linha do CAJU dedicada à articulação em rede com comunidades da periferia da capital, assessorias técnicas em arquitetura e escritórios de direitos humanos, dentre outros, que se voltam para a realização de formações, monitoramento dos processos de intervenção urbana de alto impacto em áreas vulneráveis da cidade e conselho de habitação, dentre outras atividades. Uma vez que esta temática possui lugar cativo nas ações da ajup, o desenvolvimento das ações e esforços do



projeto estão, inevitavelmente, relacionados aos ritmos ditados pela política urbana local. Isso se deve mesmo à maneira como costuma se dar a geração de demandas em uma AJUP, a partir de urgências expressas pelos sujeitos em violação, e não a partir exclusivamente da vontade dos membros do grupo.

### **3. Fortaleza em disputa: o direito à cidade e a política urbana na capital cearense**

O Direito Urbanístico é uma matéria que sofreu por vários processos de desenvolvimento e aperfeiçoamento durante os séculos XIX e XX. A partir da década de 1950, especialmente, até a década de 1970, foram feitas várias movimentações nesse sentido, com ampla adesão popular nas reivindicações, inclusive durante o período ditatorial. No entanto, vários dos projetos pensados sofreram retrocessos ou deixaram de ser apreciados quando chegavam à mídia e caíam sob os rótulos de “comunista”, levando o governo a abandoná-los.

A aglomeração dessas discussões, porém, não se mostrou em vão e conseguiu resultar em algumas amostras jurídicas que significam um ganho na questão do direito à cidade e à moradia digna: um capítulo dedicado à Política Urbana na Carta Federal de 1988, o primeiro em uma constituição brasileira, que trouxe a obrigação municipal de construir um Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes como lei base para as diretrizes urbanísticas da cidade, bem como gerou posteriormente a criação do Estatuto da Cidade, lei 10.257.

O Estatuto da Cidade solidificou alguns conceitos necessários para a concretização e efetivação de políticas urbanas, como o princípio da função social da propriedade, que até então se mostrava impreciso. Também foi responsável por organizar os instrumentos propostos pela constituição federal e, por fim, enfatizou a importância da presença da participação popular na construção de Planos Diretores. Portanto, por se colocar como um marco na questão urbana no país, era necessário que as legislações existentes se adequassem a ele, como lei complementar com legitimidade constitucional.

O Estatuto trouxe consigo alguns prazos, entre eles a necessidade de revisão dos planos diretores a cada dez anos, bem como a revisão de todos os planos vigentes até agosto de 2006, a fim de que se adequassem à nova legislação. O plano anterior de Fortaleza, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), havia sido publicado em 1992 e já trazia em seu texto a previsão de revisão para dez anos depois, de modo que a publicação da lei 10.257 apenas reforçou esse prazo.



### 3.1. A experiência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor-2009)

Tendo sido fundado apenas em 1997, o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) não teve participação nessa conjuntura, seja na formação do PDDU ou nos anos que o seguiram. Segundo membros antigos, suas primeiras atuações foram voltadas para outras pautas, tendo aproximação com o MST. Foi apenas após os anos 2000, diante da dificuldade de atuação em algumas outras pautas, que surgiu a ideia de o projeto se engajar como parceiro dos movimentos sociais de moradia, como fez atuando principalmente no NUHAB (um núcleo formado por ONGs, comunidade e unidades acadêmicas a fim de pensar propostas para política urbana da cidade), e em contato com ONGs, como o Cearah Periferia.

A fim de cumprir com suas obrigações, o poder público, no segundo semestre de 2002, iniciou uma parceria entre a ASTEF<sup>4</sup> e a UFC a fim de realizar a revisão do plano. No entanto, o trabalho não foi bem realizado, tanto em sua parte técnica, que requer estudo das condições da cidade, quanto na democratização do processo, posto que não há registro de participação popular em sua construção, mas há registro de que o LegFor, como ficou conhecido, pretendia ser publicado como substituto do PDDU.

No entanto, em razão justamente da falta de participação popular nesse planejamento, o Ministério público foi capaz de suspender seu andamento. Posteriormente, com a chegada de uma nova gestão municipal, foi possível retirar o projeto da Câmara. As discussões voltariam em janeiro de 2006, quando já havia urgência no prazo estabelecido no Estatuto da Cidade, de forma que havia pressa na finalização da lei. Há a avaliação que a entrada de uma prefeitura que se julgava ser mais próxima dos movimentos (Luiziane Lins PT 2005-2008), incluindo a participação de membros que atuavam nesse ramo, provocou efeito contrário e relaxou a mobilização social em torno da questão, de modo que a revisão do plano não foi tratada como prioridade e se estendeu.

“Nesse contexto, o processo de elaboração do PDPFor não teve tempo suficiente para as capacitações e divulgações necessárias para uma ampla participação da sociedade civil. Aconteceram algumas audiências públicas e oficinas, que segundo os movimentos sociais não conseguiram alcançar todos os interessados. Os movimentos sociais envolvidos no processo, juntaram-se, então, às ONGs, dentre elas o Cearah Periferia, e à

---

4



academia, em especial a Universidade Federal do Ceará (UFC) – representada principalmente pelos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Geografia e Sociologia –, e articularam uma rede chamada NUHAB, que teve importante papel de articulador da sociedade civil na participação do processo.” (PINHEIRO e IACOVINI, 2016)

Sob a justificativa do prazo que se findava, a gestão municipal atropelou algumas etapas do processo de revisão. Um calendário de atividades, por exemplo, foi elaborado a portas fechadas. Enquanto isto, de acordo com a Resolução nº13 do Conselho das Cidades, o adequado seria a composição de um Núcleo Gestor, responsável por elaborar metodologias de participação popular, democratizando o processo de revisão da lei e efetivado o disposto pela lei nº 10.257/2001. Por fim, foi possível a formação do Núcleo Gestor e o calendário supracitado seguiu em frente. No entanto, segundo afirma Pinheiro (2016), o fator temporal se apresentava como problema não apenas para o executivo municipal, mas também para as comunidades. Não era possível que houvessem formações sobre todos os temas ou mobilização para tratar de todos eles, de modo que foi necessária uma seleção de assuntos para se ter em foco. Dessa forma, se escolheu lutar pela presença das ZEIS na legislação, seguido da regularização fundiária.

“O processo decisório acerca do conteúdo do projeto que seria levado à câmara aconteceu nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2007 (...) Contando com algo em torno de 47% dos delegados, o governo era o ator que decidia quais propostas seriam aprovadas e quais não”. (PINHEIRO e IACOVINI, 1996)

Apesar das várias problemáticas que ocorreram durante a revisão, as ZEIS conseguiram se apresentar como uma grande conquista da população, seguidas pela política de regularização fundiária, e prometiam a esperança de abrir portas para caminhos que guiassem a uma qualidade de vida que vem sendo negada a grande parcela do povo. Essa escolha, seguida da aprovação no plano, viria a moldar as dinâmicas urbanas da cidade, e consequentemente a atuação do CAJU nos próximos dez anos.

### **3.2. E agora, José? Para onde anda Fortaleza 10 anos depois?**

A grande conquista que foi esse plano, no entanto, não se demonstrou capaz de garantir as mudanças expressivas que a cidade precisaria para se tornar algo próximo do ideal. Com as



gestões seguintes, essa tarefa se mostraria ainda mais impossível. Ao longo dos anos de vigência do PDPFor (a maior parte dentro dos governos Roberto Cláudio PDT 2013-2016/2017-2020), várias lutas tiveram que ser travadas por irem de encontro ao interesse público, que, ironicamente, deveria refletir os desejos e tentar suprir as necessidades de seu povo.

A partir da publicação do PDPFor em 2009, é possível observar tendências do Poder Executivo na forma de tratar os diferentes instrumentos, conferindo mais atenção a alguns em detrimento de outros. Cada parte interessada conseguiu reivindicar no plano instrumentos que lhes favoreciam, ao passo que as comunidades conseguiram as ZEIS, por exemplo, um dos pontos de interesse do mercado imobiliário foi em relação aos índices de construção em áreas comuns. Cabe ressaltar que alguns instrumentos urbanísticos aprovados no PDPFor-2009 foram manipulados de modo a promover uma desconstrução de seus objetivos e atender às demandas do mercado imobiliário, de forma que beneficiaram mais a iniciativa privada que à região em que se estabeleceram<sup>5</sup>.

Enquanto isso, alguns territórios de ZEIS foram desrespeitados, como parte da ZEIS Lagamar removida em prol da construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). O projeto foi anunciado pouco tempo após a confirmação de Fortaleza como uma das cidades brasileiras sede da Copa Mundial de Futebol de 2014, pretendia ligar os bairros Parangaba e Mucuripe. Ele desrespeitou várias normas, locais e internacionais, no que concerne a remoções (IACOVINI, p.186), afetando a vida de diversas famílias.

Em razão da mobilização necessária em relação às obras da copa, alguns movimentos se organizaram e formaram um comitê, realizando um ciclo de reuniões que posteriormente deu início à Frente de Luta por Moradia Digna, focada nas dez ZEIS prioritárias de Fortaleza, em 2015<sup>6</sup>. Ela conta com reuniões mensais em que há avaliação do contexto urbano da cidade a fim de pensar ações a serem realizadas de acordo com as demandas, nas quais o CAJU se faz presente desde o início, acompanhando as reuniões, dando sugestões, bem como absorvendo as

---

<sup>5</sup> Observe-se as Operações Urbanas Consorciadas, instrumento bastante utilizado por grandes empresas no decorrer da década seguinte ao PDPFor, quatro (segundo consta em site da Prefeitura Municipal de Fortaleza) foram aprovadas até o início de 2019. É importante colocar que a maneira como foram utilizadas promoveu uma desconstrução do conceito e de sua função, de forma que beneficiam mais à propriedade privada que à região em que se estabeleceram. “Essa desconstrução pode ser observada em três circunstâncias que ficam claras, para a realidade de Fortaleza, desde os momentos iniciais da elaboração das OUCs até os processos de implementação: i) a fragilidade do instrumento dentro da legislação urbana municipal; ii) a inversão dos papéis de protagonismo dentro das articulações entre o público e o privado; e iii) o descolamento das proposições das OUCs de estudos prévios de áreas-alvo e da fundamental importância da elaboração de masterplan e desenho urbano específicos.” (*a mercantilização do espaço urbano de fortaleza*)

<sup>6</sup> A ata mais antiga encontrada data de janeiro de 2015.



discussões e se colocando para as tarefas que conseguem realizar. Estas costumam girar em torno de formações, sejam elas programadas para as próprias reuniões ou para algum local dentro das comunidades, INCOMPLETO

No ano de 2018, por exemplo, foi a FLMD que pressionou o governo e conseguiu realizar as eleições para o Conselho Gestor das ZEIS. Ela foi responsável por pensar e realizar as campanhas, adaptadas a cada ZEIS em que o processo iria ocorrer. No seu decorrer, houve observação de algumas exigências do edital de participação nas eleições do Conselho que simplesmente não condiziam com a realidade dos participantes, como a necessidade de algum movimento apresentar CNPJ. Desse modo, alguns participantes da FLMD se organizaram, entre eles o CAJU e o LEHAB<sup>1</sup>, para realizar uma proposta de edital a fim de possibilitar a participação na escolha dos conselheiros gestores.

Curiosamente, apenas um ano depois, em 2019, houve erro semelhante na construção do Núcleo Gestor do Plano Diretor. Também havia a menção à necessidade de CNPJ, dentre outras impossibilidades, e novamente foi formada uma pequena comissão a fim de corrigir esses erros. Mais uma vez, o CAJU foi uma ajuda importante para a conclusão democrática dessas eleições. É curioso, no entanto, reparar a presença do mesmo erro em processos de cunho democrático em favor do campo popular em um período de tempo tão curto. Isso pode demonstrar o desinteresse e falta de atenção completa do poder público municipal, nesse que é um dos assuntos mais importantes quando se fala de cidade (município), ou uma questão estratégica para gerar confusão e cansaço nos interessados.

Também, aparentemente, serviu a um desses propósitos a realização do PIRF nas comunidades.<sup>7</sup> Desde o início de 2018 há menção à questão PIRF nas reuniões da FLMD, com muitas discussões sobre sua adesão justamente pela falta de confiança que o governo de Fortaleza tem inspirado nos moradores da cidade. Por fim, por volta de agosto desse ano foi decidido que as comunidades iriam aderir ao processo, que inclusive foi umas das lutas para que fosse aceito em 2009, e que a Frente se comprometeria a acompanhá-lo de perto.

A realização do PIRF, no entanto, só teve início por volta de agosto de 2019. A equipe jurídica da UFC foi escolhida dentre os estudantes da Faculdade de Direito que já tinham contato com as comunidades e com o tema, dentro dos projetos CAJU e NAJUC (<sup>1</sup>Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Comunitária), bem como de advogados que já haviam

---

7



participado desses projetos anteriormente e, portanto, já possuíam conhecimento e sensibilidade em relação ao tema.

A prefeitura deu o prazo de aproximadamente um semestre para que o Plano estivesse concluído, mais um desrespeito para com as comunidades. É estimado que um processo como esse se estendesse por volta de dois anos. Questões técnicas, como o diagnóstico da ZEIS (levantamento de dados: número de moradores, número de casas informais, quantidade de terrenos vazios, privados e públicos, entre outros) e a construção de uma proposta de minuta de lei, precisam da garantia temporal para que sejam realizadas qualitativamente, não apenas pela equipe jurídica, como também pelas outras responsáveis.

Além disso, em cada etapa da construção do plano há a necessidade de observação técnica e de participação popular. A exemplo do ocorrido na revisão que levou ao PDPFor em 2009, o tempo político da população não foi respeitado. É preciso que seja entendido que tanto os atores responsáveis pela realização do documento do plano quanto os beneficiados possuem outras agendas, faculdade e emprego, por exemplo, dificultando a realização de mobilização e de encontros. Ademais, a própria remuneração das equipes era incerta e demorada, levando aos profissionais já formados a precisar exercer outras atividades enquanto também se dedicavam ao PIRF.

Em síntese, ainda que a legislação a nível federal traga conquistas, com a previsão de mecanismos de proteção e efetivação da função social da cidade, voltados a garantia de direitos fundamentais, isso não implica em resultados favoráveis aplicados aos contextos municipais. A Administração Pública estará sempre um passo a frente dos movimentos sociais, utilizando-se do monopólio jurídico-estatal para manipular as estruturas em desfavor daqueles sujeitos em situação de precarização de direitos. Não obstante a isso, os esforços coletivos, ainda que que tem efeitos a curto prazo e locais, são imprescindíveis para o fortalecimento das comunidades e movimentos, pois materializam a simbologia da unidade diante das adversidades, produzindo fissuras na estrutura que isola a cidade formal da cidade informal, junto com todo o seu contingente de habitantes.

#### **4. Afetações: limitações das AJUPs diante das complexidades do panorama de desenvolvimento e expansão do espaço urbano**



Diante do exposto, percebe-se que a implementação das políticas urbanas não implica em mudanças de grande impacto positivo direto para os sujeitos afetados pela ausência de políticas públicas e acesso precário aos serviços da cidade. Na prática, os avanços políticos e normativos no planejamento urbano somente são sentidos quando utilizados enquanto efeito remediativo para violações previstas nos territórios contemplados por algum tipo de medida protetiva, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social.

Além disto, as problemáticas que afligem as comunidades e movimentos pelo direito à moradia digna e direito à cidade tendem a não somente se repetir, como a se tornar mais complexas, pois resultam de acúmulos no tempo. Isto impõe aos ajupianos demanda de constante formação, nem sempre possível diante do aspecto cíclico natural a sua composição. Estas questões possuem direta relação com os princípios que guiam a prática da maioria das AJUPs, o que não é diferente na realidade do CAJU.

#### **4.1 Os nós ajupianos que amarram o CAJU<sup>8</sup>**

Almeida (2015) elenca e discorre sobre os marcos principiológicos gerais das AJP's universitárias, dentre os quais são essenciais a este estudo: (i) horizontalidade; (ii) protagonismo estudantil; e (iii) educação popular.

No que diz respeito à horizontalidade, esta pode ser expressa sob uma perspectiva interna, caracterizada pela inexistência de uma coordenação interna, em que a divisão de tarefas é dada por meio da delegação de prioridades. As dificuldades enfrentadas nesse aspecto expõem principalmente a demanda de formação contínua. Isto porque a cada semestre entram novos membros, para os quais boa parte dos assuntos são novos e sobre os quais esses novos membros (conhecidos como *maturis*, no CAJU), não possuem formação teórica ou experiência prática.

Ainda que exista todo um processo de aproximação que se faz necessário para que esse membro se solidifique dentro do espaço do CAJU, isso por si só estabelece uma distância entre quem entra e quem já faz parte, no medida que uma pessoa detém mais acúmulos sobre o trabalho já em curso. As repercussões disso são sentidas nas reuniões, quando, em sua maioria,

---

<sup>8</sup> Os nós representam os pontos que amarram a atuação do CAJU e que precisam ser desatados para melhor compreensão das dificuldades enfrentadas em sua prática ajupiana. Anna Carolina Lucca utiliza em sua monografia o termo “nós” para se referir aos pontos importantes da rede nacional de assessorias jurídicas universitárias (RENAJU).



as/os maturis não se sentem ainda confortáveis para formular sobre ações do projeto, ficando uma posição muito mais de observação do que de ação.

Não somente isto é um problema de percepção sobre o que deve ser versus o que é a horizontalidade dentro de uma AJUP, como também cria-se resistência por parte de alguns membros mais velhos a entender também as limitações que possuem enquanto estudantes, de conhecimento sobre determinados assuntos das pautas de atuação, na medida em que pouco se dialoga com os docentes.

A horizontalidade interna dos membros precisa ser, nesse sentido, entendida não como um dogma, mas sim como um dever ser, um guia, de modo que todos os membros saibam que possuem completa autonomia para manifestar-se sobre os rumos da ajup, lidar com os problemas cotidianos postos pela atuação com movimentos sociais e redes de solidariedade. sem que isso anule experiências e acúmulos particulares que poderão se sobrepor. Vivências pessoais carregam memórias e potência em si, as quais podem se expressar das mais diversas maneiras, mas em se tratando de operacionalizar estratégias de luta, formação e embate direto com a institucionalidade e com o Poder Público, enquanto estudantes de direito sob os quais sujeitos coletivos estão depositando confiança que recai também sobre o conhecimento técnico, somente a experiência pessoal pode tornar-se limitante. é necessária a formação técnica. E esta tende se tornar, e precisa ser, mais complexa ao longo do período de participação no projeto e formação acadêmico.

Por sua vez, o protagonismo estudantil: reflete o protagonismo dos graduandos no processo de organização interna e processos decisórios sobre os rumos do projeto/pautas/frentes de atuação. Destaque -se que muitas AJUPs estão institucionalmente ligadas à alguma IES, pública ou privada. Nesses casos, há uma relação de orientação docente necessária ao vínculo institucional.

Na prática, no entanto, nem todas as assessorias possuem de fato uma “orientação”. Durante seu período de existência o CAJU contou com a orientação de diversos professores, sem que, no entanto, uma relação orgânica e de colaboração mútua tenha sido estabelecida. Isso decorre não somente da escassa conexão temática entre os professores/as da Faculdade de Direito da UFC para com as temáticas trabalhadas pelo grupo, como também da resistência às hierarquias organizacionais no âmbito deliberativo do projeto. Ainda assim, a relação de orientação sempre esteve estabelecida em maior ou menor medida com os advogados e advogadas populares, membros de ONGs e escritórios de direitos humanos. Ora numa relação



mais próxima, ora numa ralação de geração de demandas. A afinidade entre os temas abordados no exercício da advocacia popular é, pois, essencial para que na figura das advogadas se projete confiança.

## 5. Considerações finais

A assessoria jurídica popular (AJP) é, portanto, uma forma de exercício da advocacia que vai para além dos limites expressos no exercício usual da profissão. Voltada ao acompanhamento e atendimento de comunidades ou sujeitos coletivos em situação de precarização do acesso à justiça e direitos fundamentais, que se encontram comumente em condições de hipossuficiência financeira. Nasce com propósitos relacionados em sua essência a parcialidade política. Comprometidos com os “esfarrapados do mundo”, os ajupianos com eles sofrem e, sobretudo, com eles lutam, como alude Paulo Freire, um dos cânones teórico-políticos orientadores da atuação da assessoria jurídica popular.

O eixo urbano se apresenta como um dos mais caros ao CAJU, bem como a muitas AJUPs. No presente, principalmente em razão da época de revisão do plano, é a pauta que mais demanda atenção do projeto e, conseqüentemente, aquela em que há mais dificuldades. A ciclicidade dos membros é dinâmica, de um modo que a cidade não acompanha. Dessa forma, é comum que o projeto perca os acúmulos gerados por um membro quando este sai.

O reconhecimento de haver maior conhecimento por parte de alguns membros em relação a outros não configura um desrespeito ao princípio da horizontalidade, posto que há espaço de expressão e consideração a todos os ajupianos durante deliberações. É simplesmente natural que aquelas com mais experiências possuam mais conhecimento sobre as pautas de atuação.

A situação dos professores, é possível observar, não segue a mesma lógica. Possíveis acúmulos adquiridos por estes podem continuar alimentando o grupo, sem que este sofra grandes faltas com a saída de um membro. Um contato mais próximo com os orientadores poderia ser uma forma de suprir ou diminuir essa falta, bem como de enriquecer e qualificar a prática ajupiana.

No entanto, em algumas ajups é possível identificar resistência em manter relações mais próximas com seus orientadores, talvez por uma barreira de interpretação do princípio do protagonismo estudantil. As figuras de referências dos ajupianos tendem a ser advogados de



escritórios de direitos humanos com quem trabalham ou outros profissionais que compartilham a mesma atuação. A problemática está na ausência de prática ajupiana

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ana Gabriella de Souza; AZEVEDO, André Luiz Barreto; VALENÇA, Manuela Abath. **Sobre a atuação das assessorias jurídicas populares junto aos movimentos sociais e às organizações populares.** UFPE, ano desconhecido.

BRASIL, Amíria Bezerra. CAVALCANTI, Emanuel Ramos. CAPASSO, Marcelo Mota. **A mercantilização do espaço urbano em Fortaleza: instrumentos urbanísticos como meio de promoção de negócios imobiliários em detrimento da democratização do espaço urbano [...].** [S. l.: s. n.]. ENANPUR, São Paulo, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/lorena/Documents/direito/CAJU/1659-Texto%20do%20artigo-6513-1-10-20190501.pdf.> Acesso em: 2 jan. 2020.

CAMPILONGO, Celso; PRESSBURGER, Miguel. **Discutindo a assessoria popular.** Rio de IACOVINI, Victor. **PLANO SEM PROJETO (PDP-FOR) E PROJETO SEM PLANO (VLT PARANGABA/MUCURIBE): DESCAMINHOS DA POLÍTICA URBANA EM FORTALEZA, CE.** Monografia (Bacharelado em geografia) - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, [S. l.], 2013. Janeiro: apoio jurídico popular: FASE, 1991.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: MARICATO, E.; VAINER, C.B.; ARANTES, O. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTEZUMA, Talita de Fátima Pereira Furtado. **Avaliação de impacto ambiental e seus desafios na tutela do meio ambiente sociocultural: uma análise de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos em Fortaleza-CE.** Acesso à terra e Direitos Humanos. Edições UFC, Fortaleza, 2016.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: Para compreender....** Rio de Janeiro: Ibm, 2001.

PINHEIRO, Valéria. IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **Conflitos e Ambiguidades na Experiência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.** Acesso à terra e Direitos Humanos. Edições UFC, Fortaleza, 2016.

RIBAS, Luiz Otávio. **Assessoria jurídica popular universitária e educação popular em direitos humanos com movimentos sociais.** UFSC, ano desconhecido.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Ética, Cidadania, e Direitos Humanos: A Experiência Recente da Constituinte no Brasil.** Revista dos Estudantes de Direito da Universidade Federal de Brasília, 1ª Edição, Outubro de 1996.