



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ARILENA NOBRE GOIS

**PARA ALÉM DO PAPEL DA CASA: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM**

FORTALEZA

2024

ARILENA NOBRE GOIS

PARA ALÉM DO PAPEL DA CASA: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre.
Área de concentração: Avaliação de Políticas
Públicas.

Orientadora: Prof^a Dra. Roselane Gomes
Bezerra.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N671p Nobre Gois, Arilena.
Para além do papel da casa: : Uma avaliação da implementação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim / Arilena Nobre Gois. – 2024.
161 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra..

1. Propriedade privada . 2. Direito à moradia. 3. Avaliação da política de regularização fundiária urbana. I. Título.

CDD 320.6

ARILENA NOBRE GOIS

PARA ALÉM DO PAPEL DA CASA: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas
Públicas da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre. Área de concentração: Avaliação de
Políticas Públicas.

Aprovada em 29/11/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^ª Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^º Dr^º Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª Dr^ª Neiara de Moraes Bezerra
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Ao Eduardo pela serenidade em meio à
turbulência, ao Gustavo pela agitação em meio
a calmaria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por abrir os meus caminhos e me conceder a força necessária para superar as adversidades.

Expresso minha gratidão a todos que contribuíram para este trabalho, direta ou indiretamente. Reconheço que não foi uma jornada fácil, e sou profundamente grata pela ajuda de cada um.

Aos meus pais, pela orientação constante, aprendi que, embora as raízes do estudo possam ser amargas, os frutos colhidos são doces. O apoio de vocês foi fundamental para minha trajetória acadêmica e profissional.

Ao meu esposo, Eduardo, cuja serenidade tem sido meu porto seguro em tempos desafiadores. Sua calma e presença constante foram indispensáveis ao longo desta jornada.

Ao meu filho, Gustavo, minha maior motivação e razão da minha luta diária, especialmente durante todo o processo de construção da minha vida acadêmica. A alegria que você traz à minha vida é a força que impulsiona cada passo nesta caminhada.

À minha orientadora, professora Roselane Gomes Bezerra, sou profundamente grata pela paciência e pelos conhecimentos transmitidos, que guiaram meu aprendizado e foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas do Departamento de Integração Acadêmica e Tecnológica da Universidade Federal do Ceará, agradeço pelo apoio e torcida desde a elaboração do projeto até a conclusão deste mestrado.

Ao Etecs, escritório de tecnologia social, projeto de extensão da Universidade Federal do Ceará, por me incentivar a pensar além dos muros da Universidade.

Aos professores, Neira de Moraes Bezerra e Gil Célio de Castro Cardoso, agradeço por aceitarem o convite para compor a banca examinadora e pelas valiosas contribuições durante a qualificação da dissertação.

À comunidade Marrocos, representada pela associação dos moradores da comunidade, meu agradecimento por me acolher tão bem e por me ajudar a compreender um território tão cheio de complexidades e desafios.

Aos meus irmãos, por acreditarem em meu potencial, mesmo nos momentos em que eu própria duvidava. Sua confiança e apoio inabaláveis foram como um farol, guiando-me além das minhas incertezas.

Às minhas sobrinhas, Giovana e Júlia, pela alegria que trouxeram aos meus sábados durante esta jornada.

Aos meus amigos e colegas de turma, pelo incentivo e inspiração. O elevado nível de cada um de vocês despertou em mim a determinação de dar o meu melhor na realização deste mestrado.

À UFC, por tudo o que vivi durante o Mestrado Profissional, destacando as alegrias, os desafios e as oportunidades que testaram e fortaleceram minha resiliência.

Por fim, agradeço a mim por suportar o processo visando sempre o propósito.

Pode haver uma janela alta de onde eu veja o céu e o mar, mas deve haver um canto bem sossegado em que eu possa ficar sozinho, quieto, pensando minhas coisas, um canto sossegado onde um dia eu possa morrer. (Rubem Braga - A casa, 1957)

RESUMO

O objetivo deste estudo é avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana, investigando a aplicação desse instrumento na comunidade de Marrocos, situada na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim em Fortaleza/CE. A política tem como marco legal a Lei Federal nº 13.465/2017, que estabelece diretrizes nacionais, reguladas e fiscalizadas também por esferas estaduais e municipais. O estudo investigou o direito à moradia e o senso de pertencimento ao lugar, considerando os princípios da propriedade privada e sua função social. A pesquisa destacou a evolução do conceito de propriedade privada ao longo do tempo e propôs discutir o direito à propriedade no contexto da política de regularização fundiária, analisando os fatores que a condicionam. Foram consideradas a Lei Federal nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana, e a Lei Municipal nº 334/2020 como marcos regulatórios. A metodologia adotada incluiu a análise desses marcos legais, além de trajetórias, planos históricos e publicações oficiais de órgãos institucionais e de pesquisa relevantes. Quanto aos procedimentos metodológicos buscou-se pesquisa bibliográfica e documental, além da aplicação de formulário semi estruturado de pesquisa, a fim de construir a trajetória institucional. O trabalho é estruturado a partir da abordagem qualitativa, com aporte quantitativo eventual, com base no paradigma da avaliação em profundidade, destacando alguns eixos, tais como: i) Análise de conteúdo, que busca contextualizar os marcos normativos e documentais da política, além de suas bases conceituais ii) Análise de contexto, incorporando dados levantados junto à pesquisa. iii) Trajetória institucional da política, por meio de narrativas de atores que atuaram na implementação da política desde a sua criação até os dias atuais. iv) Espectro territorial/temporalidade, por meio da comparação do objetivo da política com a especificidade local e sua historicidade. (RODRIGUES, 2016). A abordagem proposta por Rodrigues é complementada pela perspectiva da avaliação experiencial de Lejano, que enfatiza a experiência e a avaliação dos indivíduos afetados pela política de regularização fundiária urbana. Nesse sentido, buscou-se compreender as percepções, sentimentos e vivências das pessoas diretamente envolvidas ou impactadas por essa política pública. Conclui-se que, embora a política de regularização fundiária urbana tenha avançado na comunidade de Marrocos, ainda há necessidades de melhorias, especialmente em relação à infraestrutura essencial, como saneamento básico e fornecimento de energia elétrica. Neste contexto, é crucial uma maior atenção aos serviços públicos prestados à população local.

Palavras - chaves: propriedade privada; direito à moradia; avaliação da política de regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

The objective of this study is to evaluate the implementation of the urban land regularization policy, investigating its application in the Marrocos community, located in the Special Area of Social Interest (ZEIS) in Bom Jardim, Fortaleza/CE. The policy has as its legal framework Federal No. 13.465/2017, which sets national guidelines, regulated and supervised by state and municipal authorities. The study investigated the right to housing and the sense of belonging to the place, considering the principles of private property and its social function. The research highlighted the evolution of the concept of private property over time and proposed to discuss the right to property in the context of land regularization policy, analyzing the factors that condition it. Federal Law No. 13,465/2017, which deals with urban land regularization, and Municipal Law No. 334/2020 were considered as regulatory frameworks. The adopted methodology included an analysis of these legal frameworks, along with historical plans, trajectories, and official publications from relevant institutional and research bodies. As for the methodological procedures, bibliographic and documentary research was sought, in addition to the application of a semi-structured research form, in order to build the institutional trajectory. The work is structured based on a qualitative approach, with occasional quantitative input, based on the paradigm of in-depth evaluation, highlighting some areas, such as: i) Content analysis, which seeks to contextualize the normative and documentary frameworks of the policy, in addition to its conceptual bases. ii) Context analysis, incorporating data collected from the research. iii) Institutional trajectory of the policy, through narratives of actors who have acted in the implementation of the policy from its creation to the present day. iv) Territorial spectrum/temporality, through the comparison of the objective of the policy with the local specificity and its historicity. (RODRIGUES, 2016). The approach proposed by Rodrigues is complemented by Lejano's experiential evaluation perspective, which emphasizes the experience and assessment of individuals affected by the urban land regularization policy. In this regard, the study aimed to understand the perceptions, feelings, and experiences of individuals directly involved in or impacted by this public policy. The study concludes that, although the urban land regularization policy has made progress in the Marrocos community, there are still areas in need of improvement, particularly in essential infrastructure such as basic sanitation and electricity supply. In this context, greater attention to the public services provided to the local population is crucial.

Keywords: private property; right to housing; evaluation of urban land regularization policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de densidade populacional do município de Fortaleza/CE.....	29
Figura 2 - Mapa de localização da ZEIS Bom Jardim.....	32
Figura 3 - Imagem da delimitação da área objeto do estudo da comunidade Marrocos.....	33
Figura 4 - Imagem da delimitação da área objeto do estudo da comunidade Marrocos.....	34
Figura 5 - Mapa da poligonal da comunidade Marrocos.....	35
Figura 6 - Organograma dos marcos regulatórios da política de regularização fundiária urbana.....	83
Figura 7 - Mapa de Macrozoneamento - Zona de Requalificação Urbana 2 - ZRU 2.....	88
Figura 8 - Mapa da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 1.....	90
Figura 9 - Mapa de fragilidade ambiental na ZEIS do Bom Jardim.....	91
Figura 10 - Primeira visita à comunidade Marrocos.....	97
Figura 11 - Caminhada pela comunidade Marrocos.....	97
Figura 12 - Aplicação dos questionários - agentes públicos.....	99
Figura 13 - Aplicação dos questionários - moradores.....	107
Figura 14 - Melhorias habitacionais - Banheiros.....	112
Figura 15 - O olhar do pesquisador - Saneamento básico.....	126
Figura 16 - O olhar do pesquisador - Energia elétrica.....	128
Figura 17- O olhar do pesquisador - Drenagem das vias.....	130
Figura 18- O olhar do pesquisador - Entorno da lagoa do Marrocos.....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Sexo dos moradores participantes.....	108
Gráfico 2 - Nível de escolaridade dos moradores participantes.....	109
Gráfico 3 - Melhorias habitacionais - Banheiros.....	111
Gráfico 4 - Participação nas mobilizações sociais sobre REURB.....	114
Gráfico 5 - Tipo de moradia.....	115
Gráfico 6 - Tempo de moradia.....	116
Gráfico 7 - Moradores COM familiares próximos à comunidade.....	118
Gráfico 8 - Moradores SEM familiares próximos à comunidade.....	118
Gráfico 9 - Tempo para ser implementada.....	119
Gráfico 10 - Serviços públicos citados para melhoria.....	120
Gráfico 11 - Esgoto sanitário.....	122
Gráfico 12 - Energia elétrica.....	123
Gráfico 13 - Índice de satisfação da infraestrutura essencial.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diagnóstico dos agentes públicos.....	98
Quadro 2 - Conhecimento sobre a Lei 334/2022 e a contribuição do PIRF.....	100
Quadro 3 - Expectativas quanto à implementação da política de REURB.....	102
Quadro 4 - Participações de mobilizações sociais.....	105
Quadro 5 - Qualidade do serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto.....	124
Quadro 6 - Qualidade do serviço de coleta de lixo e rede de energia elétrica.....	127
Quadro 7 - Serviço de drenagem das vias.....	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual do nível de ocupação.....	110
Tabela 2 - Relação da quantidade de moradores nas UH.....	110
Tabela 3 - Relação sobre o conhecimento da REURB.....	112
Tabela 4 - Quantidade de entrevistados que possuem familiares próximos à comunidade....	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIC	Boletim de Informações Cadastrais
CCBJ	Centro Cultural do Bom Jardim
CETREDE	Centro de Treinamento e Desenvolvimento
EC	Estatuto da Cidade
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMC	Instituto Maria do Carmo
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
OSC	Organização da Sociedade Civil
PLHISFor	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB - E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SIMDA	Sistema de Monitoramento Diário de Agravos
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	21
3	COMPREENDENDO O TERRITÓRIO.....	27
4	CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E AS CATEGORIAS ANALÍTICAS.....	36
4.1	Propriedade privada e a “recente” concepção de função social.....	49
4.2	Direito à Moradia nas zonas periféricas: Uma análise crítica.....	55
4.3	Reflexões sobre o Sentido de Pertencimento ao Lugar e ao Território.....	66
5	SOB A PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO DE CONTEÚDO, CONTEXTO E TRAJETÓRIA E ESPECTRO TERRITORIAL/TEMPORAL.....	72
5.1	Marcos Legais.....	73
5.2	Planos e normativos do município de Fortaleza a partir de 2019.....	80
6	O CAMPO FALA: A AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA... 	86
6.1	A comunidade de Marrocos.....	86
6.2	Técnicas metodológicas de avaliação - combinação de métodos.....	93
6.3	Análise dos Resultados e Reflexões Críticas.....	98
7	CONCLUSÃO.....	133
	REFERÊNCIAS.....	136
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA: AGENTES PÚBLICOS QUE ESTÃO PROMOVENDO A POLÍTICA DE REURB.....	138
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA: APLICADOS AOS MORADORES DA COMUNIDADE DE MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM.....	145
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE CHECKLIST: PELA VISÃO DO PESQUISADOR APLICADOS DA COMUNIDADE DE MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM.....	153
	ANEXO A- PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DA REURB NA	

COMUNIDADE DE MARROCOS.....	155
ANEXO B - BIC - BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS.....	156
ANEXO C - BIC - BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS.....	157
ANEXO D - BIC - BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS.....	158
ANEXO E - SETOR 1 - MAPEAMENTO MODALIDADE	
SETORIZAÇÃO - REURB.....	159
ANEXO F - SETOR 2 - MAPEAMENTO MODALIDADE	
SETORIZAÇÃO - REURB.....	160
ANEXO G - SETOR 3 - MAPEAMENTO MODALIDADE	
SETORIZAÇÃO - REURB.....	161

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização das cidades brasileiras tem por aspecto principal a desigualdade social, que, no contexto das cidades, assume a forma de um espaço segregado, criando zonas centrais com acesso a infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos, ao mesmo tempo em que produz zonas periféricas que não possuem acesso às mesmas qualificações ou mesmo o tem apenas de forma limitada. Isso faz com que existam duas realidades sociais e morfologias distintas e, por vezes, até antagônicas. É fato que a falta de planejamento urbano, atrelada a uma política econômica concentrada na desigualdade social e exclusão, materializou-se em uma cidadania¹ destinada a uma pequena parcela da população.

Nesse contexto, Darcy Ribeiro, em seu livro *O POVO BRASILEIRO* (1995) aborda que, por mais que a superfície da realidade brasileira tenha se transformado consideravelmente, a estrutura de classes pouco mudou. Ribeiro pontua que toda estratificação social se exacerba no país devido ao antagonismo classista, fazendo com que as distâncias sociais sejam mais intransponíveis que as diferenças raciais. Para isso, é importante analisar alguns aspectos significativos de território e lugar, bem como os lugares onde vivem e por onde transitam figuras pertencentes a classes sociais do objeto de estudo.

Assim, Valendo-se das análises de Darcy Ribeiro e dos aspectos de formação social do Brasil por Gilberto Freyre em *CASA GRANDE E SENZALA* (1978), podemos observar princípios fundamentais relacionados ao processo de colonização e suas consequências na formação do povo brasileiro, refletidos nos espaços urbanos. Freyre, 1978 destaca a presença de antagonismos e contradições ao longo desse processo, ressaltando que a formação brasileira é marcada por uma busca constante de equilíbrio entre diversos elementos, como cultura européia, indígena e africana, além de diferentes dinâmicas econômicas e sociais. Esses antagonismos, principalmente entre senhores e escravos, ainda ecoam na sociedade contemporânea, influenciando estruturas sociais, relações raciais e diversidade cultural.

A miscigenação, a dispersão da herança, a mobilidade social e outras características singulares do Brasil, mencionadas por Freyre, contribuem para a complexidade da identidade nacional. Compreender essa complexidade é crucial para analisar as dinâmicas

¹ A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que quer dizer cidade. Na Grécia antiga, considerava-se cidadão aquele nascido em terras gregas. Em Roma a palavra cidadania era usada para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer. Juridicamente, cidadão é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado. Em um conceito mais amplo, cidadania quer dizer a qualidade de ser cidadão, e consequentemente sujeito de direitos e deveres.

territoriais em espaços urbanos, onde a cidade real muitas vezes contrasta com a cidade legal. Enquanto a cidade legal representa a visão idealizada das políticas públicas, garantindo direitos como habitação digna e acesso democrático aos espaços públicos, a cidade real revela a exclusão e a invisibilidade de áreas marginalizadas.

Nesse sentido, retomando a análise de morfologias e espaços antagônicos, em especial, nas grandes metrópoles do Brasil, a marca é de forte exclusão, onde a cidade real se sobrepõe à cidade legal. A cidade legal é aquela que existe no plano jurídico, nos marcos regulatórios, no conteúdo da política pública que prevê antecipadamente habitação, dignidade, moradia, usufruto de espaços públicos de forma democrática e igualitária. Já na cidade real, temos a invisibilidade, a presença de morfologias de território esquecidas em detrimento daqueles espaços onde ocorre o desejo e interesse. Nesses espaços pode-se verificar que o acesso à moradia, no sentido amplo do Direito, atende somente uma parcela seletiva e restrita da população.

Dito isto, o surgimento de assentamentos informais precários nas cidades, as conhecidas favelas ou loteamentos irregulares, é um fenômeno recorrente na formação do espaço urbano brasileiro. Esse fenômeno gera um grave problema habitacional, resultante da falta ou da inadequação de moradias para as populações vulneráveis, o que torna urgente e necessária a tomada de medidas para a redução dos déficits que ocorrem em todo o país, além da carência de infraestrutura essencial e serviços públicos.

De acordo com Bonduki (2004), entre as décadas de 1960 e 1980, as políticas nacionais de habitação tinham como prioridade a eficácia da produção habitacional em série e em grande escala procurando atender aos números do déficit habitacional, mas sem conseguir se adequar às necessidades dos moradores.

Tomando, por exemplo, um dos principais programas habitacionais vigentes na atualidade, o Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, observa-se que por meio dele ainda são produzidos grandes empreendimentos com os mesmos problemas de habitabilidade que seus antecessores, priorizando a quantidade de moradias, em detrimento da qualidade habitacional das unidades e da oferta de infraestrutura urbana.

Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor, 2012), o município de Fortaleza abriga diversos assentamentos precários, sendo que o incrível número de 41,1% da população reside neles, ocupando, no entanto, somente 11% do território.

Alguns destes assentamentos estão localizados em áreas centrais e/ou infraestruturadas da cidade, onde ainda há a oferta de pequenos lotes vazios ou subutilizados,

que por característica possuem uma tendência de ocupação voltada para habitação, viabilizando a consolidação da população nessas áreas. Levando em consideração que os dados são de 2012, vale ressaltar que esses números podem ser bem maiores atualmente.

Assim, com base nos dados do PLHISFor (Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, 2012), buscamos analisar e responder à seguinte pergunta/problema: Como os princípios consagrados na Constituição Federal, como o direito à moradia, à dignidade e à propriedade, estão sendo implementados em Fortaleza/CE para atender às necessidades da população de baixa renda?

Nesse sentido, pontuamos que o habitar legal traz para a sociedade inúmeros benefícios, como o reconhecimento dos direitos reais aos ocupantes dos imóveis, lhes conferindo segurança jurídica, o ingresso de cada núcleo formal regularizado na economia formal, gerando receita; e a indução de ações de desenvolvimento econômico e ordenação do espaço com sustentabilidade fiscal.

Vale ressaltar também, que com a regularização as famílias passam a ter segurança na compra e na venda do imóvel, já que a transferência poderá ser realizada em cartório; possibilidade de aquisição de crédito bancário para financiamentos; e habilitação para inscrição em programas habitacionais, por exemplo. Outro fator que podemos destacar é que para o município ocorre a dinamização da economia, atualização da base cadastral nas prefeituras, aumento da renda, inclusive por meio da captação de tributos, e, é lógico, crescimento urbano ordenado, que por si só tem extrema relevância em aspectos como saúde e segurança pública.

Sob uma perspectiva urbana, o crescimento caótico das grandes cidades e o rápido aumento populacional no Brasil resultaram em uma série de desafios estruturais. A falta de regulamentação jurídica específica para determinados assuntos, juntamente com a desconexão entre as normas existentes e a realidade atual, não apenas impede a efetivação do direito social à moradia, mas também gera impactos adversos significativos no ordenamento territorial, mobilidade urbana, meio ambiente e saúde pública.

Essa dissertação também tem como proposta compreender as mudanças ocorridas nesse espaço ao longo dos anos, com o objetivo de investigar como, por meio das dinâmicas espaciais, se configurou ou não o processo da regularização fundiária urbana no limite do território da comunidade Marrocos.

Objetivo Geral

Tendo estabelecido como objetivos de estudo os instrumentos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), bem como alguns instrumentos urbanísticos e legislações

pertinentes, tem-se como objetivo geral: Avaliar como está ocorrendo a implementação do instrumento de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim em Fortaleza/CE.

Objetivos específicos

Do objetivo geral, foram gerados 3 (três) objetivos específicos, sendo eles:

1. Definir, com base nas três categorias analíticas da política de regularização fundiária urbana - propriedade privada e sua função social, direito à moradia e o senso de pertencimento ao lugar/território -, a evolução do conceito de propriedade privada;
2. Analisar, por meio da reflexão sobre o conteúdo e o contexto da política pública de regularização fundiária urbana, a trajetória dessa política desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com destaque para os artigos 182 e 183;
3. Desenvolver um instrumental de pesquisa de campo destinado a avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana na área de estudo, utilizando do levantamento social e geoespacial.

Este estudo justifica-se, portanto, pela importância de verificar, primeiramente, se o processo de regularização fundiária no município de Fortaleza-CE na comunidade de Marrocos no bairro Bom Jardim é existente e se é implementado nos núcleos urbanos informais. Após a análise dessas condicionantes, o segundo aspecto a ser estudado é o embasamento legal proporcionado pela Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 182 e 183. Tal análise é conduzida com o objetivo de garantir o respeito à dignidade humana e a proteção do direito de propriedade. Por último, busca-se uma verificação contextual da atuação do Estado no que concerne à implementação e gestão de políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social.

Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos, este trabalho foi estruturado em seis capítulos, além da introdução e da conclusão, cujos conteúdos principais são brevemente descritos a seguir.

O capítulo 2 - Compreendendo o território - tem como objetivo entender os aspectos urbanísticos de acordo com o plano diretor do município de Fortaleza, analisando a área na qual a comunidade está inserida.

O capítulo 3 - Metodologia da pesquisa - Método - visa compreender que processo envolve a adoção de métodos capazes de garantir a complementação e a consistência

das conclusões alcançadas, sempre ancorados em uma base teórica sólida e em dados empíricos, sustentando-se na verificação de uma ou mais hipóteses.

O capítulo 4 - Fundamentação Teórico - Conceitual - destacamos a evolução do conceito de propriedade privada, à luz das três categorias analíticas da política de regularização fundiária urbana: propriedade privada e sua função social, direito à moradia, e o senso de pertencimento ao lugar/território.

No capítulo 5 - Análise dos marcos legais - é dedicado à análise da trajetória da política de regularização fundiária urbana desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com especial atenção aos artigos 182 e 183. Neste capítulo, reflete-se sobre o conteúdo e o contexto dessa política pública, buscando compreender sua evolução e os desafios enfrentados ao longo do tempo.

O capítulo 6 - Desenvolvimento dos instrumentais de pesquisa - esse capítulo é destinado ao desenvolvimento e construção dos instrumentais de pesquisa de campo destinados a avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana na área de estudo, utilizando levantamentos sociais e geoespaciais. Apresenta-se a análise dos questionários semiestruturados, inter-relacionando os resultados obtidos e discutindo suas implicações para a avaliação da implementação da política de regularização fundiária na comunidade de Marrocos.

Por fim, nas conclusões, apresentam-se os principais resultados alcançados com a pesquisa, as limitações do estudo, e sugestões para futuras investigações.

Ao término da dissertação, são apresentados os anexos, que contêm os modelos dos instrumentais utilizados na pesquisa de campo, além de documentos oficiais, formulários (BIC - Boletim de Informações Cadastrais) e mapas fornecidos e utilizados pela equipe de campo da OSC- Organização da Sociedade Civil - Instituto Maria do Carmo. Esses materiais complementam a avaliação realizada.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa busca avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos, focando tanto na atuação dos agentes envolvidos na implementação da política quanto na percepção da própria comunidade sobre o processo de regularização. Para isso, é essencial compreender que o conhecimento gerado por meio de um processo metodológico tem como objetivo explicar e debater um fenômeno, sustentando-se na verificação de uma ou mais hipóteses.

Segundo Minayo, a pesquisa é uma atividade central das ciências, pois está intrinsecamente ligada à indagação e à descoberta da realidade. Trata-se de uma prática teórica contínua, um processo permanente e inacabado que busca se aproximar sucessivamente da realidade, combinando de forma particular teoria e dados (MINAYO, 1993).

No que diz respeito à metodologia adotada, esta pesquisa segue uma abordagem de métodos mistos, caracterizando-se pela coleta simultânea de dados qualitativos e com aporte quantitativos eventuais, conforme proposto por Creswell (2010). A combinação dessas abordagens visa identificar convergências, divergências e possíveis interações entre os dados.

A abordagem qualitativa é empregada para explorar a complexa relação entre os sujeitos envolvidos na pesquisa, tanto os atores que implementam a política quanto os beneficiários dessas ações, em seu contexto real. Essa perspectiva qualitativa permite compreender as percepções, experiências e dinâmicas sociais que moldam a interação entre os indivíduos e o ambiente.

Por outro lado, a abordagem quantitativa se concentra em aspectos mensuráveis da pesquisa, transformando dados em números, que são classificados, analisados e interpretados de acordo com princípios estatísticos. Esse enfoque permite a identificação de padrões e tendências, complementando e reforçando as análises qualitativas, proporcionando uma visão mais ampla e robusta dos fenômenos estudados.

Quanto aos objetivos da pesquisa, esta pode ser classificada como descritiva explicativa, envolvendo pesquisa bibliográfica e entrevistas, além de ser caracterizada como um estudo de caso. A pesquisa descritiva visa descrever as características de um fenômeno, de uma população, ou de estabelecer relações entre variáveis. Já a pesquisa explicativa busca entender o "porquê" dos fenômenos.

Em termos de diretriz metodológica e procedimentos técnicos, a pesquisa seguirá uma abordagem descritiva² dividida em três etapas: **pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo estruturada**. A natureza teórica e empírica do estudo será conduzida por meio de investigação científica e exploratória. A primeira etapa consiste em um resgate histórico, com o objetivo de entender o conteúdo e o contexto da política estudada, bem como o contexto específico da área em questão. A segunda etapa envolve a coleta de dados e informações existentes para fortalecer o diagnóstico em desenvolvimento. Por fim, a

² “[...]Pesquisa Descritiva: “ a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática . Assume, em geral, a forma de levantamento”. Silva & Menezes (2000, p.21)

entender o espaço urbano como um produto social, onde coexistem múltiplas lógicas de uso e apropriação. A compreensão dessas dinâmicas é essencial para abordar os desafios da regularização de áreas informais, uma vez que as relações sociais complexas moldam o espaço urbano.

Henri Lefebvre (1968) adiciona uma camada crítica ao introduzir o conceito de direito à cidade, ressaltando que todos os cidadãos devem ter acesso aos benefícios da vida urbana. Lefebvre critica a mercantilização do espaço urbano e defende uma abordagem que valorize a participação popular e a justiça social na configuração das cidades. Esse conceito é fundamental na análise da regularização fundiária, que, em consonância com as críticas de Maricato e a compreensão do espaço como um produto social proposta por Santos, visa garantir que os moradores de áreas informais possam usufruir plenamente do espaço urbano. A interrelação desses autores proporciona uma base sólida para entender as implicações sociais, econômicas e políticas das políticas de regularização fundiária.

Quanto ao arcabouço técnico, a pesquisa é caracterizada como bibliográfica e documental, utilizando o estudo de caso como metodologia central. De acordo com Vergara (2010), a pesquisa bibliográfica, envolve a releitura de trabalhos já publicados sobre a regularização fundiária urbana, incluindo as obras de Santos, Maricato e Lefebvre, entre outros.

A pesquisa documental complementa essa abordagem, focando em documentos oficiais e legislações que regem a regularização fundiária. Foram analisadas legislações brasileiras relevantes, como a Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana, e a Lei Municipal de Fortaleza nº 334/2022, que regulamenta a regularização urbana no município. Também foram examinados o Plano Diretor Municipal de Fortaleza e o Plano Integrado de Regularização Fundiária na comunidade de Marrocos (PIRFS). Essas leis e planos são fundamentais para compreender o marco regulatório que orienta as políticas de regularização e suas implicações práticas.

Etapas 2 - Pesquisa documental - Delimitação dos marcos legais, planos e programas

A pesquisa documental consistiu no levantamento de dados normativos, portarias, planos e outras informações essenciais que serviram de base para esta pesquisa. Para tanto, foram coletadas informações de órgãos oficiais, como a HABITAFOR (Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza) e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística). Esses dados oficiais foram complementados com conteúdos provenientes de notícias, portarias e reportagens veiculadas pela imprensa local, que abordam temas relacionados a esta dissertação.

No que diz respeito à delimitação dos marcos legais e planos, a pesquisa se concentra na política de regularização fundiária urbana na Comunidade de Marrocos, localizada no bairro Bom Jardim, em Fortaleza. O estudo abrange a evolução da política urbana, o contexto histórico e a trajetória dessa política a partir da Constituição Federal de 1988. A fundamentação teórica é crucial para a avaliação das políticas destinadas à formalização e integração de áreas ocupadas irregularmente nas cidades, com especial ênfase no direito à cidade e no papel do Estado na promoção da justiça social.

Nesta fase, foi realizada uma análise de conteúdo do marco legal da política de regularização fundiária urbana de Fortaleza, com foco na Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022, que regula a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no município. O Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF/2019) da Comunidade de Marrocos também foi analisado, com o objetivo de compreender as atividades desenvolvidas na comunidade durante o processo de implementação da política de regularização fundiária.

Vale destacar que outras normativas relevantes corroboram a compreensão do tema, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Complementar nº 062/2009, que instituiu o Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Para o desenvolvimento deste estudo, foi realizada uma contextualização dos aspectos temporais e dos acontecimentos políticos e sociais que influenciaram as políticas públicas urbanas. Além disso, conduziu-se uma análise detalhada dos instrumentos institucionais que moldam essas políticas. Esse levantamento é fundamental para uma compreensão abrangente e integrada do objeto de avaliação, permitindo uma análise mais profunda e contextualizada das práticas e desafios associados à regularização fundiária.

Etapa 3 - Pesquisa de campo estruturada - Métodos de Coleta, Análise e Estruturação de Dados.

Nesta etapa, foram elaborados questionários semiestruturados para os agentes públicos responsáveis pela implementação da política de regularização fundiária urbana - Apêndice A, com o objetivo de compreender as ações realizadas e os desafios enfrentados no território. Além disso, foi desenvolvido um questionário estruturado para aplicação junto à

população da comunidade - Apêndice B, visando captar como os moradores percebem, participam e esperam pelo processo de regularização fundiária.

A avaliação proposta por Lejano (2012) considera não apenas a análise dos resultados da política pública, mas também a construção participativa do processo avaliativo, envolvendo múltiplos atores e suas percepções sobre as ações em andamento. No contexto desta pesquisa, a construção do processo de avaliação passa pela coleta de informações dos agentes públicos e dos moradores da comunidade de Marrocos, buscando uma visão integrada dos desafios e das potencialidades da política de regularização fundiária urbana. Lejano enfatiza a importância da avaliação como um instrumento de aprendizagem, no qual os dados coletados não apenas mensuram o sucesso da política, mas também contribuem para a reconfiguração das práticas e a melhoria das políticas públicas em questão.

Para os agentes públicos, o objetivo foi coletar informações sobre as estratégias adotadas para a execução da política de regularização fundiária, os desafios enfrentados durante o processo e a avaliação das ações em andamento. Destaca-se que a coleta de dados forneceu uma visão aprofundada das práticas institucionais e dos obstáculos encontrados na implementação da política, permitindo uma análise mais detalhada da eficácia e eficiência das ações promovidas pelo poder público. Foram abordados aspectos como a estrutura e o vínculo dos profissionais envolvidos, com informações sobre a composição da equipe e suas responsabilidades. Além disso, investigou-se o nível de conhecimento dos agentes sobre a política de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e a Lei Municipal nº 334/2022, essencial para a correta aplicação das diretrizes e o sucesso da regularização fundiária.

As expectativas dos agentes públicos em relação à Lei e à política também foram analisadas, buscando entender como a legislação e as diretrizes influenciam o processo de regularização e quais resultados são esperados. Por fim, um diagnóstico das percepções dos agentes sobre os avanços realizados, os desafios enfrentados e as áreas que necessitam de melhorias foi realizado para identificar pontos fortes e fracos na aplicação da política e desenvolver recomendações para otimizar o processo.

Para os moradores da Comunidade de Marrocos, os formulários semiestruturados buscaram captar uma visão abrangente da experiência da comunidade com a política de REURB. Inicialmente, foi avaliado o grau de familiaridade dos residentes com a política, incluindo a Lei nº 334/2022 e seus objetivos e diretrizes. A pesquisa investigou também o nível de envolvimento dos moradores no processo de regularização, identificando como a comunidade participa das iniciativas e em quais fases do processo estão engajados. Além disso, foi examinada a percepção dos moradores sobre seu vínculo com o território e a

sensação de pertencimento à comunidade, buscando entender como a regularização fundiária pode impactar a relação dos residentes com o local onde vivem e a apropriação do espaço.

A satisfação com as ações implementadas pela política de REURB também foi avaliada, verificando a aceitação da política e a satisfação com as mudanças introduzidas. Um diagnóstico social dos entrevistados forneceu informações sobre as condições de vida, ocupação e outras características sociais relevantes da população. Por fim, foram coletadas as expectativas dos moradores em relação à implementação da política, identificando esperanças e preocupações sobre os impactos da regularização fundiária em suas vidas e no território.

Destaca-se que a perspectiva avaliativa de Lejano sugere que a avaliação não deve ser vista como uma atividade isolada, mas como um processo contínuo e iterativo, que contribui para o fortalecimento das práticas e para a adaptação das políticas à realidade social. Dessa maneira, ao realizar diagnósticos das percepções dos agentes e dos moradores, a pesquisa visa gerar clareza que, além de descrever a situação atual, ofereçam subsídios para a melhoria do processo de regularização fundiária e a transformação das práticas institucionais, alinhando-se à proposta de Lejano de avaliação como um processo de aprendizagem e aperfeiçoamento contínuo.

3 COMPREENDENDO O TERRITÓRIO

A comunidade de Marrocos está inserida na ZEIS do Bom Jardim, uma área periférica do município de Fortaleza, pertencente à Secretaria Regional V, com uma população estimada de aproximadamente 596.987 habitantes. Segundo dados do último Censo (2022), tratados pelo sistema de monitoramento diário de agravos (SIMDA), o Bom Jardim possui cerca de 41.627 habitantes em seu território. Dito isto, com o objetivo de avaliar a implementação da política de regularização fundiária de interesse social, escolhi a comunidade de Marrocos, uma área de ZEIS no Bom Jardim.

De acordo com a legislação do Plano Diretor de Fortaleza (2009), a maior parte do bairro Bom Jardim está zoneada como Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2). O art. 95 da Lei Complementar nº 062, de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, prevê que: "A Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2) caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários, destinando-se à

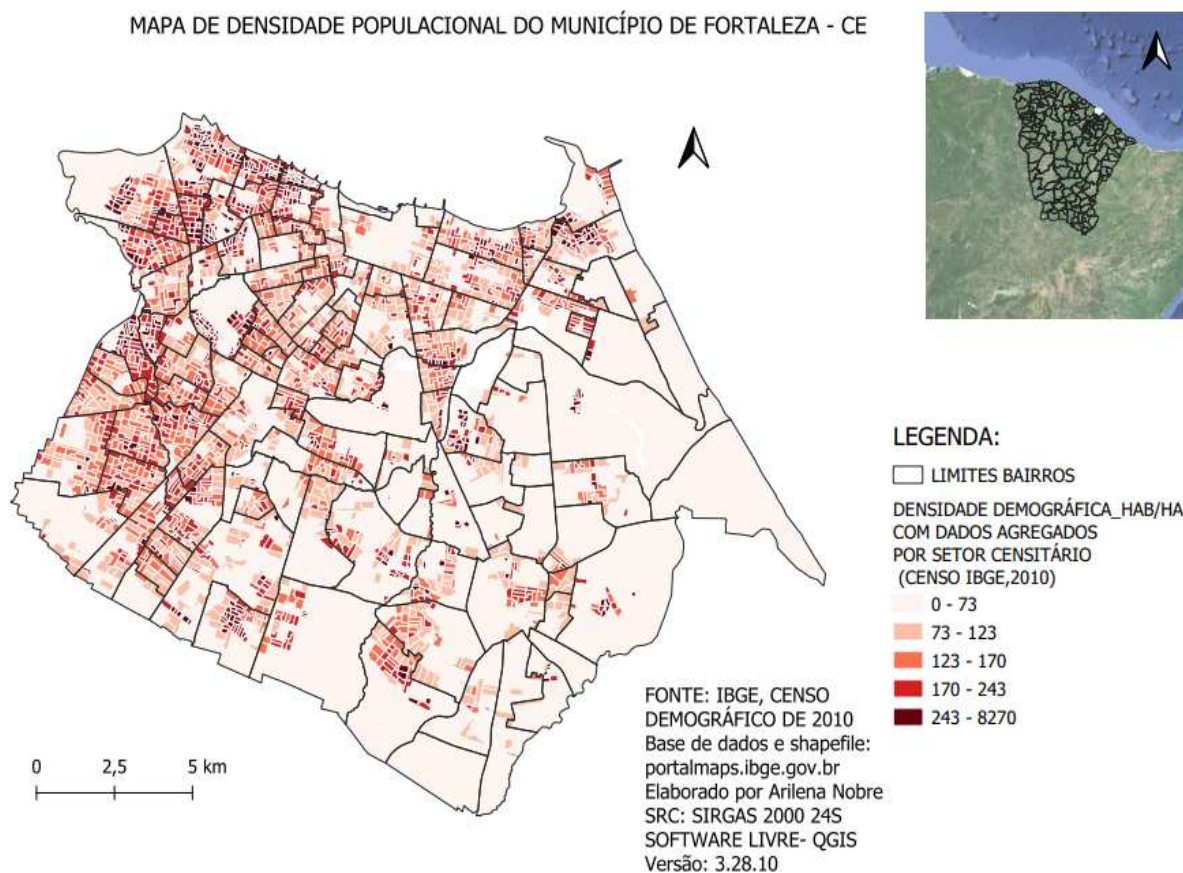
requalificação urbanística e ambiental e à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade."

O processo de desenvolvimento e crescimento das cidades no Brasil é caracterizado pela migração massiva da população rural para os centros urbanos, resultando em um crescimento caótico permeado pela exclusão social. As políticas públicas voltadas para a habitação revelam-se inadequadas para lidar com a crescente demanda da população de baixa renda, levando a ocupações informais em áreas públicas e privadas, incluindo locais de risco, como margens de rios e encostas. Essa situação acentua consideravelmente os perigos associados a desastres, evidenciando a urgência de medidas mais eficazes e abrangentes.

Em Fortaleza, a realidade segue um padrão semelhante. De acordo com os dados preliminares do Censo 2022, a capital firma-se como a quarta maior capital do Brasil e a primeira maior na Região Nordeste em termos populacionais, ultrapassando Salvador. Fortaleza(Ce): 2.428.678 habitantes; Salvador (Ba): 2.418.005 habitantes. Fonte: IBGE, 2022.

O rápido crescimento populacional frequentemente resulta na alocação desigual de recursos e atenção por parte do poder público, priorizando alguns espaços em detrimento de outros que podem ser negligenciados. Essa disparidade muitas vezes leva à formação de núcleos urbanos informais e áreas com densidades demográficas mais altas ao longo do território, como evidenciado em determinados bairros da capital cearense. A análise dos dados consolidados do IBGE 2010 nos permite visualizar o mapa de densidade demográfica para o município de Fortaleza/CE, destacando esses padrões e desigualdades no desenvolvimento urbano mostrado na figura 1.

Figura 1 - Mapa de densidade populacional do município de Fortaleza/CE.



MAPA 01. MAPA DE DENSIDADE POPULACIONAL - CENSO DEMOGRÁFICO - 2010

Fonte: Base de dados e shapefile: portalmaps.ibge.gov.br. (IBGE, 2010)

Elaborado pela autora software livre - QGIS - VERSÃO:3.28.10

O mapa acima foi elaborado utilizando o programa QGIS, um software livre, como base de dados o shapefile disponível no site do IBGE, referente aos setores censitários³ do Censo, 2010. O objetivo desta elaboração é contribuir para uma análise dos cenários urbanos em escala local.

Nesse mapa, é possível identificar bolsões de densidade demográfica em alguns bairros periféricos e em áreas de ocupações informais, onde frequentemente o crescimento urbano ocorreu de forma desordenada, devido à falta de planejamento urbano adequado. Especialmente em regiões com concentração de habitações informais ou ocupações irregulares, tais áreas frequentemente surgem devido à escassez de acesso a moradias formais

³ Setores censitários são unidades geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a realização do censo demográfico e outras pesquisas estatísticas. Cada setor censitário é uma área delimitada que abrange uma determinada quantidade de domicílios e população. Esses setores são usados para organizar e facilitar a coleta de dados em áreas urbanas e rurais, permitindo uma análise mais detalhada e precisa da distribuição demográfica e socioeconômica da população. Geralmente, os setores censitários são definidos com base em características geográficas, como ruas, avenidas, bairros ou divisões administrativas, e possuem um código identificador único para fins de referência e análise estatística.

ou à especulação imobiliária, levando as pessoas a ocuparem áreas marginais ou terrenos abandonados.

Essa análise pode fornecer insights importantes sobre padrões de ocupação do solo, desigualdades socioespaciais e necessidades de políticas públicas relacionadas à habitação e ao desenvolvimento urbano. Além disso, pode ajudar na identificação de áreas onde intervenções são mais urgentes, como a implementação de infraestrutura básica, serviços públicos e programas de regularização fundiária.

De acordo com Pequeno (2023), os dados preliminares do Censo 2022 apontam que Fortaleza é o 4º maior município brasileiro e a capital mais densa do país. Ainda segundo Pequeno, os dados recém divulgados do Censo 2022 totalizaram 3.903.945 habitantes na região metropolitana de Fortaleza, indicando que esta reunia 44,4% do total populacional de todo o estado do Ceará. Esse crescimento acelerado combinado com falta e a fiscalização de implantação de políticas públicas de ordenamento territorial ocasiona o que vemos ao longo do território de Fortaleza.

Servindo como um panorama do quadro urbano existente no município, este estudo tem o potencial de servir para a elaboração de prognósticos de tendências, contribuindo para a construção de roteiros de investigação para o futuro. Ao final do trabalho, será possível, a partir de uma base sólida, firmar entendimento no sentido de verificar como a política de regularização fundiária urbana de interesse social está sendo de fato executada no município de Fortaleza/CE, partindo do objeto de estudo escolhido que é a área da comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim.

Diante disto, o objetivo deste trabalho é avaliar a política de regularização fundiária de interesse social a partir da perspectiva de análise de conteúdo, contexto e trajetória; pontuando desde os marcos regulatórios que embasam a política até a sua implementação *in loco*, trazendo uma abordagem a partir da concepção da avaliação experiencial proposta por Lejano da política em estudo.

Antes de aprofundar no cenário local que fundamenta o estudo da política de regularização fundiária urbana, é necessário compreender inicialmente como ocorrem as ocupações e a configuração dos espaços nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁴. Nessas áreas, observa-se que, diante da carência habitacional, a comunidade buscou acessar a

⁴ Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009).

terra de forma precária, sem oficialização ou organização dos padrões urbanísticos, muitas vezes desconsiderando as legislações ambientais e urbanísticas, resultando na formação de núcleos urbanos informais em desacordo com as normas municipais.

Essa situação reflete uma realidade em que a necessidade básica de moradia, expressa na frase de Rubem Braga sobre a busca por "um canto onde eu possa guardar minhas coisas e um dia morrer", transforma-se em um imperativo que leva à ocupação precária do espaço. Esse processo envolve desde a informalidade na posse da terra até a ausência de infraestrutura essencial.

A análise crítica destaca a complexidade das dinâmicas de ocupação urbana em áreas de interesse social, revelando as contradições entre as necessidades urgentes por habitação e as limitações impostas pela falta de regularização fundiária e infraestrutura adequada. Além disso, evidencia a interseção entre questões habitacionais, socioeconômicas e legais que permeiam esses contextos, demandando abordagens integradas e políticas públicas eficazes para tratá-las de maneira abrangente e justa.

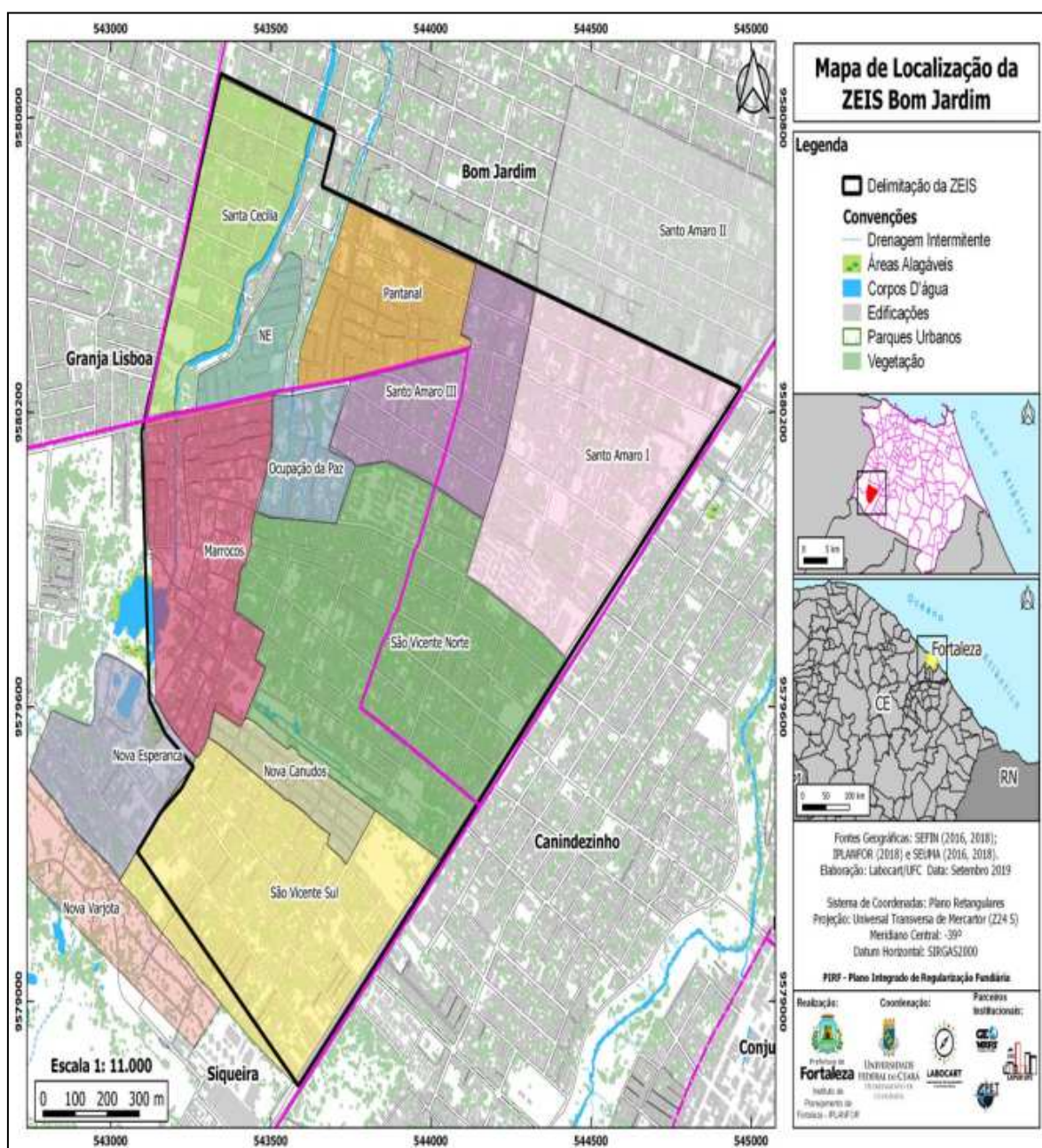
O Plano de Regularização Fundiária do Bom Jardim (PIRF-2019), desenvolvido em parceria com a comunidade, universidades, centros de treinamento e desenvolvimento e a Prefeitura de Fortaleza, teve como objetivo regularizar as áreas reconhecidas como ZEIS, realizando adequações necessárias às normas e parâmetros urbanísticos, ajustando-os à realidade social, cultural, espacial e ambiental das comunidades.

Destaca-se que o plano não fazia concessões quanto à falta de dignidade e precariedade. Enfatizava-se que as propriedades seriam garantidas para as comunidades, os padrões urbanísticos seriam flexibilizados e melhorias habitacionais e urbanísticas seriam implementadas.

Hoje, passados cinco anos desde a elaboração e entrega dos estudos do PIRF do Bom Jardim, é essencial avaliar o estado atual desse processo.

De acordo com o PIRF do Bom Jardim (2019), a ZEIS do Bom Jardim possui uma área total de 2.056.819,96 m², limitada pelas ruas Bom Jesus e Nova Conquista (ao norte), Estrada São José Maurício (ao sul), Avenida Osório de Paiva (a leste) e as ruas Ipiranga, Maria Núbia Queiroz e Alambrado Virgílio Nogueira Paz (a oeste), abrangendo, em sua porção norte, o bairro Bom Jardim e, em sua porção sul, o bairro Siqueira V. Figura 2 - Fonte: (SEFIN 2019).

Figura 2 - Mapa de localização da ZEIS Bom Jardim



Fonte: SEFIN - Fortaleza, 2016 e Caderno de Cartografia Social, 2019.

As dinâmicas de ocupação territorial e a formação da comunidade Marrocos, localizada no bairro do Siqueira, em Fortaleza, exemplificam um processo complexo e gradual de urbanização caracterizado pela expansão desordenada dos espaços urbanos. De acordo com o (PIRF, 2019), a comunidade ocupa uma área total de 195.879m², dos quais 140.127m² estão preenchidos por aproximadamente 602 unidades habitacionais. A ocupação teve início por volta de 2001, a partir do aterro de um terreno alagadiço que recebe águas

provenientes das comunidades de Nova Canudos, do Conjunto Habitacional Tatumundé e da Ocupação da Paz.

O crescimento desordenado dos núcleos urbanos informais, como ocorre na comunidade Marrocos, é um fenômeno comum nas grandes cidades brasileiras. Conforme apontado por Maricato (2000), a expansão urbana em áreas periféricas geralmente ocorre de maneira informal, sem planejamento adequado, resultando em condições precárias de infraestrutura e serviços urbanos. Esse padrão de urbanização evidencia a ausência de políticas públicas eficazes para regularizar e integrar essas áreas ao tecido urbano formal, o que contribui para o agravamento das desigualdades sociais e espaciais (Santos, 1993).

A seguir, são apresentadas algumas imagens de referência, cobrindo o período de 2009 e 2024, que ilustram o processo de ocupação da área delimitada em estudo. Fonte: (Google Earth, acesso em 2024).

Figura 3 - Imagem da delimitação da área objeto do estudo da comunidade Marrocos



Fonte: Imagem retirada do Google Earth. Mês e ano de referência: Outubro de 2009.

de seis bancos nacionais e internacionais, com um orçamento total de cerca de 1,5 bilhão de reais.

A Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) lidera as ações de melhoria da infraestrutura urbana no âmbito deste programa, por meio do Programa de Urbanização, Drenagem e Saneamento (PROINFRA). O objetivo é atender 30 bairros da cidade, incluindo a comunidade Marrocos, situada na ZEIS do Bom Jardim. As obras tiveram início em setembro de 2020, com um orçamento de 20,5 milhões de reais, sob a responsabilidade da SEINF e da construtora terceirizada Cetro LTDA. Desde então, os moradores e o corpo técnico do Observatório das ZEIS do Bom Jardim têm realizado um acompanhamento técnico e popular das atividades na comunidade.

Em relação às atividades de regularização fundiária urbana, anexa-se a Portaria 14/2024 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), que estabelece no Art. 1º a instauração do procedimento de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) para a área correspondente ao núcleo urbano da comunidade Marrocos, localizada no bairro Siqueira, em Fortaleza (Figura 5).

Figura 5 - Mapa da poligonal da comunidade Marrocos



Fonte: Portaria N° 14/2024 da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. HABITAFOR.

Observa-se que tanto a área da polygonal quanto a quantidade de quadras dentro do perímetro da comunidade Marrocos são consideráveis. Para a realização deste estudo, foi delimitada uma área específica que abrange três quadras dentro da comunidade. A escolha dessas quadras se justifica por sua proximidade com a avenida central, uma via de grande importância para a circulação e acesso aos serviços locais. Além disso, essa área foi um dos primeiros locais onde a equipe do Instituto Maria do Carmo iniciou os trabalhos de regularização, implementando o cadastro social e físico. Isso facilitou tanto a coleta de dados na pesquisa de campo quanto o acompanhamento das atividades de regularização fundiária para a esta dissertação.

As três quadras selecionadas estão delimitadas pelas seguintes ruas: Rua Urucutuba, ao norte; Rua Núbia Araújo Cavalcante, ao leste; Rua Geovana Melo Portela, ao sul; e Rua Reginaldo França Rodrigues, ao oeste. Essa delimitação estratégica visa proporcionar um estudo detalhado e representativo das condições urbanísticas e sociais da comunidade Marrocos.

4 O CONCEITO DE PROPRIEDADE PRIVADA E AS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Ao analisar a política de regularização fundiária urbana, é importante considerar algumas categorias analíticas para compreendê-la. Estas categorias são ferramentas essenciais para avaliar diferentes aspectos e dimensões das políticas públicas, especialmente em relação à política urbana. Elas podem nos ajudar a formular uma análise crítica sobre como uma política é concebida, implementada e quais serão seus resultados nos próximos anos.

Para uma compreensão mais completa do conteúdo, contexto e trajetória da política de regularização fundiária de interesse social, é crucial explorar categorias fundamentais que estão intrinsecamente ligadas ao conceito de propriedade privada. Entre essas categorias, destacam-se a propriedade privada e sua função social, o direito à moradia e a relação de pertencimento ao lugar e território.

A distinção entre conceito e categorias é essencial para a análise social da política de regularização fundiária urbana. Enquanto o conceito funciona como ferramenta fundamental para a construção do conhecimento, as categorias organizam e classificam, a partir de definições, esses conceitos dentro de estruturas teóricas específicas.

No que diz respeito à evolução dos conceitos e categorias sob o olhar da reflexão filosófica, é possível observar que a história da filosofia é marcada por uma constante necessidade de reavaliar e redefinir os conceitos e categorias que usamos para a compreensão da dinâmica da sociedade. Este processo não se resume apenas a uma questão de clarificação, mas também envolve a adaptação às novas realidades e diversidades encontradas na experiência humana, especialmente na análise do contexto da política urbana no Brasil.

O conceito, como unidade de pensamento, desempenha um papel crucial ao unificar e tornar inteligível a multiplicidade de objetos e fenômenos que encontramos. No entanto, sua função organizadora é provisória e limitada, pois sempre deixam de fora aspectos não abrangidos pelo recorte que impõem à realidade, ou que são trazidos ao longo da história como fonte de conhecimento. Assim, cada conceito não só esclarece o que está incluído, mas também define claramente o que está excluído, influenciando nossa compreensão de maneira parcial e condicionada pelo contexto histórico e cultural de uma sociedade

Por outro lado, as categorias assumem uma função mais ampla e fundamental. Elas não são derivadas diretamente da experiência, mas constituem um quadro a partir da organização que possibilita a inteligibilidade dos fenômenos. Kant propôs que as categorias são condições universais de possibilidade do conhecimento, indo além da mera classificação empírica ao estabelecer formas gerais de determinação válidas para qualquer experiência concebível.

Lilian do Valle (2008) traz uma reflexão sobre a necessidade de organização por meio de categorizações com o objetivo de compreender e interpretar os fenômenos:

“As categorias corresponderiam, então, a condições mínimas de organização necessárias para que possamos conhecer os fenômenos, fornecendo lhes inteligibilidade. Não se pode pensar uma coisa sem que ela esteja minimamente delimitada: à ‘essência’ singular, como afirmava Aristóteles, ou à unidade, como dizia Kant. Logo, as categorias estão estritamente relacionadas à possibilidade de entendimento; elas não vêm ‘da’ experiência, mas têm já que estar presentes para que a experiência possa ser conhecida como tal.” (Valle, 2008. p. 07, grifo nosso).

Contudo, a universalidade das categorias não é isenta de críticas. A ideia de que essas estruturas são imutáveis e aplicáveis a todas as formas de realidade pode ser contestada pela diversidade da experiência humana. Aristóteles já advertia que as categorias são predicados que variam significativamente de uma região do ser para outra, refletindo uma pluralidade de fenômenos e significados.

Portanto, à medida que avançamos na reflexão filosófica, é essencial reconhecer que tanto os conceitos quanto às categorias não são entidades estáticas, mas sim instrumentos dinâmicos que evoluem com nosso entendimento e interação com o mundo, principalmente quando avaliamos a política urbana das cidades, um processo em constante transformação. Assim, a criação de novos conceitos e a reinterpretação das categorias existentes são processos fundamentais na busca por uma compreensão mais profunda e inclusiva da realidade.

Santos (2005) enfatiza que o estudo da organização do espaço deve ser feito com uma abordagem holística, não se limitando a um aspecto isolado. Deve-se levar em consideração as diversas camadas e interações presentes na sociedade e no espaço, para que a interpretação não seja superficial. A noção de totalidade implica que o espaço geográfico é um reflexo da organização social, política, econômica e cultural, e, portanto, não pode ser analisado de maneira fragmentada.

Logo, as categorias e conceitos usados na análise (como desenvolvimento urbano, desigualdade espacial, etc.) precisam refletir a complexidade e a interconexão da realidade observada. Em vez de aplicar categorias simplificadas, deve-se usar ferramentas analíticas que captem a complexidade e a interdependência dos elementos estudados.

“ O tema da organização do espaço nacional nos países subdesenvolvidos é, pois, muito amplo e complexo, e a questão de redes urbanas constitui apenas um aspecto dessa problemática. É um tema a ser encarado como uma totalidade, onde a sociedade e o espaço humano aparecem como uma síntese que está sempre a fazer-se e a refazer-se. Tema dos mais globais, *exige um esforço analítico onde as categorias de análise sejam também categorias de uma realidade, a ser tratada como um todo*”. (Santos, 2005. p. 73, grifo nosso).

Por fim, seguindo a abordagem de Santos, ele traz uma reflexão das categorias tempo de espaço para a compreensão das dinâmicas do espaço. Além disso, ele enfatiza a análise das categorias formais e estruturais — estrutura, função e forma — que são fundamentais para descrever e interpretar diversos aspectos do espaço.

“[...] sua análise supõe a construção de uma epistemologia genética do espaço geográfico, fundada no fato de que as mudanças históricas conduzem a mudanças paralelas da organização do espaço. Esse ponto de vista exige que consideremos as categorias de tempo e de escala, como capazes de assegurar uma visão global, dinâmica e concreta, onde a noção de totalidade aplicada à sociedade e ao espaço não deixe lugar a nenhuma espécie de tautologia. E, para levar em conta os aspectos formais e de estrutura do espaço em geral e do sistema urbano, as noções de estrutura, função e forma são fundamentais. Elas estarão no centro da interpretação da evolução e do presente espaciais. Assim, serão considerados paralelamente: a sociedade, em sua realidade e em seu movimento; os processos dessa evolução; as atividades atualmente localizadas no espaço; e os objetos de que essas atividades dependem, isto é, as formas, analisadas através do seu aspecto material e de seus

atributos técnicos e sociais. A urbanização nada mais é que um resultado de tais processos historicamente determinados, enquanto localização geográfica seletiva das forças produtivas e das instâncias sociais”. (Santos, 2005 p. 74)

Sendo assim, para Milton Santos, a análise do espaço geográfico exige uma abordagem integrada que considere tanto as categorias temporais quanto espaciais. Destaca-se que as categorias de estrutura, função e forma são essenciais para descrever e interpretar as características do espaço. Essas três noções são apresentadas como fundamentais para a análise do espaço urbano. A estrutura diz respeito à organização interna do espaço, ou seja, como ele está disposto e organizado em termos de elementos materiais e sociais. A função refere-se aos papéis e propósitos que esse espaço desempenha para as sociedades, como o espaço urbano serve a diversas atividades econômicas, sociais, culturais e políticas. Já a forma está relacionada à aparência física do espaço, aos seus aspectos materiais e como esses refletem as dinâmicas sociais e técnicas.

Em suma, a atividade filosófica se define não apenas pelo que afirma, mas pela capacidade de questionar, renovar e expandir os limites do pensamento, garantindo que conceitos e categorias estejam sempre à altura das demandas intelectuais e existenciais de nosso tempo. Nesse sentido, a partir das reflexões sobre a construção do conceito e categorias apresentadas, para uma compreensão mais abrangente do conteúdo, contexto e trajetória da política de regularização fundiária urbana, é crucial explorar as categorias que estão intrinsecamente ligadas a essa política urbana.

Como citado mais acima por Vale 2008 “delimitar para compreender”, Dessa forma, a partir do conceito de propriedade, definiram-se como categorias a propriedade privada e sua função social, o direito à moradia e a relação de pertencimento ao lugar e território. O estudo dessas três categorias é fundamental e pode contribuir para uma análise abrangente da política de regularização fundiária urbana, permitindo-nos examinar como os princípios de justiça social, equidade e acesso à moradia adequada são incorporados na política de regularização fundiária urbana e como ela impacta diretamente a vida das comunidades e indivíduos afetados.

Iniciaremos abordando a trajetória do conceito de propriedade privada, que ao longo da história passou por profundas transformações, refletindo mudanças nas estruturas sociais, políticas e econômicas. Desde suas origens nas sociedades antigas, onde a propriedade estava intrinsecamente ligada ao poder e ao status, passando pelo feudalismo medieval, em que a posse de terras definia relações de vassalagem e autoridade, até a era

moderna, onde o capitalismo consolidou a propriedade privada como um direito fundamental e motor do desenvolvimento econômico.

Destaca-se que no século XX, debates ideológicos intensos, especialmente entre o capitalismo e o socialismo, questionaram e redefiniram o papel da propriedade privada, culminando em modelos diversos que continuam a evoluir e a influenciar a organização das sociedades contemporâneas.

Com o objetivo de ampliar a compreensão da categoria analítica da função social da propriedade, é fundamental conduzir uma reflexão que vá além da análise jurídica e do resgate histórico, envolvendo também um exame crítico de diversas correntes filosóficas, bem como aos aspectos sociológicos e, sobretudo, à realidade contemporânea.

Nesse sentido, torna-se necessário, investigar a categoria da função social da propriedade sob uma perspectiva histórica crítica, tendo em mente a influência e as contribuições de algumas correntes teórico-doutrinárias. Nesse cenário, surgem paradoxos práticos e hermenêuticos notáveis, como aqueles encontrados nas reflexões de pensadores como John Locke (1632-1704), Rousseau (1712-1778), Comte (1798-1857) e Duguit (1859-1928).

Sob o olhar dessas perspectivas filosóficas e teóricas, buscamos uma compreensão mais completa das implicações da propriedade privada, iluminando os desafios contemporâneos na busca de um equilíbrio entre os direitos individuais e o bem-estar coletivo.

Nesse sentido, começaremos com a definição do filósofo do liberalismo clássico, John Locke, que defendia a propriedade privada como um direito natural do indivíduo, fundamentado no trabalho e na aquisição pacífica. Sob essa ótica, a função social da propriedade era percebida principalmente como uma questão de liberdade individual e garantia dos direitos de propriedade.

Segundo John Locke, “ todo homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. O trabalho de seu corpo e o trabalho de suas mãos, podemos dizer, são propriamente dele”. Essa visão fundamentava-se na noção de que o trabalho e a aquisição pacífica eram os meios legítimos para adquirir propriedade. (Locke, Segundo Tratado sobre o Governo Civil).

Embora a Terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. A esta ninguém tem o direito algum além dele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Qualquer coisa que ele então retire do estado com que a natureza a proveu e deixou, mistura-a ele com o seu trabalho e junta-lhe

algo que é seu, transformando em sua propriedade. Sendo por ele retirada do estado comum em que a natureza deixou, a ela agregou, com esse trabalho, algo que a exclui do direito comum dos demais homens. Por ser esse trabalho propriedade inquestionável do trabalhador, homem nenhum além dele pode ter direito àquilo que a esse trabalho foi agregado, pelo menos enquanto houver bastante e de igual qualidade deixada em comum para os demais. (Locke, 1821 p. 409)

Essa citação de John Locke reflete sua visão sobre a propriedade privada, que está intimamente ligada ao conceito de trabalho e aquisição pacífica. Locke argumenta que, embora a Terra e seus recursos sejam originalmente comuns a todos os homens, cada indivíduo tem uma propriedade exclusiva em si mesmo, ou seja, em seu próprio corpo e em seu trabalho.

Para Locke, quando um indivíduo se empenha em transformar recursos naturais em algo de valor, ele adquire legitimamente a propriedade sobre o fruto desse trabalho. Esse processo confere ao trabalhador um direito exclusivo sobre o produto, desde que permaneçam recursos equivalentes e em quantidade suficiente disponíveis para os demais. Locke defende a propriedade privada como um direito natural e justificável, baseado no trabalho e na capacidade de transformar recursos comuns em algo de valor. Ele considera esse processo fundamental para a garantia da liberdade e da segurança dos indivíduos, ao mesmo tempo em que preserva a possibilidade de acesso igualitário aos recursos por todos.

A visão de Locke, formulada no final do século XVII, refletia as condições de uma sociedade em transição para o capitalismo, onde a propriedade privada era vista como um alicerce da liberdade individual e da ordem social. Contudo, cerca de um século depois, no contexto do Iluminismo e das crescentes desigualdades sociais, Jean-Jacques Rousseau surge como um crítico desse pensamento.

Rousseau, em meados do século XVIII, questiona a visão lockeana, argumentando que a propriedade privada, em vez de ser um direito natural inquestionável, é uma das principais fontes de desigualdade e conflito social. Para Rousseau, a propriedade deveria servir ao bem comum e estar subordinada à vontade geral da sociedade. Nesse contexto, a função social da propriedade é concebida como um instrumento para promover a justiça e o bem-estar coletivo, contrastando fortemente com a ideia de Locke de que a propriedade é uma extensão da liberdade individual.

Rousseau, em *Do Contrato Social* (1762), questiona a legitimidade da propriedade privada em sua forma tradicional, sustentando que ela está na raiz das desigualdades sociais e das injustiças. Ele observa que a propriedade, ao criar divisões entre os que têm e os que não têm, gera conflitos e alienação. O pensamento de Rousseau reflete as transformações sociais e

políticas de uma Europa marcada pela crescente disparidade de riqueza e pelo surgimento de novas ideias sobre governança e justiça social, num período que antecede as revoluções americana e francesa.

Cerca de um século depois, no final do século XIX e início do século XX, outros pensadores continuaram essa crítica ao individualismo e à concepção tradicional de propriedade. Léon Duguit, um jurista francês, e Auguste Comte, o fundador do positivismo, trouxeram novas perspectivas sobre a propriedade e o direito. Inseridos em um contexto de industrialização acelerada e crescente urbanização, esses pensadores responderam aos desafios de uma sociedade cada vez mais desigual e complexa.

Léon Duguit e Auguste Comte oferecem perspectivas complementares e críticas à concepção tradicional da propriedade privada, cada um refletindo sobre o impacto social da propriedade em seus contextos históricos específicos.

Duguit, no início do século XX, argumentava que a propriedade deve ser exercida de forma a contribuir para o bem comum e para a realização dos direitos fundamentais de todos os membros da sociedade. Ele via a propriedade como um "instrumento de serviço social," enfatizando que os direitos individuais estavam subordinados ao interesse coletivo. Segundo Duguit: "A propriedade não é mais do que um feixe de deveres. É um direito social, e o direito de propriedade, isoladamente considerado, não é reconhecido pela lei; apenas se reconhece o direito de propriedade como função social." Essa visão reflete a crescente preocupação com as implicações sociais da propriedade em um mundo onde a industrialização estava exacerbando a pobreza e a exclusão social.

Por sua vez, Auguste Comte, no século XIX, discutiu a propriedade em termos de seu impacto social e defendeu uma abordagem solidária voltada para o bem-estar comum. Comte afirmou: "A propriedade é a condição necessária de toda verdadeira sociabilidade. A propriedade, longe de ser um obstáculo para a associação, é, ao contrário, sua condição primordial."

Ele argumentava que a propriedade não deveria ser vista como um impedimento à associação entre as pessoas, mas sim como um elemento essencial para a coesão social e o desenvolvimento comunitário. No contexto da Revolução Industrial e das transformações econômicas e sociais associadas, Comte via a propriedade como uma base para a organização social e a solidariedade.

Essas perspectivas contrastam com a visão de John Locke, que, no século XVII, no auge do liberalismo clássico, destacava a proteção dos direitos individuais e a autonomia

do proprietário. Locke fundamentava a propriedade no trabalho e na aquisição pacífica, refletindo uma época de ascensão do capitalismo e da valorização da propriedade privada como um pilar da liberdade individual.

Já no século XVIII, Rousseau criticava as desigualdades geradas pela propriedade privada e propunha um contrato social que equilibrasse os direitos individuais com o bem comum. Rousseau, vivendo em um período de intensas mudanças sociais e políticas que precederiam as revoluções que questionariam as estruturas tradicionais de poder e propriedade, argumentava que a propriedade deveria servir ao bem coletivo, evidenciando os conflitos entre riqueza e justiça social.

Sendo assim, essas perspectivas divergentes, moldadas por contextos históricos distintos, oferecem um panorama das diferentes concepções da função social da propriedade. Locke, Rousseau, Comte e Duguit, ao abordarem a propriedade sob diferentes lentes temporais e sociais, destacam a complexidade e a evolução contínua do debate sobre o papel da propriedade na sociedade. Esses debates continuam a influenciar as discussões contemporâneas sobre como a propriedade deve ser entendida e regulamentada para promover justiça social e bem-estar coletivo.

Dessa forma, por definição, a propriedade privada pode ser compreendida, primeiramente, como “o direito, excludente de outrem que (...) submete juridicamente a coisa corpórea, em todas as suas relações, ao poder da vontade do sujeito” (FRANÇA apud ALMEIDA, 2008).

A citação define a propriedade privada como um direito excludente, ou seja, garante ao proprietário exclusividade sobre o uso de um bem, permitindo-lhe excluir outros de usá-lo ou apropriar-se dele refletindo o caráter individualista da propriedade privada, um conceito central no pensamento liberal e nas tradições jurídicas modernas.

Na sequência, ao afirmar que a propriedade "submete juridicamente a coisa corpórea", a citação indica que o proprietário exerce controle e domínio sobre o bem material, podendo regular suas relações jurídicas — como decidir sobre o uso, venda, aluguel ou destruição do objeto.

Já na expressão "em todas as suas relações" destaca que o proprietário tem o poder de estabelecer as regras sobre como seu bem será tratado em qualquer situação que envolva outras pessoas ou a sociedade, dentro dos limites da lei, incluindo, por exemplo, a venda, doação ou compartilhamento do bem.

Por fim, a ideia de "poder da vontade do sujeito" reforça que o proprietário exerce um controle absoluto sobre o bem, com base em sua própria vontade e interesse, dentro do que a legislação permite. Em resumo, a citação traz que propriedade privada é um direito jurídico exclusivo que garante ao proprietário total controle sobre o bem, refletindo a autonomia individual e a liberdade de escolha características da concepção liberal de propriedade.

No entanto é importante ressaltar que a propriedade privada não é um conceito estático como observamos nas reflexões anteriores, até chegarmos a citada definição esse conceito já havia passado por diversas transformações ao longo do tempo onde foi atribuído a seu significado a influência de pensamentos políticos, econômicos e sociais hegemônicos de diferentes épocas, sendo assim um produto da trajetória histórica de seu tempo.

Nesse contexto, partindo das definições do conceito de propriedade privada e buscando uma reflexão sobre ela e a política pública, Gussi (2008) considera que a trajetória histórica da política reflete não apenas as mudanças sociais e culturais, mas também as transformações nas estruturas de poder e nas relações de governança. Desde as antigas civilizações até os sistemas políticos contemporâneos, a política tem desempenhado um papel central na organização da sociedade e na busca pelo poder e influência.

Similarmente ao que propõe Bourdieu para pensar a trajetória de uma vida, a proposta metodológica apresentada por Gussi transpõe essa noção para considerar um programa ou política pública. Segundo Gussi (2008), a ideia é que o programa ou política pública não possui um sentido único e está sujeito a ressignificações conforme seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição.

A analogia estabelecida por Gussi entre a trajetória de uma vida e a trajetória de um programa ou política pública sugere que, assim como uma vida é moldada por uma série de experiências, influências e contextos ao longo do tempo, um programa ou política pública também é influenciado e moldado por diferentes contextos institucionais pelos quais passa. A abordagem de trajetória proposta por Gussi visa aprofundar nossa compreensão das mudanças através da análise da interação dinâmica entre diferentes temporalidades, integrando diversos sujeitos sociais, políticos e econômicos, bem como as forças hegemônicas em ação dentro desse percurso.

Nesse sentido, torna-se pertinente abrir uma breve discussão, onde serão consideradas duas interpretações baseadas em linhas de pensamento distintas: a liberal e a

social. O objetivo é sintetizar o aporte conceitual necessário para entender as doutrinações do instituto da propriedade privada fora do Brasil e como estas refletiram nas redações das legislações brasileiras referentes ao usufruto na esfera individual e social de execução deste direito. Ao considerar a trajetória da política urbana, é possível observar como diferentes influências e contextos históricos moldaram a aplicação e a interpretação da propriedade privada, evidenciando a complexidade e a importância de uma análise crítica e contextualizada.

O pensamento liberal e a propriedade privada estão intrinsecamente ligados, constituindo um dos pilares fundamentais do liberalismo. Os pressupostos iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade, que serviram de base ideológica para a rebelião social contra os excessos da aristocracia francesa, também legitimaram as reivindicações pelo direito à propriedade privada no país. Com a queda da monarquia absolutista na França e o surgimento de uma nova classe no poder, a burguesia, provocaram uma mudança significativa na concepção de propriedade privada. Anteriormente associada a uma ideia de servidão originada do sistema feudal/absolutista, nesse novo contexto, a propriedade passou a ser vinculada à expansão do capitalismo, funcionando como um mecanismo para a livre acumulação de capital de acordo com os interesses da nova classe dominante.

A Revolução Francesa destacou-se como uma das revoluções sociais mais influentes na formação do pensamento ocidental, promovendo transformações profundas na estrutura e na concepção do Estado, além de introduzir mudanças significativas na legislação. Após o período inicial de turbulência da revolução, surgiu o Código Napoleônico em 1804, conhecido por sua visão inovadora do Estado. Este código, elaborado sob a égide de um novo projeto estatal, trouxe uma redefinição da propriedade privada, refletindo os princípios do pensamento liberal e promovendo uma ordem jurídica mais coerente com os ideais revolucionários.

É importante destacar que o conceito de propriedade privada estabelecido pelo Código Napoleônico, embasado nos pressupostos do pensamento liberal, concebe a propriedade como um direito inato do ser humano, que deve ser reconhecido como individual e absoluto. Segundo essa teoria, o indivíduo não apenas tem o direito livre de adquirir a posse de bens materiais, mas também possui o direito de determinar livremente o uso e a destinação de sua propriedade. Assim, cabe exclusivamente ao proprietário decidir sobre a utilização de seus recursos, conferindo-lhe uma ampla autonomia sobre seus bens.

Sob essa perspectiva, a relação entre o pensamento liberal e a propriedade privada revela-se como um tema central na história das ideias políticas. O Liberalismo emerge como uma doutrina social com as bases estabelecidas na obra de Locke, no século XVII, cuja influência perpassa todo o século XVIII. Essa corrente de pensamento é enriquecida pela filosofia radical inglesa, pelo iluminismo escocês e pela concepção da "mão invisível" de Adam Smith.

No entanto, ao longo de sua trajetória, o liberalismo enfrentou significativos questionamentos, especialmente durante o século XIX. Figuras como Auguste Comte e Karl Marx desafiam suas premissas fundamentais, lançando críticas à concepção de propriedade privada e às desigualdades geradas pelo sistema liberal-capitalista. Paralelamente, ao longo desse século, o capitalismo enfrenta suas primeiras grandes crises, o que coloca em xeque algumas das ideias-chave do liberalismo econômico. Assim, ao longo dos séculos XIX e XX, o liberalismo se transforma e se complexifica em resposta às críticas e mudanças no contexto político, econômico e social.

De acordo com Paulani (1999) o liberalismo nasce pelas mãos de John Locke sendo ligado visceralmente à filosofia dos direitos naturais, prega a tolerância política e religiosa, exige o direito de defesa contra o arbítrio e mostra-se coerente com a visão de mundo que advoga que os homens nascem livres, tanto quanto nascem racionais. Ainda nas palavras de Paulani, o liberalismo, na sua concepção, é fundamentalmente filosófico e político.

...entre liberalismo e defesa da propriedade privada. Diferentemente de Hobbes, Locke via a relação entre o estado e o indivíduo, não como uma relação entre governantes e governados, mas como um pacto social estabelecido entre homens igualmente livres e que tinha por objetivos preservar os direitos naturais, dentre os quais encontrava-se, para ele, não apenas o direito à vida e à liberdade mas também o direito à propriedade de bens materiais. (Paulani, 1999, p.116; grifo nosso).

Nesse sentido, os princípios iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade, que foram a base ideológica para a rebelião social contra os excessos da aristocracia francesa, também legitimaram as reivindicações pelo direito da propriedade privada pelo país como mostrado na citação de (PAULANI 1999).

Com a queda da monarquia absolutista da França e a ascensão de uma nova classe ao poder, a burguesia, promoveu uma ruptura no entendimento da propriedade privada. Se antes, a propriedade estava vinculada a uma ideia de servidão provinda da herança feudal/absolutista, neste novo contexto, passa a ser associada à expansão do capitalismo como

mecanismo da livre acumulação do capital conforme interesse da nova classe dominante. Nesse sentido Paulani (1999) destaca:

[...] o desenrolar dos acontecimentos na França impusera um refluxo aos movimentos sociais e demonstrara cruamente o caráter particular, ou seja, de classe, dos ideais universais que então se pregavam: a liberdade civil, particularmente de classe então em jogo; a igualdade, de seu lado, parecia restringir-se, quanto muito, à esfera jurídica. [...] visão de mundo que afinada com um momento histórico específico, que assistia à ascensão de uma determinada classe ao topo da pirâmide social. A liberdade impunha-se aí como o primeiro valor. Sem ela, e sem a igualdade a ela conectada, a classe então nascente não teria como lograr o poder político que deveria *coroar o poder econômico que vinha sendo conquistado naturalmente, como naturalmente vinha se impondo a força do dinheiro e o estatuto da propriedade privada*. (Paulani, 1999, p.118; grifo nosso).

Segundo Paulani (1999), os eventos da Revolução Francesa revelaram a natureza de classe dos ideais universais, como liberdade e igualdade, especialmente no que diz respeito à propriedade privada. Ela indica que, durante esse período histórico específico, os ideais de liberdade civil estavam intimamente ligados aos interesses de classe em jogo, enquanto a igualdade parecia ser limitada principalmente à esfera jurídica.

Paulani aponta para uma visão crítica do papel da propriedade privada nesse contexto, sugerindo que sua importância era tal que estava intrinsecamente ligada aos ideais de liberdade e igualdade. Afirmar que, sem liberdade e igualdade conectadas, a classe emergente não teria sido capaz de alcançar o poder político necessário para consolidar seu poder econômico.

Sob essa perspectiva, conforme aponta Crawford (2017), o proprietário ainda poderia optar por não utilizar sua propriedade desde que não ferisse o direito de outra pessoa ou pusesse em risco outra propriedade pertencente a um outro indivíduo ou utilização coletiva, e por coletivo, vale frisar, entende-se o interesse de um determinado grupo hegemônico e não obrigatoriamente sendo um interesse da sociedade em geral.

Ademais, segundo a teoria clássica de propriedade, *posso não fazer nada com o meu bem: posso deixá-lo sem uso. Desde que eu não fira o direito de outra pessoa ou ponha em risco outro bem pertencente ao interesse coletivo, com a subutilização ou falta de uso, posso deixar a minha propriedade intocada*. Isso é importante de se apreciar antes de se considerar a diferença entre essa noção clássica e a ideia de função social da propriedade. (Crawford, 2017, p. 11; grifo nosso)

Crawford (2017), levanta uma reflexão interessante sobre a concepção clássica de propriedade e sua relação com a função social da propriedade. De acordo com a teoria

clássica, o proprietário tem o direito de manter sua propriedade sem uso, desde que não viole os direitos de outras pessoas ou coloque em risco interesses coletivos.

Assim, essa visão tradicional da propriedade, fundamentada na ideia de autonomia do proprietário, destaca a liberdade individual de decidir sobre o uso ou não de seus bens, desde que não cause prejuízo a terceiros ou à comunidade em geral.

Por outro lado, ao considerar a função social da propriedade, surge uma abordagem diferente. A ideia de função social implica que a propriedade deve servir a um propósito que beneficie não apenas o proprietário, mas também a comunidade ou a sociedade como um todo. Isso significa que a propriedade não deve ser apenas um meio de satisfação dos interesses individuais do proprietário, mas também deve contribuir para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento da comunidade. Abordarei mais sobre o pensamento social e a concepção de propriedade privada no próximo tópico.

Portanto, a citação de Crawford sublinha a necessidade de diferenciar a concepção clássica de propriedade, que enfatiza a liberdade do proprietário como um direito absoluto e inalienável, da ideia contemporânea de função social da propriedade, que exige que o uso da propriedade contribua para o bem comum e ajude a mitigar desigualdades sociais. Na prática, a tensão entre essas duas perspectivas revela desafios significativos: enquanto a concepção clássica valoriza a autonomia e a proteção dos direitos individuais, a abordagem contemporânea demanda que os proprietários considerem o impacto social e comunitário de suas decisões.

A liberdade do proprietário, quando aplicada sem restrições, pode resultar em impactos negativos para a sociedade e o meio ambiente. A autonomia absoluta para usar a propriedade conforme o desejo do proprietário pode levar a práticas que exacerbam desigualdades sociais, como a exclusão de comunidades vulneráveis ou a degradação ambiental. Essa abordagem pode promover a concentração de riqueza e a criação de áreas de exclusão, que são antitéticas aos princípios de justiça e equidade. Assim, o conceito de liberdade do proprietário pode entrar em conflito com as necessidades de regulamentação e planejamento urbano que visam proteger o meio ambiente e garantir um desenvolvimento mais justo e inclusivo.

Aplicar a função social da propriedade na prática enfrenta desafios significativos. As políticas públicas e as regulamentações que visam assegurar a função social da propriedade devem equilibrar cuidadosamente os direitos individuais com as necessidades coletivas. Isso envolve a criação de normas e mecanismos que garantam o uso responsável da

propriedade, respeitando as especificidades locais e as demandas da comunidade. O desafio é encontrar um equilíbrio que permita aos proprietários exercerem seus direitos, ao mesmo tempo em que atendem às exigências de justiça social e sustentabilidade.

Tanto o pensamento liberal, como o texto contido no Código de Napoleão, um produto da ideologia liberalista, influenciaram profundamente a formação do pensamento econômico, jurídico e político no Ocidente, tanto em sua época quanto em décadas posteriores. Esses pensamentos inspiraram a elaboração de novos códigos e alterações legislativas, como o Código Civil de 1916 no Brasil. A influência dessas ideias continua a moldar a forma como entendemos e aplicamos o conceito de propriedade, refletindo a complexidade de equilibrar direitos pessoais com responsabilidades sociais e destacando a necessidade de uma abordagem contextualizada e crítica na regulamentação da propriedade.

4.1. Propriedade privada e a “recente” concepção de função social.

O pensamento social e a concepção contemporânea de propriedade privada refletem uma evolução significativa nas teorias e práticas associadas a este conceito. Ao longo da história, o conceito de propriedade tem passado por transformações significativas, refletindo a evolução da consciência humana em relação ao poder e responsabilidade que acompanham a posse de bens. Inicialmente, a propriedade era entendida de forma estritamente individualista, concedendo ao proprietário total autonomia sobre seus bens, sem considerar consequências sociais ou coletivas. No entanto, à medida que a relação entre propriedade e sociedade evoluiu, surgiu o princípio da função social da propriedade, onde o proprietário é encarregado de usar seus recursos de forma a não prejudicar os interesses coletivos.

Anteriormente, a propriedade era vista como um direito absoluto do indivíduo, conferindo-lhe liberdade irrestrita para utilizar e usufruir de seus bens conforme sua vontade. Entretanto, à medida que as sociedades progrediram, percebeu-se a necessidade de uma abordagem mais equilibrada, na qual os direitos individuais do proprietário são harmonizados com os interesses e necessidades da comunidade.

Nesse contexto, a noção de função social da propriedade emerge como um princípio fundamental, exigindo que o proprietário exerça seus direitos de posse e uso de forma a contribuir para o bem-estar geral da sociedade. Isso implica que o proprietário não

pode agir de maneira arbitrária ou egoísta, mas sim deve considerar os impactos de suas decisões sobre o ambiente, a economia e o bem-estar das pessoas ao seu redor.

Portanto, a propriedade deixa de ser vista como um direito absoluto e passa a ser entendida como uma responsabilidade compartilhada entre o indivíduo e a sociedade. O proprietário não apenas detém direitos sobre seus bens, mas também está sujeito a obrigações que visam promover o interesse coletivo e o desenvolvimento sustentável. Essa mudança de perspectiva reflete uma evolução na compreensão da propriedade como um instrumento para o progresso social e não apenas como um fim em si mesmo.

A partir dessa reflexão, surge na contramão do pensamento liberal e a das características da propriedade privada, uma “nova” concepção de propriedade privada com o advento do pensamento social. A revolução, desta vez a industrial, fornece subsídios para mais outro período de ruptura de paradigmas e dogmas. Sob esse novo contexto, o conceito de propriedade continuou a modificar-se, agregando outros valores em seu sentido.

A Revolução Industrial introduziu um modelo econômico de acumulação de capital ainda mais agressivo do que o modelo mercantilista anterior. Embora tenha sido responsável por impulsionar inovações técnico-científicas significativas, também acarretou profundas mudanças urbanas. O aumento constante da migração de pessoas das áreas rurais para as urbanas resultou em transformações de larga escala nos centros urbanos em um curto período de tempo.

O crescimento urbano acelerado das cidades industriais, sobretudo, europeias, aliados ao modo de produção capitalista liberal industrial, caracterizado pela alienação do trabalho, e exploração da classe trabalhadora, ampliou as desigualdades sociais eclodindo em uma nova crise.

Nesse contexto, surgiram novas doutrinas filosóficas como resposta às mudanças. Tais doutrinas adotaram uma perspectiva mais social baseada no bem comum, justiça social, igualdade e confrontaram preceitos liberais burgueses. O momento histórico é marcado pela transição de Estado Liberal para o Estado Social, onde diferentemente do primeiro que é caracterizado pela não-intervenção e pelo dever de garantir a liberdade econômica dos indivíduos, este último assume a função de regulador entre as relações individuais e de interventor no processo econômico como viabilizador de relações sociais mais justas.

Dessa forma, o Estado Social emergiu como uma resposta, assumindo um papel ativo na regulação das relações individuais e na intervenção na economia. Logo, o Estado Social passou a ser visto como um mediador necessário entre os interesses individuais e a

busca por uma sociedade mais justa e igualitária. Seu objetivo era não apenas garantir o funcionamento eficiente da economia, mas também promover o bem-estar social, por meio de políticas públicas que visavam mitigar as desigualdades sociais e garantir o acesso equitativo a oportunidades e recursos.

Portanto, essa transição para o Estado Social representa uma mudança significativa na concepção do papel do Estado na sociedade, marcando o reconhecimento da necessidade de uma abordagem mais ativa e engajada para lidar com os desafios sociais e econômicos da época.

Evans 1992, traz à tona uma reflexão importante sobre o papel do Estado em períodos de transformação estrutural, como a industrialização. Ele sugere que em momentos de mudanças significativas na estrutura econômica e social, os argumentos em favor da intervenção estatal se tornam mais convincentes e necessários. Isso porque o Estado, com sua capacidade de regulamentar e intervir, pode desempenhar um papel fundamental na orientação e no gerenciamento dessas transformações.

Deste modo, Evans (1992) aborda que:

Quaisquer que sejam as características estruturais subjacentes à capacidade do Estado, os argumentos em favor do papel central do Estado aplicam-se com mais vigor às situações nas quais a transformação estrutural está na ordem do dia. A industrialização,[...], é o exemplo clássico desse tipo de transformação, mas o ajuste estrutural exige também mais do que uma mudança gradual. É também quando a transformação está na agenda que mais nitidamente se revela o contraste entre o Estado predatório e o desenvolvimentista. (Evans, 1992, p. 118)

Ainda sobre essa reflexão, para Evans a industrialização é apresentada como um exemplo clássico de uma época em que a intervenção estatal se mostrou crucial para orientar o desenvolvimento econômico, proteger os trabalhadores e garantir um crescimento equilibrado e sustentável.

No entanto, ele destaca também que o ajuste estrutural requer mais do que simplesmente mudanças graduais. Isso implica que, em momentos de transformação em larga escala, como durante processos de industrialização ou reformas econômicas profundas, o Estado precisa adotar medidas decisivas e, por vezes, interruptivas para promover o desenvolvimento.

Além disso, Evans faz uma distinção entre o papel do Estado predatório, que atua em benefício de interesses particulares ou de grupos dominantes, e o Estado desenvolvimentista, que busca promover o bem-estar da sociedade como um todo e

impulsionar o progresso econômico e social de forma equitativa. Isso ressalta a importância de uma governança responsável e orientada para o desenvolvimento, especialmente em períodos de mudança estrutural.

Neste contexto de transformações sociais, a análise do conceito de propriedade privada como um direito individual ilimitado é colocada em questão. No início do século XX, uma nova teoria sobre a natureza da propriedade foi introduzida por Léon Duguit. A teoria de Duguit introduz um novo conceito jurídico: a função social. Inspirado pela corrente filosófica positivista de Auguste Comte, o jurista defendeu a ideia da função social do indivíduo.

O positivismo de Comte, argumenta que todo indivíduo, enquanto ser social, tem por dever desempenhar uma função dentro de sua sociedade de modo que possam ser desenvolvidas, em sua potencialidade, suas características individuais e consequentemente colaborar com a melhoria de seu meio. Essa abordagem positivista enfatiza a interdependência entre o indivíduo e a sociedade, argumentando que a propriedade privada deve ser exercida de maneira a contribuir para o bem-estar coletivo e o progresso social.

Partindo da necessidade de superar o conceito individualista da propriedade, Duguit sustenta que esta não pode ter um caráter absoluto. Para ele, cabe ao proprietário, embora detenha o direito de dispor de bens materiais, cumprir sua função social.

Isso não é dizer que Duguit era conservador. Pelo contrário, ele era um teórico buscando uma *concepção de propriedade mais democrática* – mas claramente dentro de um sistema capitalista. Ao mesmo tempo, contudo, foi implicitamente uma rejeição das noções de propriedade coletiva inspiradas nos movimentos revolucionários da época. De fato, às vezes, Duguit mesmo (e como um positivista) argumentava que, quase como um sociólogo, não estava articulando uma teoria nova, mas simplesmente descrevendo mudanças no entendimento e na aplicação da concepção da época. Para Duguit, exatamente porque somos seres sociais e nos integramos para formar sociedades, a propriedade existe para beneficiar não somente o próprio proprietário mas também a todos na mesma comunidade. *Ademais, a função social se compõe de limites internos*. De acordo com essa perspectiva, a propriedade é reconhecida como uma construção artificial. (Crawford, 2017, p. 13, grifo nosso).

De acordo com Crawford, Duguit rejeita implicitamente as ideias de propriedade coletiva inspiradas em movimentos revolucionários, argumentando que estava mais descrevendo mudanças na compreensão e aplicação da propriedade do que propondo uma teoria totalmente nova.

Em virtude da natureza social do indivíduo, a propriedade não deve ser utilizada exclusivamente em benefício próprio, mas também em prol da sociedade como um todo. Duguit modificou significativamente a compreensão acerca da natureza jurídica da

propriedade, pois, embora não negasse a existência da propriedade privada, condicionava sua legitimidade ao cumprimento de uma função social, representando uma compensação para a sociedade.

Crawford 2017 traz que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à propriedade como um direito fundamental, garantindo-o explicitamente. No entanto, essa mesma Constituição estipula que a propriedade deve cumprir sua função social.

No Brasil, o instituto da função social da propriedade evoluiu com características diferentes em alguns aspectos importantes da concepção de Duguit. A própria CF/1988 declara que “é garantido o direito de propriedade”, determinando, no inciso seguinte, “*a propriedade atenderá a sua função social*” (Brasil, 1988)(Crawford, 2017, p. 16; grifo nosso)

Nesse contexto Crawford (2017) aponta que a função social da propriedade no Brasil tem certa visibilidade destacando que:

De qualquer maneira, claramente, hoje em dia, a frase “a função social da propriedade” tem grande visibilidade no Brasil e uma força retórica notável. Para alguns, a função social é a justificção para a regularização fundiária (Santos, 2008); para outros, a frase tem a ver com a sustentabilidade – a função determina que o direito de propriedade deve ser exercido de maneira sustentável em termos socioambientais. Nesse sentido, *o conceito da função social nos permite “viabilizar uma relação harmoniosa do homem com o espaço que ocupa, de forma a dirimir conflitos, convergir interesses e mitigar impactos socioambientais, sob pena de sanções tanto da pessoa física ou jurídica”* (Ferreira e Dias, 2008) (Crawford, 2017, p. 16; grifo nosso).

Ele destaca a relevância do conceito de “função social da propriedade” no contexto brasileiro contemporâneo ilustrando como essa expressão adquiriu grande visibilidade e se tornou uma ferramenta significativa em debates sobre políticas públicas e questões socioambientais.

Nesse sentido, ele apresenta duas perspectivas distintas sobre o significado da função social da propriedade. Por um lado, há aqueles que veem a função social como uma justificção para a regularização fundiária, visando garantir o acesso à terra e promover a justiça social. Por outro lado, alguns interpretam a função social no contexto da sustentabilidade, defendendo que o exercício do direito de propriedade deve ser feito de maneira sustentável, levando em consideração as dimensões socioambientais.

Essas reflexões ressaltam a flexibilidade e a amplitude do conceito de função social da propriedade, que pode ser aplicado de diferentes maneiras para atender a uma variedade de objetivos e necessidades sociais. Além disso, ele destaca a importância desse

conceito para promover uma relação mais harmoniosa entre o ser humano e o ambiente em que vive, visando a redução de conflitos, a convergência de interesses e a mitigação dos impactos socioambientais.

Rolnik 2006, nesse sentido, aborda que, o Estatuto da Cidade, regulamentou o capítulo original sobre política urbana estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Para Rolnik, a nova legislação buscou fornecer um suporte jurídico mais robusto para os governos municipais que estão ativamente envolvidos na abordagem das complexas questões urbanas, sociais e ambientais que impactam diretamente a vida de uma grande parte da população brasileira que reside em áreas urbanas.

Vale destacar a importância fundamental dos municípios na elaboração de diretrizes para o planejamento urbano e na condução eficaz da gestão das cidades. O Estatuto da Cidade não apenas consolidou o espaço de competência jurídica e política municipal estabelecido pela Constituição de 1988, mas também o expandiu consideravelmente trazendo como um aspecto significativo dessa expansão a ênfase dada à questão da regularização fundiária.

A nova lei federal tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida a noção da *função social e ambiental da propriedade e da cidade como o marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico*; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e, de forma a materializar o direito social de moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos – notadamente a usucapião especial urbana, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia –, para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais. (Rolnik, 2006 p. 24 grifo nosso).

Em suma, o conceito de função social da propriedade desempenha um papel crucial na formulação de políticas públicas e na promoção de práticas mais sustentáveis e socialmente justas no Brasil contemporâneo.

No entanto, conforme argumentado por Alfonsin (2000), o que deve cumprir uma função social não é o direito de propriedade em si, mas sim o objeto, ou seja, o imóvel e seu uso. Portanto, é o uso da terra pelo ser humano, que se manifesta como direito de propriedade, que está relacionado à função social, visto que o título de propriedade é uma abstração que o vincula a essa função.

Segundo Alfonsin (2000), a função social da propriedade vai além da mera titularidade do direito de propriedade, pois está relacionada ao uso efetivo dos bens, independente de quem detenha o título de propriedade. O foco central reside naqueles que

utilizam a propriedade de maneira a cumprir sua função social, ao invés daqueles que a especulam ou a utilizam de forma inadequada.

A autora traz uma preocupação com a especulação imobiliária nas propostas de reforma urbana. Ela destaca como essa especulação, feita pelos proprietários de terras urbanas, cria um mercado injusto e desfavorável sugerindo uma divisão social na qual apenas os mais privilegiados têm acesso aos recursos urbanos, enquanto outros são excluídos, o que representa um desafio significativo para as propostas de reforma urbana.

Uma das preocupações das propostas de reforma urbana era e é ainda hoje o problema da especulação imobiliária realizada pelos proprietários de terras urbanas e o mercado perverso que engendra. Transformados em mercadoria na cidade capitalista, a cidade e o solo urbano só franqueiam acesso à terra aqueles que puderem pagar o preço(alto) estabelecido pelo mercado imobiliário e seus mecanismos formais/informais de exclusão. (Alfonsin, 2000 p. 195).

Por fim, a relação harmoniosa entre o homem e o espaço urbano é essencial para o desenvolvimento sustentável das cidades e o bem-estar das comunidades. Quando os moradores de um determinado núcleo urbano se sentem conectados e pertencentes ao lugar onde vivem, isso contribui para a criação de um ambiente mais saudável e próspero para todos. Esta pesquisa tem como objetivo analisar se essa conexão é de fato alcançada, considerando que a participação dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas pode fortalecer esse vínculo, fazendo com que se sintam mais engajados e responsáveis pelo seu espaço.

4.2 Direito à Moradia nas zonas periféricas: Uma análise crítica.

Após a análise da primeira categoria analítica, que aborda a política de regularização fundiária, passaremos para a segunda categoria: o direito à moradia. Este conceito é fundamental para compreender como a regularização fundiária pode contribuir para assegurar condições adequadas de habitação e garantir um local digno para viver.

O direito à moradia é amplamente reconhecido como um direito fundamental em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e vários tratados e convenções internacionais. No entanto, quando analisamos as zonas periféricas e seu acesso à moradia, surgem questões críticas e complexas.

Para enfrentar esses desafios, é essencial adotar uma abordagem crítica que considere a necessidade de políticas de desenvolvimento urbano inclusivas, investimentos em

infraestrutura básica, regularização fundiária, programas de habitação social, participação comunitária e ações para combater a discriminação e a exclusão social.

O direito à moradia nas zonas periféricas requer uma análise cuidadosa das políticas públicas urbanas e das condições de habitabilidade. Nessas áreas, onde a infraestrutura frequentemente é inadequada e as oportunidades são limitadas, os desafios para garantir esse direito fundamental são particularmente complexos.

A partir da década de 1970, houve um crescimento significativo do movimento social por moradia e melhorias urbanas, impulsionado pela expansão das liberdades democráticas. Esse período viu o surgimento de governos locais que se autodenominavam democráticos e populares. Nesse contexto, observou-se uma interseção entre os processos políticos e sociais associados à abertura política e às eleições, que se entrelaçaram com as demandas por melhores condições de vida e moradia, impulsionando as mobilizações populares.

Nesse sentido Maricato (2011) aborda sobre essa nova forma de (re)produzir política pública no Brasil:

Os movimentos urbanos e operários inauguraram uma nova forma de fazer política no Brasil a partir da segunda metade dos anos de 1970 reivindicando espaço na cena política. De modo inédito e após muito acúmulo, os movimentos urbanos construíram uma entidade nacional em 1987 - o Fórum Nacional de Reforma Urbana - que buscou superar as reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades. Nos governos municipais muitas experiências inovadoras construíram um conjunto do que poderíamos chamar, com alguma cautela, uma *“nova escola de urbanismo”*: urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbanística e fundiária, assistência jurídica e novas formas de segurança na posse de imóvel, construções individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, aberturas de canais participativos na gestão urbana, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para a infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto, e, especialmente, a perseguição a um novo arcabouço legal de planejamento urbano que inclui operações urbanas e zoneamento especiais com a finalidade social. (MARICATO, 2011, p. 100, grifo nosso)

Nesse sentido, Maricato destaca que, apesar dos avanços teóricos presentes na produção acadêmica, nos movimentos sociais e na gestão urbana em relação o crescimento de zonas periféricas desiguais, esse conjunto de fatores considerados importantes não conseguiu promover mudanças significativas no rumo injusto e ambientalmente predatório da realidade urbana desde os anos 70 até os dias atuais.

Maricato traz ainda que antes da década de 1970, o morador da favela, dos assentamentos e dos subúrbios, entre outros, era frequentemente associado ao estigma do

marginal, uma ideia amplamente predominante. Contudo, nas décadas de 1980 e 1990, tornou-se cada vez mais evidente que a maioria dos residentes dessas áreas são trabalhadores.

Com o início de uma mudança de paradigma na análise das questões urbanas, a importância dos papéis desempenhados por certos órgãos e instituições ganha destaque. A produção intelectual da equipe do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) foi fundamental nesse processo, especialmente com o apoio da Igreja Católica de São Paulo, inspirada na Teologia da Libertação (MARICATO, 2011).

Apesar de o estigma e o preconceito contra os moradores de favelas ainda persistirem, esses sentimentos não são mais aceitos de forma unânime como no passado. Atualmente, algumas instituições públicas, como o Ministério Público em certos estados, começaram a tratar as favelas como uma questão de direitos civis e sociais. Isso demonstra uma mudança significativa, refletindo uma crescente diversidade de opiniões e uma abertura para a discussão sobre justiça social dentro dessas instituições, que tradicionalmente têm uma postura mais elitista.

A relevância desse papel é ampliada quando consideramos a produção teórica no Rio de Janeiro durante a década de 1970, que se posicionou como uma ação de resistência à ditadura. O Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH) lançou a série "Direito Insurgente", que visava traduzir para os movimentos sociais, especialmente aqueles ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, análises marxistas sobre as bases e origens do direito burguês e da propriedade privada. Essa série buscava desmistificar essas instituições, apresentando-as não como universais e abstratas, mas como construções sociais específicas.

Nesse período, meados dos anos de 1970, ganha importância ainda no Rio de Janeiro, como ação de resistência à ditadura, uma produção teórica de profissionais da área do Direito. Uma coleção de pequenas brochuras da série "Direito Insurgente", promovida pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH), procurava traduzir para integrantes de movimentos sociais, especialmente ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, por meio de análises marxistas, quais eram as bases e origens do direito burguês e da propriedade privada tentando desmistificar-los como instituições abstratas universais. (MARICATO, 2023, p. 117)

No que diz respeito à expansão das zonas periféricas e à atuação do Estado, Bonduki (2004) observa que, na questão da expansão periférica, a presença estatal se limitou a garantir o acesso à propriedade para os compradores de lotes. No entanto, a administração pública falhou em outros aspectos cruciais, como a fiscalização dos padrões mínimos de urbanização previstos por lei. Bonduki argumenta que a ausência de uma intervenção estatal

mais robusta pode ter sido intencional, permitindo a expansão desses assentamentos como uma solução para a crise habitacional, apesar das condições precárias e insalubres de muitos desses locais.

[...] na questão da expansão periférica a presença estatal limitou-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes — sem o que esta solução não poderia difundir-se. Em todos os demais aspectos, como na exigência de padrões mínimos de urbanização previstos na lei, a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação. Na periferia, como na favela, a concepção de habitação social também esteve presente. Não como uma ação positiva, mas como uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias. (BONDUKI, 2004, p. 254)

Essa análise destaca uma crítica ao modelo de desenvolvimento urbano que prioriza a expansão periférica em vez da qualidade de vida e do desenvolvimento urbano sustentável. A intervenção estatal, embora necessária para garantir o acesso à propriedade, mostrou-se insuficiente para assegurar a urbanização adequada e a implementação de políticas públicas eficazes. Assim, o papel do Estado é crucial não apenas para garantir o acesso à propriedade, mas também para assegurar a qualidade de vida nas áreas periféricas e a sustentabilidade do desenvolvimento urbano.

Contudo, além dessa intervenção mínima, Bonduki argumenta que o Estado esteve ausente em outros aspectos importantes da urbanização das áreas periféricas. Por exemplo, não houve fiscalização adequada para garantir que os novos loteamentos atendessem aos padrões mínimos de urbanização estabelecidos por lei. Isso pode incluir questões como infraestrutura básica (água, esgoto, eletricidade), acesso a serviços públicos, áreas verdes, entre outros.

Nesse sentido, Bonduki ressalta que a ausência de intervenção estatal na ampliação dos assentamentos habitacionais populares pode ter sido de certa forma intencional. Ele sugere que pode ter havido um entendimento implícito para permitir a expansão desses assentamentos nas periferias urbanas como a única solução viável para lidar com a crise habitacional. Essa análise reflete uma crítica ao modelo de desenvolvimento urbano que privilegia a expansão periférica em detrimento da qualidade de vida e da equidade urbana.

Assim, observa-se a importância da presença do Estado na garantia do acesso à propriedade, mas também aponta para as falhas na gestão urbana que permitiram a expansão

descontrolada das áreas periféricas sem os devidos cuidados com a qualidade de vida e o desenvolvimento urbano sustentável.

Ainda refletindo sobre as zonas periféricas, Maricato (2011) traz uma análise da moradia precária como objeto estratégico para entender a cidade periférica destacando que:

[...] o espaço urbano da moradia precária inclui as várias formas de provisão da moradia pobre: casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes. [...]. Há moradias de boa qualidade em favelas e há moradias insalubres em bairros nobres, mas o objeto se refere a generalização da ilegalidade e da precariedade, estrutural e necessária para um processo de acumulação que tem especificidades. Parte-se do princípio marxista de que o espaço urbano, como qualquer mercadoria, é uma produção social e envolve relações. O universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto da produção da cidade no capitalismo periférico e por meio dele denunciar também as especificidades desse processo de acumulação. (MARICATO, 2011, p. 105)

Logo, nesse contexto de reprodução do espaço urbano combinado com ausência do Estado em promover políticas públicas para induzir os espaços nas zonas periféricas, muitas comunidades, assentamentos, bairros, favelas, se formaram sem o “cobertor” do Estado, ou seja, sem a intervenção direta ou substancial do governo.

Em Fortaleza, esse cenário não foi diferente. A capital cearense emerge como uma metrópole de relevância no cenário nacional, firmando-se como a quarta maior capital do Brasil e a primeira maior na Região Nordeste em termos populacionais, ultrapassando Salvador. Fortaleza(Ce): 2.428.678 habitantes; Salvador (Ba): 2.418.005 habitantes. Fonte: Censo 2022 IBGE. Esse crescimento populacional acelerado gera, em alguns casos, espaços que são acionados pelo poder público em detrimento de outros que muitas vezes são esquecidos, gerando assim núcleos urbanos informais.

De acordo com Pequeno (2023), os dados preliminares do Censo 2022 apontam que Fortaleza é o 4º maior município brasileiro e a capital mais densa do país. Ainda segundo Pequeno, os dados recém divulgados do Censo 2022 totalizaram 3.903.945 habitantes na região metropolitana de Fortaleza, indicando que esta reunia 44,4% do total populacional de todo o estado do Ceará. Esse crescimento acelerado combinado com falta e a fiscalização de implantação de políticas públicas de ordenamento territorial ocasiona o que vemos ao longo do território de Fortaleza.

Nesse sentido, segundo Pequeno, as condições de moradia emergem como variáveis cruciais para explicar as disparidades socioespaciais na região metropolitana de Fortaleza. Observa-se uma dinâmica de redistribuição da população que sugere mudanças

significativas na estrutura social. Por um lado, surge um eixo de segregação residencial no sudeste, composto por grupos socioeconômicos mais abastados, que se expande de Fortaleza em direção aos municípios posicionados ao leste.

Por outro lado, a população menos privilegiada enfrenta uma segregação involuntária, caracterizada pelas disparidades no acesso às políticas habitacionais. Uma parcela menor desses indivíduos é atendida por programas habitacionais nas periferias, enquanto uma parte significativa é empurrada para as zonas conurbadas à capital cearense, onde a favelização se torna mais evidente, delineando assim os chamados "territórios populares".

Essas tendências revelam não apenas a complexidade das questões habitacionais na região, mas também as desigualdades sociais e espaciais que permeiam a metrópole de Fortaleza. O crescimento desigual e a falta de políticas públicas adequadas contribuem para a ampliação das disparidades socioeconômicas e a fragmentação do tecido urbano.

Pequeno, 2023 traz uma reflexão a partir dos dados do censo do IBGE 2022 sobre a quantidade de domicílios vagos na região metropolitana de Fortaleza e a exacerbação da desigualdade:

Ao analisar as informações até aqui disponibilizadas pelo Censo 2022, observa-se que os dados referentes aos domicílios permanentes desocupados evidenciam o agravamento do quadro de desigualdades nas cidades da RMF, assim como fornecem indícios para o crescimento desordenado. No Ceará como um todo, verifica-se um total de 800.661 domicílios desocupados, correspondentes a quase 21% do total de domicílios permanentes. No caso dos números apresentados para a RMF, são 323.300 domicílios, representando mais de 40% dos imóveis sem residentes no estado. Levando em consideração o total de domicílios permanentes metropolitanos, são quase 20% nesta situação, ou seja, uma em cada cinco residências encontra-se sem uso. Um amplo universo de vazios construídos. Importante destacar que o total de domicílios permanentes desocupados se subdivide em duas categorias: os que se encontram verdadeiramente vagos e os que possuem uso ocasional, como as segundas residências, bastante comuns no litoral cearense, especialmente nos municípios mais próximos à capital. No caso da RMF, são 81.801 casas ou apartamentos de veraneio, utilizados nos finais de semana, e outros 241.499 imóveis residenciais desocupados. (PEQUENO, 2023, p. 11)

Para Pequeno, os dados divulgados pelo IBGE referentes ao Censo 2022 para a Região Metropolitana de Fortaleza lançam luz sobre questões que revelam um crescimento urbano desordenado, evidenciando a falta de consideração da dimensão regional. Historicamente, a ausência de processos de planejamento urbano direcionados para a RMF tem levado à formação de eixos de expansão associados diretamente às atividades produtivas nos municípios periféricos.

Além disso, observa-se a configuração de um sistema de centralidades que passa a influenciar a estruturação da metrópole, sem a implementação de estratégias e diretrizes de desenvolvimento territorial adequadas. Essa dinâmica fragmentada e descoordenada resulta em desafios significativos em termos de distribuição equitativa de recursos, serviços e oportunidades dentro da região metropolitana.

É crucial reconhecer que o crescimento urbano desordenado pode levar a uma série de problemas, incluindo segregação socioespacial, desigualdades no acesso a serviços básicos e infraestrutura precária. Portanto, é inegável que se adotem políticas de planejamento urbano integrado e participativo, que considerem a dimensão regional e busquem promover um desenvolvimento sustentável e equitativo em toda a região metropolitana de Fortaleza. A coordenação entre os diferentes atores e a implementação de estratégias de ordenamento territorial são fundamentais para lidar com os desafios do crescimento urbano e garantir uma qualidade de vida adequada para todos os seus habitantes.

Além disso, é essencial reconhecer e valorizar o conhecimento e a experiência das próprias comunidades periféricas na busca por soluções sustentáveis e centradas nas necessidades locais. O direito à moradia não se limita apenas a fornecer um teto sobre a cabeça, mas também implica garantir condições dignas de vida e promover a inclusão social e econômica de todas as pessoas, independentemente de sua localização geográfica.

O desafio da propriedade da terra, conforme abordado por Maricato, revela uma crítica profunda às desigualdades e injustiças no uso e na distribuição dos recursos fundiários. Maricato, considera a terra não apenas como um bem econômico, mas como um elemento central na estrutura social e política das cidades. Ela argumenta que a concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos perpetua desigualdades e limita o acesso à moradia e à infraestrutura básica para amplas parcelas da população. A análise de Maricato enfatiza a necessidade de políticas públicas que promovam uma reforma agrária e urbana efetiva, que redistribua a terra de maneira justa e sustentável. Sua perspectiva desafia o modelo predominante de mercado, propondo uma visão mais inclusiva e equitativa da propriedade da terra, que considere o bem-estar coletivo e a função social do espaço urbano. (MARICATO,1999)

No contexto atual, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, a propriedade da terra continua a ser um problema significativo, como destacado por Maricato. Na década de 2020, a população mundial passou de majoritariamente rural para predominantemente urbana, um processo acelerado pela busca de oportunidades econômicas e acesso a serviços. Apesar

dessa migração maciça para áreas urbanas, a questão da propriedade da terra permanece um desafio significativo, refletindo a complexidade do problema em diversas esferas.

A expansão demográfica urbana trouxe consigo a diversificação dos negócios e a valorização do solo, transformando-o em uma mercadoria com valor de troca. As áreas centrais, que recebem mais investimentos públicos e privados, possuem maior valor agregado e, conseqüentemente, custos mais altos. Esse fator financeiro determina quais grupos sociais podem garantir uma localização favorável em relação ao centro da cidade. A população de baixa renda, incapaz de arcar com os altos preços dos imóveis em áreas centrais e diante da escassez de opções imobiliárias acessíveis, acaba se deslocando para áreas periféricas ou ocupando terrenos não regulamentados, conhecidos como “terra de ninguém”. Esse processo resulta na formação de periferias que inicialmente sofrem com a falta de infraestrutura e condições sanitárias adequadas.

À medida que essas periferias se desenvolvem e recebem investimentos, o valor do solo aumenta, o que pode provocar uma nova onda de migração dos mais pobres para áreas periféricas adicionais. Esse ciclo de periferização pode continuar indefinidamente dentro das cidades. Nas áreas urbanas, a propriedade da terra frequentemente está associada à especulação imobiliária, desigualdade socioeconômica e exclusão de comunidades marginalizadas. A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, especialmente em regiões metropolitanas, resulta em preços exorbitantes de moradia e dificulta o acesso à terra para a maioria da população, levando a problemas de habitação e segregação espacial.

Nas zonas rurais, a concentração de terras também é um problema persistente. Grandes latifúndios dominam a paisagem, enquanto pequenos agricultores enfrentam dificuldades para acessar terras adequadas para cultivo. Conflitos pela posse da terra entre proprietários tradicionais, povos indígenas e comunidades quilombolas continuam a ser uma fonte de tensão e injustiça social.

De acordo com Maricato, esse processo faz parte do nosso histórico de colonização, como também abordado por Gilberto Freire.

A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100 anos atrás. A novidade recente, que vem do anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir dessa data, a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a construir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é

que passaram, a partir dessa data, a conviver com a nova prática citada. (MARICATO, 1999, p. 08)

Maricato também destaca que a gigantesca ilegalidade relacionada à posse da terra não é o resultado de ações de líderes subversivos, mas de um processo de urbanização que segrega e exclui:

Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado com a autoconstrução foram parte integrante do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção. (MARICATO, 1999, p. 11)

Logo, apesar de o processo de urbanização no Brasil ter ocorrido principalmente no século XX, ele mantém muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista do Brasil pré-republicano. A favela e o lote ilegal, combinados com a autoconstrução, foram parte integrante do crescimento urbano, ocorrendo fora das relações capitalistas de produção.

Para Maricato, a questão da terra continua sendo o epicentro do conflito social, com novas nuances que perpetuam a desigualdade. Mesmo com tentativas recentes de redistribuição de renda, a interação entre propriedade, intervenção estatal e poder econômico continua a influenciar profundamente o acesso à terra e a formação de favelas e loteamentos clandestinos nas periferias urbanas.

Dessa forma, a construção dos termos “terra de ninguém, terra sem dono, espaços urbanos abandonados e outros” frequentemente evoca áreas de conflito, áreas negligenciadas ou mesmo por falta de regulamentação, onde os direitos territoriais são frágeis ou inexistentes. No contexto brasileiro, essa expressão muitas vezes se aplica às regiões marginalizadas, especialmente nas periferias urbanas e em áreas rurais, onde a propriedade da terra é muitas vezes indefinida ou disputada.

Em relação a essa “terra de ninguém”, Maricato (2011) aponta que ela não foi criada por falta de plano e nem de leis. O Estatuto da Terra, de 1964, relaciona a reforma agrária à “melhor distribuição de terra” e à “justiça social”. Segundo o estatuto da terra, é dever do poder público promover e criar condições de acesso ao trabalhador rural à propriedade da terra. Já o Estatuto da Cidade, de 2001, foi considerado como um exemplo

para o mundo, objeto de cursos para urbanistas até na Holanda. Ele restringe e limita o direito da propriedade, subordinando-o ao “bem-coletivo” e ao “interesse social”.

A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou - isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou desejo dos pobres.

A Lei de Terras de 1850, que visava à retomada pelo Estado das terras devolutas - áreas de propriedade pública sem título de propriedade ou uso efetivo - ainda aguarda concretização. Observa-se que ao longo de mais de 150 anos, inúmeras iniciativas, decretos, comissões, portarias, cadastros e leis complementares foram propostos, porém sem efetiva aplicação. Enquanto isso, as terras devolutas são ocupadas, configurando uma fraude de proporções gigantescas que avança há mais de um século pelo território nacional, com sua fronteira de expansão atualmente situada na Amazônia.

Ainda sobre a Lei de Terras, Lei 601/1850, exacerbou as disparidades no planejamento urbano ao estipular que a única maneira de adquirir propriedades era por meio da compra, deixando de lado qualquer legitimidade para acesso por meio da posse ou ocupação, marginalizando assim os grupos que utilizavam esses meios. Com a abolição da escravidão em 1888, os ex-escravos, sem acesso à terra nas áreas rurais, migraram para as cidades em busca de dignidade e sustento. No entanto, desamparados e excluídos, esse aumento populacional nas cidades levou ao crescimento desordenado das áreas periféricas, que se tornaram precárias e desassistidas, sem nenhuma política habitacional adequada para ampará-las.

Nesse sentido Maricato (2011), traz que a mais recente iniciativa alimentando a indústria de legalização da grilagem é a Medida Provisória 422 de março de 2008, convertida em Lei Nº 11.763 de agosto de 2008, que, no inciso II do artigo 1º, limita a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não ultrapassem mil e quinhentos hectares, vedando a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite. Nota-se a dispensa de licitação para a compra de terras públicas por aqueles que têm a titulação ou simplesmente posse das terras (limitada a 1,5 mil hectares) e desejam regularizá-las, mediante a apresentação da documentação necessária ao Incra. É notório que os pequenos posseiros e ribeirinhos frequentemente carecem tanto das informações necessárias quanto dos recursos financeiros para obter os documentos exigidos.

Nesse cenário, a construção ideológica em torno do conceito de propriedade privada exerce uma influência tão significativa que, ironicamente, os próprios indivíduos que deveriam ser protegidos pela aplicação das leis - e em cujo nome essas leis são estabelecidas - são frequentemente acusados de desobediência. Aqueles que foram marginalizados, desalojados, ou que se tornaram vítimas da violência perpetrada por milícias privadas ou até mesmo públicas, e que não possuem nada além das roupas que vestem e dos instrumentos de trabalho que possuem, muitas vezes são culpabilizados por resistirem ao destino imposto pelas condições precárias das favelas, ao domínio do tráfico e ao abandono nas ruas.

A questão do “nó da terra”, conforme descrita por Maricato, revela uma complexa teia de desafios sociais, legais e ideológicos. A luta pela terra e a ocupação de terras devolutas são sintomas de profundas desigualdades e injustiças, onde o acesso à propriedade é muitas vezes determinado pela força econômica e política, em vez de princípios de justiça social.

Atualmente, o Brasil possui um arcabouço legal mais robusto para enfrentar as desigualdades fundiárias e promover a regularização, discutiremos melhor os marcos legais no Capítulo 03 desta dissertação. A Constituição Federal de 1988 e diversas leis e programas, como o Estatuto da Cidade e o Programa Minha Casa Minha Vida, foram implementados para tentar mitigar os problemas relacionados à terra e à moradia. No entanto, a eficácia dessas leis e políticas ainda é limitada devido a uma série de fatores.

Entre os desafios persistentes estão a dificuldade na implementação efetiva das políticas públicas e a falta de recursos adequados para sua execução. Além disso, a especulação imobiliária e o mercado imobiliário frequentemente burlam as regulamentações existentes, exacerbando a desigualdade no acesso à terra. A presença de práticas informais e a corrupção também são problemas significativos que comprometem a eficácia das medidas legais.

Nota-se que a falha na implementação de políticas destinadas a resolver essas questões perpetua o ciclo de marginalização e exclusão, empurrando os mais vulneráveis para as margens da sociedade. Enquanto isso, a retórica em torno da propriedade privada muitas vezes obscurece as verdadeiras vítimas dessas políticas, transformando os despossuídos em supostos transgressores.

Logo, para enfrentar efetivamente o nó da terra, é necessário um compromisso genuíno com a justiça social, uma abordagem legal que proteja os direitos dos mais necessitados e uma mudança nas estruturas ideológicas que perpetuam a desigualdade. Isso requer não apenas uma reforma legal, mas também uma transformação cultural que reconheça

e respeite os direitos e dignidade de todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica.

4.3 Reflexões sobre o Sentido de Pertencimento ao Lugar e ao Território

Para concluir a discussão sobre as categorias analíticas, é imprescindível abordar sobre o pertencimento ao lugar e ao território. Nesse sentido é essencial integrar e comparar as perspectivas de Max Weber, Henri Lefebvre e Milton Santos sobre como a relação entre indivíduos e espaços urbanos é moldada e molda as dinâmicas sociais e culturais. Cada um desses teóricos oferece uma visão única, mas complementar, que nos ajuda a compreender o conceito de sentimento de pertencimento em suas múltiplas dimensões.

O sentimento de pertencimento pode ser definido como a ligação psicológica e emocional entre o indivíduo e o espaço que habita, que vai além da mera ocupação física de um território. Esse conceito abrange uma conexão profunda e cultural com o espaço, fundamental para a organização e solidificação dos territórios. As interações sociais e os significados construídos em contextos específicos são essenciais para a formação e a consolidação desses espaços.

Weber, em sua abordagem sociológica, destaca a importância da ação social e dos significados subjetivos atribuídos pelos indivíduos. Segundo Weber, as ações sociais são guiadas por significados que as pessoas atribuem a suas interações e contextos, e a sociologia deve investigar essas ações para entender as dinâmicas sociais. No contexto urbano, o sentimento de pertencimento é fundamental para a construção desses significados subjetivos e sociais. Weber distingue entre comunidade e sociedade: enquanto a comunidade é marcada por laços íntimos e emocionais, a sociedade é composta por relações mais formais e impessoais. O sentimento de pertencimento pode, portanto, fortalecer laços comunitários dentro de um contexto social mais amplo e muitas vezes impessoal, ajudando a solidificar a identidade coletiva e a coesão social.

Por outro lado, Lefebvre, foca na produção do espaço, argumentando que o espaço não é apenas um palco passivo para a vida social, mas algo que é continuamente produzido e transformado por práticas sociais e ideológicas. Para Lefebvre, o sentimento de pertencimento está intrinsecamente ligado à produção do espaço vivido, onde as práticas sociais moldam e são moldadas pelos espaços urbanos. Ele vê o espaço urbano como um campo de luta e negociação, onde diferentes grupos sociais reivindicam e transformam os

espaços conforme suas necessidades e visões. Essa dinâmica reflete uma tensão constante entre a dominação e a apropriação, onde a vida comunitária e as lutas de classes coexistem e reforçam o sentimento de pertencimento, mesmo diante das desigualdades e conflitos presentes nas grandes cidades.

Nesse sentido, Lefebvre (2001) traz algumas reflexões sobre a dinâmica social e o senso de pertencimento na cidade, destacando como a vida comunitária e as lutas de classes coexistem e, de certa forma, se entrelaçam no contexto urbano. Ele reconhece que, mesmo nas cidades, onde há uma multiplicidade de interesses e estratos sociais, persiste um caráter orgânico herdado das comunidades menores, como as aldeias. Este caráter orgânico é expresso na organização corporativa da cidade, refletida na vida comunitária através de assembleias gerais ou parciais reforçando assim o sentimento de pertencimento e apropriação dos espaços.

A cidade conserva um caráter orgânico da comunidade, que lhe vem da aldeia, e que traduz na organização corporativa. A vida comunitária (comportamento assembleias gerais ou parciais) em nada impede as lutas de classes. Pelo contrário. Os violentos contrastes entre a riqueza e a pobreza, os conflitos entre os poderosos e os oprimidos, não impedem nem o apego à Cidade nem a contribuição ativa para a beleza da obra. No contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, *reforçam o sentimento de pertencer*. (LEFEBVRE, 2001, p. 14. grifo nosso)

Portanto, na concepção de Lefebvre, o espaço urbano é construído pela tensão dialética entre a dominação, de um lado, e a apropriação do outro. Ele argumenta que, apesar das desigualdades e dos conflitos de classe que caracterizam a vida urbana, o sentimento de pertencimento à cidade não é enfraquecido, mas, ao contrário, é reforçado pelas lutas e tensões sociais. Os contrastes entre a riqueza e a pobreza, assim como os conflitos entre os poderosos e os oprimidos, não diminuem o apego dos habitantes à cidade. Pelo contrário, essas lutas de facções, grupos e classes contribuem para a construção da identidade coletiva e do sentido de pertencimento à cidade.

A análise de Lefebvre sobre o "tecido urbano" vai além da sua morfologia física, abrangendo o modo de vida social e cultural que se desenrola no espaço urbano. Ele argumenta que a cidade não é um espaço isolado, mas parte de um sistema mais amplo de relações sociais e culturais, que também afeta áreas rurais e suburbanas. A apropriação do espaço e a construção de laços afetivos e culturais são, portanto, essenciais para a compreensão do sentimento de pertencimento e da dinâmica urbana.

Semelhante descrição corre o risco de deixar escapar o essencial. Com efeito, o interesse do “tecido urbano” não se limita à sua morfologia. Ele é o suporte de um *“modo de viver”* mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana. Na base econômica do “tecido urbano” aparecem fenômenos de uma outra ordem, num outro nível, o da vida social e “cultural”. Trazida pelo tecido urbano, a sociedade e a vida urbana penetram nos campos. (LEFEBVRE, 2001. p. 20. grifo nosso)

Lefebvre destaca que o "tecido urbano" não é apenas a estrutura física da cidade, mas também um reflexo das relações sociais, culturais e econômicas que a permeiam. Ele argumenta que, além da base econômica que sustenta o "tecido urbano", há uma série de fenômenos sociais e culturais que se desenrolam em um nível mais profundo. Esses fenômenos abrangem desde práticas cotidianas até manifestações culturais mais amplas, e são intrinsecamente ligados à vida urbana.

Além disso, o sentimento de pertencimento ao lugar pode ser reforçado ou enfraquecido por diferentes fatores. Por exemplo, podemos destacar as políticas públicas voltadas para a promoção da inclusão social e o desenvolvimento comunitário que têm o potencial de fortalecer os laços de pertencimento de uma população a um determinado local. Essas iniciativas podem criar condições que fomentem o envolvimento ativo dos residentes na vida da comunidade, estimulando a solidariedade e a coesão social.

Por outro lado, o processo de deslocamento forçado ou mesmo a exclusão social tendem a minar esse sentimento de pertencimento. O avanço desses fenômenos muitas vezes resulta na marginalização de grupos sociais vulneráveis, fragmentando as relações comunitárias e gerando tensões entre os moradores. Como resultado, a coesão social enfraquece, surgindo sentimentos de insatisfação e até mesmo descontentamento em relação ao local de residência.

É importante ressaltar que a apropriação ao lugar e o sentimento de pertencimento não é estático, mas sim dinâmico e passível de mudanças ao longo do tempo. À medida que as condições sociais, econômicas e políticas de um lugar se transformam, os laços de pertencimento das pessoas também podem se modificar. Portanto, entender e promover o sentimento de pertencimento ao lugar é essencial para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das comunidades.

Portanto, no processo de avaliação qualitativa da política pública de regularização fundiária de interesse social, a análise dessa categoria será fundamental para a compreensão do sentimento de pertencimento à comunidade com histórias vividas pelos atores sociais e a existência de luta por moradia.

Milton Santos oferece uma perspectiva adicional ao abordar o território como um conjunto de relações sociais registradas no passado e manifestadas no presente. Santos destaca a natureza dinâmica do espaço, que está em constante evolução e transformação. Para ele, o espaço é mais do que um reflexo da sociedade; é um fator social com autonomia própria para sua evolução. A relação entre os indivíduos e o espaço é, portanto, moldada por uma interação contínua entre fatores sociais, econômicos e políticos. Santos enfatiza que, apesar das transformações, alguns elementos do espaço permanecem estáveis e integrados à geografia física do local, influenciando a forma como o espaço é vivido e apropriado.

Para Santos (2004), o território precisa ser considerado como um conjunto de relações sociais que foram registradas no passado e estão inscritas no presente, manifestando-se na forma de processo e funções. Ele ressalta que o espaço é muito mais que um reflexo da sociedade; é um fator social.

Sendo assim Santos (2004) diz que:

O espaço organizado pelo homem é, como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada-subordinante. E como as outras instâncias, o espaço embora submetido à lei da totalidade, dispõe de uma certa autonomia que se manifesta por meio de leis próprias, específicas de sua própria evolução. (SANTOS, 2004, p. 181)

Logo, Santos destaca a perspectiva dinâmica do espaço, ressaltando sua natureza em constante evolução e transformação. A ideia de que o espaço nunca é um produto acabado ou fixo enfatiza sua fluidez e adaptabilidade ao longo do tempo.

Além disso, ao considerar a imobilidade de um dos elementos do espaço, que está ligado ao solo, Santos sugere que, apesar das constantes mudanças e transformações das formas espaciais, existem elementos fundamentais que permanecem estáveis e integrados à geografia física do local.

Assim, Santos (2004) diz que:

O espaço, por outro lado, não é jamais um produto terminado, nem fixado, nem congelado para sempre. Mas um dos seus elementos - e não se trata de um elemento sem importância, é fixo ao solo. As formas espaciais, criadas por uma geração ou herdada das procedentes, têm como características singulares o fato de que, como forma material, não dispõem de uma autonomia de comportamento, mas elas têm uma autonomia de existência. Isso lhes assegura uma maneira original, particular, de entrar em relação com os outros dados da vida social. (SANTOS, 2004, p.187)

Dentro desse contexto, é importante reconhecer que a relação das pessoas com o espaço vai além de sua mera materialidade. Os aspectos de pertencimento ao lugar

desempenham um papel crucial, influenciando como os indivíduos se relacionam com o ambiente ao seu redor e como se identificam com ele. Essa conexão emocional e psicológica com o espaço contribui para a sua compreensão dinâmica e para a forma como é vivenciado e moldado ao longo do tempo.

A partir das perspectivas de Santos e Lefebvre, observa-se que o pertencimento ao lugar se entrelaça com a identidade individual e coletiva. A apropriação do espaço não é estática, mas sim dinâmica, refletindo mudanças nas condições sociais e econômicas. O sentimento de pertencimento é moldado pela interação entre a identidade cultural, as redes sociais e as conexões econômicas que transcendem os limites físicos do espaço. O papel da participação cidadã na configuração do espaço urbano é fundamental para promover a inclusão e a coesão social. Políticas públicas que fomentem a participação ativa dos residentes e abordem as desigualdades podem fortalecer o sentimento de pertencimento e melhorar a qualidade de vida urbana.

Para entender a relação da população que reside na comunidade de Marrocos, no bairro Bom Jardim, e suas interações com o território, começamos pela análise dos elementos como rua e quadra. O espaço urbano deve ser visto como um conjunto de formas e funções entrelaçadas pela história e pelas apropriações sociais, refletindo as relações entre os habitantes e o ambiente.

A compreensão do espaço, incluindo ruas, quadras, lotes e relações de vizinhança, resulta de fatores sociais que moldam as trocas e convivências. Segundo Santos, o espaço, embora regido por regras e diretrizes, possui certa autonomia para sua evolução. Santos e Lefebvre (2001) reconhecem que a transformação do espaço social e o sentimento de pertencimento evoluem ao longo do tempo. No passado, o espaço habitado integrava o local de residência e trabalho, envolvendo atividades cotidianas e relações sociais e produtivas. Este espaço físico moldava a identidade e o vínculo com o ambiente local.

Contudo, na contemporaneidade, o conceito de espaço social transcende as limitações do habitat físico, abrangendo relações sociais e econômicas que se estendem além das fronteiras nacionais. O pertencimento ao lugar torna-se, assim, um fenômeno mais fluido e complexo, envolvendo identidade cultural, redes sociais e conexões econômicas.

Santos (2004) argumenta que o habitat humano, antigamente restrito ao espaço de residência e trabalho, agora se expande para um espaço social global. Ele observa que o espaço social é muito mais que a soma dos habitats individuais, refletindo um tipo de relações que ultrapassa comunidades isoladas e países. Além disso, a construção do espaço

contemporâneo não se limita à atividade econômica direta, mas também inclui a valorização de áreas atualmente desocupadas ou subutilizadas.

Lefebvre (2001) complementa essa visão ao expandir o conceito de habitar para além da simples residência. Ele sugere que habitar envolve a vivência cotidiana do espaço, englobando atividades diárias, rotinas, interações sociais e a percepção temporal. O espaço habitado reflete e influencia a vida das pessoas, mostrando uma dinâmica intrincada entre a materialidade do espaço e as experiências humanas.

Lefebvre também discute a contradição na ideia de habitar. Por um lado, o habitar se manifesta na plasticidade e na adaptação do espaço pelas pessoas, permitindo uma modelagem dinâmica do ambiente. Por outro lado, ele aponta para a rigidez das funções e prescrições que muitas vezes restringem a verdadeira experiência de habitar, limitando a liberdade e a autonomia dos indivíduos. Essas limitações podem afetar o sentimento de pertencimento, tornando-o excludente em alguns casos.

A análise dessas perspectivas evidencia a complexidade do conceito de habitar e a importância de considerar as dinâmicas sociais, culturais e políticas que moldam a experiência no ambiente construído. Em um contexto urbano frequentemente marcado por práticas segregadoras e marginalizantes, o conceito de Direito à Cidade, conforme concebido por Lefebvre, surge como uma alternativa inclusiva.

O Direito à Cidade envolve não apenas a apropriação física do espaço, mas também a capacidade dos habitantes de engajar-se ativamente na sua transformação. Isso se traduz no direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. Lefebvre destaca que o direito à cidade é uma forma superior de direitos que engloba a participação ativa na vida urbana e a capacidade de redefinir o espaço conforme as necessidades e aspirações individuais e coletivas.

O direito à cidade implica no direito à obra e à apropriação, diferindo da posse de propriedade. O direito à obra refere-se à participação na produção e transformação do espaço urbano, enquanto o direito à apropriação envolve a integração mais profunda dos indivíduos no espaço urbano, permitindo-lhes moldar e utilizar o ambiente conforme suas necessidades.

Assim, tanto Santos quanto Lefebvre enfatizam que o habitar deve ser compreendido como um processo complexo de interação entre as pessoas e o espaço. A plasticidade do espaço e sua apropriação são cruciais para entender o verdadeiro significado do habitar e sua relação com a experiência humana.

Logo, o sentimento de pertencimento do cidadão no planejamento ou na remodelação do bairro ou quarteirão é uma oportunidade frequentemente negligenciada, resultando em locais marcados por desigualdade, exclusão e uma sensação generalizada de não pertencimento por parte dos moradores. O pertencimento ao lugar está intimamente ligado à identidade individual e coletiva. Quando uma pessoa se sente parte de um espaço, ela não apenas o utiliza para suas necessidades básicas, mas também se envolve emocionalmente com ele, criando laços afetivos e culturais. Esses laços podem ser construídos através de histórias compartilhadas, tradições locais e conexões familiares, evoluindo de um sentimento inicial de pertencimento para ações concretas de apropriação do espaço.

5 SOB A PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO DE CONTEÚDO, CONTEXTO E TRAJETÓRIA E ESPECTRO TERRITORIAL/TEMPORAL.

Neste capítulo, o estudo da política de regularização fundiária foi conduzido com base na avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2016), estruturada em torno de três eixos principais: conteúdo, contexto, trajetória e espectro territorial/temporal. Essa abordagem oferece uma compreensão abrangente das políticas públicas destinadas à formalização de áreas ocupadas irregularmente, ao examinar não apenas os textos legais e documentos oficiais, mas também as condições históricas, sociais e políticas que moldaram sua formulação e implementação.

A análise de conteúdo foca na interpretação detalhada de leis, decretos e planos de ação, examinando os objetivos, diretrizes e mecanismos da política. Esse exame crítico revela as intenções dos formuladores e as expectativas quanto aos efeitos da política na sociedade, além de desvendar significados implícitos e explícitos nos documentos.

Complementando essa abordagem, a análise de contexto situa a política dentro de seu cenário histórico, social e político, considerando fatores como o histórico das ocupações urbanas, dinâmicas de poder, atuação de movimentos sociais e condições econômicas. Essa compreensão contextual é fundamental para explicar as decisões políticas e seus impactos nas populações-alvo.

A trajetória da política de regularização fundiária é analisada por Rodrigues ao longo do tempo, desde sua concepção até os resultados alcançados, identificando momentos críticos de reformulação e os impactos das mudanças institucionais e legislativas, especialmente com marcos como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. Já o aspecto territorial/temporalidade é dividido em duas dimensões: o espectro territorial, que se refere à

distribuição geográfica das intervenções, considerando contextos diversos, como favelas urbanas e áreas rurais, e a avaliação da acessibilidade, recursos e desigualdades regionais. A temporalidade, por sua vez, analisa a evolução do processo de regularização, considerando a duração das intervenções e as mudanças nas condições políticas, sociais e econômicas.

Essas duas dimensões permitem uma visão integrada da política de regularização fundiária, avaliando tanto os efeitos imediatos quanto os resultados a longo prazo, como a manutenção dos benefícios e a integração social das populações. Rodrigues propõe que a análise vá além da implementação das políticas, levando em conta seu impacto contínuo ao longo do tempo e em diferentes contextos territoriais.

Ao integrar essas quatro dimensões, a análise oferece uma visão holística dos desafios e avanços na formalização de áreas urbanas irregulares, destacando as tensões entre o direito à cidade e a função social da propriedade. Essa abordagem fornece uma base sólida para avaliar a eficácia das políticas públicas e propor melhorias que respondam melhor às necessidades das comunidades envolvidas.

5.1 Marcos Legais

Com o objetivo de mitigar o déficit habitacional no Brasil, agravado pelo crescimento desordenado das cidades impulsionado pelo processo de industrialização, diversos marcos regulatórios foram implementados pelos governos em âmbito federal e municipal, abordando tanto o direito à moradia quanto a regularização fundiária urbana.

No período do Estado Novo (1930-1945), com a transição de uma economia primário-exportadora para uma economia urbano-industrial, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro começou a dar seus primeiros passos. Nesse contexto, o fortalecimento das condições para o desenvolvimento da industrialização incentivou o crescimento urbano.

Já no período Democrático-Desenvolvimentista (1945-1964), a expansão industrial e a crescente demanda por mão de obra intensificaram o processo de urbanização. Esse período foi marcado por uma etapa democrática influenciada por planos desenvolvimentistas como o Plano de Metas (1956-1961) e o Plano Trienal (1963-1965), que contribuíram para a indução do crescimento das cidades.

Para fortalecer as bases para o desenvolvimento industrial, o processo de crescimento urbano no Brasil começou a se intensificar, especialmente durante o período Democrático-Desenvolvimentista (1945-1964). Esse período foi fortemente influenciado por planos desenvolvimentistas, como o Plano de Metas (1956-1961) e o Plano Trienal

(1963-1965), que impulsionaram a expansão industrial, geraram uma demanda crescente por força de trabalho e intensificaram o processo de urbanização.

Segundo Santos (1994), o espaço geográfico é uma expressão das forças da globalização, sendo continuamente (re)produzido de acordo com as demandas daqueles que o idealizam, refletindo as necessidades e interesses dominantes:

É necessário talvez, e antes de tudo, explicitar a noção de espaço, de meio. Consideramo-lo como algo dinâmico e unitário, onde se reúnem materialidade e ação humana. O espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos naturais ou fabricados e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente. (SANTOS, 1994, p. 23)

A constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã, robustece formalmente a cidadania, com a implementação dos direitos sociais, incluindo a saúde, previdência social, assistência social, e o direito à moradia. Entre 2002 e 2005, o Brasil experimentou uma retomada do desenvolvimento econômico e social, marcada pela consolidação de conquistas democráticas, ampliação dos serviços públicos e maior participação da sociedade civil, juntamente com a criação de políticas sociais voltadas para a moradia, como o Ministério das Cidades e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Nesse sentido, os marcos legais editados pela Presidência da República em relação à regularização fundiária são fundamentais para viabilizar a titulação de ocupações irregulares, ajustando-as aos parâmetros sociais, urbanísticos e ambientais. Esses marcos são cruciais para definir o tipo de cidade que queremos construir para o futuro.

O direito à moradia adequada é reconhecido como um direito humano universal, consagrado tanto na legislação internacional quanto na Constituição Federal de 1988. Esse direito foi formalmente reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948, e posteriormente reforçado pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que explicitou o direito à moradia adequada como essencial para um nível de vida digno.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconheceu que:

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 5).

Isso significa que, reconhece-se diretamente o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a habitação, porém não o direito em si. Já alguns anos depois, em 1966, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no art. 11 parágrafo I apresentou uma perspectiva de complementação aos direitos tidos como essenciais, pontuando a moradia adequada como um pressuposto para um desenvolvimento saudável:

“Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.”

Observa-se que no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o direito à moradia é garantido de forma explícita, vinculada de certa forma a um mínimo existencial.

A Constituição de 1988, que marcou o período de redemocratização após mais de duas décadas de ditadura militar, resultou de uma intensa luta conjunta de movimentos sociais, entidades sindicais, organizações não governamentais e outros atores sociais. Durante esse período, o Brasil já enfrentava uma crise urbana significativa, exigindo medidas efetivas para solucionar os problemas dos grandes centros urbanos.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes avanços ao reconhecer o direito à moradia como um dos direitos sociais fundamentais. O artigo 6º da Constituição estabelece que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Além disso, a Constituição atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade compartilhada de promover o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições habitacionais, conforme disposto nos artigos 21 e 23:

Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: X - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O artigo 182 da Constituição Federal, no capítulo dedicado à política urbana, estabelece que o poder público municipal deve viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Isso inclui garantir

moradia adequada e digna, especialmente para aqueles que não possuem acesso à habitação:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988).

A inclusão de diversos grupos sociais na cidade exige atenção a elementos fundamentais para a qualidade de vida coletiva. Para pessoas de baixa renda, é essencial que sejam implementadas medidas sociais que garantam proteção e inserção na comunidade.

A Constituição Federal de 1988, ao abordar a função social da propriedade em seus artigos 182 e 183, avançou significativamente ao romper com as raízes arcaicas e patrimonialistas da legislação anterior. Esses artigos estabeleceram diretrizes fundamentais para a realização da função social da propriedade, tanto urbana quanto rural, como uma forma de modernizar e democratizar a gestão territorial. Segundo Calixtre e Fagnani (2017):

“O processo de redemocratização do país abriu novas veredas para o desenvolvimento nacional com a Constituição Federal de 1988, inspirada nos princípios europeus do Estado de Bem-Estar. A nova Carta Magna incluiu princípios de proteção social universal, como também a criação de um grande Orçamento de Seguridade Social e a abertura das estruturas estatais e novas formas de participação social baseadas em conselhos da sociedade civil, fóruns, plebiscitos e outras modalidades de democracia direta. Enquanto o welfare state era criticado e até desmontado pelo capitalismo financeiro no mundo desenvolvido, o Brasil, tardiamente tentava construir um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores desses regimes, com todas as suas particularidades e dificuldades. *A maior destas consiste na importância que o conceito de função social da propriedade, urbana e rural*, teria como propulsor da ruptura com suas raízes arcaicas e patrimonialistas” (Calixtre e Fagnani, 2017, p. 2, grifo nosso)

Destaca-se que, no Capítulo 4 desta dissertação, exploramos o conceito de propriedade privada e analisamos as categorias analíticas pertinentes para fundamentar a compreensão das referências teóricas apresentadas neste capítulo.

Nesse contexto, Carneiro (2021) discute a relevância do texto constitucional e as conexões criadas entre o Estado e a sociedade durante o processo de redemocratização, destacando o entusiasmo cívico e a crescente participação popular:

“Ao lado da retomada da institucionalidade democrática, o novo texto constitucional introduz determinadas inovações que se configuram como vetores de mudanças no longo prazo, cabendo destacar a ampliação do rol de direitos na área social, a descentralização político-administrativa, com ênfase na esfera local de governo, e a indicação da burocracia weberiana como modelo de organização do aparato estatal, ao lado do estabelecimento de novos arranjos institucionais voltados para a democratização do Estado e suas relações com a sociedade” (Carneiro, 2021, p. 7)

Carneiro (2021) ressalta que a Constituição de 1988 incorporou diversos dispositivos relacionados à participação social, como a exigência de cooperação de associações no planejamento municipal e diretrizes para a participação da sociedade na formulação de políticas sociais. Contudo, ele aponta que as políticas urbanas enfrentaram déficits de atuação governamental, com o Estatuto da Cidade sendo aprovado somente no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, após 13 anos de tramitação. Verifica-se um lapso temporal de 13 anos após a promulgação da CF/88, destacando que o marco regulatório para a implementação de uma agenda de políticas públicas urbanas foi um processo tardio no pensar o desenvolvimento das cidades.

“No caso das políticas urbanas, contudo, o período marca-se por déficits de atuação governamental. *Apenas no final do segundo mandato é aprovado o Estatuto da Cidade (EC), após trâmite de 13 anos.* O EC contém vários dispositivos relacionados à participação social, como os requisitos de participação na elaboração dos planos diretores municipais, de realização de audiências públicas para sua aprovação, bem como dos instrumentos relativos ao orçamento municipal de participação popular,” (Carneiro, 2021, p. 14, grifo nosso)

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal 10.257/2001, regula a política urbana estabelecida pela Constituição Federal e define diretrizes essenciais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Essa legislação visa garantir cidades sustentáveis e promover uma gestão democrática, com a participação ativa da população na formulação e execução de políticas urbanas. O Estatuto da Cidade estabelece:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.* Art. 2º A política urbana tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Esse arcabouço legal fundamenta a legalidade da posse urbana e a regularização fundiária, especialmente em áreas ocupadas por populações de baixa renda. Além disso,

reforça a importância do plano diretor municipal como um instrumento central para o desenvolvimento e a expansão urbana, essencial para o planejamento e a melhoria da qualidade de vida nos municípios. Destaca-se que a trajetória da política de regularização fundiária foi significativamente moldada por esses marcos legais, culminando na instituição da Lei Federal de Regularização Fundiária Urbana e Rural em 2017. A análise dessa trajetória é crucial para compreender o surgimento e a implementação da política fundiária.

De acordo com Rodrigues (2016), o acompanhamento da trajetória das políticas é fundamental para entender como as diretrizes, formuladas em esferas superiores, são compreendidas e reinterpretadas localmente durante a implementação. Esse processo é particularmente relevante no contexto de descentralização, quando é concedida autonomia às esferas regionais e locais para adaptar e aplicar as políticas de acordo com as necessidades e especificidades locais.

O Estatuto da Cidade (Lei Complementar nº 10.257/2001) foi editado para assegurar o cumprimento das diretrizes constitucionais relacionadas ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A lei estabelece a regularização fundiária de áreas ocupadas por populações de baixa renda, através da definição de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O plano diretor, conforme a Constituição e o Estatuto da Cidade, é um instrumento fundamental de política urbana que orienta a criação de políticas públicas para o desenvolvimento e crescimento das cidades. Ele auxilia o governo na formulação de decisões estratégicas para garantir um planejamento urbano eficiente e participativo. O plano diretor municipal deve envolver diversos setores da sociedade em sua elaboração e implementação, visando atender às necessidades da população e promover a melhoria da qualidade de vida.

No município de Fortaleza, o Plano Diretor é regulamentado pela Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. Essa lei estabelece diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano e a gestão das cidades, abordando a integração social, econômica, ambiental e territorial do município e da Região Metropolitana. Alguns dos incisos do Título I, Capítulo II, que definem os princípios da Política Urbana e os objetivos do Plano Diretor, incluem:

Art. 4º I - considerar, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, a integração social, econômica, ambiental e territorial do Município e da Região Metropolitana; IV - regular o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano a partir da capacidade de suporte do meio físico, da infraestrutura de saneamento ambiental e das características do sistema viário; VIII - ampliar a oferta de áreas

para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda; IX - *promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda*; XVI - promover a acessibilidade e a mobilidade universal, garantindo o acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto do território, através da rede viária e do sistema de transporte coletivo. (FORTALEZA, 2009, grifo nosso)

Além disso, o Título II, Capítulo I, aborda as diretrizes e ações estratégicas para as políticas setoriais de Habitação e Regularização Fundiária:

Art. 5º I - democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna a todos os habitantes da cidade e, em especial, à população de baixa renda II - *articulação entre a política de habitação e regularização fundiária com as demais políticas setoriais na efetivação de políticas públicas inclusivas, com atenção especial aos grupos sociais vulneráveis*; III - cumprimento da função socioambiental da terra urbana de forma a produzir lotes urbanizados e novas habitações em locais adequados do ponto de vista urbanístico e ambiental, proporcionando a redução progressiva do déficit e da inadequação habitacional; VII - diversificação das formas de acesso à habitação de interesse social, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura; XVIII - fortalecimento de processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos públicos destinados à Política de Habitação e Regularização Fundiária, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisões; XIX - articulação entre os diversos atores do setor público em suas diversas esferas, do setor privado, das universidades, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, a fim de desenvolver alternativas sustentáveis de regularização fundiária e provisão habitacional. (FORTALEZA, 2009, grifo nosso)

No âmbito federal, o marco regulatório para a regularização fundiária é estabelecido pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Esta lei trata da regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária na Amazônia Legal, além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. A Lei 13.465/17 define duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana (Reurb):

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - *regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal*; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S: I - o primeiro registro da Reurb-S, *o qual confere direitos reais aos seus beneficiários*; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. § 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro

de imóveis exigir sua comprovação. § 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

A Reurb-S é destinada a populações de baixa renda, com isenção de taxas e custas, enquanto a Reurb-E é voltada para pessoas físicas em geral, independentemente da renda.

Conforme a legislação em vigor, podem solicitar a regularização fundiária não apenas os próprios ocupantes das áreas informais, mas também entidades como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os Entes Federativos. Essa ampliação de legitimidade visa garantir uma abordagem mais inclusiva e eficiente na regularização fundiária.

5.2 Planos e normativos do município de Fortaleza a partir de 2019.

Para Rodrigues (2016), a análise inicial para a avaliação de uma política pública deve focar no material institucional, nos textos das políticas públicas e nos demais documentos oficiais pertinentes ao caso em estudo. Esse enfoque é essencial para compreender os fundamentos legais, normativos e estruturais que moldam a política de regularização fundiária na Comunidade de Marrocos, permitindo uma avaliação crítica da adequação e eficácia dessas políticas em atender às necessidades e expectativas da população local.

Nesse sentido, Lejano (2012) argumenta que o pesquisador-analista não deve se comportar como um observador distante, meramente observando o movimento das marés, mas sim como um peixe que nada no oceano, imerso na complexidade do ambiente que analisa. Essa metáfora sublinha a importância de uma análise contextualizada enraizada na realidade vivida pelos atores envolvidos na política de regularização fundiária urbana.

Na análise do campo de estudo e na avaliação da política a ser investigada, os conhecimentos, técnicas e abordagens de Lejano sobre o modelo experiencial de avaliação são essenciais. Lejano sublinha que a análise das políticas públicas não deve ser feita de forma distanciada e descontextualizada. Pelo contrário, é fundamental que o pesquisador esteja imerso no contexto, ao lado dos agentes envolvidos, para construir uma análise reflexiva e participativa, onde o conteúdo e o contexto da política sejam examinados de maneira integrada e crítica.

Lejano alerta para o frequente distanciamento entre o texto das políticas públicas e o contexto em que essas políticas são implementadas. Muitas vezes, as políticas são

concebidas em locais distantes de onde serão efetivamente postas em prática, resultando em análises que frequentemente ignoram as dinâmicas e necessidades específicas das comunidades afetadas. Para enfrentar esse desafio, Lejano propõe que o diagnóstico das políticas seja complexo, completo, contextualizado e, acima de tudo, compreendido pelos atores que as vivenciam.

Esse enfoque é exemplificado pelo desenvolvimento dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFS) pela Prefeitura de Fortaleza em 2019, em parceria com a Fundação CETREDE, universidades e a sociedade civil. Esses planos foram elaborados para dez áreas identificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e destacaram-se por sua abordagem participativa, que incorporou diagnósticos locais e abordou aspectos fundamentais, como normatizações especiais de parcelamento e uso do solo, planos de urbanização, estratégias para geração de trabalho e renda, e a promoção da participação comunitária.

O princípio central dos PIRFS (2019) foi a regularização das áreas reconhecidas como ZEIS, fundamentada na adaptação das normas e parâmetros urbanísticos à realidade social, cultural, espacial e ambiental das comunidades, em vez de impor padrões determinísticos de regularidade ou irregularidade. Esse modelo buscou assegurar que as normas urbanísticas se ajustem às especificidades locais, garantindo que a regularização não perpetue a precariedade ou a falta de dignidade.

Nesse sentido, o processo de regularização propunha a flexibilização e normatização dos padrões urbanísticos, melhorias habitacionais e urbanísticas, o fortalecimento da autonomia, organização e economia das comunidades, e a harmonização entre meio ambiente e moradia, sem comprometer as funções ambientais e sem tolerância para riscos.

A abordagem adotada nos PIRFS ampliou as oportunidades para análise e proposição, permitindo que as possibilidades fossem amplamente discutidas com as comunidades, com um forte embasamento em dados objetivos. Para facilitar essa estratégia de planejamento, foi disponibilizado um sistema de tomada de decisão acessível a toda a equipe multi e transdisciplinar. Essa equipe, de forma participativa, subjetiva e sensível às necessidades da comunidade, pôde dialogar sobre os rumos dos Planos e das ZEIS. Na etapa de diagnóstico, foi fundamental a construção e atualização da base cadastral urbana dos assentamentos, o que permitiu uma compreensão aprofundada das condições locais e a construção de cenários que refletissem as realidades e aspirações das comunidades.

Ressalta-se que os PIRFS desempenharam um papel crucial na implementação da Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022, que estabelece diretrizes e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no município de Fortaleza. Essa lei visa integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial da cidade, garantindo o direito à moradia digna e promovendo o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, além da preservação ambiental.

A efetivação da Lei Complementar nº 334/2022 ressalta a importância das políticas públicas na melhoria das condições habitacionais e urbanísticas, tanto para as famílias beneficiárias quanto para o município de Fortaleza. Essa política pública contribui para a promoção de um ordenamento urbano e social mais justo e sustentável, alinhando-se às discussões do Lejano sobre a necessidade de uma análise de políticas que seja tanto crítica quanto enraizada na realidade dos atores locais.

Art. 1º A lei estabelece normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza, a qual *abrange um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à inclusão dos Núcleos Urbanos Informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Art. 138 O Poder Público Municipal deverá definir, por meio de ato do Poder Executivo Municipal, um plano estratégico de regularização fundiária para o Município de Fortaleza, definindo as áreas prioritárias para regularização por meio da Reurb. Parágrafo único. O Município *priorizará as áreas caracterizadas como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, previstas no Plano Diretor Municipal, para fins de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). (FORTALEZA, 2022, grifo nosso)

A regularização fundiária urbana é um processo complexo e fundamental que visa à legalização de núcleos urbanos informais, assegurando a segurança da posse e promovendo a inclusão social dos moradores. Este processo é crucial para a garantia de direitos fundamentais e para o desenvolvimento urbano sustentável, especialmente em comunidades de interesse social, como a comunidade de Marrocos, no Bom Jardim.

Um dos pilares dessa regularização é a instalação de infraestrutura essencial⁵, que abrange a provisão de serviços básicos como água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, pavimentação e drenagem. A disponibilização dessa infraestrutura não apenas eleva a qualidade de vida dos residentes, mas também é essencial para a integração dessas áreas ao tecido urbano formal, consolidando sua inserção na cidade de forma plena e digna.

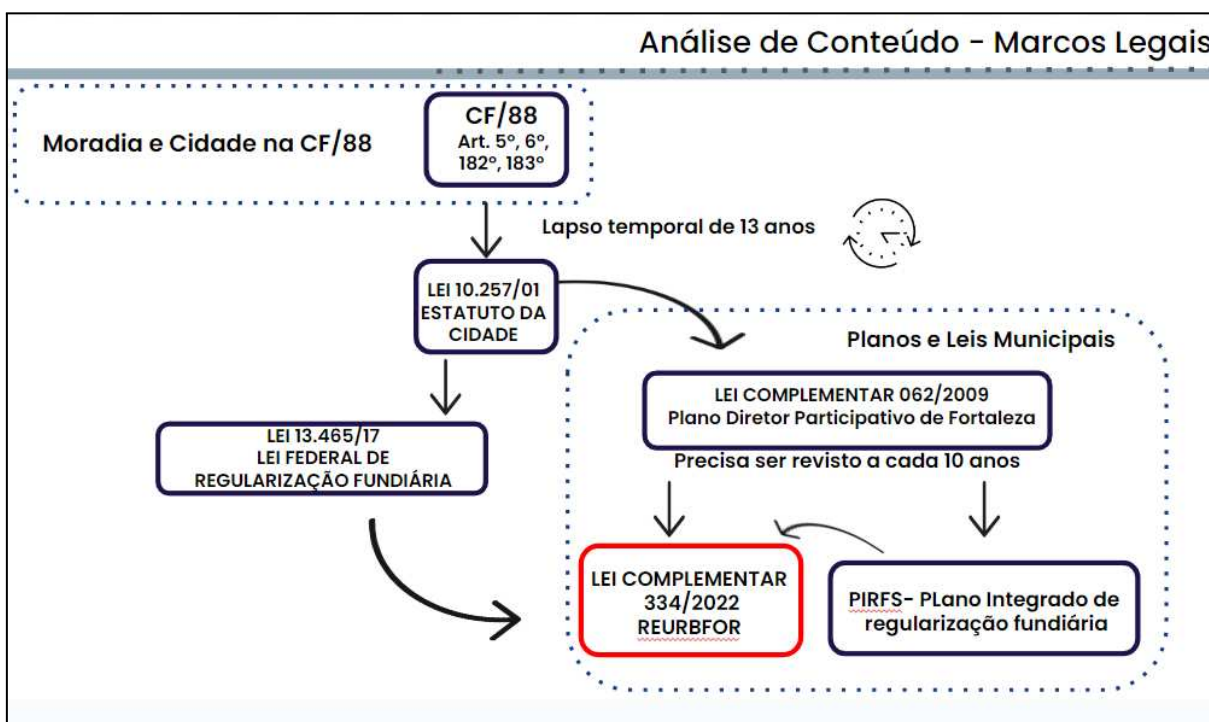
⁵ Infraestrutura Essencial: infraestrutura mínima a ser executada no âmbito da Reurb, podendo ser realizada antes, durante ou após a sua conclusão, condicionada, nos dois últimos casos, à apresentação de termo de compromisso de execução de obras, acompanhado do cronograma físico de serviços, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária

A Lei Complementar nº 334/2022 destaca a importância dessa infraestrutura essencial na instauração de processos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), estabelecendo que:

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessárias; e V - outros equipamentos a serem definidos pelo Município, em função das necessidades locais e das características regionais.

Como forma de sintetizar os marcos regulatórios, a elaboração de um quadro organograma se torna essencial para compreender a evolução e aplicação das normas relativas à regularização fundiária. A regularização fundiária é um tema central nas discussões governamentais e busca analisar a legitimidade da posse, o reconhecimento do direito à propriedade e a função social associada a ela.

Figura 6 - Organograma dos marcos regulatórios da política de regularização fundiária urbana



Fonte: Elaborado pela autora (2023)

A Lei de Terras de 1850 estabeleceu a obtenção do título justo para a propriedade da terra, influenciando a dinâmica urbana ao longo do século XX e beneficiando setores da sociedade com maior renda e patrimônio. Com o crescimento populacional e a diversificação

econômica nas cidades, o solo urbano tornou-se um bem comercializável, aumentando o valor das áreas centrais e a desigualdade no acesso à propriedade.

Com o aumento da população e a diversificação econômica nas cidades, o solo urbano passou a ser tratado como um bem comercializável, o que intensificou a desigualdade no acesso à propriedade. As áreas centrais das cidades, que recebem maiores investimentos tanto públicos quanto privados, passaram a possuir um valor de mercado elevado devido à infraestrutura desenvolvida e ao acesso mais facilitado a serviços essenciais. Isso contribuiu para a valorização dessas áreas e acentuou a disparidade entre diferentes regiões urbanas.

A expansão demográfica e a diversificação econômica resultaram em um mercado imobiliário dinâmico, onde o solo urbano, agora considerado uma mercadoria valiosa, é objeto de negociação e especulação. As áreas centrais, com seu elevado valor agregado e custo mais alto, tendem a atrair investimentos e desenvolver-se mais rapidamente, enquanto as periferias e zonas menos desenvolvidas enfrentam dificuldades para acessar os mesmos níveis de investimento e infraestrutura. Esse fenômeno financeiro e econômico determina quais grupos sociais conseguem garantir uma localização privilegiada, exacerbando a desigualdade urbana e limitando o acesso à propriedade para os segmentos de menor renda.

Portanto, o processo histórico de urbanização e a valorização do solo evidenciam a necessidade de políticas públicas que promovam a equidade no acesso à propriedade e à infraestrutura urbana, buscando mitigar as desigualdades geradas pelo mercado imobiliário e pelo crescimento urbano desordenado.

Bezerra (2009) observa que a configuração da cidade é profundamente influenciada pelas práticas dos grupos sociais, que reinterpretem e moldam os espaços urbanos de acordo com suas necessidades e representações:

“A cidade é o resultado das práticas dos grupos sociais; são eles que dão sentido aos espaços, muitas vezes subvertendo os usos planejados e delimitando fronteiras físicas e sociais. São, igualmente, esses mesmos grupos que, por meio de seus discursos, práticas e imagens, constroem no cotidiano as representações das cidades. Vale ressaltar também que as representações do meio urbano influenciam apropriações e usos nos espaços.” (Bezerra, 2009, p. 31).

Este entendimento é particularmente relevante frente ao aumento de assentamentos irregulares, impulsionado pela escassez de serviços básicos e pelo crescimento demográfico acelerado. Dados de 2016 da Fundação João Pinheiro (FJP) indicam um déficit habitacional significativo no Ceará, com 238.411 domicílios em inadequação, sendo 203.529 no meio urbano e 34.883 no meio rural.

Valeriano (2015) destaca a complexidade do desenvolvimento urbano e a necessidade de o Estado concentrar e centralizar poder para enfrentar desigualdades sociais e urbanas:

“No Brasil a gente ainda está em plena ocupação do território, inclusive; por exemplo, nas próprias cidades, as periferias ainda estão sendo ocupadas[...]. A gente vê lugares que nunca tiveram o atendimento do correio, que é uma coisa básica do estado nacional, não tiveram e não tem ainda saneamento, não tem luz na sua forma mais estabilizada, não tem água de forma permanente, não tem segurança; isto no centro das metrópoles brasileiras. Estamos conquistando esse território dentro do próprio território. Isso é um desafio extremamente complexo que as Políticas Públicas têm que levar em consideração nessa dinâmica contraditória, fortemente tensionada, nesse processo de desenvolvimento do Estado.” (Valeriano, 2015, p. 146).

Valeriano também argumenta que, para enfrentar as desigualdades, o Estado deve equilibrar a concentração de poder, evitando ultrapassar limites que possam comprometer a eficácia das políticas locais:

“O Estado só enfrenta a desigualdade se ele puder ter a capacidade de concentração e centralização de poder, mas ao mesmo tempo, se ele for além de certos limites nesse processo, ele desqualifica e reduz o impacto das suas próprias políticas no nível local, entretanto em conflito com diversos atores sociais.” (Valeriano 2015, p. 152)

A implementação da Lei de Regularização Fundiária representa um processo contínuo e dinâmico de transformação e adaptação, que exige uma reavaliação constante dos paradigmas existentes. A participação popular, os conselhos gestores e os grupos sociais são componentes cruciais nesse processo, contribuindo para a formulação, execução e monitoramento das políticas públicas. Através de sua participação ativa, esses atores garantem que as políticas sejam mais representativas e adequadas às necessidades das comunidades envolvidas.

Rodrigues (1990) destaca a importância da habitação como uma necessidade básica e universal, afirmando que:

“De alguma maneira é preciso morar. No campo, na pequena cidade, na metrópole, morar, como vestir, alimentar, é uma das necessidades básicas do indivíduo. Historicamente mudam as características da habitação, no entanto é sempre preciso morar.” (RODRIGUES, 1990, p.11)

Essa afirmação reforça a necessidade fundamental de garantir o acesso à moradia adequada para todos, independentemente das mudanças no contexto histórico e urbano.

Concluindo o capítulo, é evidente que tanto os entes federativos quanto os estados e municípios têm um arcabouço legal que regula a regularização fundiária. Compreender a

eficácia e a implementação dessas leis é crucial para seu sucesso. A integração das dimensões teóricas e práticas discutidas ao longo do capítulo permitirá a formulação de recomendações mais precisas e informadas. Essas recomendações visam aprimorar a execução das políticas de regularização fundiária e promover um desenvolvimento urbano mais justo e equitativo. A análise contínua e a adaptação das políticas são essenciais para enfrentar os desafios urbanos contemporâneos e garantir que as necessidades habitacionais sejam atendidas de maneira eficaz e inclusiva.

6 O CAMPO FALA: A AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Neste capítulo, pretende-se avaliar a implementação da política pública de regularização fundiária urbana na Comunidade de Marrocos. Inicialmente, será apresentada uma visão geral da comunidade de Marrocos. Em seguida, será abordada a metodologia utilizada na construção dos instrumentais de pesquisa aplicados tanto aos principais agentes públicos envolvidos na implementação da política quanto aos residentes da Comunidade de Marrocos, localizada no bairro Bom Jardim. Por fim, serão expostos e discutidos os resultados obtidos com os formulários aplicados.

6.1 A comunidade de Marrocos

A formação dos adensamentos habitacionais populares a partir da década de 1970 é fundamental para compreender as condições atuais enfrentadas por muitas famílias que residem nessas áreas. No quadrante sudoeste da cidade, ao redor dos afluentes da Bacia do Rio Maranguapinho e da Avenida Osório de Paiva, áreas que hoje correspondem aos bairros de Bom Jardim, Canindezinho, Siqueira, Granja Portugal e Granja Lisboa foram ocupadas desde essa década. Segundo o PIRF 2019, a configuração desses bairros é um reflexo da combinação entre altos preços da terra urbana e aluguéis elevados e as históricas carências socioeconômicas e ocupacionais da região, como baixa renda, subemprego e baixo nível educacional. Essas condições criaram um cenário propício para a formação de ocupações improvisadas e de baixo custo, resultando na criação de favelas, loteamentos irregulares e mutirões.

Os resultados da pesquisa de França (2011) indicam que, até a década de 1950, as terras da região conhecida como Bom Jardim eram predominantemente utilizadas para fins agropecuários. A partir desse período, a expansão urbana passou a ser vista como uma

oportunidade de negócios. Proprietários fundiários começaram a converter sítios e fazendas em loteamentos, com o objetivo de vendê-los a preços acessíveis.

A transformação gradual da área evidencia a diversidade na formação do espaço habitacional. Na década de 1950, com o aumento da população em Fortaleza, instituições bancárias e imobiliárias começaram a comprar terrenos na região para construir casas populares. Além dessas instituições, imobiliárias e pessoas físicas também se interessaram, atraídas pela tranquilidade que os residentes antigos diziam encontrar ali. Um exemplo notável é a família Gentil, que, além de possuir grandes propriedades no Bom Jardim, comprou terras adicionais para dividi-las em lotes. (MOREIRA, 2004)

Por volta da década de 1950, a família Gentil começou a dividir grande parte da área em loteamentos, vendendo-os para famílias que se mudavam de outros municípios e bairros de Fortaleza. Esses terrenos foram subdivididos em pequenos lotes, formando as áreas atualmente conhecidas como Parque Santo Amaro e Granja Portugal. A pesquisa de Moreira (2004), realizada nos cartórios de registro de imóveis de Fortaleza, revela escrituras relacionadas aos terrenos adquiridos pela imobiliária da família Gentil, como demonstram os seguintes trechos:

Terreno no lugar Siqueira, no distrito de Parangaba, à margem da rodovia Fortaleza–Maranguape, com uma área de 424.080,00 m², adquirido de Zeferino Oliveira de Araújo por Cr\$ 360.000,00 em 22 de abril de 1957 (escritura do Cartório Pergentino Maia), posteriormente transformado no loteamento Parque Santo Amaro (MOREIRA, 2004, p. 67).

Fazenda Bom Jardim, localizada no distrito de Parangaba entre a margem esquerda do rio Maranguapinho e a estrada Parangaba–Caucaia, com uma área de 2.500.000,00 m², adquirida do comerciante José Augusto Torres Portugal em 10 de agosto de 1962 (escritura de compra do Cartório Martins), por Cr\$ 1.298.000,00 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil cruzeiros), e transformada no loteamento denominado Granja Portugal em 28 de dezembro de 1964. Este loteamento ainda não foi totalmente vendido (MOREIRA, 2004, p. 68).

A origem do nome "Bom Jardim" é geralmente atribuída a João Gentil, que, ao observar a paisagem verde e densa da região, decidiu denominar a área com esse nome (ALVES; FREITAS, 2008).

Mas o Bom Jardim começou a experimentar um processo intenso de ocupação de terrenos no interior do bairro nos anos 1970 e 1980, com o êxodo rural e a intensa busca por aquisição de imóveis para morar pela população mais empobrecida da realidade fortalezense. Essas ocupações de terra geraram um fenômeno urbano interessante, a exemplo da criação de comunidades distintas dentro de um mesmo bairro. Dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim, existem exatamente quinze dessas ocupações, sendo que as principais delas são Nova

Canudos, Marrocos, Ocupação da Paz e Pantanal. Dentre essas, a Marrocos é a mais recente e uma das que possuem menos aparatos estatais de serviço a sua população, colocando essa área em uma situação ainda mais precária, violenta e de grande desigualdade social se comparada às outras ocupações presentes dentro das fronteiras da área de ZEIS.

A comunidade de Marrocos surgiu nos anos 2000, após a ocupação de um terreno alagadiço que recebe águas provenientes de Nova Canudos, do Conjunto Habitacional Tatumundé e da Ocupação da Paz, e que desemboca no Pantanal. É importante destacar que, entre esses assentamentos, apenas Marrocos está em processo de regularização fundiária, com o município assumindo a responsabilidade por esse procedimento. Marrocos é a maior área entre esses assentamentos e é considerada um núcleo urbano informal (NUI) parcialmente situado em "área de risco" (PIRF, 2019).

No que diz respeito ao zoneamento da área da comunidade de Marrocos, de acordo com a Lei Complementar nº 062/2009 que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFOR) e suas alterações, LC nº 101/2011 e LC nº 250/2018, verifica-se que a área se encontra localizada em Zona de Requalificação Urbana 2 – ZRU 2.

Figura 7 - Mapa de Macrozoneamento - Zona de Requalificação Urbana 2 - ZRU 2



Fonte: Parecer final - AOP - Análise de Orientação Prévia da Comunidade Marrocos - Prefeitura de Fortaleza, março de 2024

No contexto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), é importante ressaltar que a ZEIS Bom Jardim, onde está localizado o Núcleo Urbano Informal (NUI) em análise, possui um Conselho Gestor em funcionamento e passou pelo processo de elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) em 2019. Esse plano estabelece índices e parâmetros específicos para a regularização fundiária. De acordo com o parecer final — Análise de Orientação Prévia (AOP) para a comunidade de Marrocos — os parâmetros mínimos definidos pelo PIRF devem ser respeitados ao estabelecer os índices e parâmetros para a comunidade de Marrocos.

O Art. 99 da Lei Municipal nº 334/2022 destaca que:

Art. 99. Na Reurb inserida em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na existência de Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), deverão ser observadas as diretrizes urbanísticas e ambientais indicadas no plano de regularização fundiária, compatibilizando os instrumentos e as propostas de intervenção constantes do PIRF. Parágrafo único. Na hipótese em que a Reurb esteja situada, total ou parcialmente, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que não possuem Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), será comunicado ao Fórum da ZEIS, que poderá se manifestar no prazo de 30 (trinta) dias.

De acordo com a Lei Municipal nº 334/2022, especificamente no art. 94, §§ 3º e 4º, em casos de Regularização Fundiária (Reurb) em núcleos urbanos informais que estejam inseridos total ou parcialmente em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Conselho Gestor da ZEIS ou as instâncias participativas formadas — nos casos em que a ZEIS não tenha um Conselho Gestor constituído — deverão acompanhar o processo de elaboração do projeto de regularização fundiária. Vale ressaltar que a comunidade Marrocos já possui um Conselho Gestor de ZEIS devidamente constituído.

Art. 94. Concluída a análise e classificação da Reurb, será instaurada a regularização fundiária por meio de Portaria, a ser publicada no Diário Oficial do Município, na qual será indicada a classificação da modalidade da Reurb predominante no núcleo urbano informal.

§ 1º A instauração da Reurb será comunicada ao legitimado requerente preferencialmente por meio eletrônico informado no requerimento, na qual constará orientação sobre as etapas seguintes para a regularização fundiária do núcleo urbano. § 2º Estando o núcleo urbano informal inserido, total ou parcialmente, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com Conselho Gestor devidamente empossado, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) comunicará ao Conselho Gestor da instauração da Reurb. § 3º O Conselho Gestor das ZEIS poderá participar de todas as etapas da Reurb. § 4º Não havendo Conselho Gestor serão formadas instâncias participativas para acompanhamento das etapas da Reurb, sem prejuízo das medidas previstas no art. 99 desta Lei.

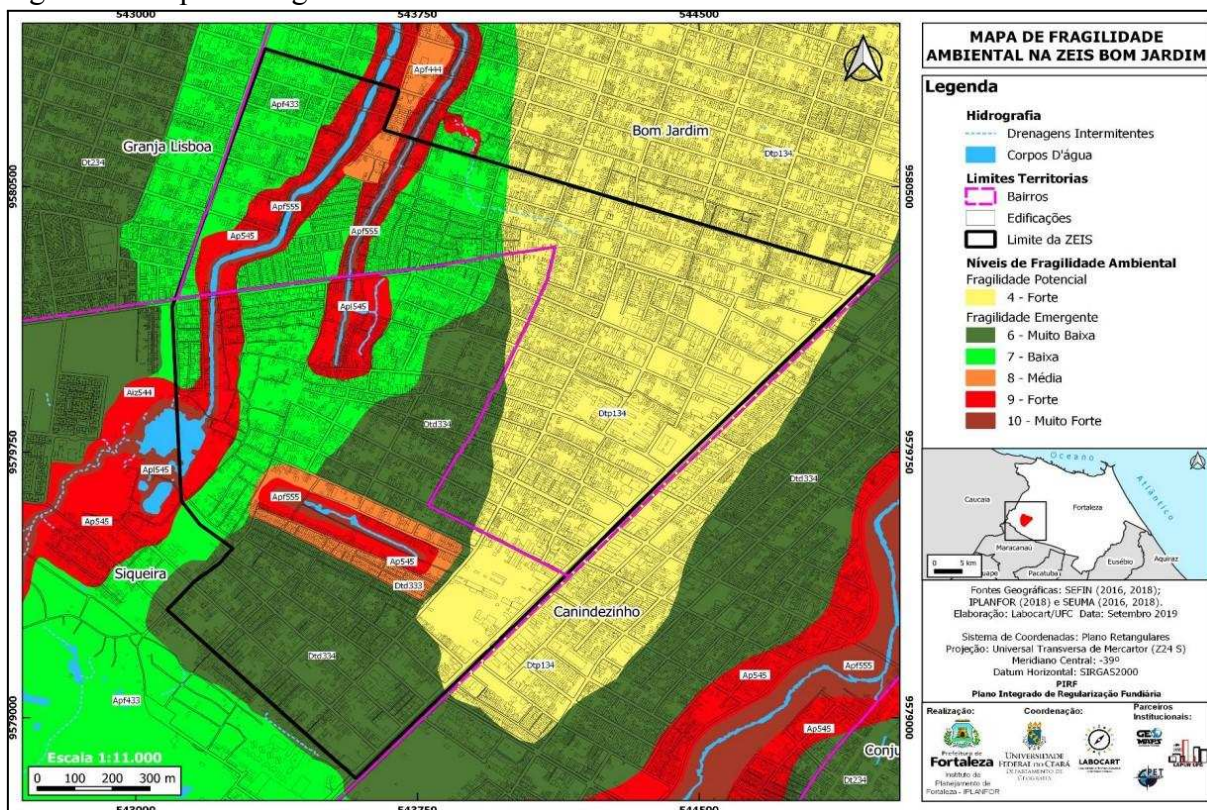
Figura 8 - Mapa da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 1



Fonte: Parecer final - AOP - Análise de Orientação Prévia da Comunidade Marrocos - Prefeitura de Fortaleza, março de 2024.

Ainda analisando a área objeto de estudo, de acordo com o PIRF (2019), ao considerar a classificação hidrográfica de Fortaleza, a ZEIS Bom Jardim está situada na sub-bacia C8 do rio Maranguapinho. Esta sub-bacia inclui, além do canal principal, um riacho adicional e quatro canais retificados (riachos canalizados), uma lagoa, um lago artificial de contenção de cheias (localizado na comunidade de Marrocos) e um açude denominado Açude da Viúva, conforme indicado no mapa de fragilidade ambiental da ZEIS Bom Jardim.

Figura 9 - Mapa de fragilidade ambiental na ZEIS do Bom Jardim



Fonte: PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária. (2019).

Vale destacar que a área de risco está associada à confluência dos canais de drenagem e suas respectivas planícies fluviais, que ocupam níveis altimétricos mais elevados, conforme mostrado no mapa acima. Essas áreas geralmente estão relacionadas a terrenos rebaixados, como terraços e zonas de inundação sazonal. A confluência do Canal Leste com o Canal Norte, localizada na porção central da ZEIS Bom Jardim, é uma região particularmente suscetível a inundações, mesmo com a presença de infraestrutura urbana (PIRF, 2019).

As áreas mais críticas são aquelas classificadas como de fragilidade emergente muito forte, que apresentam alta suscetibilidade a inundações e estão associadas às planícies fluviais, lacustres e zonas de inundação sazonal. Nessas localidades, a combinação de infraestrutura precária com instabilidade morfodinâmica resulta em uma elevada vulnerabilidade aos riscos. A disposição espacial dessas áreas segue os canais de drenagem e as planícies na porção sudoeste da ZEIS. Em particular, a comunidade de Marrocos está situada entre o Canal Leste e o Canal Norte, onde os riscos de inundação são mais pronunciados. Destaca-se também a presença de uma lagoa na parte sudoeste da comunidade, que contribui para a complexidade da situação de risco.

Parte do território construído da ZEIS foi desenvolvido de forma indiscriminada sobre planícies lacustres contíguas, resultando na supressão de várias pequenas lagoas. Esse tipo de ocupação é particularmente visível na comunidade de Marrocos, ao sul da Avenida Urucutuba. As áreas de inundação sazonal estão parcialmente aterradas e profundamente alteradas pela ocupação residencial desordenada. A maior expressão dessas áreas ocorre na porção centro-sul da ZEIS, ao sul da comunidade de Marrocos, assim como na porção norte da ZEIS, a leste do Canal Leste, na comunidade Parque Santo Amaro.

Dito isso, conforme o § 3º do Art. 5º da Lei nº 334/2022, o projeto de regularização fundiária deve incluir um estudo técnico com propostas para a eliminação, correção ou administração dos riscos na área afetada. Além disso, o Art. 111 da mesma lei estabelece que esse estudo deve ser avaliado pela Defesa Civil do Município de Fortaleza, que emitirá um parecer técnico sobre a proposta elaborada.

Art. 5. § 3º Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

É importante destacar que as ocupações urbanas contribuem para uma segregação simbólica do território, que transcende as características físicas do local. Essas ocupações funcionam como um sistema de identificação e distinção entre os moradores, criando modelos de relacionamento que incluem tanto aproximação quanto distanciamento, e promovem formas específicas de sociabilidade e conflitos.

Na dimensão social, a segregação é exacerbada pela desigualdade na distribuição dos serviços públicos. A comunidade de Marrocos, situada em uma zona frequentemente classificada como assentamento precário, enfrenta uma carência significativa de serviços básicos, como saneamento, educação e saúde. Essa carência reflete uma condição de desigualdade em comparação com áreas mais estabelecidas e desenvolvidas da cidade. De acordo com o PIRF (2019, p. 72), essa discrepância na provisão de serviços públicos evidencia a disparidade entre diferentes microcosmos urbanos e sublinha a urgência de implementar políticas de inclusão e desenvolvimento mais equitativas.

A ZEIS Bom Jardim é um espaço em constante transformação, impulsionada principalmente pelo crescimento populacional. Ao comparar os dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, observa-se um aumento populacional de 9,4% nesse período.

Em 2000, a população da ZEIS era de 28.293 habitantes, enquanto em 2010 esse número cresceu para 30.943 moradores (PIRF, 2019). Este crescimento contínuo destaca a

necessidade de uma abordagem integrada que considere tanto a expansão populacional quanto as disparidades no acesso à infraestrutura essencial, a fim de promover uma regularização fundiária urbana mais justa e sustentável para todos os moradores da comunidade.

6.2 Técnicas metodológicas de avaliação - combinação de métodos

Ao focar na análise dos campos específicos de entendimento na avaliação das políticas públicas, utilizando métodos e técnicas qualitativas, é possível investigar as múltiplas dimensões da política de forma mais abrangente, superando as narrativas predominantes. Nesse sentido, a aplicação da triangulação com técnicas avaliativas na coleta de dados emerge como um recurso valioso. Ao combinar diferentes métodos de coleta, como amostragens de distintas populações, variadas perspectivas teóricas, busca-se consolidar as conclusões sobre a implementação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos.

Neste capítulo, será apresentada a metodologia empregada na construção dos instrumentos de pesquisa, abordando questões cruciais para a avaliação da política urbana. Durante a elaboração das perguntas, tornou-se essencial categorizá-las por grupos de dados, permitindo uma análise temática mais estruturada e direcionada. Essa metodologia possibilita uma compreensão mais profunda da pesquisa, facilitando a organização e a análise das informações coletadas a partir de diferentes grupos.

A técnica de triangulação como estratégia de pesquisa na avaliação de políticas públicas tem raízes históricas e teóricas que remontam a estudos fundamentais na área. Campbell e Fiske (1959) tiveram um impacto significativo ao introduzirem o conceito de triangulação, utilizando uma metáfora inspirada em estratégias militares e de navegação. Essa metáfora descreve o uso de múltiplos pontos de referência para determinar com precisão a posição de um objeto, sugerindo que os métodos quantitativos e qualitativos se complementam em vez de se oporem. Dessa forma, a triangulação emergiu como uma abordagem essencial para combinar diferentes métodos, paradigmas e modelos de investigação, visando responder de maneira mais abrangente às questões da pesquisa.

Já Denzin (1978) expandiu essa compreensão ao oferecer uma apresentação detalhada dos procedimentos de validação cruzada e das técnicas de triangulação. Ele argumenta que a utilização de métodos diversos para avaliar uma política ou programa envolve uma série de tarefas, como realizar entrevistas com os principais atores da política, conduzir estudos de avaliação dos materiais utilizados, medir a implementação da política,

coletar dados variados e, por fim, integrar e processar esses resultados a partir de diferentes fontes e métodos.

No entanto, é importante ressaltar que a triangulação não é um método isolado, mas uma estratégia de pesquisa que combina métodos, teorias, dados e investigadores. Como destaca Minayo et al. (2005), essa estratégia deve ser adaptada a contextos específicos, com um fundamento interdisciplinar. Triangular, nesse contexto, significa combinar e cruzar múltiplos pontos de vista, integrando a visão de diversos informantes e utilizando uma variedade de técnicas de coleta de dados que acompanham a pesquisa.

Gurgel (2007) reforça essa perspectiva ao afirmar que a triangulação de métodos permite iluminar a realidade sob vários ângulos, como um prisma, proporcionando maior clareza teórica e aprofundamento da interdisciplinaridade, interatividade e intersubjetividade. Portanto, a triangulação oferece uma abordagem robusta e multifacetada, essencial para uma compreensão mais completa e precisa das políticas públicas.

Dentro desse contexto teórico, a aplicação da triangulação de métodos como estratégia de pesquisa de dados orientou a implementação de três instrumentais de coleta de dados na avaliação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos. Esses instrumentais foram desenvolvidos para capturar as múltiplas dimensões da política, integrando diferentes fontes de dados, perspectivas teóricas e momentos temporais, com o objetivo de fornecer uma análise aprofundada e abrangente sobre a implementação dessa política.

Os questionários elaborados têm como objetivo principal coletar dados tanto da população residente na comunidade de Marrocos quanto dos agentes públicos diretamente envolvidos na promoção e implementação da política de REURB. O primeiro instrumental, - Apêndice A - é direcionado especificamente aos agentes públicos responsáveis pela aplicação da política de regularização fundiária urbana em Marrocos. Ele é estruturado em quatro campos principais, cada um abordando aspectos distintos da implementação.

O primeiro campo investiga o vínculo institucional e a composição da equipe de trabalho, com perguntas que buscam entender a quais órgãos ou instituições os entrevistados estão ligados e se atuam em equipes multidisciplinares. O segundo campo avalia o nível de conhecimento dos agentes sobre a política de REURB e a Lei 334/2022, que é fundamental para a regularização fundiária em Fortaleza, questionando, por exemplo, o grau de familiaridade dos agentes com essa legislação. O terceiro campo é dedicado a explorar as expectativas dos agentes quanto à implementação e aos resultados da política, com ênfase na viabilidade da infraestrutura essencial existente, na priorização da política e nos serviços

públicos que podem ser esperados a partir dos dados coletados durante o levantamento cadastral social e físico das unidades habitacionais que está ocorrendo ao longo de 2024.

Por fim, o quarto campo propõe um diagnóstico dos atores públicos sobre a política de REURB, abordando percepções sobre os desafios, sucessos e áreas que necessitam de melhorias. Entre as questões levantadas, está a contribuição do Plano Integrado de Regularização Fundiária do Bom Jardim (PIRF) para a conscientização da população, e se a comunidade de Marrocos está devidamente envolvida e mobilizada para a implementação da política. A amostra inclui 06 (seis) agentes públicos e a coleta de dados ocorreu entre os dias 10 a 18 de setembro de 2024 de forma presencial na associação da comunidade de Marrocos e forma online via formulário encaminhado por e-mail.

O segundo instrumental, detalhado no Apêndice B, foi aplicado à população residente na comunidade de Marrocos. Os dados coletados foram organizados em campos temáticos para facilitar a coleta e análise. A amostra inclui 21 (vinte e um) moradores da comunidade de Marrocos e a aplicação dos questionários ocorreu entre os dias 10 e 13 de setembro de 2024 de forma presencial na associação dos moradores da comunidade permitindo uma análise abrangente e detalhada das experiências e expectativas

O primeiro campo tem como objetivo realizar um diagnóstico social dos participantes da pesquisa. São levantados dados sobre, emprego e educação, além de aspectos como sexo, grau de instrução e número de moradores na residência.

O segundo campo busca investigar o conhecimento dos moradores sobre a política de regularização fundiária. O intuito é compreender se eles têm ciência da existência e dos objetivos dessa ação.

No terceiro campo, analisa a participação dos moradores em mobilizações relacionadas à REURB. O foco aqui é medir o grau de envolvimento dos residentes em atividades comunitárias, como reuniões e consultas públicas, além de verificar se eles são

O quarto campo temático explora o sentimento de pertencimento e a apropriação do território pelos moradores. São avaliados fatores como a presença de familiares na comunidade, acolhimento pela vizinhança, disposição para mudar de bairro e tempo de residência. Também se examina a relação entre o grau de participação em processos comunitários e o sentimento de pertencimento ao território.

O quinto campo capta as expectativas dos moradores quanto à implementação da REURB e identifica outros serviços que eles esperam que melhorem na comunidade de Marrocos a partir do levantamento cadastral que está sendo realizado ao longo de 2024.

As perguntas exploram, por exemplo, o tempo estimado para a plena implementação da política e solicitam que os moradores indiquem três serviços públicos que consideram essenciais para a melhoria da comunidade de Marrocos.

Por fim, o sexto campo investiga a satisfação dos moradores com a infraestrutura essencial prevista na legislação. Avaliar a percepção dos participantes sobre a eficácia e os impactos da política de REURB em suas vidas, especialmente no que diz respeito a serviços essenciais como esgotamento sanitário, abastecimento de água, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público. O terceiro instrumental - Apêndice C -, que representa o olhar do pesquisador, foi fundamental para contextualizar e complementar o estudo de caso. Para isso, foram realizadas caminhadas na comunidade, permitindo uma imersão na realidade local e uma avaliação direta da infraestrutura essencial prevista na Lei de REURB. A primeira visita, que ocorreu em 13 de junho de 2024, teve como objetivo o reconhecimento da área, a reunião com mobilizadores sociais e a compreensão das dinâmicas espaciais. A importância dessas visitas é sublinhada pela perspectiva teórica de Lejano (2012), que destaca a necessidade de o pesquisador ser parte ativa do processo de análise, envolvendo-se diretamente no contexto estudado, ao invés de observar à distância.

Figura 10 - Primeira visita à comunidade Marrocos



Fonte: Elaborado pela autora (Junho/2024)

Figura 11 - Caminhada pela comunidade Marrocos



Fonte: Elaborado pela autora (Junho/2024)

A contextualização dos formulários com as teorias de Lejano e Gussi reforça a importância de uma abordagem interpretativa e contra-hegemônica na avaliação de políticas públicas. Segundo Lejano, a análise deve ser reflexiva e contextualizada, evitando o distanciamento entre o texto da política e sua aplicação prática. Gussi, por sua vez, propõe uma avaliação em profundidade, que leva em conta o contexto, o processo e o significado das políticas, utilizando abordagens subjetivas, experienciais e multidimensionais.

Essa metodologia, que inclui tanto a coleta de dados dos agentes públicos quanto da população residente, e a inserção do pesquisador na comunidade, visa proporcionar uma compreensão holística e crítica da implementação da política de regularização fundiária na comunidade de Marrocos. Os resultados esperados desta pesquisa incluem a identificação de lacunas e deficiências na implementação da política, oferecendo subsídios para aprimorar a aplicação da REURB-S e garantir que ela atenda às necessidades reais da comunidade.

6.3 Análise dos Resultados e Reflexões Críticas

Para atingir os objetivos deste estudo, a construção deste tópico foi baseada em um checklist de questões semi estruturadas elaborado pela própria pesquisadora, complementada por entrevistas realizadas com os agentes públicos envolvidos na implementação da política de regularização fundiária e com os moradores da comunidade de Marrocos. Inicialmente, são apresentados os resultados da avaliação realizada in loco, com foco nos agentes públicos, tendo como primeira variável temática o diagnóstico desses agentes públicos levando em consideração o nível de instrução, o vínculo e a composição da equipe.

Quadro 1 - Diagnóstico dos agentes públicos

Agentes públicos	Sexo	Idade	Nível de instrução	O Sr(a) é vinculado a:	A equipe que trabalha com você é multidisciplinar?
A - 1	F	76	Fund. incompleto	Conselho gestor da ZEIS do Bom Jardim	Não. Aparece às vezes alunos e professores das universidades
A - 2	F	47	Sup. Completo	OSC - Organização da sociedade civil - Técnica	Sim. possui profissionais das áreas social, jurídica, urbanística e ambiental

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A pesquisa foi realizada com 06 agentes públicos. Sendo 03 (três) membros da Organização da Sociedade Civil - Instituto Maria do Carmo, 02 (dois) participantes do conselho gestor da Zeis do Bom Jardim e 01(um) técnico da prefeitura de Fortaleza.

Figura 12 - Aplicação dos questionários - agentes públicos



Fonte: Elaborado pela autora (Setembro/2024)

Analisando os membros da OSC, para esse grupo foi observado que todos possuem nível de escolaridade superior ou superior incompleto. A equipe que atua na

regularização fundiária na comunidade de Marrocos é multidisciplinar composta por profissionais da área social, jurídica, ambiental e urbanística. Conforme relato da gestora da OSC, a composição da equipe segue as diretrizes do edital da prefeitura de Fortaleza. Ressalta-se que esse grupo de participantes é composto por 02(duas) técnicas e 01 (uma) gestora.

Quanto aos entrevistados do conselho gestor da Zeis do Bom Jardim foi constatado que o nível de instrução dos 02 (dois) participantes da pesquisa é o fundamental incompleto. Além disso, não há profissionais que auxiliam regularmente nas atividades de mobilizações sociais na comunidade. No entanto, foi relatada a eventual presença de equipes das universidades, compostas por docentes e alunos, bem como representantes da prefeitura.

Por fim, o técnico do órgão público de Fortaleza possui pós-graduação e integra uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais das áreas social, jurídica, ambiental e urbanística. Logo observa-se que quanto maior o nível de conhecimento e instrução maior a formação de uma equipe multidisciplinar para auxiliar nas atividades e tomadas de decisões.

Na sequência, analisou-se a segunda variável temática que aborda sobre o conhecimento da Lei 334/2022 e a contribuição do PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária para a ZEIS do Bom Jardim.

Quadro 2 - Conhecimento sobre a Lei 334/2022 e a contribuição do PIRF

Agentes públicos	O Sr(a) conhece a Lei Complementar Nº 334, de 30 setembro de 2022 que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb) no município de Fortaleza?	Considerando que a comunidade de Marrocos está situada em uma área de risco, o Sr(a) sabe se foi elaborado algum estudo técnico e proposta para a eliminação ou mitigação desses riscos?	O PIRF realizado entre 2017 a 2019 contribuiu para aumentar a conscientização da população dessa área sobre o processo de regularização fundiária urbana que está sendo implementado em 2024?
A - 1	Sim, já ouvi falar	SIM, foi elaborado e encaminhado a Defesa Civil para emissão do parecer	SIM. Contribuiu. “Inclusive participei da elaboração e das mesas temáticas” (relato)
A - 2	Sim, já li e tenho conhecimento da LEI	SIM, foi elaborado e encaminhado a Defesa Civil para emissão do parecer	SIM. Contribuiu
A - 3	Sim, já li e tenho conhecimento da LEI	SIM, foi elaborado e encaminhado a Defesa Civil para emissão do parecer	SIM. Contribuiu

A - 4	Sim, já li e tenho conhecimento da LEI	SIM, foi elaborado e encaminhado a Defesa Civil para emissão do parecer	Contribuiu Parcialmente. “Documento extenso e que nem todos da comunidade tiveram acesso” (relato)
A - 5	Não	Não sei informar	SIM. Contribuiu “Inclusive participei das reuniões promovidas na comunidade” (relato)
A - 6	Sim, já li e tenho conhecimento da LEI	SIM, foi elaborado e emitido o parecer pela Defesa Civil do município	SIM. Contribuiu

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Em relação ao conhecimento da Lei 334/2022 e o plano já elaborado na comunidade de Marrocos observou-se que, entre os conselheiros gestores da ZEIS, 1 (um) conselheiro já havia ouvido falar da Lei 334/2022 que trata sobre a regularização fundiária urbana no município de Fortaleza, enquanto o outro informou não ter conhecimento sobre a referida lei. No que se refere ao PIRF, os 02 (dois) conselheiros da ZEIS do Bom Jardim informaram que o plano contribuiu para aumentar a conscientização da população local sobre o processo de regularização fundiária urbana, que está sendo implementado em 2024. Além disso, informaram que participaram ativamente das reuniões comunitárias sobre o plano, bem como das mesas temáticas.

No que se refere aos entrevistados da OSC e ao técnico, todos informaram que conheciam a Lei 334/2022 e já a haviam lido. Sobre o PIRF, dois técnicos da OSC e o técnico do órgão público destacaram que o PIRF contribuiu para aumentar a conscientização da população dessa área sobre o processo de regularização fundiária urbana. No entanto, a gestora da OSC pontuou que a contribuição foi parcial, relatando que o documento elaborado era muito extenso e que nem todos na comunidade tiveram acesso a ele. Em relação ao estudo técnico e à proposta para a eliminação ou mitigação dos riscos, considerando que a comunidade está situada em uma área de risco, apenas uma conselheira informou não saber da elaboração do estudo técnico encaminhado para a Defesa Civil. Já os outros cinco participantes informaram que o estudo foi elaborado e encaminhado para a Defesa Civil para emissão de parecer.

Dito isso, podemos analisar a relação entre o nível de instrução dos agentes públicos e o conhecimento sobre a Lei 334/2022. Quanto menor o nível de instrução, menor também é o conhecimento em relação à Lei 334/2022.

Sobre a variável temática das expectativas dos agentes públicos quanto à implementação da REURB, abordamos algumas questões a serem analisadas. Primeiramente, buscamos entender se os agentes públicos acreditam que a implementação da lei será efetivamente realizada e quais infraestruturas essenciais, que estão previstas em Lei, esperam que sejam implementadas. Além disso, procuramos verificar se eles consideram que as ações do município de Fortaleza estão ocorrendo de forma articulada com a implementação da REURB. Outro aspecto a ser considerado é se a lei prioriza apenas a titulação do imóvel ou se vai além do papel da casa. Por fim, queremos saber se eles acreditam que outros serviços serão contemplados pelo cadastro social e físico que está sendo realizado em 2024 para a REURB.

Quadro 3 - Expectativas quanto à implementação da política de REURB

Agentes públicos	Quais das infraestruturas essenciais que estão previstas na LEI 334/2022 de REURB serão implementadas	O Sr(a) considera que a implementação da REURB na comunidade de Marrocos na cidade de Fortaleza ocorre de forma articulada com as demais ações do Município	O Sr(a), como agente público que atua na implementação da REURB, considera que a política será implementada de fato?	O Sr(a) acha que a REURB prioriza somente a concessão do título de propriedade do imóvel?	Quais outros serviços públicos o sr.(a) acredita que serão implementados com os dados coletados no levantamento cadastral social e físico das unidades habitacionais na comunidade?
A - 1	Ampliação da rede de esgoto, estação de tratamento de esgoto (ETE)	Parcialmente	SIM. Título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial. “Olha só o que já foi feito, isso aqui era um lamaçal quando chovia” (relato)	Não, além do título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial, a política priorizará outros serviços públicos	Saúde, Melhorias habitacionais e Transporte público

A - 2	Ampliação da rede de esgoto, estação de tratamento de esgoto (ETE), ampliação da rede de energia elétrica	Parcialmente	SIM. Título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial	Não, além do título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial.	Saúde, Melhorias habitacionais e a certidão de registro do imóvel - CRF.
A - 3	Ampliação da rede de esgoto, estação de tratamento de esgoto (ETE), ampliação da rede de energia elétrica	Sim	SIM. Título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial	Não, além do título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial.	Saúde, segurança pública e educação
A - 4	Ampliação da rede de esgoto, estação de tratamento de esgoto (ETE), ampliação da rede de energia elétrica	Parcialmente	SIM. Título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial	Não, além do título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial.	Saúde, segurança pública e educação
A - 5	Ampliação da rede de esgoto, estação de tratamento de esgoto (ETE)	Parcialmente	SIM. Título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial. “Já melhorou muito, mas ainda pode melhorar” (relato)	Não, além do título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial, a política priorizará outros serviços públicos	Saúde, Melhorias habitacionais
A - 6	Não informou	Sim	SIM. Somente o Título de propriedade no imóvel	Sim, somente prioriza a concessão do título de propriedade do imóvel.	Não informou

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

No que se refere à implementação da REURB, cinco participantes afirmaram que a política será efetivamente executada, incluindo não apenas a titulação de propriedade, mas

também a infraestrutura essencial prevista na lei. É importante destacar que, para os dois conselheiros gestores da ZEIS, o entrevistador precisou esclarecer quais infraestruturas essenciais estavam previstas na Lei 334/2022. Após essa explicação, os conselheiros confirmaram que a implementação ocorrerá em sua totalidade. Eles também relataram que a situação da drenagem já melhorou significativamente e que a conclusão da pavimentação das ruas representou uma conquista importante para a comunidade.

Foi observado que, para o técnico do órgão público de Fortaleza, ele considera que a política da REURB será implementada de fato, porém somente o título do imóvel sem levar em consideração a ampliação ou a implementação de outros serviços públicos.

Em relação à infraestrutura essencial, os três agentes públicos da OSC destacaram algumas das infraestruturas previstas para implementação, como a ampliação da rede de esgoto, a construção de uma estação de tratamento de esgoto (ETE) e a ampliação da rede de energia elétrica. Para a gestora da OSC, a ampliação da rede elétrica é especialmente importante, visto que a comunidade ainda possui áreas com ligações irregulares de energia. Por outro lado, os dois conselheiros das ZEIS mencionaram que, para que a infraestrutura essencial esteja completa conforme a lei, apenas a ampliação da rede de esgoto e a estação de tratamento de esgoto (ETE) ainda são necessárias.

Quanto à questão de se a REURB prioriza apenas a titulação do imóvel, a resposta foi unânime: não. Para os agentes da OSC, a REURB vai além da simples entrega do título, englobando também a complementação da infraestrutura essencial para a comunidade. Já os conselheiros das ZEIS acreditam que, além da infraestrutura prevista na lei, outros serviços públicos também serão implementados.

Concluindo a temática das expectativas dos agentes sobre a REURB, foi perguntado quais outros serviços eles acreditam que serão implementados com base nos dados obtidos pelo cadastro social e físico realizado ao longo de 2024. Entre os serviços citados, destacam-se saúde, melhorias habitacionais, transporte público, segurança pública e educação. A saúde pública foi unanimemente mencionada por todos os participantes, seguida por melhorias habitacionais e segurança pública, com educação e transporte público sendo os últimos citados.

Observa-se que o técnico informou que a REURB prioriza apenas a regularização do título do imóvel, sem mencionar ou destacar outros serviços públicos na aplicação do questionário. Dito isso, as expectativas sobre a implementação da REURB, sob a perspectiva dos agentes públicos, são positivas. Embora o técnico acredite que, na comunidade de

Marrocos, a regularização se limite ao título do imóvel, os participantes demonstram expectativas de que outras melhorias também sejam realizadas na comunidade.

Por fim, a análise temática referente aos agentes públicos examinou a percepção deles sobre o nível de envolvimento e mobilização da comunidade em relação à implementação da política. Também foi avaliado se esses agentes já participaram de mobilizações sociais na comunidade de Marrocos.

Quadro 4 - Participações de mobilizações sociais

Agentes públicos	Como agente público, você considera que a comunidade de Marrocos, no grande Bom Jardim, está envolvida e mobilizada com a implementação da REURB?	Como agente público, quais mobilizações sociais você participou ou promoveu na comunidade de Marrocos sobre a REURB?
A - 1	SIM. A comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública que está sendo implementada	Reunião com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária; Fórum da ZEIS sobre regularização fundiária urbana; Consulta pública sobre regularização fundiária urbana
A - 2	SIM. A comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública que está sendo implementada	Não participei
A - 3	SIM. A comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública que está sendo implementada	Reunião com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária
A - 4	Parcialmente envolvida. “Alguns moradores estão desacreditados pois já passaram por outros programas e cadastros em anos atrás sem sucesso” (relato)	Reunião com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária; Fórum da ZEIS sobre regularização fundiária urbana; Consulta pública sobre regularização fundiária urbana
A - 5	SIM. A comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública que está sendo implementada	Reunião com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária; Fórum da ZEIS sobre regularização fundiária urbana; Consulta pública sobre regularização fundiária urbana
A - 6	SIM. A comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública que está sendo implementada	Reunião com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária; Fórum da ZEIS sobre regularização fundiária urbana.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Ao analisar o Quadro 4, que trata das participações e mobilizações sociais, a pesquisa revelou que cinco participantes relataram que a comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública em implementação. Esse envolvimento está relacionado à análise temática sobre o PIRF, que contribuiu para aumentar a conscientização da população em relação à regularização fundiária. Segundo os participantes, o PIRF desempenhou um papel importante para que, na percepção dos agentes, a comunidade estivesse mais engajada e mobilizada na implementação da REURB. Eles mencionaram, ainda, que já foram realizados 300 cadastros sociais das famílias na comunidade de Marrocos, com o processo iniciado em julho de 2024. Foi destacado que, nesta primeira fase, a REURB prevê a regularização fundiária urbana de 500 famílias.

No entanto, para a gestora da OSC, a comunidade está apenas parcialmente envolvida, devido às dificuldades enfrentadas pela equipe em campo. Ela relatou que muitos moradores participaram de outros cadastros e programas que não tiveram êxito ou geraram expectativas frustradas de implementação. Esse histórico resultou em descrédito por parte de alguns moradores, o que tem dificultado a conclusão dos cadastros sociais na comunidade.

Em seguida, foi questionado sobre quais mobilizações sociais os agentes públicos participaram ou promoveram na comunidade de Marrocos, relacionadas à REURB. Apenas uma técnica informou que não participou de nenhuma reunião na comunidade. Por outro lado, os outros cinco participantes relataram ter participado de reuniões com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária, do Fórum da ZEIS sobre regularização fundiária urbana e de uma consulta pública sobre o tema.

Complementando a análise dos agentes públicos envolvidos na implementação da política, podemos observar que, apesar de a maioria considerar que a regularização fundiária na comunidade de Marrocos, em Fortaleza, ocorre de forma parcialmente articulada com outras ações do município, eles acreditam que a política de regularização fundiária será eficaz, fazendo o certo para atingir o objetivo inicialmente planejado. Além disso, foi observado que, para a maioria, a regularização vai além da mera concessão do título de propriedade, contemplando também a concretização da infraestrutura essencial para a comunidade e, em alguns relatos, a possível instalação de outros serviços públicos. Por fim, podemos considerar que o PIRF tem contribuído para uma maior conscientização da população sobre o processo de regularização fundiária, visto que, segundo a pesquisa, a comunidade está envolvida e mobilizada com as atividades realizadas.

Concluído a análise dos resultados do instrumental A voltado para os agentes públicos iremos apresentar e analisar os dados coletados do instrumental B que traz os resultados da pesquisa com os moradores da comunidade de Marrocos.

Figura 13 - Aplicação dos questionários - moradores



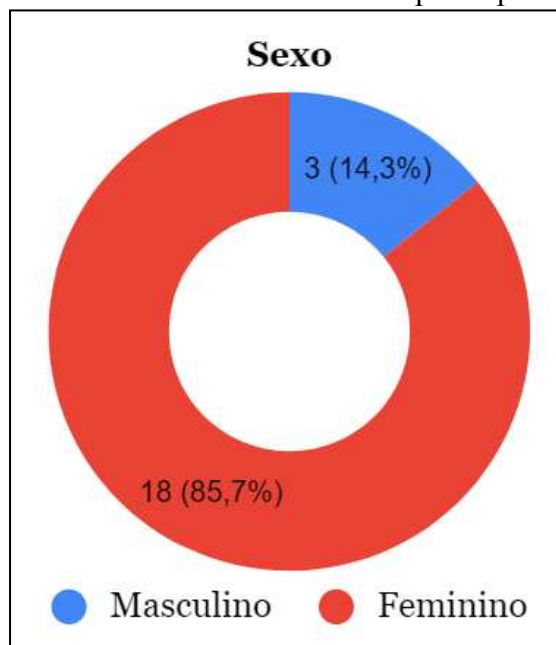
Fonte: Elaborado pela autora (Setembro/2024)

Os dados coletados foram organizados em campos específicos para facilitar a coleta e análise. A aplicação dos questionários ocorreu de forma presencial na associação dos moradores da comunidade permitindo uma análise abrangente e detalhada das experiências e expectativas. O primeiro campo temático para a análise dos moradores foi o diagnóstico social dos participantes. Onde buscamos analisar sexo, nível de instrução, ocupação, quantidade de moradores por unidades habitacionais, existência de banheiro nas residências e se o banheiro existente foi contemplado por melhorias habitacionais.

A amostra inclui 21 moradores da comunidade, sendo 14,3% do sexo masculino (3 pessoas) e 85,7% do sexo feminino (18 pessoas). Essa distribuição evidencia uma predominância de mulheres entre os participantes, o que é significativo para a dinâmica de

atuação e participação nas ações e melhorias da comunidade. O gráfico 1 apresenta os resultados sobre o sexo dos participantes.

Gráfico 1 - Sexo dos moradores participantes



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

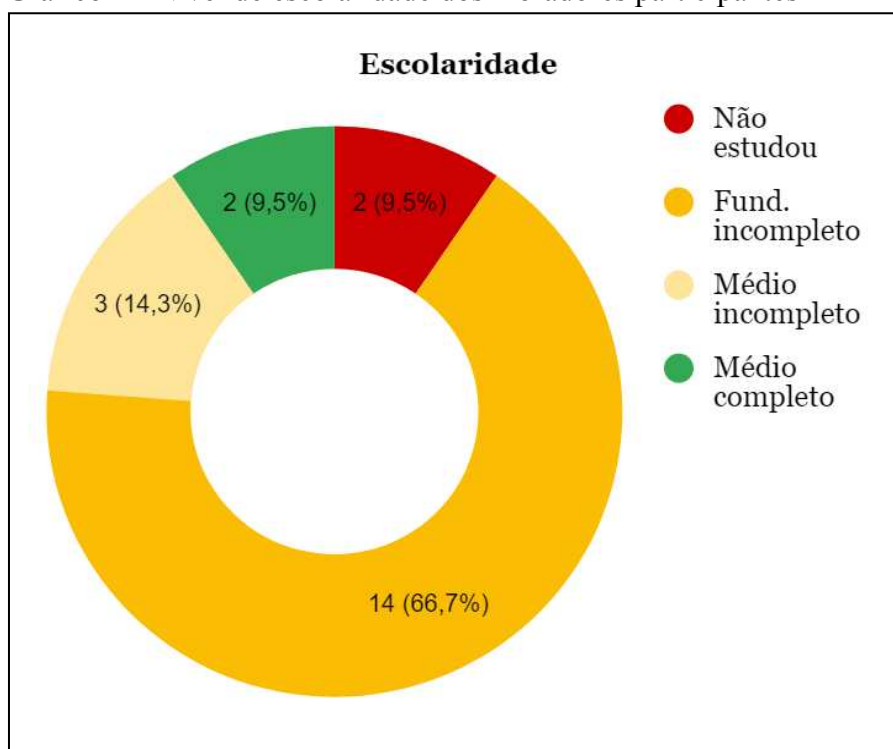
Essa maior adesão feminina à pesquisa pode ser atribuída, em parte, à prioridade conferida à titularização dos imóveis na regularização fundiária urbana, que frequentemente favorece as mulheres. Essa política pública reconhece o papel fundamental delas na gestão familiar e na manutenção do lar, incentivando sua participação ativa em processos que buscam assegurar direitos de propriedade.

Consequentemente, as mulheres tendem a se envolver mais em discussões sobre as necessidades e prioridades da comunidade, trazendo à tona questões que impactam diretamente suas vidas e as de suas famílias. Essa participação é vital, pois suas experiências e perspectivas enriquecem o diálogo comunitário, garantindo que as ações e políticas desenvolvidas atendam às realidades e desafios enfrentados por todos os moradores.

Além disso, a voz feminina é crucial para abordar temas como segurança, saúde e educação, que podem ser subestimados em um contexto predominantemente masculino. Assim, a presença marcante de mulheres na amostra não apenas reflete suas preferências, mas também garante que suas experiências e perspectivas sejam consideradas nas decisões que moldam a comunidade.

Os dados sobre o nível de instrução dos moradores revelam uma diversidade significativa: 9,5% (2 pessoas) nunca estudaram, enquanto 66,7% (14 pessoas) possuem o ensino fundamental incompleto. Outros 14,3% (3 pessoas) concluíram o ensino fundamental ou têm o ensino médio incompleto. Por fim, somente 9,5% (2 pessoas) dos participantes concluíram o ensino médio. O gráfico 2 apresenta os resultados sobre o nível de escolaridade dos participantes.

Gráfico 2 - Nível de escolaridade dos moradores participantes



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Essa distribuição evidencia que a maior parte da população possui, no máximo, a educação básica, o que pode limitar suas oportunidades de emprego e desenvolvimento pessoal, além de impactar negativamente o desenvolvimento socioeconômico da comunidade. Os dados educacionais indicam que uma parcela significativa dos participantes da entrevista tem apenas a educação básica, o que pode restringir suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e crescimento individual.

Essa situação se torna ainda mais evidente ao analisarmos a ocupação dos moradores: apenas 38,1% (8 pessoas) estão empregadas, enquanto 61,9% (13 pessoas) não possuem emprego. A Tabela 1 apresenta os resultados sobre o nível de ocupação dos entrevistados.

Tabela 1 - Percentual do nível de ocupação

Entrevistados	Trabalho	Percentual
8	Sim	38,1%
13	Não	61,9%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Dando continuidade a análise do campo temático do diagnóstico, no que se refere a quantidade de moradores por Unidades Habitacionais, podemos observar na tabela 2 que existem 2 (duas) unidades habitacionais com 6 e 7 moradores e 5 (cinco) unidades habitacionais variando de 1 a 2 moradores. As outras 14 unidades habitacionais variam entre 3, 4 e 5 moradores por unidades habitacionais.

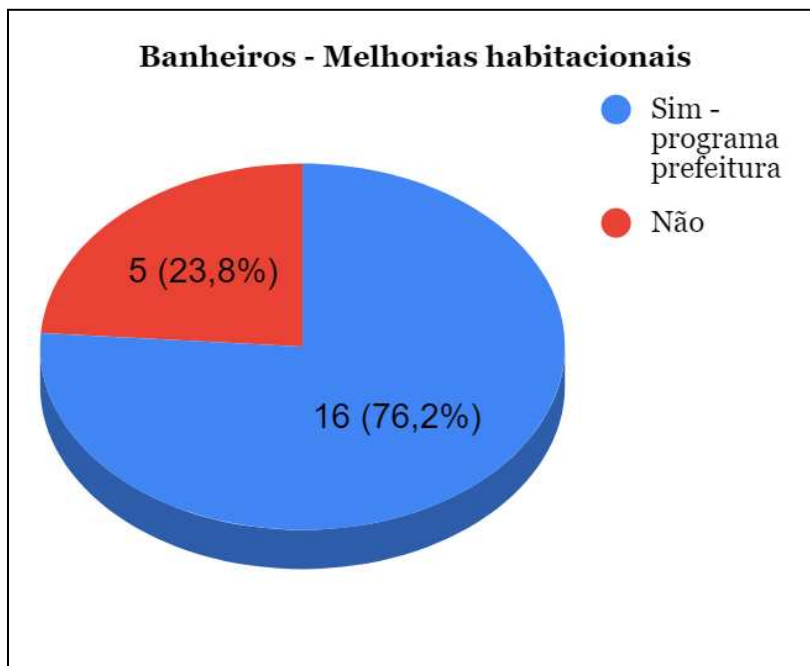
Tabela 2 - Relação da quantidade de moradores nas UH

Moradores por UH	Quant. de UH
1	2
2	3
3	5
4	6
5	3
6	1
7	1
<i>Total:</i>	<i>21</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Essa informação ressalta a importância de compreender a densidade populacional nas unidades habitacionais e as condições de moradia, facilitando a identificação de áreas que podem enfrentar problemas de superlotação ou que necessitam de melhorias habitacionais. Entre os participantes da pesquisa, destaca-se que 76,2% (16 unidades) foram beneficiadas por reformas de banheiros promovidas pelo programa da prefeitura. As demais unidades, que não foram contempladas pelo programa, relataram ter realizado reformas por conta própria, indicando que não sentiram a necessidade de aderir à iniciativa municipal. O gráfico 3 apresenta os resultados sobre as melhorias habitacionais - banheiros.

Gráfico 3 - Melhorias habitacionais - Banheiros

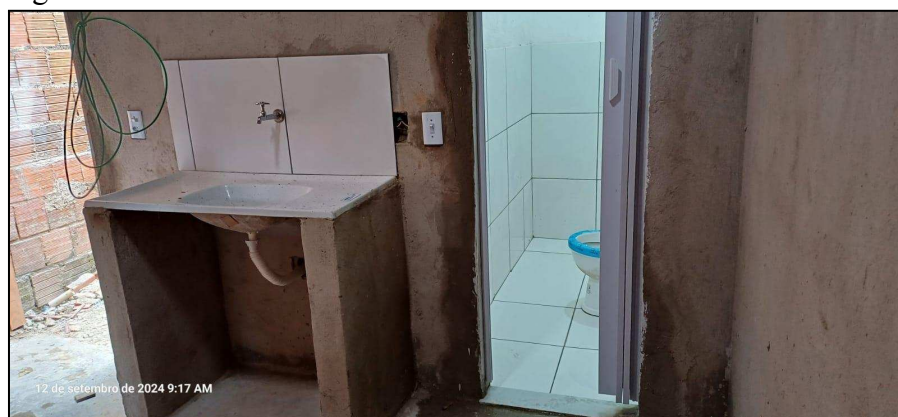


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

É importante ressaltar que a existência e a qualidade dos banheiros são indicadores fundamentais das condições sanitárias e da infraestrutura básica, tanto na comunidade de Marrocos quanto nas residências. Esses fatores têm um impacto direto na qualidade de vida local, refletindo não apenas a saúde pública, mas também o bem-estar dos moradores.

De acordo com a conselheira gestora da ZEIS, o programa da prefeitura de Fortaleza prevê 480 reformas e/ou construções de banheiros na comunidade de Marrocos, das quais 220 já foram concluídas. A seguir, apresenta-se uma imagem da visita realizada em 12 de setembro a uma unidade habitacional na comunidade Marrocos, que se encontra na fase final de execução da melhoria habitacional.

Figura 14 - Melhorias habitacionais - Banheiros



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Na sequência, a análise do segundo campo temático que aborda sobre o conhecimento dos moradores sobre a REURB. A Tabela 3 apresenta os resultados do conhecimento da população sobre a REURB.

Tabela 3 - Relação sobre o conhecimento da REURB

Já ouviu falar sobre o papel da casa?		Percentual
Sim	21	100,0%
Não	0	0,0%
Já ouviu falar sobre a política de regularização fundiária urbana - REURB?		
Sim	8	38,1%
Não	13	61,9%
Cadastro para o papel da casa em 2024		
Sim	18	85,7%
Não	3	14,3%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

De acordo com os dados apresentados na Tabela 3, há informações relevantes sobre o conhecimento e a participação da população em relação ao “papel da casa”, o termo mais popular utilizado para se referir à política de regularização fundiária urbana e à lei de regularização fundiária urbana (REURB). Primeiramente, é importante destacar que todos os entrevistados (100%) já ouviram falar sobre o “papel da casa”, evidenciando uma conscientização acerca da importância de possuir a documentação legal da propriedade. Essa

documentação é essencial para garantir a segurança jurídica e o acesso a benefícios como financiamentos e melhorias habitacionais.

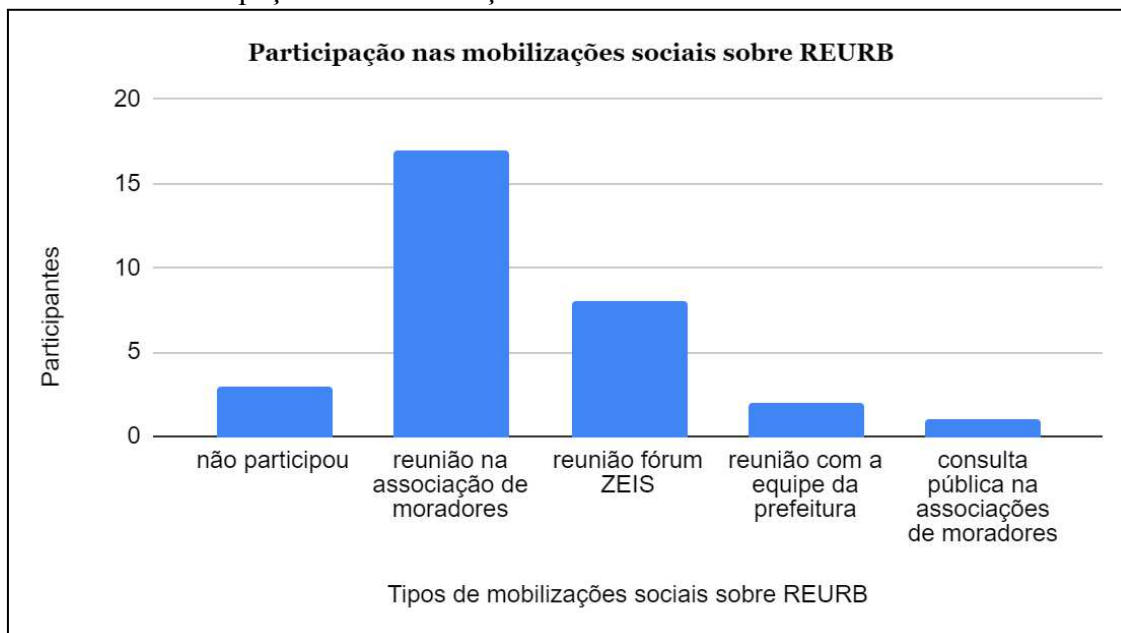
Observa-se que um nome mais acessível e familiar, como "papel da casa", facilita o reconhecimento da política, especialmente em comunidades com menor nível de instrução. Em contrapartida, quando se analisa o conhecimento sobre a política de regularização fundiária urbana (REURB) de forma mais técnica, apenas 38,1% dos entrevistados afirmaram conhecer esse termo, enquanto 61,9% não têm familiaridade com ele. A REURB, instituída pela Lei Municipal de Fortaleza nº 334/2022, tem como objetivo regularizar imóveis urbanos ocupados irregularmente, assegurando a segurança jurídica e promovendo o direito à moradia digna. A falta de conhecimento sobre essa política pode ser um obstáculo para sua plena eficácia, já que a lei não se limita à emissão da certidão de regularização fundiária (CRF) ou ao “papel da casa”. Ela estabelece que, para realizar a regularização de núcleos urbanos informais, é necessária, pelo poder público, a implementação de infraestruturas essenciais.

O conhecimento abrangente da lei é fundamental para sua efetivação e para que a população realmente se beneficie dela. Em relação ao cadastro para o “papel da casa” em 2024, 85,7% dos entrevistados já se cadastraram, enquanto 14,3% não têm intenção de fazê-lo. Esse alto percentual de interesse reflete a importância que a população atribui à regularização de suas propriedades e à consciência dos benefícios que isso pode trazer para suas vidas.

Esses dados indicam que, embora exista uma boa conscientização sobre a relevância do “papel da casa”, ainda há um trabalho significativo a ser realizado para aumentar o conhecimento e a adesão à política de regularização fundiária urbana (REURB). Campanhas de informação e educação são essenciais para alcançar esse objetivo, garantindo que mais pessoas possam regularizar suas propriedades e usufruir dos benefícios legais e sociais decorrentes dessa regularização.

Sobre o campo temático da participação em mobilizações sociais sobre a REURB temos o gráfico 4 com os seguintes dados:

Gráfico 4 - Participação nas mobilizações sociais sobre REURB



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A análise dos dados revela que a “reunião na associação de moradores” apresentou uma maior participação, destacando-se como o tipo de mobilização mais eficaz para engajar os moradores da comunidade. Em seguida, a “reunião fórum ZEIS” também mostrou um bom nível de participação, indicando que eventos públicos são importantes para envolver os moradores principalmente nas reuniões de fórum de ZEIS.

Por outro lado, as mobilizações como “consulta pública na associação de moradores” e “reunião com equipe da prefeitura” tiveram menor adesão, sugerindo que esses formatos podem não ser tão atrativos ou acessíveis para a população. Além disso, uma parcela dos entrevistados informou que “não participou” de nenhuma mobilização, o que aponta para a necessidade de estratégias mais inclusivas e comunicativas para aumentar a participação comunitária. De qualquer forma observa-se que dos 21 participantes da pesquisa somente 3 (três) não participaram de nenhuma forma de reunião na comunidade. Em contrapartida, 18 (dezoito) dos entrevistados participaram de alguma forma de mobilizações na comunidade.

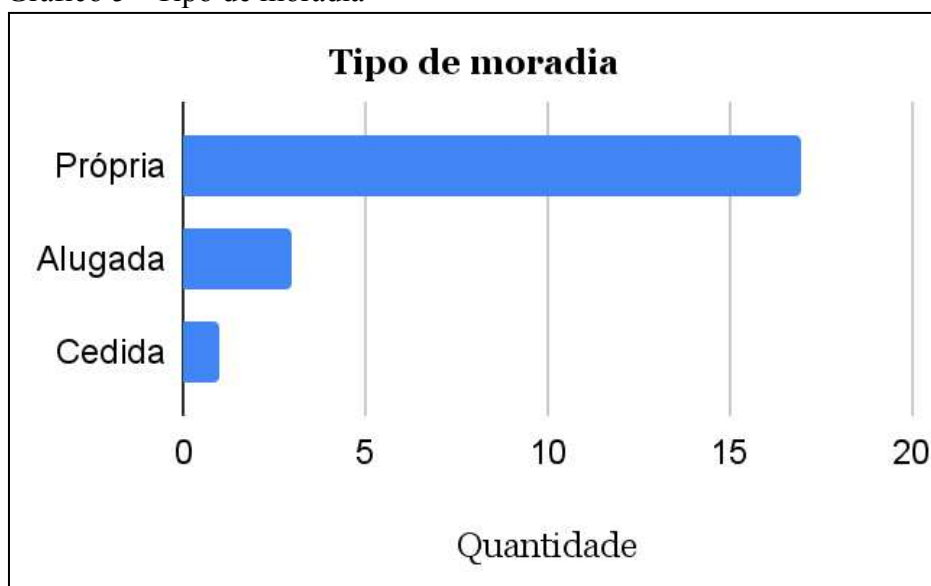
Esses dados são fundamentais para entender como a comunidade se envolve nas questões urbanas na comunidade, podendo assim orientar futuras ações para melhorar a participação e a eficácia das mobilizações sociais.

Partindo para o campo temático que aborda o sentimento de pertencimento e apropriação do lugar, apresentaremos alguns dados referentes ao tipo de moradia, tempo de residência, presença de parentes próximos à comunidade, relação de acolhimento e pertencimento, e a possível troca de residência por bairro.

O sentimento de pertencimento é fundamental para a construção da identidade de um indivíduo em relação ao seu ambiente. Esse sentimento está intimamente ligado à percepção de fazer parte de uma comunidade, de ser aceito e reconhecido, e de ter um papel ativo na vida cotidiana do lugar onde se vive. Quanto ao tipo de moradia, observa-se que a forma como as pessoas se relacionam com suas moradias pode influenciar significativamente seu sentimento de pertencimento. Moradias próprias tendem a proporcionar uma maior sensação de segurança e estabilidade, enquanto moradias alugadas podem gerar um sentimento de transitoriedade.

O gráfico 5 apresenta os resultados do tipo de moradia entre os participantes.

Gráfico 5 - Tipo de moradia



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

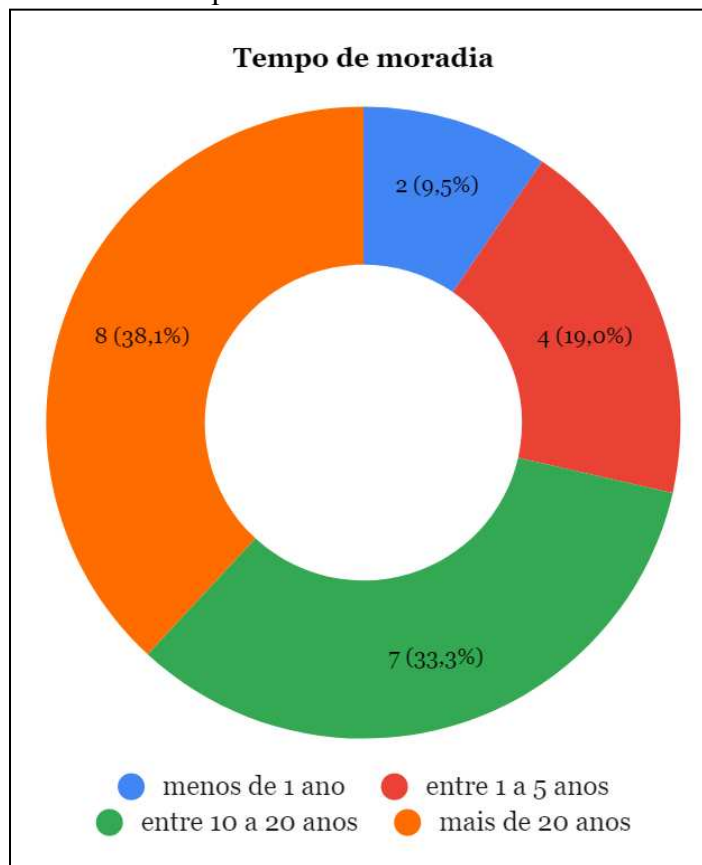
As categorias que foram analisadas são “Própria”, “Alugada” e “Cedida”. A análise dos dados revela que a maioria dos participantes possui moradias próprias 17 (dezessete), conforme indicado pela barra mais alta no gráfico. Isso sugere uma predominância de propriedades próprias entre os entrevistados, o que pode estar associado a uma maior estabilidade e segurança residencial.

As moradias alugadas 03 (três) ou cedidas 01 (uma) têm uma representação significativamente menor, com barras muito mais curtas. Isso indica que menos pessoas vivem em imóveis alugados ou cedidos, o que pode refletir uma menor mobilidade ou dependência de terceiros para habitação.

No que se refere ao tempo na residência, destaca-se que o tempo de permanência em uma residência também é um fator crucial. Quanto mais tempo uma pessoa vive em um

lugar, maior é a probabilidade de ela desenvolver um forte vínculo com a comunidade e o ambiente ao seu redor. O gráfico 6 mostra o tempo de moradias dos entrevistados na comunidade de Marrocos.

Gráfico 6 - Tempo de moradia



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

As categorias pontuadas são “menos de 1 ano”, “entre 1 a 5 anos”, “entre 10 a 20 anos” e “mais de 20 anos”. A maioria dos participantes vive em suas residências há “mais de 20 anos” (38,1%), seguido por “entre 10 a 20 anos” (33,3%).

Fazendo uma correlação com o gráfico 5 podemos inferir que a predominância de moradias próprias sugere uma maior estabilidade residencial. Isso é corroborado pelo fato de que muitos participantes vivem em suas casas há mais de 20 anos.

Podemos destacar também que o tempo prolongado de residência (mais de 20 anos) pode indicar um forte sentimento de pertencimento e apropriação ao lugar, reforçando a importância das moradias próprias. Por outro lado, a menor quantidade de moradias alugadas pode estar associada a uma menor mobilidade, refletida no menor percentual de participantes que vivem em suas residências há menos de 1 ano.

Esses dados são importantes para entender a dinâmica habitacional dos entrevistados da comunidade fornecendo também juntos uma visão abrangente do sentimento de pertencimento na comunidade, podendo assim orientar políticas públicas voltadas para a habitação, visando atender melhor às necessidades da população.

Outro fator de grande importância a analisar é sobre a presença de parentes no entorno ou em bairros mais próximos, ressalta-se que possuir parentes próximos na mesma comunidade pode fortalecer os laços sociais e o sentimento de acolhimento. A tabela 4 mostra os dados da entrevista.

Tabela 4 - Quantidade de entrevistados que possuem familiares próximos à comunidade

Família próxima à comunidade	Quant.	Percentual
Sim	16	76,19%
Não	5	23,81%
Total	21	100,00%

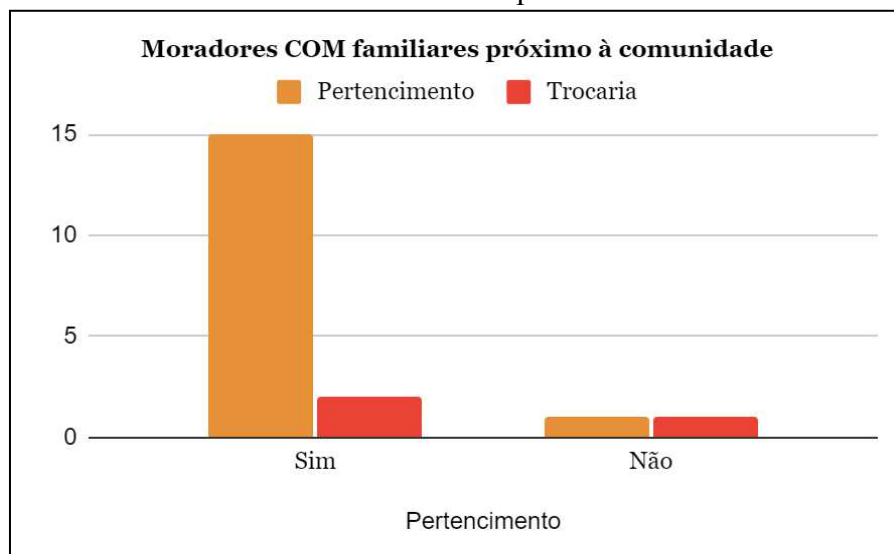
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

De acordo com a tabela acima, a maioria dos entrevistados (76,19%) vive próxima a familiares ou parentes, enquanto 23,81% não têm essa proximidade. Essa configuração revela a importância das relações familiares, que desempenham um papel fundamental na formação de uma rede de apoio, essencial para o bem-estar emocional e social dos moradores.

Essa rede de apoio é crucial, especialmente em comunidades onde os desafios sociais e econômicos podem ser significativos. A presença de familiares próximos pode proporcionar suporte emocional, auxílio em situações de crise e um senso de pertencimento, fatores que contribuem para a qualidade de vida.

Além disso, essa dinâmica familiar foi aprofundada na análise do Gráfico 7, que explora a relação dos moradores com seus familiares ou parentes e suas intenções de trocar de bairro.

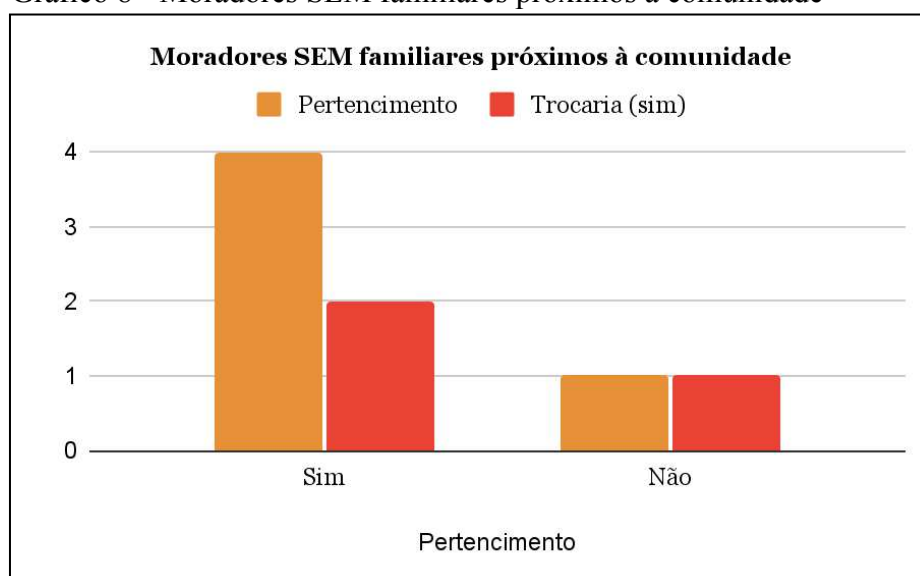
Gráfico 7 - Moradores COM familiares próximos à comunidade



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Observa-se que a maioria dos participantes (15) com familiares próximos à comunidade sente um forte senso de pertencimento ao lugar, e desses, apenas (3) trocariam de bairro. Já no gráfico 8, mostra 5 participantes sem familiares próximos, 1 não sente acolhido e trocaria de bairro. Já os outros 4 se sentem acolhidos na comunidade, e apenas 1 informou que trocaria de bairro. Isso sugere que os moradores sem familiares próximos que sentem pertencimento à comunidade são menos propensos a trocar de bairro em comparação com aqueles com aqueles que não sentem pertencimento.

Gráfico 8 - Moradores SEM familiares próximos à comunidade

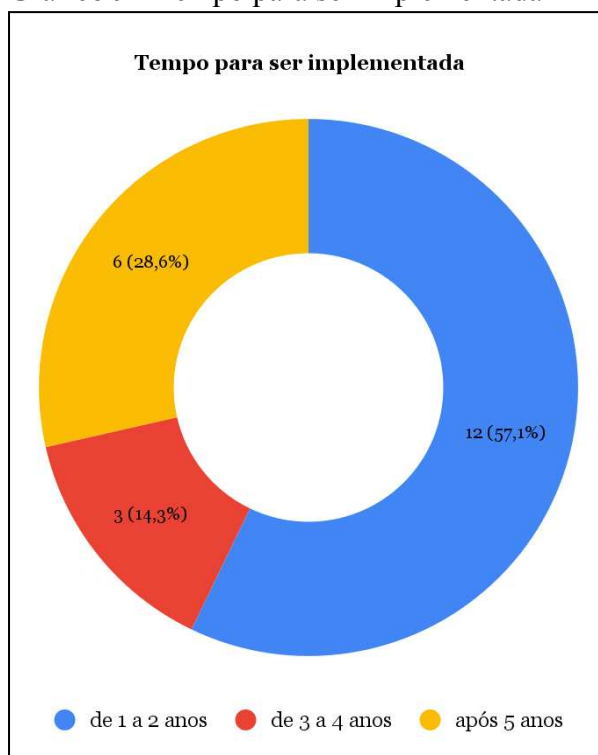


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Logo, observa-se que a relação de acolhimento e pertencimento é observada na forma como a comunidade acolhe seus membros e a participação ativa nas atividades locais são indicadores importantes do sentimento de pertencimento. As comunidades que promovem a inclusão e a participação tendem a ter moradores mais engajados e satisfeitos.

Sobre a expectativa da população em relação à implementação da Reurb foi observado que ela é significativa, conforme os dados apresentados no Gráfico 9 a maioria dos entrevistados, 57,1%, acredita que a política será implementada em um prazo relativamente curto, entre 1 e 2 anos, evidenciando um otimismo específico. Já 14,3% dos participantes esperam que a Reurb seja realizada em um período intermediário, de 3 a 4 anos, enquanto uma parcela de 28,6% projeta um cenário mais demorado.

Gráfico 9 - Tempo para ser implementada



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

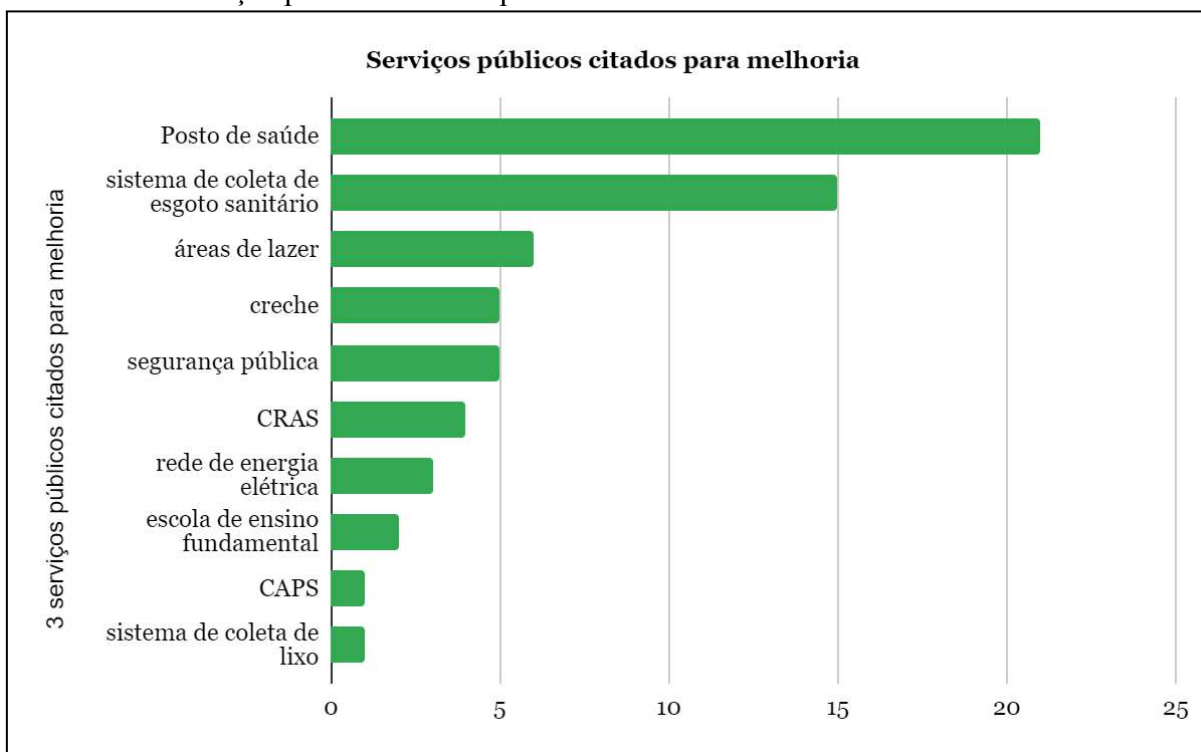
Os dados revelam uma expectativa majoritária de que a política de regularização fundiária seja implementada de forma célere, refletindo a urgência da população em ver resultados concretos. No entanto, uma parcela significativa dos entrevistados acredita que a implementação será mais prolongada, o que sugere cautela ou desconfiança em relação à capacidade do poder público de cumprir os prazos estabelecidos.

Assim, embora a maioria demonstre esperança em um avanço rápido, a percepção da população evidencia tanto o desejo por mudanças ágeis quanto a consciência dos desafios que podem impactar o processo de regularização.

Conforme apontado pela gestora da Organização da Sociedade Civil (OSC), a comunidade está apenas parcialmente envolvida, devido às dificuldades enfrentadas pela equipe em campo. Ela mencionou que muitos moradores participaram de outros cadastros e programas que não tiveram sucesso ou geraram expectativas frustradas de implementação. Podemos inferir que esse histórico contribuiu para um certo descrédito entre os moradores.

Na sequência, foi solicitado aos entrevistados que listassem três serviços públicos que gostariam de ver melhorados na comunidade de Marrocos. Os dados mostram que a população possui prioridades claras em relação a esses serviços. O Gráfico 10 revela que o serviço mais recomendado, com 21 periodicidade, é a necessidade de um posto de saúde para atender à comunidade de Marrocos. Embora o Posto de Saúde Abner Cavalcante Brasil, destinado para atender a população da comunidade de Marrocos a cerca de um raio 2 km da comunidade, os moradores relatam dificuldades de acesso, principalmente devido a conflitos territoriais entre grupos criminosos e à superlotação da unidade de saúde.

Gráfico 10 - Serviços públicos citados para melhoria



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Ainda de acordo com o gráfico 10, outro serviço público amplamente destacado pelos entrevistados foi a melhoria do sistema de esgoto sanitário. Embora a infraestrutura essencial de saneamento básico tenha sido realizada ao longo de 2023 e 2024, as ligações das unidades habitacionais à rede pública de esgoto ainda não foram concluídas, resultando em descartes inadequados em algumas vias.

Por outro lado, esses dados sugerem que, além das melhorias nos serviços destacados nos gráficos, há uma necessidade urgente de enfrentar as questões de segurança e acesso. Os conflitos territoriais estão impedindo os moradores de usufruírem integralmente dos serviços de saúde disponíveis, o que pode agravar os problemas de saúde.

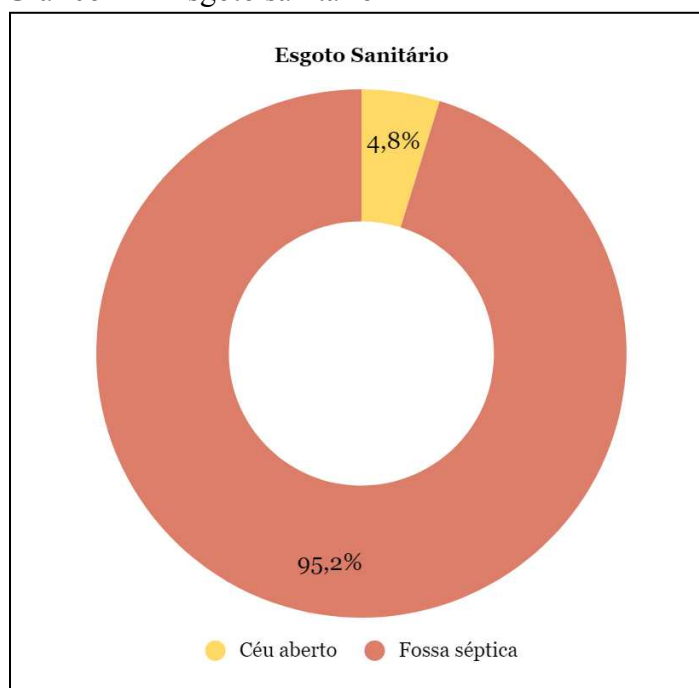
Portanto, além de concentrar esforços na melhoria dos serviços públicos priorizados, é fundamental que as autoridades locais enfrentem os conflitos territoriais, garantindo que todos os moradores tenham acesso seguro e irrestrito.

Outros serviços recomendados pelos avaliados incluem creches, áreas de lazer, o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e a rede de energia elétrica, evidenciando a demanda por melhorias também nessas áreas.

Por fim, a última variável temática na aplicação dos questionários semi estruturados para os moradores foi a forma como a infraestrutura essencial chega nas unidades habitacionais e o índice de satisfação com a infraestrutura essencial existente.

De acordo com os dados coletados, 100% dos entrevistados possuem acesso à rede pública de água potável e serviço de coleta de lixo. No que diz respeito aos esgoto sanitário foi observado que 95,2% (20) dos participantes possui fossa séptica em sua residência, informando que falta somente a ligação para a rede pública de esgoto sanitário. O gráfico 11 apresenta os resultados.

Gráfico 11 - Esgoto sanitário

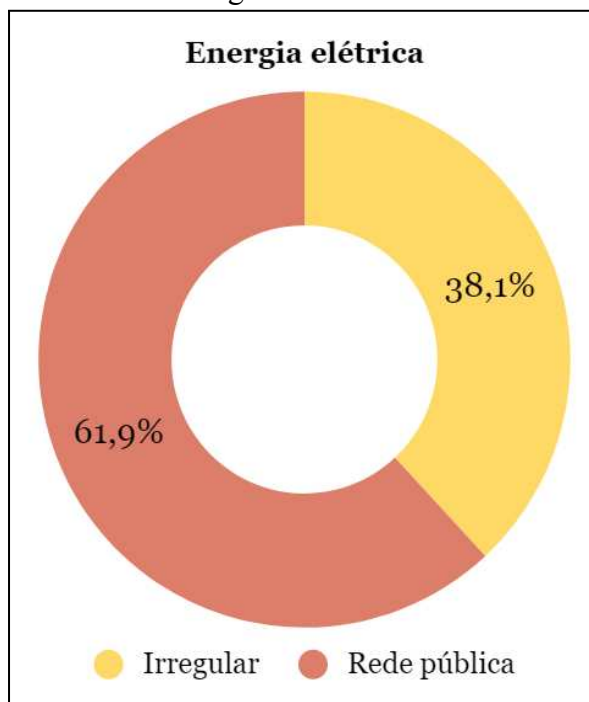


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Logo, com o objetivo de realizar a coleta de esgoto, os próprios moradores elaboraram o seu próprio sistema de coleta e descarte de esgoto. A solução de esgoto, em alguns casos, consiste no sistema de fossas sépticas onde as tampas são localizadas nas calçadas dos imóveis, já em outras unidades a construção de fossa negra e o despejo de esgoto a céu aberto.

No que se refere a energia elétrica, foi observado que 61,9% (13) dos participantes fazem uso da rede pública, no entanto 38,1% (8) dos participantes informaram que o acesso a energia elétrica ocorre de forma irregular, clandestina. O Gráfico 12 apresenta os resultados.

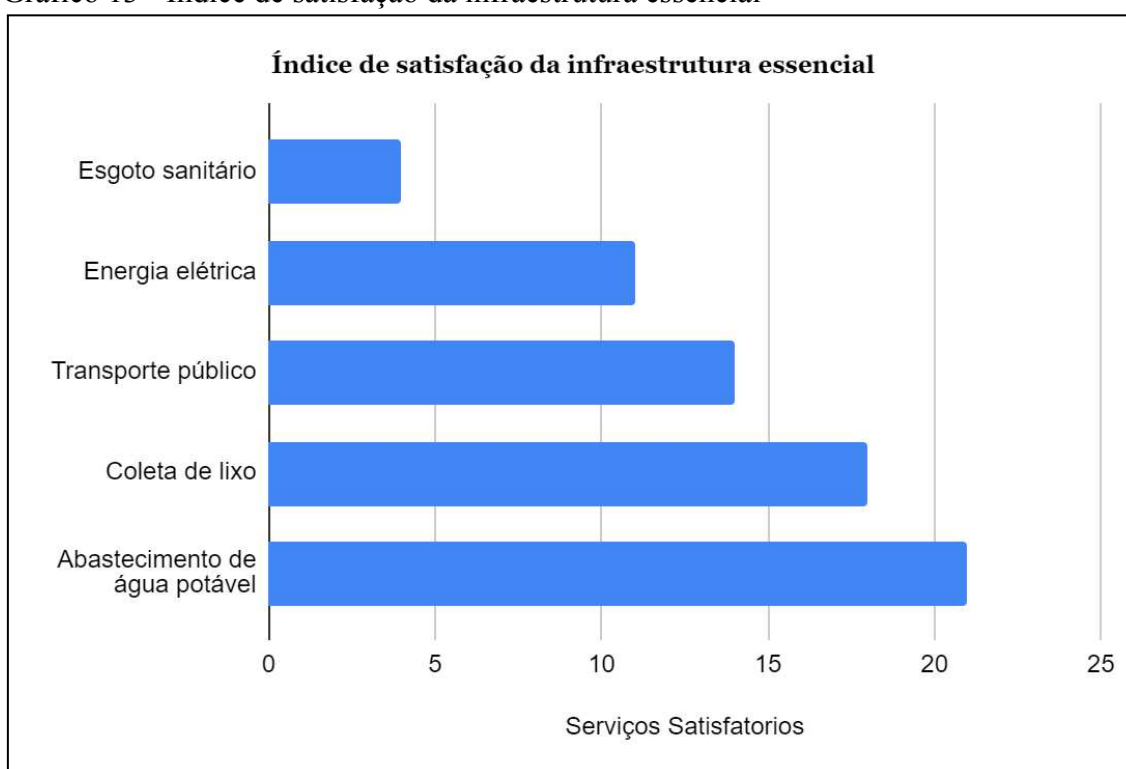
Gráfico 12 - Energia elétrica



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Por fim, foi avaliado o índice de satisfação em relação à infraestrutura essencial existente e o gráfico 13 apresenta os resultados encontrados.

Gráfico 13 - Índice de satisfação da infraestrutura essencial



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O gráfico 13 ilustra o nível de satisfação dos moradores em relação a diversos serviços de infraestruturas essenciais, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, transporte público, energia elétrica e coleta de lixo.

Os serviços de abastecimento de água e coleta de lixo se destacam com os maiores índices de satisfação, sendo que a maioria dos moradores os avalia como “sim, está satisfatório”. Em contrapartida, o esgotamento sanitário apresenta um número mais expressivo de avaliações como “não, precisa ser concluído”, o que revela uma necessidade urgente de ser finalizado.

A energia elétrica e o transporte público também obtiveram bons níveis de satisfação, com uma prevalência de avaliações "sim, está satisfatório". No entanto, é importante ressaltar que, em algumas residências, o fornecimento de energia elétrica está sendo feito de forma irregular ou clandestina. Essa prática, conhecida como "gato", não apenas compromete a qualidade do serviço, mas também representa um grave risco de acidentes, como curtos-circuitos e incêndios.

A análise do terceiro instrumento, representada pelo Apêndice C, foi essencial para complementar o estudo de caso, permitindo uma visão aprofundada do pesquisador. Através de caminhada pela comunidade, foi possível vivenciar a realidade local e avaliar diretamente a infraestrutura prevista pela Lei de REURB. A primeira visita, em 13 de junho de 2024, teve como foco refletir sobre a área, reunir-se com mobilizadores sociais e entender as dinâmicas espaciais. A pesquisa ocorreu entre os dias 10 a 13 de setembro com pouso na associação dos da comunidade de Marrocos. A importância dessas visitas está alinhada com a abordagem de Lejano (2012), que defende a participação ativa do pesquisador no contexto da avaliação, em vez de observá-lo à distância.

Assim, apresenta-se o checklist onde na primeira variável a ser analisada é o sistema de abastecimento de água.

Quadro 5 - Qualidade do serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto

Sistema de Abastecimento de água		
Pontos Observados	Satisfatório	Não satisfatório
Possui rede de abastecimento de água potável?	x	
Existe uma manutenção periódica de rede de água potável?	x	
Sistema de Coleta e tratamento de esgoto sanitário		

Pontos Observados	Satisfatório	Não satisfatório
Possui sistema de rede de esgoto sanitário?	x	
Existe uma manutenção periódica de rede de esgoto?		x
Possui a ETE - Estação de Tratamento de Esgoto?		x

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Quanto ao abastecimento de água e esgoto, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), é a responsável pela distribuição na área. O abastecimento de água está presente, aproximadamente, na sua totalidade, em todas as vias que compõem a área da comunidade. No que se refere a rede de coleta de esgoto não existe a cobertura/ligação deste serviço para as unidades habitacionais, conforme relatados pela comunidade.

A análise do quadro 5 revela que, embora o sistema de abastecimento de água esteja atuando de forma satisfatória em todos os aspectos, o sistema de esgoto sanitário das moradias habitacionais apresenta deficiências, tanto na manutenção quanto na ausência de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE). Esses problemas apontam para a necessidade de melhorias para garantir uma qualidade ambiental adequada e proteger a saúde.

Durante uma caminhada realizada na comunidade, constatou-se que, apesar da existência de uma rede pública de esgotamento, a ligação das residências a essa rede ainda não foi efetivada. Em diversos trechos, foi apresentado o descarte inadequado de águas servidas diretamente nas vias públicas. Além disso, obtém-se que nem todas as unidades habitacionais possuem banheiros adequados, mesmo com a comunidade sendo beneficiada pelo programa de melhorias habitacionais da prefeitura. A ausência dessas conexões e melhorias afeta significativamente as condições sanitárias das residências e o descarte correto de esgoto, comprometendo a qualidade de vida dos moradores. (Figura 15)

Figura 15 - O olhar do pesquisador - Saneamento básico



Fonte: Google Earth. (acesso outubro 2024)
 Elaborado pela autora (2024)

A análise do quadro 6 reflete a perspectiva do pesquisador sobre a qualidade dos serviços prestados na localidade, com ênfase no sistema de coleta de lixo e na rede de energia elétrica. A localidade é atendida pelo serviço de limpeza pública e coleta de resíduos sólidos, realizado pela concessionária vigente de coleta de resíduos sólidos residenciais. Embora a coleta de lixo ocorra regularmente, foi possível observar que em alguns pontos houve descarte inadequado e acondicionamento incorreto dos resíduos.

Quadro 6 - Qualidade do serviço de coleta de lixo e rede de energia elétrica

Coleta de Lixo		
Pontos Observados	Satisfatório	Não satisfatório
Possui sistema de coleta de lixo?	x	
Rede de energia elétrica domiciliar		
Pontos Observados	Satisfatório	Não satisfatório
Possui rede de energia elétrica?	x	
Existe uma manutenção periódica de rede de energia elétrica?		x

Elaborado pela autora (2024)

Quanto à energia elétrica, foi observado que a comunidade de Marrocos, em sua quase totalidade, dispõe de fornecimento de energia elétrica, incluindo uma rede de iluminação pública instalada. O fornecimento é realizado pela Entidade Nacional de Eletricidade (ENEL). Entretanto, foram identificadas ligações irregulares ao longo de algumas vias da área delimitada da pesquisa. Além disso, a manutenção periódica da rede elétrica não tem sido satisfatória, resultando em interrupções no fornecimento de energia. Ver (Figura 16).

Figura 16 - O olhar do pesquisador - Energia elétrica



Elaborado pela autora (2024)
Fonte: Google Earth. (acesso outubro 2024)

Esta análise revela que, apesar da cobertura de serviços essenciais, ainda existem problemas relacionados com a gestão adequada de resíduos pela população e com a qualidade da infraestrutura elétrica, com impactos no cotidiano da população local.

Na sequência, na análise do sistema de drenagem das vias, observou-se que a comunidade de Marrocos foi beneficiada por obras de urbanização e drenagem. Durante a pesquisa, foi possível identificar a presença de sistemas de transporte superficial, como sarjetas, bocas de lobo e meio-fio. Além disso, destaca-se que as calçadas foram devidamente construídas, contribuindo para a melhoria da infraestrutura urbana e a prevenção de alagamentos. De acordo com o quadro 7 o serviço de drenagem das vias está satisfatório.

Quadro 7 - Serviço de drenagem das vias

Drenagem das vias		
Pontos Observados	Satisfatório	Não satisfatório
Possui drenagem nas vias?	x	

Elaborado pela autora (2024)

Essa infraestrutura desempenha um papel crucial na garantia de uma drenagem eficiente das águas pluviais e na preservação das vias, especialmente em áreas urbanas, onde a impermeabilização do solo e o escoamento inadequado das chuvas representam desafios importantes. Em zonas densamente urbanizadas, a falta de drenagem adequada pode intensificar problemas como enchentes, erosão e desgaste das vias públicas, comprometendo a mobilidade. (Figura 17).

Figura 17 - O olhar do pesquisador - Drenagem das vias



Fonte: Google Earth. (acesso outubro 2024)
Elaborado pela autora (2024)

Por fim, embora o entorno da Lagoa de Marrocos não esteja incluído na delimitação do objeto de pesquisa desta dissertação nem na poligonal referente à regularização fundiária urbana estabelecida pela portaria Nº 14/2024 - HABITAFOR, é imperativo mencionar essa área. A lagoa possui um grande potencial para lazer e atividades ao ar livre, oferecendo um espaço natural que poderia ser amplamente aproveitado pela comunidade. No entanto, a beleza natural da lagoa está seriamente comprometida pela presença de lixo e esgoto a céu aberto, o que não só prejudica o meio ambiente, mas também afeta negativamente a qualidade de vida dos moradores locais. Portanto, é crucial que medidas sejam tomadas para a limpeza e preservação desse importante recurso natural. (Figura 18)

Figura 18 - O olhar do pesquisador - Entorno da lagoa do Marrocos



Fonte: Google Earth. (acesso outubro 2024)
 Elaborado pela autora (2024)

As questões relacionadas ao descarte inadequado de lixo e ao esgoto a céu aberto devem ser tratadas como prioridade pela Prefeitura de Fortaleza. Essa é uma questão primordial não apenas para a saúde dos moradores da comunidade, mas também para o bem-estar de todos que residem nas proximidades. A recuperação e manutenção desse espaço são essenciais para promover a qualidade de vida e o aproveitamento adequado dos recursos naturais da região.

7 CONCLUSÃO

A pesquisa avaliou a política de regularização fundiária urbana, com ênfase na implementação dessa política na comunidade de Marrocos, localizada na Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim, em Fortaleza. A avaliação foi pautada pelo marco legal municipal estabelecido pela Lei nº 334/2022, que visa a regularização de áreas urbanas do município, promovendo a inclusão social e o direito à moradia digna para a população de baixa renda. O objetivo principal foi avaliar como está ocorrendo a implementação desse instrumento de regularização fundiária, a partir de três perspectivas: a da população local, os agentes públicos envolvidos na implementação e o olhar do pesquisador avaliador.

A partir dos dados do PLHISFor (Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza), a pesquisa buscou responder à seguinte questão: como os princípios consagrados na Constituição Federal, como o direito à moradia, à dignidade e à propriedade, estão sendo implementados em Fortaleza/CE para atender às necessidades da população de baixa renda? O estudo propôs, portanto, uma análise de como a política pública de regularização fundiária pode efetivamente atender a essa população, promovendo o acesso a direitos fundamentais e melhorando a qualidade de vida dos moradores de áreas de risco e informalidade.

Para atingir os objetivos, foi realizado um estudo bibliográfico que forneceu a base teórica necessária para a avaliação do caso específico da comunidade de Marrocos. Originalmente formada a partir de um núcleo urbano informal em uma área de risco, a comunidade de Marrocos se consolidou ao longo do tempo por meio da apropriação do espaço e da construção de uma identidade própria. Embora a posse da terra fosse consolidada de fato, o reconhecimento legal da propriedade ainda não havia sido efetivado, o que gerou mobilizações locais em busca de moradia digna e do pleno exercício dos direitos habitacionais previstos pela legislação. A situação de informalidade reflete a exclusão social e

econômica dessa população, que, embora já tenha conquistado a posse do território, ainda carece do reconhecimento jurídico dessa condição.

Compreender a regularização fundiária como uma política de habitação social exige analisar os dispositivos legais que deram origem ao Estatuto da Cidade e o impacto dessas normas para a criação de instrumentos jurídicos que viabilizem a erradicação das ilegalidades urbanas. O Estatuto da Cidade exige que a propriedade cumpra sua função social, especialmente em áreas densamente povoadas por populações de baixa renda, garantindo-lhes o direito fundamental à moradia.

Nesse contexto, a Lei de Regularização Fundiária de Fortaleza, sancionada em 2022, foi um marco importante, pois incluiu a comunidade de Marrocos nos esforços municipais de regularização. A pesquisa revelou avanços notáveis nas condições de infraestrutura da comunidade, como a melhoria no abastecimento de água, na drenagem de vias, que anteriormente enfrentavam constantes alagamentos, e em serviços como a coleta de lixo e transporte público. Tais melhorias contribuíram diretamente para a elevação da qualidade de vida dos moradores.

Contudo, desafios persistem e exigem atenção contínua. A ausência de ligação à rede de esgoto em muitas residências ainda representa uma ameaça significativa à saúde pública, e irregularidades na iluminação pública, como ligações clandestinas, comprometem tanto a segurança dos moradores quanto a eficiência dos serviços. Tais questões demonstram que, embora a regularização fundiária seja um passo importante, ela não resolve todos os problemas estruturais e sociais enfrentados por essas comunidades. É essencial que as políticas públicas de regularização não se limitem à formalização da posse da terra, mas que também integrem ações de infraestrutura e inclusão social, garantindo uma melhoria contínua das condições de vida da população.

Outro ponto importante observado foi que a regularização fundiária vai muito além da entrega do título de propriedade. Em áreas urbanas informais consolidadas, a remoção de famílias nunca é uma solução viável, pois desconsidera os laços afetivos e sociais que os moradores estabelecem com o território ao longo dos anos. A comunidade de Marrocos demonstrou ser organizada e mobilizada, com moradores ativamente engajados na busca por melhorias. Isso reforça a importância de um processo de regularização fundiária que leve em consideração as necessidades e desejos da população, promovendo não apenas a formalização da propriedade, mas também a construção de políticas públicas que incentivem a inclusão social e o fortalecimento do tecido comunitário.

Os desafios enfrentados pela comunidade são complexos e exigem a implementação de políticas públicas mais integradas e eficazes. Essas políticas devem abranger não só a infraestrutura física, mas também o fortalecimento do senso de pertencimento e de coesão social, elementos essenciais para o sucesso das iniciativas de regularização. A participação ativa da comunidade em processos decisórios e sua mobilização social são fundamentais para garantir que as melhorias não apenas atendam às necessidades imediatas, mas também sejam sustentáveis e adequadas às realidades locais. A construção de um planejamento urbano que considere os aspectos sociais, culturais e econômicos das comunidades é um passo essencial para garantir o sucesso de qualquer política pública de regularização fundiária.

Em síntese, a regularização fundiária na comunidade de Marrocos deve ser compreendida como um processo contínuo e multifacetado, que exige colaboração permanente entre o poder público, a sociedade civil e os próprios moradores. A participação ativa dos moradores, que são os principais beneficiários das ações, é fundamental para garantir que a regularização não seja apenas uma formalização burocrática, mas sim uma verdadeira transformação na qualidade de vida das pessoas. A regularização fundiária não pode ser vista como um processo isolado, mas sim como parte de um esforço maior para promover um desenvolvimento urbano mais justo, inclusivo e sustentável, respeitando os vínculos comunitários e enfrentando de maneira eficaz os desafios de infraestrutura e inclusão social que ainda persistem. Somente com a colaboração entre todos os atores envolvidos será possível alcançar um modelo de cidade que respeite os direitos de todos, sem deixar ninguém para trás.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. **Da invisibilidade à Regularização Fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ALMEIDA, W. C. **Direito Imobiliário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANDERY, Maria Amália et. al. **Para Compreender a Ciência – Uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 1988.

ARAGÃO, T. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza – História e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BEZERRA, Roselane. **O bairro praia de Iracema entre o “adeus” e a “boemia”: usos e abusos num espaço urbano**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2004, 342p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Fortaleza. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/409-legislacao-municipal>. Acesso em: 08 dezembro. 2023.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. **III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasil:2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1>. Acesso em: 12 out. 2022.

CALIXTRE, A. e FAGNANI, E. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista**. Campinas: IE-UNICAMP, maio de 2017.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula. **O papel do Estado e as reformas na Administração Pública: da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós-Pandemia**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. 62p. - (Textos para Discussão; n.49)

CRAWFORD, C. **TD 2282 A função social da propriedade e o direito à cidade: a teoria e a prática**. Texto para Discussão (IPEA), v. TD, p. 2282, 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa – métodos qualitativo, quantitativo e misto**. São Paulo: Editora Artmed 3ª edição, 2010.

ESTENSSORO, L. **Estado e Políticas Públicas no Brasil: Questões pendentes**, 2013. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/estenssoro/estado-e-politicas-pblicas-no-brasil-luis-estenssoro>>. Acesso em agosto 2023.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução, In Stephan Haggart/Robert Kaufman (eds.). **Politics of Economic Adjustment** Princeton University Press, 1992. [Links] Tradução de Cid Knipel Moreira.

FORTALEZA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor)**. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, 2012)

FRANÇA, C. F. S. **Acessibilidade e direito à cidade: um estudo sobre a mobilidade espacial urbana dos moradores do bairro Bom Jardim**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

GURGEL, W. B. **A triangulação em debate:** considerações sobre o modelo minayo de avaliação por triangulação de método. Ciências Humanas em Revista, São Luís, v.5, n.1, jul. 2007.

GUSSI, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcréditos. **AVAl: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, 1(1), 29-39. recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512> .

GUSSI, A.F.; OLIVEIRA, R.O. **Políticas públicas e uma outra perspectiva de avaliação:** uma abordagem antropológica. Desenvolvimento em debate, v.4, n.1, p.83-101, 2016.

LEJANO, L.P. **Parâmetros para análise de políticas:** a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte e Escrita, 2012.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento.** São Paulo: Hucitec, 1993

MINAYO, M. C. S; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro; Editora Fiocruz, 2005, p.19-52

MOREIRA, Francisco Giovani Pimentel. **O capital imobiliário e a produção urbana de Fortaleza:** Estudo de caso para o período de 1950–1970. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós–Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 set. 2022.

PAULANI, Leda Maria. **Neoliberalismo e individualismo. Economia e Sociedade.** Campinas, (13) dezembro de 1999.

PEQUENO, Renato; ELIAS, Denise. **Censo 2022:** Fortaleza é o quarto maior município brasileiro e a capital mais densa do país. Fortaleza, 2023: Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/censo-2022-fortaleza-e-o-quarto-maior-municipio-brasileiro-e-a-capital-mais-densa-do-pais/>. Acesso em: 10 abril de 2024.

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM, **Caderno de diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário**, 2019. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=5d3d9b5e-4ea3-430b-847d-7bde41cc00e>. Acesso em: 29 out. 2022.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro.** São Paulo: Cia das Letras, 1995.

ROLNIK, Raquel [et al.]. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas Virtual, 2006.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo: Editora Contexto, 1988.

RODRIGUES, L. C. **Método experiencial e a avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. AVAL – Revista de avaliação de Políticas Públicas, v.4, n.1, p.103-115, 2016.

ROSA, Júnia Santa (Coord.). Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso Sobre as Ciências**. Porto: Edições Afrontamentos, 1987.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico internacional**. São Paulo : Hucitec, 1994.

SCHWARCZ, Lilia M. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA - HABITAFOR: Relatório AOP - **Análise de Orientação Prévia para Parcelamento** - Março de 2024. FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Habitação. Relatório AOP - Comunidade Marrocos. Fortaleza: Habitafor e Coref, 03/2024, 17 páginas.

SILVA, E. L. & MENEZES E. M. (2022) - **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. LED/UFSC. Florianópolis.

VALLE, Lílían. **Categoria, teoria, conceito (para dizer o ser em múltiplos sentidos)**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Out. 2008 <https://doi.org/10.1590/S1981-77462008000200006>.

VEGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; 1º edição, 2001.

WEBER, Max. **Economia e sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva**, v.2. Editora: UNB, São Paulo, 2004.

YIN, R. K. **Pesquisa estudo de caso: desenho e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1984.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA: AGENTES PÚBLICOS QUE ESTÃO
PROMOVENDO A POLÍTICA DE REURB**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Pesquisa

**PARA ALÉM DO PAPEL DA CASA: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM.**

Pesquisador: Arilena Nobre Gois

Orientador: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra

**APÊNDICE A
ROTEIRO DE ENTREVISTA
APLICADO AOS ATORES QUE ESTÃO PROMOVENDO/APLICANDO A
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS BOM JARDIM**

Sou Arilena Nobre Gois, aluna do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP/UFC. Procuramos, nesta pesquisa, avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim.

O questionário visa, desta forma, conhecer a posição dos atores que estão realizando a implementação da política pública de REURB.

Dados da realização:

Dia: _____ Hora: _____

1. Respondente:

2. Idade:

3. Sexo:

☐ M - Masculino ☐ F - Feminino

4. Nível de instrução

- ☐ Fundamental Incompleto
- ☐ Fundamental Completo e Médio Incompleto
- ☐ Ensino Médio Completo e Superior Incompleto
- ☐ Superior Completo
- ☐ Pós-Graduação

5. O Sr(a) é vinculado a:

- ☐ Órgão público: Prefeitura/Estado
- ☐ OSC - Organização da sociedade civil
- ☐ ONG - Organização não governamental
- ☐ Instituição de Ensino - Universidades/IFS
- ☐ Conselho gestor da ZEIS de Marrocos-Bom Jardim
- ☐ Outros

6. O Sr(a) conhece a Lei Complementar Nº 334, de 30 setembro de 2022 que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb) no município de Fortaleza?

- ☐ SIM, JÁ LI E TENHO CONHECIMENTO SOBRE A LEI
- ☐ SIM, JÁ OUVI FALAR
- ☐ NÃO
- ☐ Outros

7. A equipe que trabalha com sr(a) é multidisciplinar?

- ☐ SIM. Possui profissionais da áreas abaixo:
- ☐ Área social
- ☐ Área jurídica
- ☐ Área urbanística
- ☐ Área ambiental
- ☐ Outras áreas
- ☐ NÃO.
- ☐ Outros

8. Quais das infraestruturas essenciais que estão previstas na LEI 334/2022 de REURB serão implementadas?

- ☐ AMPLIAÇÃO DA REDE DE ESGOTO
- ☐ ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO (ETE)
- ☐ AMPLIAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA
- ☐ AMPLIAÇÃO DA REDE DE ENERGIA ELÉTRICA
- ☐ AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM
- ☐ ABERTURAS DE NOVAS VIAS
- ☐ Outros

9. O Sr(a) considera que a implementação da política de regularização fundiária na comunidade de Marrocos na cidade de Fortaleza ocorre de forma articulada com as demais ações do Município?

- ☐ SIM
- ☐ NÃO
- ☐ PARCIALMENTE

10. O Sr(a), como agente público que atua na implementação da política pública de regularização urbana, considera que a política será implementada de fato?

- ☐ SIM. Título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial
- ☐ SIM. Título de propriedade do imóvel e parcialmente a infraestrutura

essencial

- ☐ SIM. Somente o Título de propriedade do imóvel
- ☐ NÃO. Não será implementada.
- ☐ Outros

11. O Sr(a) acha que a política pública de regularização fundiária urbana prioriza somente a concessão do título de propriedade do imóvel?

- ☐ SIM, somente prioriza a concessão do título de propriedade do imóvel.
- ☐ NÃO, está sendo priorizado o título e a infraestrutura essencial.
- ☐ Não, além do título de propriedade do imóvel e a infraestrutura essencial, a política priorizará outros serviços públicos.
- ☐ Outros

12. Considerando que a comunidade de Marrocos está situada em uma área de risco, o Sr.(a) sabe se foi elaborado algum estudo técnico e proposta para a eliminação ou mitigação desses riscos?

- ☐ SIM, foi elaborado e emitido o parecer pela Defesa Civil do município.
- ☐ SIM, foi elaborado e encaminhado a Defesa Civil para emissão do parecer.
- ☐ SIM, está em fase de elaboração do estudo técnico.
- ☐ Não foi elaborado
- ☐ Não sei informar

13. Como agente público, você considera que a comunidade de Marrocos, no grande Bom Jardim, está envolvida e mobilizada com a implementação da política de regularização fundiária urbana?

- ☐ SIM. A comunidade está envolvida e mobilizada com a política pública que está sendo implementada.
- ☐ NÃO. A comunidade não está envolvida e nem mobilizada com a

política pública que está sendo implementada.

☐ Parcialmente envolvida

14. Como agente público, quais mobilizações sociais você participou ou promoveu na comunidade de Marrocos sobre a política de regularização fundiária urbana?

- ☐ Reunião com o Conselho Gestor da ZEIS sobre regularização fundiária
- ☐ Fórum da ZEIS sobre regularização fundiária urbana
- ☐ Consulta pública sobre regularização fundiária urbana
- ☐ Não participei.

15. O PIRF - Plano Integrado de Regularização Fundiária do Bom Jardim realizado entre 2017 a 2019 contribuiu para aumentar a conscientização da população dessa área sobre o processo de regularização fundiária urbana que está sendo implementado em 2024?

- ☐ SIM. Contribuiu
- ☐ Contribuiu PARCIALMENTE
- ☐ NÃO. Não contribuiu
- ☐ NÃO TENHO CONHECIMENTO SOBRE PIRF DA ZEIS DO GRANDE BOM.
- ☐ Outros

16. Como agente público da política pública de regularização fundiária, quais outros serviços públicos o sr.(a) acredita que serão implementados com os dados coletados no levantamento cadastral social e físico das unidades habitacionais na comunidade de Marrocos?

- ☐ TRANSPORTE PÚBLICO.
- ☐ COLETA DE LIXO.
- ☐ SEGURANÇA PÚBLICA.
- ☐ SAÚDE.
- ☐ EDUCAÇÃO.
- ☐ MELHORIAS HABITACIONAIS.
- ☐ SOMENTE A CERTIDÃO DE REGISTRO DO IMÓVEL - PAPEL DA CASA

- ☐ LAZER (PRAÇAS E PARQUES)
- ☐ Outros
- ☐ Nenhuma das alternativas

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA: APLICADOS AOS MORADORES DA
COMUNIDADE DE MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Pesquisa

**PARA ALÉM DO PAPEL DA CASA: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM.**

Pesquisador: Arilena Nobre Gois

Orientador: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra

**APÊNDICE B
ROTEIRO DE ENTREVISTA
APLICADOS AOS MORADORES DA COMUNIDADE DE MARROCOS NA ZEIS
DO BOM JARDIM**

Sou Arilena Nobre Gois, aluna do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP/UFC. Procuramos, nesta pesquisa, avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim.

O questionário visa, desta forma, conhecer a posição dos moradores da comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim.

Dados da realização:

Dia: _____ Hora: _____

1. Respondente:

2. Sexo do entrevistado

- ☐ Feminino
☐ Masculino
☐ Outros

3. Nível de instrução do entrevistado

- ☐ Fundamental incompleto
☐ Fundamental completo e médio incompleto
☐ Ensino médio completo e superior incompleto
☐ Ensino superior completo
☐ Pós-graduação

4. Estado civil do entrevistado

- ☐ Solteiro
☐ Casado
☐ Outros

5. Você tem emprego/ trabalho/ocupação?

- ☐ SIM
☐ NÃO
☐ Outros

6. Quantidade de moradores na residência. _____

7. Possui parentes ou familiares que moram próximos à comunidade?

- ☐ SIM

☐ NÃO

8. Você sente-se acolhido na comunidade e/ou na rua pela vizinhança?

☐ SIM

☐ NÃO

9. Você trocaria para outro bairro?

☐ SIM

☐ NÃO

10. A residência é?

☐ Própria

☐ Alugada

☐ Cedida

☐ Outro: _____

11. Quanto tempo mora nesta casa?

☐ menos de 1 ano

☐ entre 1 e 5 anos

☐ entre 5 e 10 anos

☐ entre 10 e 20 anos

☐ mais de 20 anos

☐ Outros

12. A residência possui banheiro?

☐ SIM - interno

☐ SIM - externo

☐ NÃO

13. O banheiro foi de algum programa de melhoria habitacional?

☐ SIM, programa prefeitura

☐ NÃO

14. Já ouviu falar sobre a política de regularização fundiária urbana - REURB?

☐ SIM

☐ NÃO

15. Já ouviu falar sobre o papel da casa?

☐ SIM

☐ NÃO

16. Já fez o cadastro para o papel da casa em 2024?

☐ SIM

☐ NÃO

17. Já participou de alguma mobilização social/reunião/consulta pública na comunidade de Marrocos sobre a política de regularização fundiária urbana?

☐ SIM

☐ NÃO

Se sim, quais participou?

18. Em quanto tempo você espera que essa política seja implementada?

☐ Ainda esse ano de 2024

☐ De 1 a 2 anos

☐ De 2 a 3 anos

☐ Após 5 anos

☐ Não será implementada

19. Sobre o esgoto sanitário.

☐ Rede de esgoto público

☐ Tanque séptico e sumidouro

- ☐ Fossa negra
- ☐ Céu aberto
- ☐ Rio, lago ou igarapé

20. Você considera que o serviço de esgoto sanitário já está satisfatório?

- ☐ SIM, está satisfatório
- ☐ NÃO, precisa ser concluído ou melhorado
- ☐ Outro: _____

21. Sobre o abastecimento de água potável

- ☐ Rede pública
- ☐ Poço, nascente
- ☐ Carro pipa
- ☐ Irregular
- ☐ Outros

22. Você considera que o serviço de fornecimento de água já está satisfatório?

- ☐ SIM, está satisfatório
- ☐ NÃO, precisa ser concluído ou melhorado
- ☐ Outros

23. Sobre o fornecimento de energia elétrica

- ☐ Rede pública
- ☐ Gerador Irregular
- ☐ Não possui
- ☐ Outro: _____

24. Você considera que o serviço de iluminação pública já está satisfatório?

- ☐ SIM, está satisfatório

- ☐ NÃO, precisa ser concluído ou melhorado
- ☐ Outro: _____

25. Transporte Público

- ☐ Linha de Ônibus
- ☐ Fácil acesso a Uber
- ☐ Outros

26. Você considera que o serviço de transporte público já está satisfatório?

- ☐ SIM, está satisfatório
- ☐ NÃO, precisa ser concluído ou melhorado
- ☐ Outro: _____

27. Coleta de lixo

- ☐ Serviço público
- ☐ Particular
- ☐ Outros

28. Você considera que o serviço de coleta de lixo já está satisfatório?

- ☐ SIM, está satisfatório
- ☐ NÃO, precisa ser concluído ou melhorado
- ☐ Outro: _____

29. Aponte 03 serviços públicos que você gostaria que melhorassem na comunidade de Marrocos.

- ☐ Abastecimento de água tratada
- ☐ Sistema de coleta de esgoto sanitário
- ☐ Rede de energia elétrica domiciliar
- ☐ Sistema de coleta de lixo
- ☐ Transporte público
- ☐ Vias públicas

- ☐ Creches
- ☐ Escolas de ensino fundamental
- ☐ Posto de saúde
- ☐ Áreas de lazer - praças e parques
- ☐ Segurança pública
- ☐ Outros

**APÊNDICE C - ROTEIRO DE CHECKLIST: PELA VISÃO DO PESQUISADOR
APLICADOS DA COMUNIDADE DE MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pesquisa

**PARA ALÉM DO PAPEL DA CASA: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA COMUNIDADE DE
MARROCOS NA ZEIS DO BOM JARDIM.**

Pesquisador: Arilena Nobre Gois

Orientador: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra

APÊNDICE C

**ROTEIRO DE CHECKLIST - INFRAESTRUTURA ESSENCIAL - LEI
COMPLEMENTAR Nº 334 DE SETEMBRO DE 2022**

Sou Arilena Nobre Gois, aluna do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP/UFC. Procuramos, nesta pesquisa, avaliar a implementação da política de regularização fundiária urbana na comunidade de Marrocos na ZEIS do Bom Jardim.

Dados da realização:

Dia: _____ Hora: _____

I- SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Possui rede de abastecimento de água potável? () SIM () NÃO
Existe uma manutenção periódica de rede de água potável? () SIM () NÃO

II- SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO

Possui sistema de rede de esgoto sanitário? () SIM () NÃO
Existe uma manutenção periódica de rede de esgoto? () SIM () NÃO
Possui a ETE - Estação de Tratamento de Esgoto? () SIM () NÃO

III- COLETA DE LIXO

Possui sistema de coleta de lixo? () SIM () NÃO

IV- REDE DE ENERGIA ELÉTRICA DOMICILIAR

Possui rede de energia elétrica? () SIM () NÃO
Existe uma manutenção periódica de rede de energia elétrica? () SIM () NÃO

V- DRENAGEM DAS VIAS

Possui drenagem nas vias? () SIM () NÃO

ANEXO A- PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DA REURB NA COMUNIDADE DE MARROCOS

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

FORTALEZA, 06 DE FEVEREIRO DE 2024

TERÇA-FEIRA - PÁGINA 90

Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Cientifique-se. Publique-se. Cumpra-se.

Carlos Kleber de Sousa Chaves
SECRETÁRIO

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA – HABITAFOR
Assinatura Eletrônica

*** *** ***

PORTARIA Nº 14/2024 - HABITAFOR

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P019892/2024

O SECRETÁRIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA – HABITAFOR, no uso de suas atribuições legais

CONSIDERANDO ser poder-dever do Poder Executivo Municipal implantar e desenvolver o procedimento de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, do Decreto Federal nº 9.310/2018 e da Lei Complementar nº 334/2022;

CONSIDERANDO que a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) constitui-se em regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (art. 13 da Lei nº 13.465/2017 e art. 13 da LC 334/2022);

CONSIDERANDO que na Reurb-S operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao Município a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária (art. 33 da Lei nº 13.465/2017 e art. 26 do Decreto nº 9.310/2018);

CONSIDERANDO que serão isentos de custas e emolumentos os atos registraes relacionados à Reurb-S (art. 13, §1º da Lei nº 13.465/2017 e art. 14 da LC 334/2022).

RESOLVE:

Art. 1º - Instaurar o procedimento de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) da área correspondente ao Núcleo Urbano Comunidade Marrocos, localizado no Bairro Siqueira, desta capital.



Fonte: Diário Oficial do Município de Fortaleza - Fevereiro de 2024

ANEXO B - BIC - BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS

CADASTRO SOCIAL - REURB -

Nome*	
Sexo	DN* / /
CPF*	NIS
RG*	Órgão Exp.*
Escolaridade	
Mãe*	
Pai	
Celular*	
Profissão*	Nacionalidade*
Renda Mensal*	Outro imóvel regularizado*

Outro beneficiário (se tiver mais de dois, colocar os dados atrás)

Nome*	
Sexo	DN* / /
CPF*	NIS
RG*	Órgão Exp.*
Escolaridade	
Mãe*	
Pai	
Celular*	
Profissão*	Nacionalidade*
Renda Mensal*	Outro imóvel regularizado*

Rua*		
Nº*	Quadra*	Lote*
Tempo moradia	Valor venal R\$	
Tipologia* ()residencial ()comercial ()institucional		
Área m²	Condição de moradia	

Nome		
Idade	Parentesco	Deficiente
Nome		
Idade	Parentesco	Deficiente
Nome		
Idade	Parentesco	Deficiente

ANEXO C - BIC - BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS



Fortaleza
PREFEITURA
Desenvolvimento
Habitacional

DECLARAÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL

Eu, _____
nacionalidade _____, profissão _____, portador(a)
da carteira de identidade nº _____, Órgão exp. _____ UF _____ e
CPF nº _____ - _____ e _____
_____, nacionalidade _____, profissão
_____, portador(a) da carteira de identidade nº
_____, Órgão exp. _____ UF _____ e CPF nº _____ - _____
ambos residente(s) e domiciliado(s) a _____
_____. Declaramos sob as penas da lei, que
convivemos em **UNIÃO ESTÁVEL** desde o ano de _____, de forma pública,
contínua e duradoura com objetivo de constituir família, nos termos dos art. 1.723 e
seguintes do Código Civil.

Fortaleza/CE, _____ de _____ de 20____.

Morador(a) _____

Cônjuge/Companheiro(a) _____

Testemunhas:

1.

Nome: _____

RG nº: _____

CPF nº: _____ - _____

2.

Nome: _____

RG nº: _____

CPF nº: _____ - _____

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL
Rua Paula Rodrigues, 304 • Fátima • CEP 60411-270 • Fortaleza, Ceará, Brasil. Tel.: 85 3488-3374



Digitalizado com CamScanner

ANEXO D - BIC - BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS





Fortaleza
PREFEITURA
Desenvolvimento
Habitacional

DECLARAÇÃO

Eu, _____ portador(a) da carteira de identidade nº _____, Órgão exp. _____ UF _____ e CPF nº _____ - ____ () solteiro(a), () viúvo(a), () união estável, () divorciado(a), () casado(a) com _____ portador(a) da carteira de identidade nº _____, Órgão exp. _____ UF _____ e CPF nº _____ - ____ residente(s) e domiciliado(s) a _____

DECLARO que:

1. Todas as informações prestadas ao mobilizador para preenchimento do cadastro são verídicas;
2. A renda mensal do Grupo Familiar não ultrapassa 03 (três) salários mínimos, nos termos do art. 13 da Lei Complementar Municipal nº 334/2022;
3. Não ser proprietário(a), a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural, bem como não sou beneficiário de legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, ainda que em outro local, e inexistir oposição de posse ou requisição administrativa em face do imóvel ocupado, nos termos do art. 47, § 1º, I da Lei nº 334/2022.

A presente declaração é verdadeira e de inteira responsabilidade, sujeitando-me nas sanções contidas no art. 2º da Lei nº 7.115/1983, que assim prescreve:

Art. 2º - Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável.

DECLARANTE: _____

CPF: _____



Polegar direito do beneficiário(a)

Testemunhas:

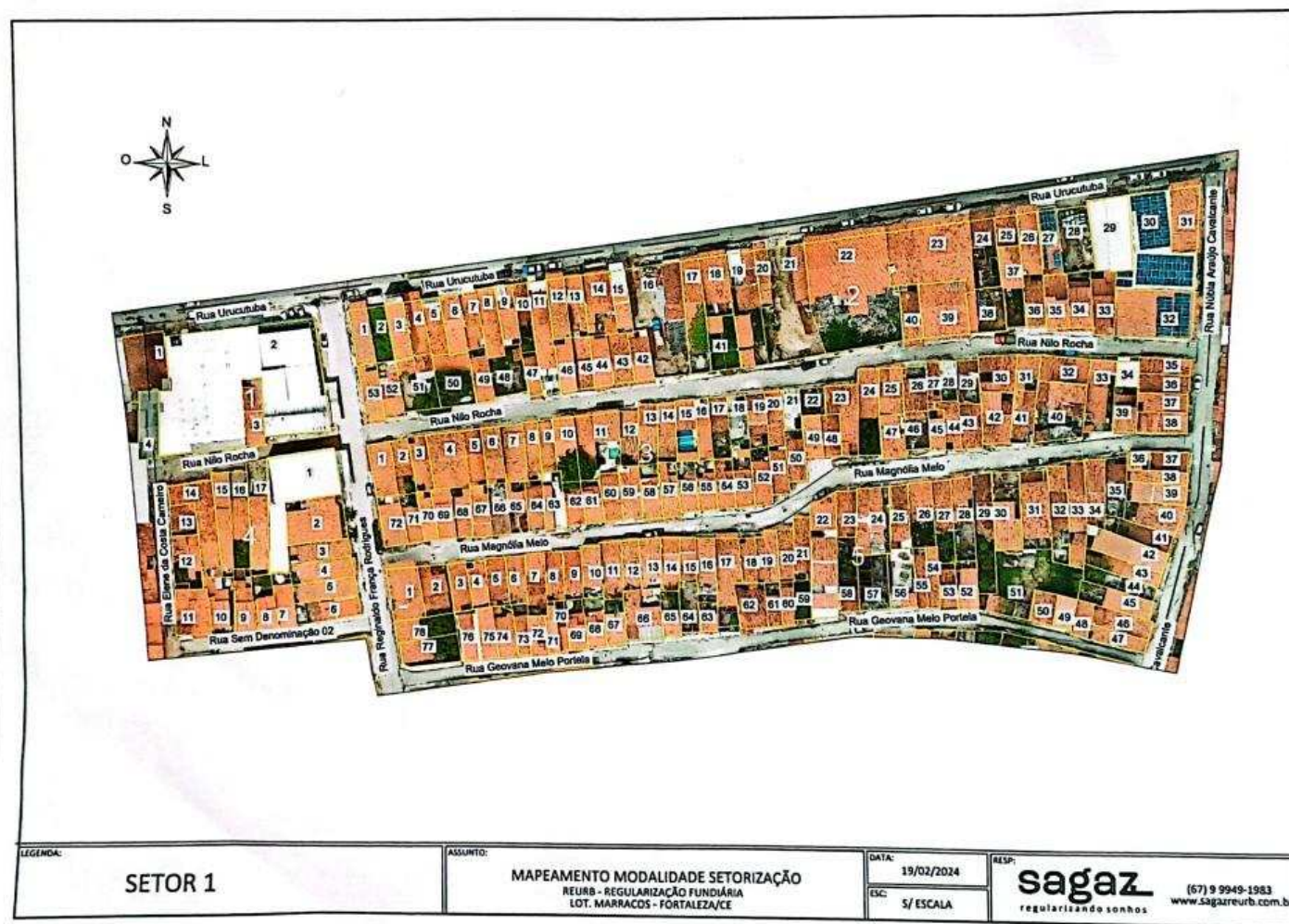
_____ Nome: RG: CPF:	_____ Nome: RG: CPF:
-------------------------------	-------------------------------

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL
Rua Paula Rodrigues, 304 • Fátima • CEP 60411-270 • Fortaleza, Ceará, Brasil. Tel.: 85 3488-3374



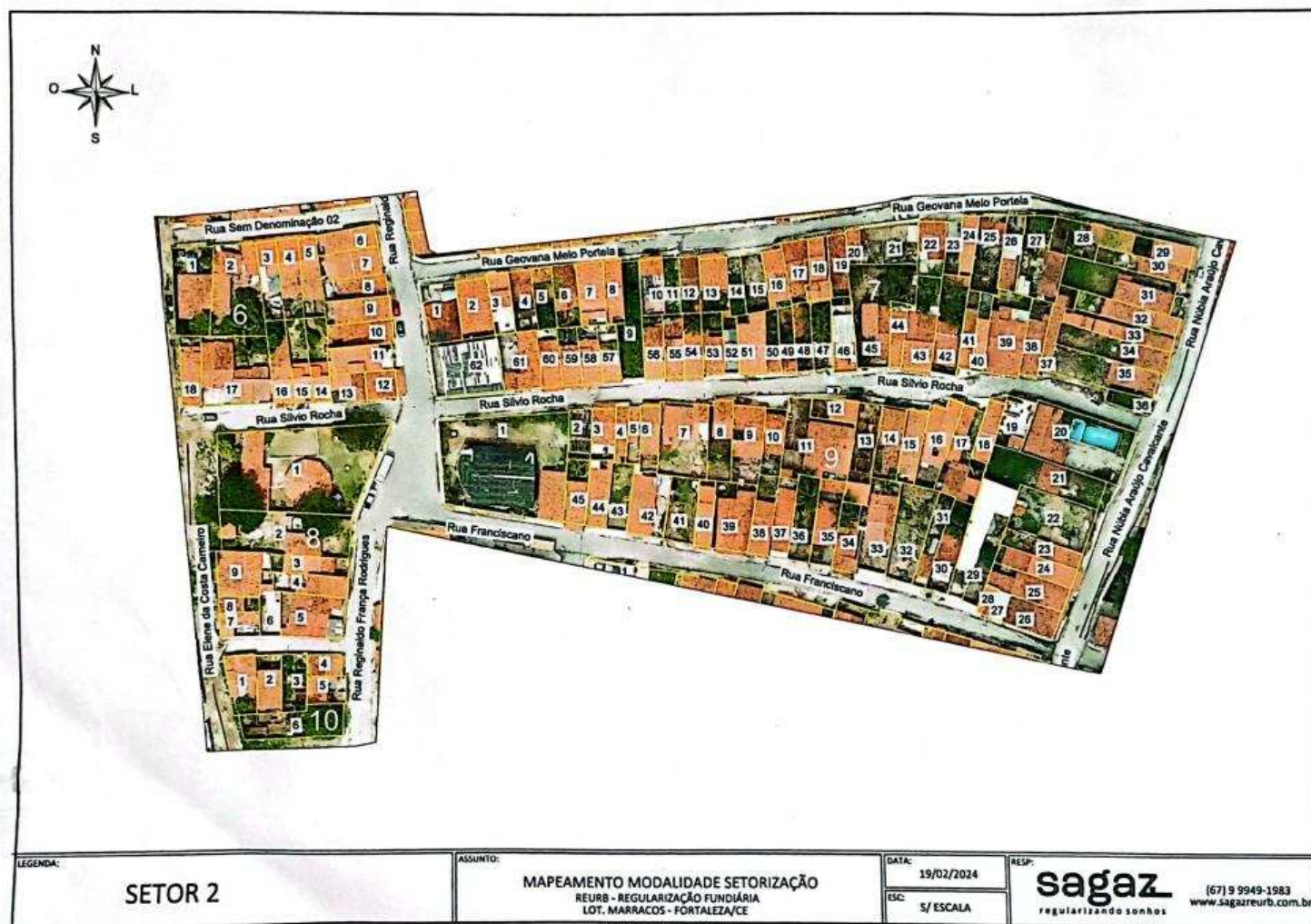
Digitalizado com CamScanner

ANEXO E - SETOR 1 - MAPEAMENTO MODALIDADE SETORIZAÇÃO - REURB



Fonte: Fornecido pela OSC - Organização da Sociedade Civil - Instituto Maria do Carmo - IMC

ANEXO F - SETOR 2 - MAPEAMENTO MODALIDADE SETORIZAÇÃO - REURB



Fonte: Fornecido pela OSC - Organização da Sociedade Civil - Instituto Maria do Carmo - IMC

