



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

ANDERSON RODRIGUES DE SOUZA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
PRATICADA NO MUNICÍPIO DE ARACATI - CE

FORTALEZA

2024

ANDERSON RODRIGUES DE SOUZA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
PRATICADA NO MUNICÍPIO DE ARACATI - CE

Dissertação apresentada ao Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. 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)

- S713a Souza, Anderson Rodrigues de.
Avaliação da Política de Regularização Fundiária Urbana Praticada no Município de Aracati - CE /
Anderson Rodrigues de Souza. – 2024.
98 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Roselane Gomes Bezerra .
1. Ordenamento territorial urbano. 2. Ocupações irregulares. 3. Regularização fundiária urbana. 4.
Evolução dos núcleos informais. 5. Titulação de posseiros. I. Título.

CDD 320.6

ANDERSON RODRIGUES DE SOUZA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
PRATICADA NO MUNICÍPIO DE ARACATI - CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 27/09/2024

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Marcia Freire Pinto
Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

AGRADECIMENTOS

À Deus pela vida abundante e plena, e por conceder sempre a força necessária para encarar e vencer os desafios apresentados.

À minha família, por compreender minha ausência.

À Professora Dra. Roselane Gomes Bezerra por ter aceitado o encargo e oferecer uma excelente orientação.

Gratidão.

RESUMO

A pesquisa avaliou os mecanismos municipais existentes para o enfrentamento da irregularidade fundiária territorial municipal com o intuito de analisar criticamente se a estrutura existente comporta, no âmbito municipal, implementar e aplicar a Lei 13.465/2017 da Regularização Fundiária Urbana, incluindo aspectos relacionados à legislação, recursos aplicados e capacidade técnica e administrativa, de forma a avaliar as políticas de regularização fundiária urbana praticadas no município de Aracati - CE. A metodologia utilizada incluiu a realização de um mapeamento dos núcleos urbanos, pesquisa documental na base cartográfica estadual para obtenção de mapas do município e na utilização e análise de imagens de satélite disponíveis na plataforma Google Earth para possibilitar levantar os parcelamentos existentes por meio da vetorização dos perímetros dos bairros regulares e irregulares que compõem a malha urbana, de forma a permitir comparação temporal da evolução da ocupação através da verificação das séries históricas de imagens disponíveis. A avaliação se baseou na metodologia lógica, que em síntese se constitui na aferição da política pública através dos componentes necessários à implantação das atividades desenvolvidas, sendo que no presente trabalho foi avaliado em dois momentos, o primeiro em relação à situação existente frente à situação considerada ideal para atender a lei da REURB, e no segundo momento, a situação existente frente aos resultados alcançados no campo da regularização fundiária urbana. Concluímos que houve expressivo aumento da área ocupada pelos núcleos urbanos informais e que esse aumento ocorreu de forma espontânea, apesar de haver legislação urbanística vigente no período regulamentando o uso do solo urbano. Não se verificaram práticas de regularização fundiária urbana no município, sendo que os casos de regularização isolados, quando ocorrem, são impulsionados pelos detentores das unidades imobiliárias informais. Verificamos que o município possui estrutura institucional, física, quadro técnico e sistema de legislação adequado para se iniciarem processos de regularização urbana, no entanto a política pública não avança.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; território; regularização fundiária urbana; ocupações irregulares; georreferenciamento; ordenamento territorial.

ABSTRACT

The research evaluated the existing municipal mechanisms for combating municipal territorial land irregularities with the aim of critically analyzing whether the existing structure allows, at the municipal level, to implement and apply Law 13,465/2017 on Urban Land Regularization, including aspects related to legislation, applied resources and technical and administrative capacity, in order to evaluate the urban land regularization policies practiced in the municipality of Aracati - CE. The methodology used included mapping urban centers, documental research in the state cartographic base to obtain maps of the municipality and the use and analysis of satellite images available on the Google Earth platform to make it possible to survey existing subdivisions through the vectorization of perimeters of the regular and irregular neighborhoods that make up the urban fabric, in order to allow temporal comparison of the evolution of occupation through the verification of the historical series of images available. The evaluation was based on the logical methodology, which in summary constitutes the measurement of public policy through the components necessary for the implementation of the activities developed, and in the present work it was evaluated in two moments, the first in relation to the existing situation in relation to the situation considered ideal to comply with the REURB law, and secondly, the existing situation in view of the results achieved in the field of urban land regularization. We concluded that there was a significant increase in the area occupied by informal urban centers and that this increase occurred spontaneously, despite there being urban legislation in force during the period regulating the use of urban land. There were no practices of urban land regularization in the municipality, and isolated cases of regularization, when they occur, are driven by the holders of informal real estate units. We verified that the municipality has an adequate institutional, physical structure, technical framework and system of legislation to initiate urban regularization processes, however public policy does not advance.

Keywords: public policies; assessment; territory. urban land regularization; irregular occupations; georeferencing; territorial planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estado do Ceará, destacado Aracati.....	49
Figura 2 - Centro antigo comparado ao traçado atual	53
Figura 3 - Casarões de Aracati	54
Figura 4 - Evolução Urbana de Aracati	55
Figura 5 - Topografia plana de Aracati	56
Figura 6 - Planta antiga da Vila de Aracati	57
Figura 7 - Zonas Urbanas e Rurais de Aracati.....	59
Figura 8 - Comparação entre os Núcleos Porto Canoa e Córrego do Retiro.....	63
Figura 9 - Fotografia tirada no Bairro Cajueiro.....	66
Figura 10 - Perímetro Urbano e Respectivas Ocupações	67
Figura 11 - Mapa dos Núcleos Urbanos Informais.....	68
Figura 12 - Evolução Urbana do eixo central de Aracati	71
Figura 13 - Ocupação de área de preservação permanente	72
Figura 14 - Evolução Urbana do Bairro Majorlândia.....	73
Figura 15- Evolução Urbana do Bairro Quixaba.....	74
Figura 16 - Evolução Urbana do Bairro Pedregal	75
Figura 17 - Distância do Bairro Cajueiro ao Centro de Aracati	76
Figura 18 - Evolução Urbana do Bairro Cajueiro	77
Figura 19 - Núcleos Urbanos Informais da Zona Rural	78
Figura 20 - Ocupação de área de preservação	79
Figura 21 – Página do IQUAMA	86
Figura 22 - Mapa municipal disponível em Autocad	91
Figura 23 - Ocupação urbana do Bairro Pedregal	93
Figura 24 - Ocupação do Bairro Cajueiro	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eficácia das normas constitucionais.....	20
Quadro 2 - Regras urbanas antigas de Aracati	52
Quadro 3- Distância dos Núcleos Urbanos ao Centro de Aracati	56
Quadro 4 - Exemplos de prédios públicos localizados em núcleos informais	65
Quadro 5 - Quadro de núcleos urbanos e áreas	78
Quadro 6 - Quadro de leis urbanísticas	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios de avaliação	47
Tabela 2 - Bairros e cadastro do IPTU	69
Tabela 4 - Execução de despesas relacionadas à regularização fundiária em 2022	82
Tabela 5 - Avaliação da dotação orçamentária.....	83
Tabela 6 - Quadro de Profissionais Técnicos	85
Tabela 7 - Avaliação do quadro técnicos de servidores	85
Tabela 8 - Alvarás de Construção do período 2020-2024	87
Tabela 9 - Avaliação da estrutura administrativa	87
Tabela 10 - Avaliação do legislação municipal.....	89
Tabela 11 - Avaliação do sistema de cartografia utilizado.....	91
Tabela 12 - Distribuição de cadastros de IPTU por bairros	92
Tabela 13 - Arrecadação de IPTU de municípios cearenses em 2022	94
Tabela 14 - IPTU e ITBI em relação ao total das receitas correntes em 2022	94
Tabela 15 - Avaliação do cadastro municipal	96

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	JUSTIFICATIVA.....	16
3	RESGATE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
3.1	Os Direitos Fundamentais e o Direito à Moradia.....	18
3.2	Urbanização, políticas de habitação e Estatuto das Cidades.....	24
3.3	Legislação - Diplomas antigos.....	31
3.4	Programa Minha Casa Minha Vida , Estatuto da Cidade, e REURB.....	33
3.5	Questões relacionadas ao parcelamento do solo urbano.....	36
4	OBJETIVOS.....	43
4.1	Objetivo Geral.....	43
4.2	Objetivos Específicos.....	43
5	METODOLOGIA.....	44
6	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	49
6.1	Evolução urbanística do centro velho de Aracati.....	50
7	ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS NÚCLEOS URBANOS DE ARACATI.....	55
7.1	Zona Urbana e Zona Rural em Aracati.....	60
7.2	Quadro atual de Núcleos Urbanos Informais de Aracati.....	64
7.3	Zona Urbana e Zona Rural em Aracati.....	71
8	AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PRATICADA EM ARACATI – CE.....	80
8.1	Valor da Dotação Orçamentária destinada.....	81
8.2	Composição do Quadro Técnico de servidores.....	83
8.3	Estrutura administrativa do órgão responsável pela gestão territorial.....	85
8.4	Legislação Municipal.....	87
8.5	Cartografia Municipal.....	89
8.6	Cadastro municipal.....	92
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

A urbanização acelerada e desordenada tem sido responsável pela vanguarda de núcleos urbanos informais, caracterizada pela ocupação irregular do solo e pela falta de infraestrutura adequada. Essas áreas representam um desafio para as autoridades públicas que procuram encontrar soluções para promover a inclusão social, garantir a segurança jurídica e melhorar as condições de vida dos cidadãos envolvidos. A Regularização Fundiária surge como uma resposta para enfrentar esse problema, visando legitimar aos moradores desses assentamentos informais o direito ao título do imóvel ocupado, além de facilitar o acesso a serviços públicos essenciais como água, energia elétrica, saneamento, transporte e segurança.

Nesse contexto, esta pesquisa busca compreender a extensão e a evolução dos assentamentos informais no município de Aracati e aferir os mecanismos municipais utilizados para enfrentar esse problema que, ao que tudo indica, é nacional e está ligado às estruturas econômicas e sociais consolidadas, refletindo nos municípios brasileiros a segregação social por níveis de renda, em que desde os mais pobres até os mais ricos têm lugar predominante predeterminado no mapa da cidade.

As ocupações irregulares consolidadas são resultado de um processo econômico e social silencioso que, sem estar institucionalizado, empurra para as margens da cidade uma parcela da população cuja principal característica em comum é a pobreza acentuada. Para Chaer (2022), as dificuldades econômicas e sociais de acesso ao mercado formal afetam especialmente as camadas mais pobres.

Conhecer a realidade do município, não só da mancha urbana, mas de todo o território municipal, é condição essencial para uma correta tomada de decisão e implantação de políticas públicas eficazes, pois, de outra forma, como enfrentar um problema sobre o qual não se conhece a extensão, características e quantidade? Mubambo (2023), pesquisadora do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, aponta as dificuldades para se enfrentarem os desafios inerentes à complexidade dos assentamentos precários, à limitação de dados e às dificuldades para sua descrição, por meio do desenvolvimento de novas metodologias para ampliar o conhecimento existente, auxiliar na identificação das áreas, na definição de tipologias e classificação de assentamentos.

Segundo Mubambo (2023), a escassez de informações locais disponíveis acerca dos núcleos urbanos informais tem relação direta com a ausência de recursos dos municípios e a limitação técnica do quadro de pessoal envolvido com o tema. Tal situação representa, no

entanto, uma espécie de contradição, pois ao mesmo tempo em que o município não possui informações técnicas suficientes sobre os assentamentos informais, qualquer pessoa com um aparelho celular ligado à internet pode pesquisar mapas e imagens de satélites apontando estabelecimentos comerciais e sistema viário dos mesmos núcleos urbanos dos quais o município alega ignorância, visto que plataformas como a do Google Earth disponibilizam imagens digitais de alta qualidade de forma gratuita. Nesse sentido, Bechara (2020) sustenta que não há que se falar em informação sem considerar o atual estágio de desenvolvimento tecnológico e a era digital que se atravessa, em que a tecnologia e a sociedade, além de coexistirem, influenciam-se mutuamente.

Cruz (2021) relata que vivemos na Era da Informação, período histórico marcado pelo maior quantitativo populacional no mundo, o volume de dados disponíveis demanda novas habilidades profissionais, principalmente a especialização no armazenamento, gerenciamento e análise em um curto período de tempo.

No entanto, apesar de a informação estar disponível, muitas vezes de forma gratuita, a produção de informações cartográficas e dados georreferenciados demanda mão de obra qualificada e recursos financeiros que os municípios, em especial os mais pobres, não dispõem ou, quando dispõem, não compreendem a importância e não realizam investimentos necessários para obtenção de informações geográficas.

Para Cruz (2021), a cartografia virtual subsidia o conhecimento do espaço a partir de localizações e representações (dados espaciais) e descrições e atributos (dados não espaciais), permitindo ao leitor obter informações rápidas e simplificadas dos fenômenos.

Nessa linha, as pesquisas acadêmicas podem contribuir para diminuir a lacuna existente entre as informações territoriais e de legislação disponíveis nos acervos municipais e as informações que seriam necessárias para um melhor planejamento territorial municipal e implantação da regularização fundiária urbana, trazendo, no mínimo, uma discussão acerca do tema estudado, podendo inclusive servir de estímulo ao gestor municipal para que realize um cadastramento que não seja restrito apenas ao campo imobiliário, e da tributação.

Santos (2021) aponta que o mapeamento de fenômenos de interesse social, a partir da confecção de mapas temáticos, sintetiza diversas informações em um único arquivo de visualização, dinamizando o entendimento e a correlação entre diferentes campos socioeconômicos. Aplicado ao planejamento estratégico municipal, é possível fazer o mapeamento de fenômenos relacionado à saúde, segurança pública, perfil social da população, entre outros.

Apesar de os municípios do Ceará, de uma forma geral, não lidarem com a regularização fundiária urbana, de uma maneira ou de outra, ocorrem processos administrativos de alvarás de construção ou de regularização com o objetivo de instruir ações de reconhecimento da propriedade, como é o caso da usucapião. No entanto, após o advento da 13.465/2017, foram estabelecidas novas hipóteses para regularização fundiária urbana, inclusive das parcelas localizadas em áreas sensíveis, como é o caso das áreas de preservação permanente, pois a nova lei funciona como um verdadeiro filtro, haja vista que, em nome do interesse público, suspende, em relação aos imóveis regularizados, a aplicação das leis urbanísticas vigentes para viabilizar a regularização de parcelas que antes eram consideradas impossíveis de se regularizar, constituindo-se numa inovação jurídica, numa ferramenta poderosa ao alcance das administrações municipais para enfrentar os problemas fundiários urbanos.

A Cartilha da REURB, do Ministério das Cidades, conceitua a Lei nº 13.465, de 2017, a REURB, como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O documento reforça que o ambiente rural também precisa de política fundiária consistente e ampla, mas é nas cidades que a questão se torna mais complexa, pois, nesses espaços, há uma concentração humana e de atividades muito maior.

Tal diferenciação trazida na cartilha da REURB toca o cerne da questão que enfrentamos neste estudo, qual seja, a situação de limbo fundiário vivenciada pelos moradores dos núcleos urbanos informais existentes fora do perímetro urbano, pois tais parcelas, ao mesmo tempo, não são consideradas imóveis rurais e muito menos podem ser consideradas imóveis urbanos, representando uma área cinzenta, onde não se enxerga com nitidez uma forma jurídica que se amolda à situação fática, de forma que a indiferença predomina no enfrentamento da questão.

A questão do urbano e do rural remonta ao Brasil Colonial e aos conceitos enraizados durante o processo de desenvolvimento industrial, agrário e urbano do país, cuja separação territorial em cidade e campo foi influenciada por aspectos ligados diretamente à atividade econômica e intelectual, sendo nas cidades os postos de trabalho relacionados à indústria e à atividade intelectual e, na área rural, às atividades predominantemente de cultivo e criação animal. Albarello (2017) sustenta que, por muitos anos, considerou-se o espaço agrário como sinônimo de espaço rural. Tradicionalmente e de forma simplista, esse espaço era definido como tudo aquilo que não é urbano. Em alguns trabalhos se define espaço rural como sendo a superfície cultivada ou com vegetação nativa que não sofre a influência direta da cidade.

Albarello (2017) aponta que se convencionou na Geografia, durante muito tempo, definir o rural como campo e o urbano como cidade. Essa forma de pensar está associada à

dicotomia que, durante muito tempo, serviu de parâmetro para a explicação da realidade concreta. Albarello sustenta ainda que o rural e o urbano ultrapassam os limites espaciais tradicionais. As contradições explicitam a realidade plural do desenvolvimento da sociedade: o campo é espaço predominantemente rural, mas não exclusivamente; a cidade é o espaço urbano, o que não significa que seja exclusivamente urbano.

Atualmente, as cidades não possuem mais essa divisão territorial rígida de outrora, os bairros adentraram-se na zona rural e a zona rural preservou espaços em meio ao perímetro urbano. Por um lado, há núcleos urbanos espalhados na zona rural, em que muitos se localizam nas vizinhanças de polos econômicos rurais, outros, próximos a centros de lazer como praias, havendo exemplares que se consolidaram às margens de rodovias importantes funcionando como verdadeiros centros de serviços indispensáveis ao tráfego da via. Por outro lado, há verdadeiros sítios rurais preservados em meio urbano sendo utilizados como área de lazer, moradias, e até mesmo mantidos com as características originais para especulação imobiliária e valorização da terra para venda futura.

Essa confusão territorial instalada demanda conhecimento pormenorizado por parte do município sobre a legislação existente e acerca das parcelas informais consolidadas, sejam rurais ou urbanas, de forma que a regularização fundiária possa alcançar todas as unidades imobiliárias, seja de qual natureza jurídica for, se urbana ou rural, de maneira que seja assegurado o direito à moradia, nem que esta moradia tenha sido conquistada à base de invasão de área pública ou de proteção ambiental

Os problemas fundiários rurais e urbanos são de longa data e acentuaram-se em razão da ausência de intervenção estatal sobre a base fundiária e as formas de acesso à terra. A previsão constitucional de que a propriedade deve atender uma função social é regra nova, conquistada apenas em 1988 com a vigência da nova Constituição Federal, cuja regulamentação somente se deu em 2003, através do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2003.

Dra. Ermínia Maricato, pesquisadora do assunto, em entrevista concedida para a Revista Periódica do IPEA, explica que, desde 1983, não há política nacional de habitação pública. Que o problema é que a base fundiária permanece a mesma. Lei nós temos, plano nós temos, mas não aplicamos a função social da propriedade. São mais de vinte anos sem política pública de habitação, saneamento e transporte. Isso passa pelo neoliberalismo e pela década perdida. São políticas ligadas ao território. Não estou falando de distribuição de renda. Distribuição de renda não basta para resolver o problema urbano. Aqui tem de distribuir ativo, que é cidade, é terra urbanizada. A questão da terra é central na política urbana, pois ela é dominada por esse mercado restrito, elitista e especulativo. “O povo acaba tendo de se virar” Maricato (2023).

2 JUSTIFICATIVA

Desde a consolidação da Carta Magna até os anos 2000, a regularização fundiária carecia de uma legislação nacional que pudesse estabelecer diretrizes específicas para essas ações. Para tratar do tema em escala nacional e criar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e habitação, foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, com a missão de coordenar a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei 10.257/2001 editada dois anos antes. Posteriormente ao Estatuto das Cidades, já com os instrumentos de controle urbanísticos consolidados, foi editada a Lei nº 13.465/ 2017, normatizando a regularização fundiária urbana e criando novas hipóteses de regularização de parcelamentos informais, inclusive os clandestinos localizados em área de risco, tratando essas ocupações com a denominação de núcleos urbanos informais.

A partir da lei da REURB, restou implementado no Brasil um novo marco fundiário, pelo qual os parcelamentos informais e clandestinos não estão mais condenados a permanecer na clandestinidade eternamente, haja vista que, atualmente, há solução jurídica e técnica ao alcance dos atores envolvidos, possibilitando a regularização em larga escala de unidades imobiliárias informais.

No entanto, a implementação efetiva da REURB enfrenta diversos desafios que variam desde questões estruturais até obstáculos institucionais. Segundo Tierno (2020), os territórios populares informais têm desempenhado um papel significativo na estrutura fundiária do Brasil desde sua origem. A ocupação territorial informal, longe de ser uma exceção, é uma realidade predominante na formação dos territórios brasileiros.

Essa realidade ignorada, em que predomina a informalidade diante da regularidade, precisa ser estudada e conhecida para que se possa, em seguida, enfrentá-la de forma adequada, e, nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se no sentido de procurar entender a ocupação urbana do município de Aracati, para que se possa conhecer, em nível local, o processo de evolução urbana municipal, com o objetivo de, ao final, avaliar a política municipal de regularização fundiária urbana fomentando reflexões sobre os resultados encontrados.

Bochner(2011) aponta que a informação é um recurso primordial para a tomada de decisão, e é com ela que se pode chegar ao mais próximo possível da realidade, traçar seu perfil, detectar problemas e agir em prol da solução. É incontestável a importância da informação para subsidiar políticas

Num contexto onde as informações são escassas, os estudos acadêmicos fornecem ensaios importantes sobre a realidade estudada que podem servir de ponto de partida para o

correto dimensionamento de políticas públicas eficientes relacionadas à regularização fundiária e, inclusive, servir como meio eficaz de aferir o funcionamento adequado da referida política, possibilitando mais uma ferramenta de análise no momento da decisão política.

Araújo (2001) explica que, para se tomar a melhor decisão estratégica, é necessário que a informação chegue com qualidade e que reflita a realidade. Apenas dessa forma será possível atingir os resultados esperados e realizar as medições necessárias da eficiência de cada ação tomada

As informações disponíveis nas prefeituras sobre as parcelas territoriais que compõem o município não atendem satisfatoriamente os profissionais que militam na área de regularização fundiária rural e urbana, pois, em muitos casos, áreas rurais não podem ser regularizadas por confrontar com núcleos urbanos que não existem de fato nos registros públicos.

A lida diária como arquiteto e urbanista especialista em Georreferenciamento de imóveis rurais e urbanos, no curso de regularização particular de imóveis, proporcionou ao autor a experiência de se deparar por diversas vezes com a existência de núcleos urbanos informais lindeiros, ou inseridos no perímetro de fazendas, impossibilitando solução jurídica viável para retificar tanto o imóvel rural quanto as parcelas dos posseiros, pois a área das unidades imobiliárias era inferior ao módulo rural e, ainda que o fazendeiro tivesse boa vontade, não era possível desdobrar as unidades. Nessa linha, a presente pesquisa procurou contribuir no conhecimento territorial das áreas com características urbanas, mas que estão dispostas como ilhas em meio à zona rural municipal de Aracati.

Considerando as questões apresentadas, a pesquisa se mostra-relevante, uma vez que apresenta para discussão informações geográficas georreferenciadas referentes aos núcleos urbanos informais existentes no município de Aracati, representadas em um mapa temático, contento todos os núcleos urbanos informais existentes, de modo a demonstrar o quadro atual de ocupações irregulares e, em seguida, apresenta a avaliação do processo de regularização fundiária, aferindo os recursos, instrumentos, estruturas físicas e corpo técnico municipais disponibilizados para enfrentar as irregularidade fundiárias existentes em âmbito local.

Utilizou-se dos conhecimentos acadêmicos adquiridos no campo da Arquitetura, Urbanismo e Georreferenciamento, para análise das situações de cunho técnico encontradas. A avaliação da política pública considerou as recomendações da metodologia lógica para identificação dos insumos, que serviram de base para identificação dos componentes principais da política pública a ser avaliada.

3 RESGATE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é dedicado ao entendimento do processo de ocupação de terras no Brasil, com o intuito de compreender as etapas que resultaram no ordenamento vigente e na relevância do direito de propriedade que consta, inclusive, dentre os direitos fundamentais de nossa Carta Magna.

Foram abordados estudos sobre o processo de urbanização e formação das cidades e as respectivas relações históricas, discussões sobre o êxodo rural, migração, industrialização e diversos fatores envolvidos na consolidação do espaço urbano. Foi investigado ainda o arcabouço legal construído paulatinamente ao longo dos anos, com análises específicas em relação aos principais diplomas legais.

3.1 Os Direitos Fundamentais e o Direito à Moradia

Os direitos fundamentais são reconhecidos como direitos humanos e têm uma importância significativa para a compreensão e o diálogo das lutas históricas travadas e das conquistas garantidas pelo Estado a seus cidadãos. O direito à moradia e habitação é uma conquista recente no Brasil, constando dentre os direitos sociais fundamentais para a pessoa humana. Esses direitos são conhecidos na doutrina e são divididos em diferentes dimensões.

A primeira dimensão é positivada nos principais fundamentos essenciais dos direitos fundamentais, conforme descrito por Bonavides (2013), que profetizou a sequência histórica de sua gradual institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade. A segunda dimensão refere-se à postura mais positivista do Estado na busca pela justiça social. Conforme observado por Bonavides (2013), isso marca uma introdução ao constitucionalismo do Estado Social. Já a terceira dimensão, de acordo com Novelino (2013), está estritamente ligada às questões de fraternidade e solidariedade, possuindo relevância com o desenvolvimento, o progresso, o meio ambiente, à autodeterminação dos povos e ao direito de propriedade. (Caroline Ribeiro; Laísa Carvalho, 2021).

Segundo Mokarzel (2015), O direito de moradia está enquadrado no rol dos direitos humanos de segunda geração. Trata-se dos direitos sociais, quais sejam, aqueles que prescrevem para o Estado o dever de atuação em prol do indivíduo.

Para Berner, (2018), os direitos humanos são fruto de um acúmulo de lutas da sociedade ao longo da história, de forma que cada nação, à sua maneira, proporcionou aos seus indivíduos um núcleo de direitos frente ao Estado. A organização das Nações Unidas (ONU), órgão supranacional, representa atualmente 193 países e, em 1948, através de assembleia, editou documento sintetizando os direitos fundamentais do homem, passando a influenciar diversos países. A seguir, os princípios nele estabelecidos.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 1948, estabelece, no item XXV, que todo homem 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, e 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.

A Carta Magna brasileira, influenciada pela carta da ONU, incorporou no ordenamento jurídico interno os conceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, resultando que os princípios e direitos defendidos no item XXV, da carta da ONU, foram internalizados no artigo 6º da Constituição Federal com a seguinte redação: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

O direito à moradia consta elencado no artigo 6º da Constituição e, se fosse considerada a literalidade do texto, todo brasileiro teria direito à moradia, a um teto, o que, por si só, já representaria um avanço sem precedentes. Para Costa (2018), morar vai além da necessidade de se abrigar das intempéries. Morar significa abrigar não apenas o corpo, mas a individualidade, a intimidade, o patrimônio mínimo, a existência saudável. Uma casa representa uma conquista individual de direitos, afetando diretamente a qualidade de vida do indivíduo.

Apesar da previsão literal, a interpretação jurisdicional é no sentido de que a Constituição não permite ao cidadão compelir diretamente o Estado a fornecer-lhe um teto com base na previsão constitucional de direito à moradia e isso se deve à ausência de regulamentação estatal do dispositivo constitucional. No entanto, apesar de não assegurar um teto novo a quem precisa, o texto constitucional assegura o direito de permanecer morando a todo aquele que ocupar um imóvel e preencher os requisitos do artigo 183 da Constituição, conforme abaixo:

Constituição Federal de 1988

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos,

ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Vejamos que o dispositivo constitucional resguarda de imediato o direito de quem está morando também de forma precária, pois não faz distinção se o imóvel é regular, irregular ou clandestino, basta atender aos critérios de tempo de ocupação e tamanho do imóvel, mas o direito ao fornecimento de uma moradia para se ocupar está diferido, à espera da conveniência, oportunidade, e de recursos da administração pública.

Apesar de o artigo 6º relacionar moradia dentre os direitos sociais e o artigo 5º determinar que direitos sociais são normas de eficácia imediata, não se reconhece essa potência em tais dispositivos. Para Correa (2012), apesar da aplicabilidade imediata estar assegurada na Constituição, não há parâmetros seguros para se determinar a real vinculação dos órgãos estatais frente às possíveis situações subjetivas que podem ser extraídas do texto constitucional. Tais normas são consideradas programáticas, uma determinação de tarefa, de etapa a se cumprir, não se igualando às normas definidoras de direitos individuais e políticos que garantem aos indivíduos força para compelir o Estado.

A distância entre o que está escrito sobre moradia e o que é garantido de forma objetiva pode ser explicada através da classificação das normas constitucionais realizadas por Afonso Silva (2007), que distingue a eficácia dos dispositivos constitucionais da seguinte forma:

Quadro 1 - Eficácia das normas constitucionais

Normas constitucionais de eficácia plena	Não dependem de outras normas para regulamentar direitos, sendo plenamente executáveis. Exemplo: Normas que descrevem poderes da União.
Normas constitucionais de eficácia contida	Não dependem de outras normas para serem executáveis, mas podem ser restringidas por lei. Ex. A liberdade de exercer profissão atendido requisito legal aplicável.
Normas constitucionais de eficácia limitada	O exercício do direito depende de uma nova norma para regular a matéria e dar eficácia à

	lei. Ex. Exercício de greve por parte de servidor público.
Normas constitucionais de princípio intuitivo	O constituinte não regrou diretamente, limitou-se a descrever os princípios de observância obrigatória pela lei posterior.

Fonte: Elaborado pelo autor

Os direitos sociais, dentre estes a moradia, estão na categoria de normas constitucionais de eficácia limitada, pois dependem da edição de normas posteriores ou da elaboração de políticas públicas para que o direito seja efetivado. Ramos (2007) sustenta que considerar todo direito social como sendo de eficácia limitada é um erro, em especial os direitos relacionados às políticas públicas, pois o Estado não pode se esquivar de elaborar as políticas públicas cujos princípios foram traçados pelo constituinte, defende, inclusive, que o Estado pode ser instado a se posicionar.

Cleve (2006) argumenta que, em princípio, não é possível reclamar imediatamente sobre a existência definitiva de posição jurídico-subjetiva de vantagens relacionadas aos direitos sociais, mas em relação aos direitos prestacionais ainda não regulamentados (moradia, por exemplo), é possível ação judicial exigindo a criação de política pública aplicável, ou seja, não se pode exigir direito subjetivo com origem em política pública que ainda foi criada, delimitada, mas se pode exigir que o órgão estatal promova a política pública, que estabeleça as situações concretas que farão nascer o direito.

Paralelamente aos direitos relacionados à habitação e moradia, o direito de propriedade teve um tratamento diferenciado na Constituição, pois foi dotado de força suficiente para ser exercido de imediato, haja vista ser uma norma de eficácia contida inserida no artigo 5º da Constituição, dentre os direitos fundamentais, e resguarda o exercício da propriedade, não carecendo de edição de normas para fazer nascer o direito, é autoaplicável, pode no máximo ser restringido, diferenciando-se em muito do direito à moradia, que depende da edição de lei ou de política pública para ter eficácia.

Para Mocarzel (2015), em dimensão de direitos fundamentais, nos quais estão inseridos o direito à moradia e à propriedade, mostra-se inegável que, dado serem direitos autônomos, crível é que se constatem na convivência em sociedade, assim como entre outros direitos fundamentais, colisões que devem ser resolvidas pelo direito de modo a assegurar a importância de cada um conforme o que foi dado pelo texto constitucional.

Fernandes (1988) alerta que a falta de compreensão abrangente do papel do Direito nas novas práticas sociais, que muitas vezes estão em desacordo com a ordem jurídica estabelecida, representa diferentes formas de injustiça nas áreas urbanas. Fernandes argumenta que isso pode ser atribuído à falta de atenção jurídica ao processo de urbanização e à falta de compreensão do contexto atual, em que a ordem jurídica existente não reflete mais a realidade social e espacial das cidades. Para o autor, os estudos jurídicos têm se baseado em paradigmas com diferentes concepções de cidade e estado, assim como suas relações. Esses paradigmas são expressos por conflitos relacionados a direitos de propriedade, que permeiam questões apresentadas no Código Civil, Direito Administrativo e Direito Social. O autor destaca que a interpretação do Código Civil, aprovada em 1916, mesmo após as alterações promovidas pela Lei 14.905/2012, ainda influencia as decisões de julgamento relacionadas aos direitos de propriedade, mesmo em um contexto urbano completamente diferente.

Podemos relacionar de forma empírica que o direito de propriedade, de cunho privado, assiste com maior grau de afinidade àqueles que podem financeiramente acessar o mercado formal de imóveis, enquanto o direito à moradia, de cunho social, busca assegurar um mínimo de dignidade àqueles que, por diversos motivos não acessam os direitos inerentes à propriedade.

Mokarzel (2015) ressalta que, no tocante a essa suposta colisão de direitos frente aos contornos atuais em torno da propriedade, seu âmago possui características com feições mais humanitárias e menos materialistas do que outrora. Nesse sentido e como consequência da vontade legal de oportunizar a todos os habitantes das cidades o acesso à moradia como um dos principais elementos promotores da concretização de outros direitos humanos conexos, que foram estabelecidos pela norma, é que emergem as novas perspectivas interpretativas e de aplicabilidade do direito de propriedade.

A partir da década de 1950, nasceram estudos que questionavam essa compreensão tradicional dos direitos de propriedade no novo contexto urbano. As pesquisas de Meireles (1981), realizadas entre 1957 e 1966, foram pioneiras nesse sentido, abrindo caminho para o reconhecimento do papel dos gestores municipais no controle das atividades urbanas, de modo que o interesse público tem força para prevalecer sobre o interesse particular.

Em 1973, os avanços no campo do Direito Urbanístico levaram à aprovação da Lei Federal 6.766/79, que trata do parcelamento do solo. Essa lei marcou um ponto de partida nos avanços jurídicos, redirecionando o foco dos antigos princípios do Código Civil por meio de critérios para loteamentos e desmembramentos.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, o aspecto social foi fortalecido, estabelecendo um novo paradigma para o Direito Urbanístico no Brasil. Com base

nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a função social da propriedade urbana passou a ser um elemento decisivo nas políticas de desenvolvimento municipal, visando à ordenação do pleno desenvolvimento das funções da cidade e o bem-estar de seus cidadãos. Segundo a Constituição, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Após a promulgação da Constituição de 1988, que marcou o início do planejamento urbano no Brasil e do processo de redemocratização, ocorreu uma mobilização nacional por meio de emendas populares para inclusão de instrumentos de promoção da função social da cidade e da propriedade. Isso envolveu a inclusão dos artigos 182 e 183, que compõem o capítulo da Política Urbana.

Essa emenda popular sintetizou as ideias do Movimento Nacional de Reforma Urbana e estabeleceu uma agenda de questões que levaram à Reforma Urbana (Maricato, 1994; Grazia, 1990). Antes mesmo do Golpe Militar, já havia ações adotadas para a conquista dos direitos urbanos nas cidades brasileiras, como a ampliação da habitação social e a regularização fundiária, que exigiam o reconhecimento dos direitos de ocupação de terras públicas e privadas.

De acordo com a Constituição, o Plano Diretor foi reintroduzido como um instrumento básico para garantir que as cidades e as propriedades adquiram sua função social. Ao regular o uso e a ocupação do solo, o Plano Diretor buscava assegurar a função social da cidade, incluindo medidas de gestão e planejamento urbano. O Plano Diretor passou a ser considerado a solução para os problemas urbanos e, embora sua implementação não fosse atendida, ele deixou de ser visto apenas como uma ferramenta técnica e passou a ser percebido como um instrumento de conquista social. Assim, tornou-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, levando em consideração os novos princípios da política urbana e fortalecendo as funções municipais de ordenamento do desenvolvimento (Nacif, 2005).

Villaça (1999) destaca que a inclusão do Plano Diretor e da reforma urbana faz parte de um terceiro momento histórico. Junto com o desenvolvimento de um novo discurso, o Plano Diretor deixou de ser considerado uma atividade desenvolvida técnica e científica, tornando-se um instrumento político.

Assim, o Plano Diretor consolidou-se como um projeto de lei que abrange temas como a reforma urbana e adquiriu um poder simbólico de ser considerado uma hipótese correta, necessária e prestativa (Villaça, 1999). Além disso, foi reconhecido como um instrumento de participação popular e estabelecimento de novas ferramentas de ordenamento territorial, função social da cidade e da propriedade urbana, atendendo às demandas dos movimentos sociais.

Souza (2006) destaca que a pressão persistente, contínua e organizada da sociedade civil é fundamental para alcançar conquistas humanas.

O Plano Diretor surgiu como uma alternativa para lidar com as consequências dos problemas urbanos decorrentes do sistema capitalista. Nesse contexto, o espaço urbano, que é regulado pelo mercado e marcado por disputas e interesses que refletem desigualdades, segregação e exclusão, foi reinterpretado pelos movimentos de reforma urbana (Lago, 2004).

3.2 Urbanização, políticas de habitação e Estatuto das Cidades

Botega (2008) argumenta que o processo de urbanização no Brasil esteve amplamente ligado ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu, sobretudo após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento.

De acordo com Reis (2006), o conceito de "urbanização" envolve dois elementos essenciais. O primeiro é o aspecto espacial ou físico, que se refere à extensão do território urbanizado. O segundo aspecto diz respeito ao sentido social e demográfico, resultante do deslocamento da população rural para áreas urbanas. A população crescente e a taxa de urbanização não apenas alteram o espaço físico da cidade, mas também causam instabilidades, como sugerido do ambiente urbano e desorganização social com escassez de moradias.

Botega (2008) explica que a exclusão e uma sociedade concentradora de renda são as marcas do processo de urbanização brasileiro, em que aos olhos dos investimentos estão voltados somente para o capital imobiliário.

Durante o século XX, as políticas habitacionais das cidades brasileiras eram voltadas no sentido de padronizar aspectos estéticos, de alinhamento, de padronização com o intuito de se assemelharem aos modelos europeus existentes e passarem uma áurea de desenvolvimento e de prosperidade.

Botega (2008) defende que a política urbana, que se implementou a partir deste momento e ao longo de toda a República Velha, era voltada para a manutenção do modelo agrário-exportador e intimamente ligada à política do Encilhamento. A ordem da política urbana da República Velha era o embelezamento com o fim de atrair o investidor estrangeiro.

Sevecenso (1983) cita o resultado de uma política promovida na cidade do Rio de Janeiro: A criação de um espaço público central na cidade, completamente remodelado, embelezado, ajardinado e europeizado. A demolição dos casarões, a essa altura, já quase todos transformados em pensões baratas, provocou uma verdadeira 'crise de habitação', conforme a

expressão de Bilac, que elevou brutalmente os aluguéis, pressionando as classes populares todas para os subúrbios e para cima dos morros que circundam a cidade.

O processo das políticas habitacionais e urbanas, no período, caminhou no sentido de apoiar o capitalismo, não havendo discussões relacionadas aos problemas habitacionais de moradia das classes menos favorecidas, deixando a cargo do mercado privado a segregação da cidade em áreas conforme as aspirações da burguesia capitalista, iniciando a fragmentação da cidade em centro e periferia. As classes populares, conforme Botega (2008), utilizam-se do principal recurso que historicamente tem buscado para suprir a crise de habitação, qual seja, a ocupação de terrenos vazios. Os vazios ocupados variam de acordo com a cidade, às vezes morros, outras, áreas alagadiças, encostas etc.

Segundo Marguti (2018), a trajetória da política habitacional brasileira é marcada por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda – cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960.

De acordo com Reis (2006), o conceito de "urbanização" envolve dois elementos essenciais. O primeiro é o aspecto espacial ou físico, que se refere à extensão do território urbanizado. O segundo aspecto diz respeito ao sentido social e demográfico, resultante do deslocamento da população rural para áreas urbanas. A população crescente e a taxa de urbanização não apenas alteram o espaço físico da cidade, mas também causam instabilidades, como sugerido do ambiente urbano e desorganização social com escassez de moradias.

No século XIX, antes da promulgação da Lei de Terras (Lei 601/1950), a estrutura fundiária no Brasil era bastante diversificada, com falta de regulamentação no ordenamento jurídico que definisse os proprietários de terras e os requisitos requeridos para o reconhecimento da propriedade (Rigatto, 2013). Para Fernandes (2010), um marco histórico relevante foi a promulgação da Lei Áurea, em 1888, que resultou na emancipação de muitos negros escravizados. Após a libertação, esses indivíduos procuraram refúgio junto aos povos escravizados foragidos e resistentes, que já estavam organizados, levando ao surgimento de diversos quilombos. Os negros libertos, muitas vezes privados de bens e recursos, enfrentaram dificuldades para obter acesso à terra por meio de compra, o que evoluiu em um processo de ocupação precária em áreas irregulares, dando início ao desenvolvimento de centros comerciais e urbanos.

A urbanização no Brasil, seguindo o padrão observado na América Latina, foi impulsionada principalmente pelo intenso fluxo migratório e êxodo rural. Esse fenômeno resultou na formação dos centros urbanos. Conforme dados do IBGE, um levantamento censitário constatou que aproximadamente 11.465.644 habitantes residem em áreas urbanas

informais. Os motivos por trás desse processo de urbanização precoce no país não se limitam apenas a fatores ligados ao desenvolvimento, mas a diversos elementos voadores, como o êxodo rural, as condições precárias de vida no campo e a mecanização da agricultura e pecuária. (Da Silva, 2008)

Segundo Machado (2011), a construção de novas cidades iniciadas no Brasil, incluindo a capital federal, foi uma experiência recorrente. Esse processo envolveu um discurso que contrastava o velho e o novo, o atraso e o desenvolvimento, cuja elite buscava manter o poder e romper com o passado recessivo em busca de um futuro próspero.

A urbanização brasileira ocorreu devido ao êxodo rural e à industrialização das cidades. Santos (2013) destaca que o Brasil tem raízes agrícolas, mas a expansão da agricultura comercial e da exploração mineral não envolveu cidades litorâneas e do interior.

Silva (2012) descreve três modelos de formação dessas cidades: as marítimas, influenciadas pelo mercado externo; as vilas, protegidas pela mineração, cana-de-açúcar e fazendas de leite no Sul do país; e as cidades influenciadas por Brasília, que sentiam saudade da urbanização da região centro-norte. Esses fatores estão relacionados à "mecanização da produção e do território", como a construção de estradas, interligação de ferrovias e processos de industrialização, permitindo a migração interna em busca de empregos remunerados, especialmente do Nordeste, Norte e Centro-Oeste para o Sudeste.

Segundo estudos de Borges (2021), com a industrialização e mecanização desses territórios, as cidades com processos intensos de crescimento demográfico aumentaram sua população urbana. Entre 1940 e 1980, a população urbana no Brasil cresceu de 26,35% para 68,86%. Esse aumento ocorreu devido ao crescimento da taxa de natalidade e ao declínio da taxa de mortalidade, impulsionado pelos avanços na medicina e no saneamento urbano. Esse crescimento populacional também aumentou a demanda por moradias. No entanto, até 1930, a oferta de habitação era vista como uma atividade do mercado privado, com o Estado isentando-se de responsabilidades. Com isso, vivenciamos os cortiços urbanos nas áreas centrais, que posteriormente foram alvo de despejos sob alegações de adensamento e risco de epidemias, refletindo o progresso econômico da época.

Essas reformas urbanas do período resultaram em segregação social, expulsando os pobres, mestiços e ex-escravos para as periferias, onde viveram as primeiras ocupações de morros e favelas. A cidade já apresentava diferenciação socioespacial, uma vez que a população mais pobre era excluída das áreas privilegiadas (Whitaker, 2005).

Embora nas décadas de 1940 e 1990 a cidade tenha sido vista como um símbolo de modernização e progresso em relação ao campo, essa visão se transformou devido a problemas como violência, degradação ambiental e abandono de crianças (Maricato, 1995).

Apesar do rápido crescimento econômico, o processo de urbanização no Brasil esteve associado ao aumento das desigualdades causado na concentração espacial da pobreza, problemas fundiários, exclusão social e impactos ambientais (Silva, 2012; Fernandes, 2000).

Nesse contexto, o mercado imobiliário atua como um agente que amplia as desigualdades socioespaciais, reproduzindo modelos de loteamentos fragmentados e distantes, com infraestrutura precária ou ausente, e reduzidos espaços públicos para as classes de baixa renda enquanto oferta o melhor espaço da cidade dotado de completa infraestrutura ao detentor de capital ocupante da classe média à alta.

Não obstante o crescimento econômico, as políticas públicas não solucionaram os problemas de moradia digna e serviços básicos nas novas condições de urbanização, levando ao aumento da desigualdade social e da segregação espacial, com classes sociais menos privilegiadas sendo excluídas dos centros urbanos e regulamentando-se em áreas desinteressantes para o mercado imobiliário. Como resultado desse cenário, ocorreram a inclusão de assentamentos precários, a ocupação e degradação de áreas ambientais, a periferização, a autoconstrução, os problemas de mobilidade urbana e o aumento de doenças relacionadas à falta de saneamento básico.

No entanto, apesar das barreiras e resistências, é responsabilidade dos municípios executar políticas de desenvolvimento urbano e garantir que uma propriedade adquira sua função social, de acordo com as exigências fundamentais do Plano Diretor da cidade. Portanto, o papel dos municípios torna-se extremamente importante na implementação de medidas, como o Plano Diretor, em conjunto com a mobilização popular e a apresentação da documentação necessária para a regularização fundiária. Conforme destacado por Krings, Rossin e Philippi Jr. (2006, p. 89), "a Constituição Federal de 1988 condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de uma função social, a ser regulamentada pelos planos diretores municipais."

Inspirada na Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, a Constituição brasileira instituiu normas primárias que afetam diretamente a organização das cidades, como, por exemplo: direito de propriedade (art. 5º e art. 170, III); o direito à moradia (art. 6º); plano diretor (art. 182 e 183); progressividade do IPTU (art. 182 e 183); parcelamento e edificação compulsórios (art. 182); usucapião (art. 192). Tais dispositivos são instrumentos de política urbana e o ator responsável por executar a política urbana é o município (art. 182).

Fernandes (2008) sustenta que, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no país.

Foi em 1988, com a Constituição, que se estabeleceu uma nova política urbana, mas somente onze anos depois, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei 11.977/2009, é que o país viabilizou de forma efetiva a possibilidade de acesso à moradia e à regularização urbana a cidadãos antes excluídos do mercado formal imobiliário em razão da baixa renda.

Romeiro (2022) conta que, somente em 2009, quando foi editada a Lei no 11.977/2009 do Programa Minha Casa, Minha Vida, é que passamos a dispor de uma legislação nacional específica que estabelecesse os regramentos para a regularização fundiária urbana. Antes, havia alguns dispositivos legais dispersos que criavam instrumentos jurídicos que viabilizavam a titulação ou aquisição de áreas ocupadas por população de baixa renda, utilizados isoladamente, a exemplo do Decreto-Lei nº 271/19677, que instituiu a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Treze anos depois da Constituição e três anos após o Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2001, foram consolidados os instrumentos jurídicos necessários para impulsionar de forma efetiva a política urbana através vigência do Estatuto da Cidade. Brasil (2001), norma urbanística que reuniu dispositivos legais esparsos em um único texto, se tornando um marco no Direito Urbanístico brasileiro.

Silva (2008, p. 49) define que o Direito Urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que têm por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Já o Direito Urbanístico, como ciência, é o ramo do Direito Público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores de espaços habitáveis

Conforme Silva (2008), podemos afirmar que o Estatuto da Cidade é parte integrante do Direito Urbanístico vigente e obriga o gestor municipal ao dever de elaborar o Plano Diretor, instrumento que define a gestão territorial municipal e estabelece como serão as regras de mobilidade urbana, ocupação de áreas, parcelamento do solo, fração mínima de lotes, logradouros públicos, número de pavimentos, drenagem urbana, ou seja, define as regras do jogo para a convivência harmônica do interesse privado e do interesse público local, sendo resultado do modelo jurídico-urbanístico instituído pelo Estatuto das Cidades, que visa à

construção de cidade mais justa. Cobbett (2010) sustenta que, nas sociedades pobres que se urbanizam, o acesso à terra é ainda mais fundamental, sendo essa a questão central abordada pelo Estatuto da Cidade.

Parente (2019) compartilha que a ocupação desordenada das cidades é resultante da ocorrência de uma conjunção de diversos fatores, a exemplo, a falta de uma séria política de planejamento urbano. É imperativo ressaltar que a ocupação habitacional nos grandes centros urbanos ocorre de maneira irracional e sem distinção de classes sociais.

Schvarberg (2013) afirma que o Plano Diretor deve ser construído, obrigatoriamente, por meio de uma gestão participativa com o intuito de alcançar as funções sociais da cidade e da propriedade, com a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais ou mesmo sobre determinados grupos

O Estatuto da Cidade é uma norma relativamente nova no Direito Urbanístico (ano de 2001), e, até sua chegada ao Poder Executivo municipal, simplesmente não dispunha de ferramentas para regularizar situações consolidadas de irregularidades e clandestinidades instaladas ao longo dos anos, ou seja os parcelamentos executados fora dos padrões legais, mesmo que existentes há décadas, eram problemas insolúveis, pois havia uma barreira intransponível de normas (federal, estadual e municipal) regulando meio ambiente, áreas de risco, trânsito etc., de forma que, mesmo existindo boa vontade do gestor público em promover a regularização, não era possível executar a situação concreta em nome do interesse público por ausência de previsão legal.

Nesse contexto, foi idealizada a Lei 13465/2017 que regulamentou a regularização fundiária urbana - REURB como uma ferramenta poderosa e apta a possibilitar uma verdadeira exceção das normas vigentes já violadas por parcelamentos irregulares consolidados, mesmo os clandestinos, de forma a se legalizar a permanência de moradores em áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, promovendo justiça social, indo no sentido do que o mundo atual busca, combater a pobreza, melhorar a qualidade de vida e mudar o modelo de sociedade consumista em direção ao desenvolvimento. Segundo Costa (2011), os territórios construídos ao longo do tempo não são uniformes nem neutros, mas, sim, resultado de processos políticos que envolvem interesses e disputas, identidade e autonomia para delimitá-los e auto-organizá-los.

O papel do gestor público se revela o mais importante dentre os demais atores envolvidos, pois a prefeitura municipal pode reger como se dará o processo e tem capacidade de intervenção regulatória.

Costa (2011) argumenta que as políticas públicas envolvidas para essa transformação estão se desenvolvendo em direção a um paradigma de intervenção que valoriza a regionalidade, a individualidade e o senso de pertencimento à comunidade. Silva (2012) destaca que esse paradigma requer uma mudança de maternidade por parte de gestores, agentes estatais, políticos, cidadãos, setor privado e, especialmente, das universidades. Essas instituições contam com profissionais apoiados e recursos para pesquisa, ensino e extensão, que promovem a ciência, a tecnologia e a formação de capital social, técnico e político, essenciais para modelos de planejamento e gestão pública, incluindo políticas urbanas e regularização fundiária.

Matus (1993), considerando o desafio da boa governança, destaca três variáveis que devem ser constantemente articuladas: o projeto de governo, a capacidade e a governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema refere-se à relação entre as variáveis que um ator controla ou não controla no processo de governo, ponderada pelo seu valor ou importância em relação às ações do ator. O domínio das técnicas de planejamento é uma das variáveis mais importantes para determinar a capacidade de uma equipe de governo, refletindo-se em liderança, gestão e habilidades administrativas e de controle.

Nesse contexto, é fundamental considerar que o planejamento governamental e a gestão pública são dimensões inseparáveis e essenciais, não apenas para as ações do Estado, mas para todos que refletem sobre o Estado (Cardoso, 2012).

Silva (2001) argumenta que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, envolvendo diferentes atores com interesses e expectativas diversas. Ela é composta por ações ou omissões do Estado, resultados de decisões e não de decisões, permeadas por jogos de interesses e limitadas e condicionadas por médicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, organiza e concretiza a partir de interesses sociais que também são produzidos socialmente.

Costa (2011) defende que as políticas públicas vivenciadas para a redução da pobreza, melhoria da qualidade de vida e mudança do paradigma de desenvolvimento da sociedade de consumo avançam em direção à intervenção que valoriza a especificidade territorial, a individualidade e o senso de pertencimento da comunidade.

Nessa perspectiva, Costa (2011) argumenta que o processo de pensar e agir não pode ser dissociado da interação entre indivíduos, culturas e instituições. Ademais, ele deve subordinar os interesses individuais aos interesses coletivos em diferentes escalas territoriais. Nesse contexto, as políticas públicas devem articular planejamento, descentralização, regionalização e participação da sociedade, com o Estado executando o papel de articulação e desenvolvimento coordenado em médio e longo prazo.

O acesso à infraestrutura de qualidade, aos sistemas de transporte e às facilidades da cidade moderna deveria ser disponibilizado com prioridade para a maior parcela possível da população e esta parcela abarca principalmente os cidadãos das classes de renda baixa, de forma que as políticas públicas voltadas à urbanização, que resultam em investimento público massivo de alto custo, deveriam gerar bem-estar de forma mais contundente e em maior quantidade para a parcela da população que ocupa a base da pirâmide social e não para a minoria que concentra a maior parte da renda.

3.3 Legislação - Diplomas antigos

O espaço urbano atual, ou seja, a cidade da forma como ela é, é resultado de um longo processo de acomodação de interesses privados frente aos interesses públicos gerenciados pelo gestor público de plantão, de forma que se faz necessário entender a trajetória dos principais diplomas legais que regulamentaram a questão fundiária e urbana ao longo dos anos e que contribuíram para o sistema jurídico atual e resultaram de forma direta ou indireta na elaboração do Estatuto das Cidades, principal norma do Direito Urbanístico vigente.

A trajetória da legislação relacionada é extensa, de forma que comentamos apenas os principais dispositivos relacionados à regulamentação territorial.

Iniciamos pela Lei nº 601/50, também conhecida como "Lei de Terras", que foi promulgada em 1850 e foi a primeira legislação a abordar a questão fundiária no Brasil. Em janeiro de 1854, o Decreto nº 1.318 estabeleceu que a Igreja seria responsável pelo recebimento de declarações de registro de terras na região sob influência da sede paroquial. Embora esse registro não confira direitos de propriedade aos donos das terras, permite à Igreja cobrar taxas pela ocupação.

De acordo com Santos Neto (2009), a Lei de Terras estabeleceu uma distinção entre bens públicos e bens particulares, fez no registro paroquial de terras tornar obrigatório o registro por parte dos proprietários rurais. No entanto, segundo o autor, essa medida tinha apenas caráter declaratório, reconhecendo apenas a posse da propriedade, sem conceder ao ocupante o direito real de uso da terra.

Em seguida, a Lei nº 1.237/1864, que tratou da legislação hipotecária, concedeu a concessão de crédito mediante a utilização da terra como garantia. Posteriormente, por meio do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, conhecido como Lei Torrens, o governo federal definiu as regras para o registro de transações imobiliárias, determinando também que as terras não reclamadas seriam devolvidas ao governo federal.

O Decreto 4.827/1924 definiu regras para os registros públicos instituídos pelo Código Civil vigente na época, regrado direitos de heranças relacionados a quaisquer bens, inclusive imóveis. Rammé (2023) aponta que, entre os anos de 1921 e 1927, esteve em vigência a primeira Lei do Inquilinato, que tinha como objetivo congelar os aluguéis devido à crise de moradia e elevação exagerada dos valores locativos. Em momento posterior, o Decreto Federal nº 58/1937 dispôs sobre a venda de terrenos para pagamento parcelado.

Anos depois, foi editada a Lei nº 4.380 prevendo que fosse formulada uma Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial, que se tornou a base para que posteriormente fosse editada a Lei Federal nº 6.766/1966, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, ainda vigente. Posteriormente, o direito de uso e ocupação de áreas públicas com o objetivo de interesse social foi regulamentado pelo Decreto Legislativo nº 271/1967.

Somente em 1979 foi editada uma lei regulamentando de forma específica os aspectos relacionados ao parcelamento do solo urbano. A Lei nº 6.766/1979, conhecida como Lei do Parcelamento do Solo, estabelece normas para o parcelamento do solo, considerando a implantação de infraestrutura em áreas de interesse social. Essa infraestrutura inclui sistemas de drenagem, vias de circulação, esgoto sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica domiciliar. Os municípios podem desenvolver regulamentações complementares para um melhor gerenciamento local.

Segundo Fernandes (1988), para o Direito Urbanístico brasileiro, essa Lei representou um avanço importante, pois modificou a visão anterior que considerava o espaço urbano apenas como um conjunto de lotes privados e alguns espaços públicos, com restrições administrativas causadas pelas relações de vizinhança. Com a Lei do Parcelamento do Solo, reconheceu-se formalmente a necessidade de participação do governo na definição de regras mínimas para o parcelamento e uso do solo. O espaço urbano passou a ser compreendido como um todo, inserido em um contexto social e com a necessidade de serviços públicos que atendem às demandas dos ocupantes. Borges (2021).

A Lei do Parcelamento do Solo passou por mudanças ao longo do tempo para se adaptar à realidade e complexidade dos grandes centros urbanos. Destaca-se a Lei nº 9.785/1999, que viabilizou a aprovação de áreas populares ou de habitação de interesse social.

Embora a Lei nº 9.785/1999 não trate especificamente da regularização fundiária, foi a primeira legislação federal a reconhecer diferentes padrões de parcelamento, uso e ocupação do solo nos projetos destinados à população de baixa renda.

Quanto a algumas exceções à regra e flexibilização das restrições infringidas na Lei nº 6.766/1979 em favor de ocupações de interesse social, Saule. (2007) argumenta que permitir

diferenciados lotes para loteamentos de interesse social possibilita a regularização, pelo município, de casas populares construídas em parcelamentos informais.

Assim, reconhecer que os requisitos mínimos exigidos poderiam dificultar a realização de projetos habitacionais de interesse social levaram à flexibilização em benefício da conversão social.

3.4 Programa Minha Casa Minha Vida , Estatuto da Cidade, e REURB

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi criado pela Lei nº 11.977/09 com o propósito de fortalecer o plano do governo federal de garantir o acesso à moradia para a população de baixa renda. Essa lei estabeleceu novas diretrizes para o uso do espaço urbano e a regularização de assentamentos urbanos.

Uma das principais inovações trazidas por essa lei é o conceito de área urbana consolidada, definido no artigo 47 como uma parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e infraestrutura urbana estabelecida, contando com pelo menos dois dos seguintes equipamentos:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica;
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Inicialmente, a lei tinha como objetivo principal promover a produção em larga escala de habitações populares, o que gerava críticas durante o processo de elaboração. No entanto, em resposta a essas críticas e com o intuito de abordar a regularização dos assentamentos existentes, os formuladores da lei incluíram a seção de regularização fundiária de interesse social com incentivos positivos, baseada no Projeto de Lei nº 3.057, na Medida Provisória nº 459 /09, que posteriormente foi convertido na Lei Federal nº 11.977/2009. (Fernandes, 2010). Dessa forma, a lei estabeleceu as diretrizes da regularização fundiária, compreendendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visando à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes. O objetivo é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo um conceito mais amplo do que o previsto

na legislação anterior, uma vez que foram incluídas medidas ambientais e sociais para a regularização de assentamentos informais. (Borges, 2021).

Nesse sentido, A Lei 20257/2001 que estabeleceu o Estatuto da Cidade regulamentou os princípios e diretrizes fundamentais da política urbana com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e temas como os relacionados à função social da propriedade e questões urbanas envolvidas, como por exemplo o equilíbrio entre diversos os atores envolvidos. Essa lei tem como foco a urbanização, uso e ocupação do solo e da edificação, levando em consideração a situação socioeconômica da região e as normas ambientais.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o direito à cidade passa a ser reconhecido no campo jurídico, não se limitando apenas ao campo político. Ele define o direito a cidades sustentáveis, englobando o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para as gerações presentes como futuras. Além disso, promove a gestão democrática por meio da participação da população e de associações no planejamento, implementação e monitoramento de projetos de desenvolvimento urbano. (Borges, 2021)

O Estatuto da Cidade é considerado uma lei inovadora e uma das conquistas mais importantes na área da Política Urbana, conforme defendido por Saule Júnior. (2004), e segundo Frota (2008), a lei traz uma série de instrumentos jurídicos que podem ser utilizados pelo poder público municipal ou pela sociedade civil para viabilizar a regularização fundiária.

A regularização fundiária e a urbanização em áreas ocupadas pela população de baixa renda são consideradas diretrizes da política urbana, de acordo com o artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade. Isso está alinhado com o princípio da igualdade perante a lei, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal.

Em resumo, podemos destacar alguns elementos do Estatuto da Cidade relacionados à regularização fundiária:

- a) foco na população de baixa renda;
- b) flexibilização normativa para atender às condições de vida das pessoas mais carentes no que diz respeito à urbanização, uso e ocupação do solo;
- c) obrigatoriedade de cumprimento com as normas ambientais.

Embora o Estatuto da Cidade estabeleça diretrizes gerais e instrumentos para sua implementação, a especificidade das normas é deixada a cargo de cada município, por meio do

Plano Diretor, a fim de atender às necessidades locais e aos interesses da cidade.

Posteriormente, a Lei nº 13.465/2017, que substituiu a revogada Lei nº 11.977/2009, estabeleceu novas hipóteses de regularização fundiária urbana se consubstanciando em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O objetivo é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa nova legislação busca ampliar o controle usado pelo governo para garantir condições básicas para que os habitantes de núcleos urbanos informais possam construir suas próprias moradias e desfrutar delas com segurança e dignidade. Ademais, a lei apresenta inovações, como a possibilidade de utilizar a mediação ou a arbitragem como forma alternativa de resolução de conflitos, seguindo as diretrizes do Código de Processo Civil/2015. (Cunha, 2016).

Os objetivos da regularização fundiária urbana, conforme alcançado no artigo 10 da Lei nº 13.465/2017, incluem a identificação e organização dos núcleos urbanos informais a serem regularizados, a prestação de serviços públicos aos ocupantes, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano, o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, a integração social, a promoção de emprego e renda, a garantia do direito à moradia digna e às condições de vida cumprida, a efetivação da função social da propriedade, o desenvolvimento das funções sociais da cidade, a prevenção de novos núcleos urbanos informais, a concessão de direitos reais em nome das mulheres e a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. A lei também estabelece que o poder público deva desenvolver suas políticas com base nos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental, buscando uma ocupação eficiente e funcional do solo.

A grande dificuldade que se apresenta é que as políticas públicas ligadas à regularização fundiária devem apresentar um resultado viável de ser executado mesmo diante dos mais diversos interesses antagônicos. Há várias questões a serem enfrentadas, das quais citamos, por exemplo: a pobreza que inviabiliza financiamento para aquisição de terras; a legislação atual que funciona como um emaranhado de problemas intransponíveis ao loteador; as dificuldades técnicas do gestor público de fiscalizar em tempo real a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos etc.

A legislação vigente sobre regularização fundiária urbana no Brasil é a Lei nº 13.465/17, se implementada, caminha no sentido de se garantir o bem-estar, a segurança e o equilíbrio

ambiental dos municípios e de seus habitantes. Essa lei foi criada para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e estimula, dentre outras questões relacionadas, a diminuição do déficit habitacional no país, permitindo a titulação de posseiros ocupantes de unidades habitacionais irregulares. A falta de moradias é um dos desafios enfrentados há muito tempo no Brasil e a regularização fundiária urbana é uma medida destinada a lidar com as questões fundiárias e também a arrecadar impostos das áreas regularizadas, impulsionando a economia do país além de proporcionar ampliação da oferta de casas a um custo menor.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro, em 2018, estima-se que, em 2015, o déficit habitacional urbano do Brasil tenha sido de 5.572 milhões de domicílios, representando 87,7% do déficit habitacional total. Cerca de 47,1% das moradias adquiridas estão concentradas em famílias de baixa renda residentes em áreas metropolitanas de grandes cidades, cuja renda mensal não ultrapassa três salários mínimos. Na região Norte do Brasil, onde se encontra o estudo de caso dessa pesquisa, esse percentual é superior a 60%. (Borges, 2021).

Esses números evidenciam a realidade trágica vivida principalmente nas grandes cidades brasileiras. Além disso, a falta de acesso à informação adequada é um problema que agrava a situação das regiões ocupadas pela população de baixa renda, pois muitos têm uma visão equivocada da regularização, associando-a a requisitos burocráticos prejudiciais aos seus interesses. No entanto, é necessário destacar a importância da regularização dos assentamentos precários. (Coutinho, 2010).

3.5 Questões relacionadas ao parcelamento do solo urbano

Para compreender a cidade e as dificuldades enfrentadas pelo administrador público, é preciso entender as relações existentes entre a disponibilidade de terras, a pobreza, o mercado de financiamento, a legislação formal e as espécies existentes de parcelamentos regulares, irregulares e clandestinos existentes que resultaram no tecido urbano atual.

Partindo-se da premissa de que uma parcela do tecido urbano é formada por assentamentos irregulares e clandestinos, faz-se necessário compreender as diversas situações que permitiram existir tais irregularidades e clandestinidades consolidadas na malha urbana, buscando identificar os mecanismos que funcionam como catalizadores das irregularidades urbanas e conhecer as ferramentas disponíveis para proporcionar a regularização do solo urbano que podem solucionar problemas que se arrastam há gerações..

Considerando que há ferramentas disponíveis para regularização do solo urbano, como, por exemplo, a Lei 13465/2017 – REURB, e que mesmo assim se perpetua no tempo a existência da clandestinidade, é de suma importância buscar entender as dificuldades dos municípios em aplicar a Lei da REURB, pois as prefeituras municipais são os principais atores com força administrativa, legal e financeira, suficiente para reverter o quadro atual, uma vez que a lei da REURB constitui-se, em muitos casos, como a única chance viável para as parcelas clandestinas e irregulares fazerem parte do rol de parcelamentos legalmente reconhecidos pela municipalidade e, dessa forma, adentrarem na cidade formal.

A incapacidade de o Estado gerir, fiscalizar e controlar os parcelamentos urbanos faz com que coexistam no mesmo perímetro urbano duas cidades, uma legalizada, protegida por registros públicos, e a outra, praticamente oculta sob os olhos dos tabeliães, cuja existência documental se comprova apenas com contratos particulares sem qualquer confirmação por parte do poder público e sem qualquer garantia ou acesso ao mercado imobiliário formal.

Segundo Maricato (2021), metade da população da cidade não tem acesso ao mercado imobiliário legal, é o rentismo fundiário imobiliário, é uma especulação, é o poder ligado ao patrimônio fundiário imobiliário que, na verdade, afasta os pobres.

As cidades brasileiras convivem com dois tipos predominantes de acesso à terra, o formal e o informal. O acesso formal origina-se na aquisição de um imóvel devidamente registrado e que seguiu todo o roteiro formal preestabelecido, ou seja, possui projeto aprovado, observou-se adequação ambiental, está de acordo em relação a sítios arqueológicos, foram verificados aspectos relacionados às áreas de risco e, em última análise, foi aprovado pelos órgãos competentes.

O acesso informal opera seguindo regras próprias, não se observando leis de parcelamento do solo ou qualquer regramento do estado sobre o tema. As situações de irregularidades são as mais diversas possíveis, havendo casos em que uma parcela perfeitamente registrada no oficial de imóveis é dividida em desacordo com a legislação, produzindo loteamentos irregulares, resultando que parcela regular do tecido urbano passa de forma imediata a se somar às demais áreas irregulares.

Há outros casos em que determinada área, que pode ser oriunda de remanescente brejoso, área de risco, mangue, praça pública sem uso, ou qualquer resto de terra imprestável aos olhos do capitalismo, passa a ser ocupada gradativamente por cidadãos que não possuem condição financeira de participar do mercado formal, mas que precisam como condição básica humana de um local para chamar de casa, e, independente de consentimento, regramento ou

assistência do poder público, adentram-se irregularmente em áreas de preservação ambiental, acarretando problemas tanto de ordem fundiária quanto de equilíbrio ambiental.

A população brasileira é marcada por características estruturais na sociedade, por pobreza e desigualdade que geraram relações precárias trabalhistas, de informalidade e baixos salários, levando parte significativa da população a acessar o mercado informal de terra e moradia nas cidades, por configurar como opção mais próxima da possibilidade de endividamento e renda dessa parcela (Cardoso, 2007).

O mercado informal constitui, em diversos casos, a única opção de acesso à moradia para as famílias de baixa renda, mesmo apresentando forte fragilidade jurídica e física dos loteamentos em questão (Baltrusis, 2005). Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades, o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado. (Maricato, 2013).

Para as famílias na base da pirâmide social não há solução viável para aquisição de imóvel, pois, por um lado, o mercado formal imobiliário exclui sumariamente loteamentos irregulares e clandestinos em razão da insegurança jurídica, e, por outro, não há como essas famílias comprovarem renda suficiente para demonstrar o pagamento das prestações, ou seja, honrar a garantia. Essa vulnerabilidade agrava a pobreza, pois obriga os pobres a pagarem muito caro pelo crédito que tomam e pela segurança de obtê-lo quando imprescindível. Abramovay (2004).

Do ponto de vista do agente financiador, essa característica se relaciona ao maior risco de inadimplência (ou risco de crédito) do tomador, seja pela insuficiência de renda, seja pela maior vulnerabilidade a que estão sujeitas as variáveis que influenciam a probabilidade de inadimplência, notadamente a relação entre o valor da prestação e a renda, a trajetória do emprego, inflação, entre outros Ferraz (2011).

Considerando, pois, o agravante da insegurança associada à pobreza, cumpre ainda destacar que o desenho de uma política pública voltada a esse público dependerá da distinção entre a pobreza, enquanto condição permanente e estrutural, ou da pobreza, enquanto condição temporária (Ferraz 2011).

A pobreza, que não permite pagar prestações elevadas, e a incapacidade de o mercado em fornecer lotes urbanos regulares a preços acessíveis para a classe de baixa renda proporcionaram condição ideal para a consolidação do mercado informal de loteamentos irregulares e clandestinos, que se dá quando há oferta de lotes irregulares e clandestinos, e o poder público, responsável por fiscalizar, omite-se da responsabilidade de impedir a ocupação

irregular. Tal omissão funciona como se fosse uma chancela, uma concordância tácita, um incentivo para se repetir o feito delituoso.

Maricato (1996) aponta que há negligência em relação à parcela informal da cidade, a administração pública e o saber técnico urbanístico estão programados para tratar apenas de uma fatia da cidade: a que pode pagar os preços do circuito oficial do mercado. Ignoram-se assim os direitos e necessidades da cidade real dos despossuídos.

Cabe destacar que a cidade informal é composta por parcelamentos com diversos níveis de irregularidades e até de ilegalidades, mas que nenhum deles atingiu o status jurídico perfeito do registro em cartório. Podemos dividir essa classe em dois grupos de parcelamentos, os loteamentos irregulares e os loteamentos clandestinos.

Guedes (2021), em artigo, aponta as principais diferenças: loteamento irregular é aquele que houve um primeiro passo para sua regularização, seja a entrada no projeto perante a prefeitura, ou a apresentação ao cartório de registro de imóveis competente, porém não foi concluído o processo por algum motivo, seja falta de alguma documentação ou desconformidade no projeto, com isso, não ocorreu o efetivo registro do loteamento. Já o loteamento clandestino é aquele que não foi apresentado nenhum projeto ou planta à prefeitura e o poder público não tem conhecimento oficial desse loteamento. Nesse loteamento, a execução não seguiu nenhum regramento, consulta ao poder público para sua regularização.

Independente da receita utilizada para se concretizar um parcelamento informal, podemos visualizar duas vertentes claras, a primeira, a clandestina, onde, sem qualquer ânimo de se lotear ou parcelar legalmente, há a ocupação de uma área sem valor econômico relevante por indivíduos que estabelecem moradia, mas que, de outra forma, não poderiam ter moradia, pois não possuem recursos financeiros suficientes para acessar o mercado formal imobiliário.

A outra vertente, os loteamentos irregulares, contém loteadores que buscam o retorno financeiro e adentram-se na atividade de parcelamento do solo com o objetivo de criar loteamento regular, mas que, em razão de diversos obstáculos intransponíveis, acabam por entregar lotes irregulares, que não podem ser registrados perante o oficial de imóveis competentes, em razão da não observância de critérios técnicos ou jurídicos.

Nesse represamento da burocracia são sepultados loteamentos irregulares inaptos ao registro, fazendo com que diversas famílias sejam arrastadas para dentro de um empreendimento sem reconhecimento municipal e sem título apto a registro. Tal situação é agravada pela inércia do poder público em fiscalizar e barrar o empreendimento e pelo desconhecimento do comprador sobre as irregularidades do imóvel recém-adquirido.

Os problemas são conhecidos de longa data. Em 1981, Gilberto Valente da Silva, em artigo publicado, já abordava os parcelamentos informais à luz da legislação então existente, classificando as irregularidades em dois grandes eixos: loteamentos tecnicamente irregulares e loteamentos juridicamente irregulares.

O loteamento é tecnicamente irregular se: a) executado sem aprovação da prefeitura municipal; b) executado sem aprovação da prefeitura municipal, mas em desacordo com o projeto; e c) executado de acordo com o projeto aprovado, mas sem obediência ao cronograma de obras, Silva (1981).

Do ponto de vista jurídico, o loteamento pode ser considerado irregular se não atender às formalidades legais referentes ao direito de propriedade, havendo casos concretos de loteamento cujos projetos e licenças estão aprovados nos órgãos competentes, mas que ainda assim não é possível registrar o empreendimento em razão de obstáculos jurídicos ligados à propriedade da gleba e direitos reais relacionados ao imóvel.

Apesar de a Lei 6.766/79 trazer estampado no artigo 37 que é proibido vender ou prometer vender um lote ou terreno que não esteja devidamente registrado, a comercialização clandestina ocorre em larga escala, pois a ausência de fiscalização e a certeza de impunidade funcionam como catalizadores.

Nessa esteira, Reani (2014) analisou 168 pedidos de regularização fundiária de loteamentos no município de Jundiaí, encontrando: loteamento implantados em desacordo com projeto aprovado; loteamentos sem projeto aprovado; loteamento em áreas de preservação ambiental; área mínima do lote inferior ao mínimo legal; loteamento com falta de infraestrutura exigida em lei; loteamentos com características urbanas em meio à zona rural; parcelamento em áreas de alta declividade; loteamento com ruas projetadas sem continuidade e em desacordo com largura. Apesar de ser problema pontual de município paulista, essa realidade se reflete na maioria dos municípios brasileiros.

Grostein (1987) sintetiza que “o problema não é, somente um problema técnico ou a falta de soluções técnicas ao longo da história do planejamento urbano na cidade, mas sim, em sua essência uma opção política”. Jeffrey Cohen (2012), ao estudar as relações envolvendo a tomada de decisão do poder público, categorizou três tipos de agendas: retórica, executiva e legislativa. A retórica guarda relação direta com os discursos, com as promessas de campanha, com o que precisa ser dito, mesmo que não seja imediatamente executado. A agenda executiva está intrinsicamente ligada ao poder de decisão efetivo.

No campo da regularização fundiária há muitas promessas e contradições. A municipalidade, por vezes, não regulariza um determinado loteamento por ser irregular ou

clandestino, mas executa pavimentação asfáltica dentro do mesmo loteamento, ou seja, executa despesa pública em logradouros que ela mesma não reconhece como parte formal da cidade, porém não legitima a propriedade dos moradores. A inércia do Poder Executivo municipal é tamanha que o Poder Judiciário tem compelido prefeituras a promover regularização urbana à base de sentenças, exemplo: STJ-RE 1843789-SC,

A solução desse problema passa necessariamente pela intervenção estatal, pois o mercado formal imobiliário não aplica recursos sem garantia legal e certeza de lucros. Maricato (1995) aponta que o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras. Grande parte das áreas urbanas ocupadas não existe nos cadastros municipais.

Como entender os processos que transformaram as cidades brasileiras em pequenas ilhas de moradia regular e adequada em meio ao mar de irregularidade e precariedade? Cardoso (2008). A precarização da moradia é sintoma da insuficiência de oferta de casas e terrenos por meio dos setores formais (mercado ou setor público). Segundo Cardoso (2008), os principais fatores estão ligados à disponibilidade de terras e à oferta de financiamento longo subsidiado. Glebas reservadas à especulação imobiliária encarecem a infraestrutura necessária para loteamentos adjacentes da mesma forma que legislação rica de parâmetros jurídicos e técnicos desnecessários.

Uma ampla política de urbanização, com forte investimento em energia, transportes, sistema viário, saneamento etc., poderá ter efeitos muito mais substantivos sobre o mercado de terra que políticas habitacionais específicas. Cardoso (2008)

Aplicando todas essas considerações ao campo da REURB, podemos afirmar que, apesar de fingir desconhecimento, há consciência municipal da situação, pois os loteamentos passíveis de regularização são aqueles consolidados ao longo do tempo, havendo exemplares localizados em áreas com infraestrutura completa e outros sem condições de habitabilidade, mas em geral, por se tratar de loteamentos antigos, a infraestrutura mínima necessária está implantada. Assim, como ninguém pode alegar desconhecimento da lei no momento de se fazer um parcelamento, a prefeitura também não tem como negar a existência dos loteamentos irregulares apenas porque não fiscalizou ou coibiu a implantação. Há necessidade de solução e a solução tem que ser negociada, pois não se passa um trator por cima de um bairro inteiro de famílias.

Maricato (2008) cita exemplo de ocupações de terras irregulares em Recife que, ao contrário do que se pode pensar, os conflitos dela resultantes raramente foram solucionados por meio de violência ilegal de proprietários ou da polícia, ou pela aplicação judicial do Código

Civil e da legislação pertinente. Na maioria dos casos, a solução foi negociada: dentro, fora, ou à margem da lei.

Voltando à REURB, por que há tanta resistência de se iniciar um processo de Regularização Fundiária Urbana para o qual já existe legislação federal autoaplicável, que não necessita, inclusive, de regulamentação municipal? A resolução desse problema favoreceria o cidadão diretamente envolvido, o cidadão da coletividade geral reflexamente envolvido, e beneficiaria também os políticos e gestores envolvidos, em razão do capital político gerado por tais ações. Ninguém sai perdendo com a REURB e ainda assim não acontece o casamento.

Os municípios agem lentamente, às vezes ignoram, mas conhecem a extensão do problema. A Confederação Nacional dos Municípios – CNM, em 2023, realizou pesquisa com 3.119 municípios brasileiros no intuito de identificar os principais obstáculos da administração municipal para executar a REURB. A principal dificuldade apontada por 59,8% das prefeituras foi a escassez de equipe técnica no quadro municipal para viabilizar as atividades essenciais que demandam procedimentos de regularização fundiária.

Constatou-se que o principal problema identificado talvez seja o de mais fácil solução, pois está relacionado ao quadro de pessoal e à falta de qualificação, podendo a solução ser impulsionada por realização de concurso público para arquitetos, engenheiros e advogados especialistas no tema, ou contratação de empresas para assessorar o processo, ou ainda promover capacitação do quadro de pessoal existente.

A pesquisa da CNM apontou ainda como outros problemas relevantes relacionados pelos municípios: a falta ou a desatualização de cadastros imobiliários e mecanismos para realizar; a falta de histórico ou registros municipais das ocupações informais para concretizar os levantamentos e subsidiar os diagnósticos, com 53,3% das respostas. Verificou-se que parcela significativa relata que os cadastros municipais e registros estão desatualizados ou não existem, ou seja, o gestor municipal decide baseado em informação incompleta, sem o devido conhecimento dos dados reais da cidade que ele próprio administra, indo ao encontro do que apontou Maricato (1995) quando afirmou que mais de 50% dos imóveis urbanos nas cidades médias são irregulares.

Podemos sintetizar, em relação à clandestinidade e irregularidade urbana, que há consciência estatal sobre a existência do problema, há instrumento legal robusto autoaplicável (Lei 13.465 - REURB) que viabilizaria a solução dos loteamentos irregulares, porém não há vontade política suficiente para pautar na agenda municipal a regularização urbana como uma prioridade, uma política pública de estado, resultando que o processo ocorre a passos lentos, quando ocorre.

4 OBJETIVOS

O objetivo da presente pesquisa é avaliar a política municipal de regularização fundiária urbana de praticada em Aracati, e na persecução desse objetivo foi necessário primeiro conhecer a realidade atual, que se deu através da identificação e levantamento da área de ocupação dos núcleos urbanos informais existentes, em especial, os que estão localizados fora do perímetro urbano. Faz-se necessário esclarecer, no entanto, que não é objetivo da presente pesquisa discorrer de forma pormenorizada sobre georreferenciamento e elaboração de mapas temáticos georreferenciados, pois a intenção foi utilizar as ferramentas de forma simples, aproveitando-se da formação acadêmica deste autor, como arquiteto e urbanista, e da especialização em Georreferenciamento, para executar um levantamento que permitisse de forma razoável identificar e quantificar a área de ocupação irregular para que se pudesse subsidiar as discussões acerca das ocupações irregulares.

Além do mapeamento das parcelas informais localizadas ao longo do território municipal, o conhecimento sobre a estrutura administrativa existente no município, e o levantamento das finanças públicas relacionadas aos investimentos na área do urbanismo são extremamente relevantes para saber como o município lida com o tema da regularização fundiária, e o grau de importância política dispensada ao assunto. O estudo das fontes de receitas ligadas ao cadastro municipal tem objetiva aferir a eficiência do processo cadastral e a capacidade na geração de recursos públicos primários.

4.1 Objetivo Geral

Avaliar a política de regularização fundiária urbana praticada em Aracati.

4.2 Objetivos Específicos

- Elaborar um mapeamento dos núcleos urbanos informais do município de Aracati, apresentando um Quadro com a situação atual.
- Identificar em mapa a área urbana reconhecida em lei e os núcleos informais existentes dentro e fora do perímetro urbano.
- Identificar a estrutura institucional utilizada no enfrentamento das irregularidades fundiárias.

5 METODOLOGIA

Foi realizada inicialmente uma pesquisa documental na base cartográfica estadual e nos arquivos municipais para obtenção de mapas do município para possibilitar o mapeamento dos núcleos urbanos informais. O levantamento das parcelas foi executado utilizando-se do Mapa Topográfico do IPECE sobreposto a imagens de satélite disponíveis na plataforma do Google Earth de forma a possibilitar o levantamento dos parcelamentos existentes através da vetorização dos perímetros do bairros regulares e irregulares que compõem a malha urbana, de forma que o resultado permitiu comparação temporal da evolução da ocupação através da verificação das séries históricas de imagens de alta resolução disponíveis no Google.

Conforme Spadini (2023), Georreferenciamento é o processo de atribuir coordenadas geográficas a objetos ou dados vinculando essas informações a um sistema de coordenadas. Conforme cartilha de digitalização vetorial do governo federal, a digitalização vetorial é um procedimento realizado que visa converter a representação matricial em uma representação vetorial, no intuito de adquirir as coordenadas dos vértices dos vetores correspondentes às feições geográficas constantes da imagem, por exemplo, uma estrada e representada por uma linha que é digitalizada sobre toda extensão da estrada identificada na imagem.

Inicialmente, lançou-se mão da pesquisa bibliográfica e documental para localização de mapas e documento com informações brutas no sentido de possibilitar digitalização, análise e vetorização de dados através de software específico. A coleta de informações nas repartições públicas foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, que permite um roteiro previamente estabelecido, mas com certa flexibilidade no momento da entrevista com os gestores públicos, pois, a depender das informações apresentadas, podem surgir novas perguntas, que geram novas perguntas e assim sucessivamente. Conforme Rodrigues (2007), no decorrer dos trabalhos, podem surgir novos questionamentos. Assim, desta perspectiva, quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação.

A identificação das parcelas foi realizada através da análise de imagens de satélites de alta resolução, de modo que, através do desenho de vetores sobrepostos às imagens, foi possível delimitar os perímetros ocupados por núcleos urbanos informais por meio do método digitalização manual e da vetorização das imagens previamente selecionadas.

Optou-se por utilizar as imagens georreferenciadas disponíveis no aplicativo Google Earth Pro, mesmo considerando os deslocamentos e divergências posicionais das coordenadas, pois além de serem gratuitas, os erros de área e de distância dos vetores digitalizados sobre as imagens possuem erro médio inferior a 5%, sendo que Lopes (2019) ao analisar para fins de

validação da imagem encontrou erro médio da área de 3,54% e de perímetro de 1,39%, atendendo perfeitamente o objetivo da presente pesquisa, que é conhecer de forma razoável a área das ocupações, não havendo relevância se estão as figuras deslocadas alguns metros para a esquerda ou direita.

Segundo Lopes (2019). Apesar da média do deslocamento das coordenadas possuir um valor expressivo (14,73 m), o desvio padrão da amostra é relativamente pequeno (2,23 m) se comparado com a média, demonstrando que o deslocamento no registro da imagem contida no Google Earth segue uma tendência de deslocamento sistemática para todos os pontos amostrados, tendendo para um mesmo sentido Lopes (2019).

Nessa linha, um campo de futebol com os contornos de perímetro levantados diretamente no aplicativo Google Earth poderia ter deslocamento de 15m da verdadeira posição real, mas teria área semelhante à área levantada in loco. De forma ilustrativa, seria como uma folha de papel sendo movimentada sobre uma mesa, sendo que a cada movimentação, as coordenadas dos vértices da folha se alterariam, mas área permaneceria semelhante.

Lopes (2019) sustenta que a avaliação geométrica demonstrou resultados expressivos nas três avaliações realizadas (ponto, linha e área), apontando valores que indicam a fidelidade geométrica da imagem do Google Earth em comparação ao mapeamento. Nessa mesma linha, em trabalho parecido, ao analisar imagens Google, Silva (2016), aponta que de acordo com os testes estatísticos, as médias das áreas encontradas entre as imagens foi semelhante com 95% de probabilidade.

Verifica-se que para os fins limitados da presente pesquisa é possível a utilizar as imagens Google Earth para a digitalização de vetores de polígonos de áreas com uma razoável certeza, no entanto, caso o município decida conhecer a extensão exata do problema das ocupações irregulares faz-se necessário a implantação de uma base cartográfica com pontos de controle para o registro e georreferenciamento das imagens conforme as coordenadas exatas extraídas em solo.

De posse das imagens de alta precisão selecionadas, o passo seguinte foi a elaboração de mapas temáticos identificando e comparando um específico Núcleo Urbano em datas diferentes, de forma que foi possível comparar a evolução da área ocupada entre as duas datas. O trabalho foi realizado através de softwares específicos para tratamento da imagem e desenho de vetores, como é o caso do Trimble Business Center e do Auto Cad Mapping, de maneira que as etapas cumpridas foram as seguintes:

- a) identificação e georreferenciamento das imagens selecionadas;

- b) identificação das parcelas através da digitalização de vetores sobrepostos à imagem georreferenciada;
- c) elaboração de mapas temáticos contendo as feições levantadas sobrepostas à imagem georreferenciada.

Tais etapas foram executadas para subsidiar a avaliação da política municipal de regularização fundiária urbana, objetivo principal desta pesquisa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais buscando identificar como acontece o processo de regularização fundiária no município. Verificou-se *in loco* a estrutura física, quadro técnico de pessoal e dados gerais do cadastro mobiliário municipal.

A metodologia utilizada na avaliação da política pública de regularização fundiária urbana praticada no município obedeceu aos conceitos do método lógico que, em síntese, Segundo Brasil (2018), constitui-se na aferição da política através dos componentes necessários à implantação das atividades desenvolvidas, dos resultados observados em curto prazo e dos impactos verificados em longo prazo.

Conforme Brasil (2018), podem ser considerados como insumo os recursos físicos, como o prédio disponibilizado, a organização institucional e a autonomia do órgão responsável, o quadro de pessoal técnico envolvido na política e os recursos financeiros reservados via orçamento para o tema. Poderia ser exemplo de impacto de curto prazo a regularização de uma determinada parcela informal, enquanto que a melhoria da renda e do bem-estar econômico de uma determinada região pode ser atribuída a impactos de longo prazo da política avaliada.

Almeida (2022), no âmbito de pesquisa realizada para avaliação do programa Papel Passado, do governo federal, defende a avaliação dos seguintes componentes: a existência de legislação de parcelamento do solo, de um órgão municipal incumbido de aprovar novos parcelamentos do solo urbano e os dados espaciais disponíveis para a gestão do território.

Em relação à situação fática de Aracati, a demanda identificada é composta pelos indivíduos possuidores de unidades imobiliárias localizadas nos núcleos urbanos informais mapeados, cuja posse seja mansa e pacífica e esteja consolidada há vários anos, mas que não possuem titulação do imóvel.

Considerando a demanda existente, os componentes de avaliação defendidos por Almeida (2022) e os conceitos da avaliação de políticas públicas pelo método lógico, aferiu-se que os principais componentes existentes, que podem ser utilizados em processos de regularização fundiária urbana de parcelas informais, nos moldes da lei da REURB, são:

- 1 Valor da dotação orçamentária destinada para funções de habitação, saneamento e urbanismo.
- 2 Composição do quadro técnico de servidores efetivos responsáveis pela gestão territorial.
- 3 Estrutura administrativa responsável pela gestão territorial.
- 4 Legislação municipal.
- 5 Cartografia utilizada no município.
- 6 Cadastro Imobiliário Municipal e impostos municipais.

Em relação a cada tópico avaliado, foi atribuído valor de pontuação de 1 a 4, seguindo os seguintes critérios: Inexistente, não atende, atende parcialmente e atende satisfatoriamente.

Tabela 1 - Critérios de avaliação

VALOR	Critério
1	INEXISTENTE
2	NÃO ATENDE
3	ATENDE PARCIALMENTE
4	ATENDE SATISFATÓRIAMENTE

Cada tópico foi avaliado em duas etapas, sendo que, na primeira, observamos a situação fática encontrada comparada com uma situação considerada suficiente para implementar a regularização fundiária urbana de núcleos, ou seja, verificar a capacidade de cada componente de contribuir para promover a regularização de parcelamentos informais nos moldes da Lei 13465/2017, que exige recursos para se cumprir as seguintes etapas:

Cartilha da REURB – Ministério das Cidades

passo a passo da REURB-S

3.1 - Diagnóstico do Núcleo e definição de modalidade

3.2 - Etapa de Notificações

3.3 - Projeto de Regularização Fundiária (Projeto de Regularização Fundiária Urbana)

3.4 - Cadastramentos necessários

3.5 - Aprovação da REURB

A segunda etapa de avaliação foi aferir a situação fática encontrada em relação aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária urbana, ou seja, avaliar se a

estrutura encontrada está de alguma forma viabilizando a regularização fundiária urbana no âmbito municipal.

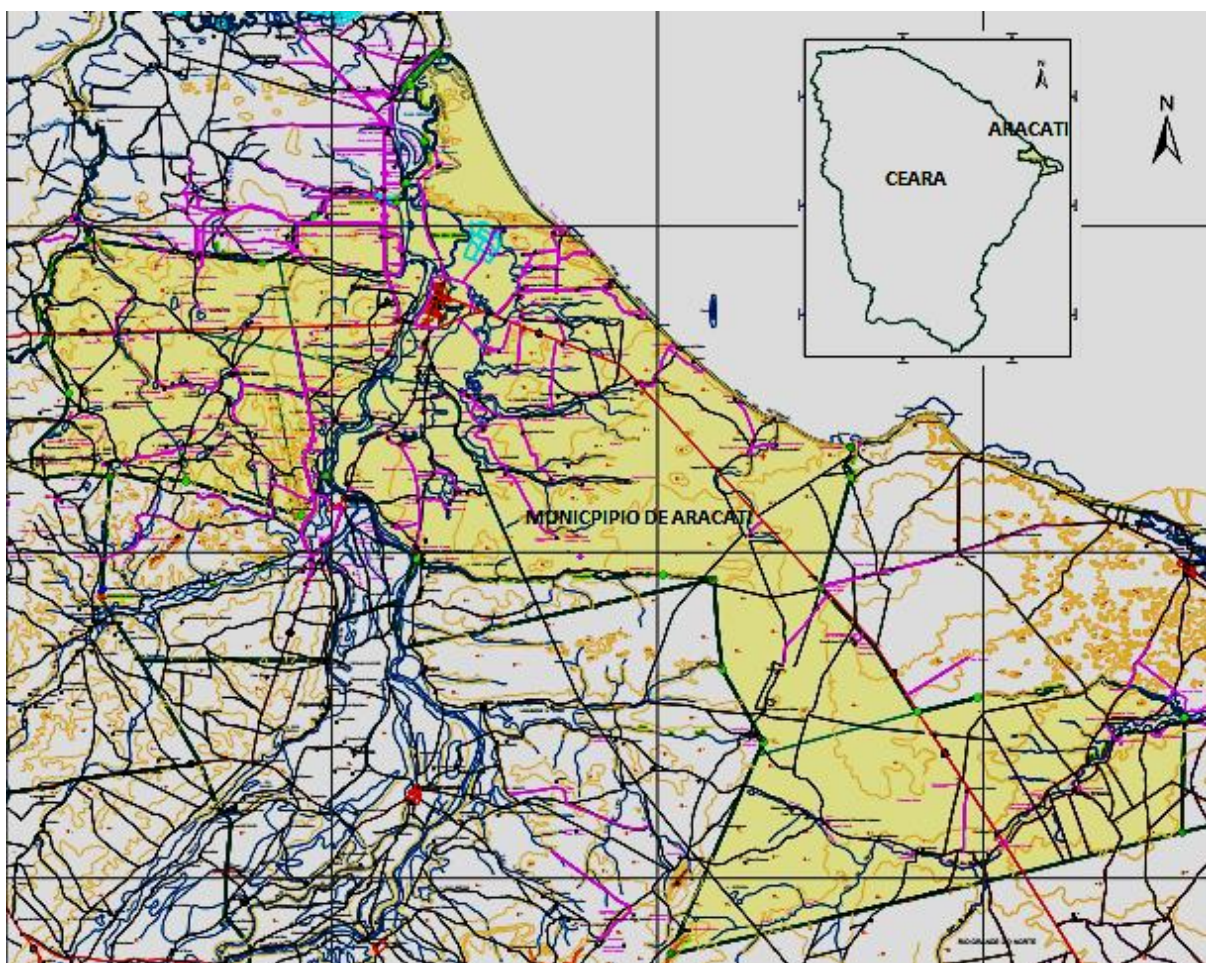
Nesse sentido, a pesquisa em tela analisou os mecanismos municipais existentes para o enfrentamento da irregularidade fundiária territorial municipal, com o intuito de demonstrar se a estrutura existente comporta, no âmbito municipal, implementar e aplicar a lei da REURB, sendo que foram examinados aspectos relacionados à legislação, recursos aplicados, capacidade técnica e administrativa, de forma a permitir cumprir o objetivo principal desta tese, qual seja, avaliar a regularização fundiária urbana praticadas em Aracati.

Para se conhecer a realidade atual e visualizar o cenário existente, fez-se necessário primeiramente identificar e mapear os núcleos urbanos informais existentes no território municipal, conhecer como ocorreu a evolução, e perceber, ao menos em relação aos núcleos informais maiores, as principais características, inclusive quantificando o acréscimo da área ocupada, traduzindo-se em um dos objetivos específicos do presente trabalho. A identificação dos núcleos informais que se localizam fora da área reconhecida legalmente como urbana, e o conhecimento da estrutura organizacional municipal de enfrentamento das irregularidades fundiárias fazem parte dos demais objetivos específicos.

6 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O município, *locus* do presente estudo, está localizado no litoral leste do estado do Ceará, abrigando aproximadamente setenta e cinco mil habitantes, que, segundo dados do IBGE-2022, é o município mais populoso do Vale do Jaguaribe, ocupando a décima quarta posição estadual de produto interno bruto.

Figura 1 - Estado do Ceará, destacado Aracati



Fonte: IPECE-CE

Conforme o Instituto do Patrimônio Histórico (IPHAN), o embrião do que é hoje o município de Aracati começou com a expedição militar objetivando expulsar franceses que se instalaram no Maranhão, resultando que, em 1603, foi construído o Fortim de São Lourenço, localizado hoje no município de Fortim – CE, mas que, à época, era território de Aracati. Com o passar dos anos, as águas mansas e navegáveis do Rio Jaguaribe possibilitaram a expansão do comércio local, atraindo comerciantes de origem portuguesa, paraibanos e pernambucanos.

A vila tornou-se polo de exportação de produtos agropecuários, principalmente de gado e peles, possibilitando aos fazendeiros a ligação com outros centros urbanos, inclusive com outros países, passando a atrair mais moradores, de forma que espontaneamente a vila foi crescendo. Segundo Souza (1985), o principal destino dos produtos agropecuários do Vale do Jaguaribe era Pernambuco, que era responsável também por indiretamente fazer chegar os produtos de Portugal e restante da Europa em Aracati.

Nesse sentido, Barbosa, (2004) compartilha que a cidade de Aracati se consolidou, no final do século XVII e início do século XVIII, como um pequeno Arraial, formado de forasteiros advindos de outras províncias, cujo projeto colonizador é impulsionado, quando esses audazes aventureiros descobrem as riquezas naturais da terra jaguaribana, propícias à criação do gado

Em 1842, Aracati passou da condição de vila à condição de cidade e, nesse período, a cidade era composta principalmente por três ruas paralelas ao Rio Jaguaribe, mas que, em razão da influência do modelo então existente de copiar características de cidades europeias, sendo que os edifícios seguiram diversos estilos arquitetônicos, como, por exemplo, arquitetura colonial com aspectos do clássico e neoclássico nas fachadas.

6.1 Evolução urbanística do centro velho de Aracati

Na mesma linha de outras cidades brasileiras da época, Aracati seguiu ideias de desenvolvimento inspiradas nos centros urbanos europeus, tendo sido implantados elementos da arquitetura colonial, com traços do neoclássico, em fachadas, colacionando trecho da obra de Nestor Goulart Reis Filho (1970), as cidades do Brasil Colônia caracterizava-se por um padrão uniforme de número de pavimentos, fenestração, área e gabarito, muitas vezes definidos a partir das Cartas Régias ou posturas municipais, de modo a garantir uma aparência portuguesa às vilas e cidades brasileiras. A planta baixa estreita e alongada das habitações permitia aberturas para iluminação natural apenas nos cômodos contíguos à rua e naqueles localizados ao fundo, entre os quais eram localizadas as alcovas, e um corredor, central ou lateral, para circulação entre os ambientes.

Nesse sentido, a primeira regra urbanística implementada em Aracati foi a de que as construções deveriam seguir o alinhamento das ruas e, seguindo tal orientação, os prédios das Ruas Coronel Alexandrino e Rua Coronel Alexanzito foram executados, resultando no patrimônio histórico atualmente tombado, que é composto por uma série de construções públicas e casarões antigos

Verificou-se em Aracati o modelo descrito por Botega (2008), sendo que a política urbana que se implementou, a partir deste momento e ao longo de toda a República Velha, era voltada para a manutenção do modelo agrário-exportador e intimamente ligada à política do Encilhamento. A ordem da política urbana da República Velha era o embelezamento com fim de atrair o investidor estrangeiro.

Conforme Barbosa (2004), no século XVIII, A Vila de Santa Cruz do Aracati tornou-se a mais populosa, a mais civilizada da capitania do Ceará, e, nesse momento, a tríade Estado/Igreja/Câmara Municipal são os principais reguladores do uso e ocupação do espaço urbano, bem como outras práticas cotidianas dos grupos sociais.

Reis Filho (1968), citado por Barbosa, esclarece que o papel da Igreja Católica não se restringia a regulamentar questões religiosas, mas estendia-se a questões de uso e ocupação da cidade, sendo que uma parcela da arquitetura urbana próxima a 20% do total poderia ser atribuída à Igreja Católica.

Nessa época, a população foi fixando-se principalmente em razão das atividades voltadas ao beneficiamento da carne bovina, sendo que havia um ciclo definido em que os fazendeiros criadores de gado traziam os animais para abate e a carne era transformada em charque, processo de tratamento pelo qual a carne fresca recebe sal marinho e permanece uma quantidade de tempo ao sol de forma a possibilitar à carne uma maior durabilidade para aguentar longos dias de transporte sem perder a qualidade alimentar.

Ao lado dos charqueadores, os fazendeiros e comerciantes movimentavam o pujante comércio de Aracati e, segundo Souza (2004), a riqueza individual era expressa nas respectivas moradias, uma vez que a fachada refletia a riqueza do proprietário. A casa que apresentava “beira, bica e sub-beira” indicava que era um proprietário de posses. Quem não tinha “eira nem beira” era um morador desafortunado.

Nesse período de opulência e expansão territorial, o principal documento que normatizava as relações entre imóveis particulares, públicos e ruas era a Carta Régia oriunda de Portugal, que determinou a instalação da Vila de Santa Cruz do Aracati, que estabelecia regras urbanísticas para execução das praças públicas, construção das casas e larguras mínimas de vias públicas, dentre outros. O documento funcionava como uma espécie de código de obras e posturas do período, e era seguido á risca pelos proprietários e empreendedores, de forma a resultar nos casarões alinhados e com arquitetura harmoniosa conforme se constata ao longo da Rua Grande, hoje denominada Coronel Alexanzito, fazendo parte do acervo histórico tombado pelo IPHAN. As principais regras do referido documento estão relacionadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Regras urbanas antigas de Aracati

Uma face da vila deveria ser voltada para o longo do Rio Jaguaribe
Que primeiro deveria ser demarcada a praça principal de tal forma que não pareça acanhada.
Que no meio da praça seja levantado o Pelourinho (local de execuções de punições públicas)
Que os edifícios públicos Câmara e Cadeia sejam dispostos em volta da praça
Que as ruas não tenham menos de 20 braças de largura (aproximadamente 35 metros)
Que a casa dos habitantes pelo exterior há de ser todas iguais, atendendo à formosura do aspecto público
Que a nova vila se situe ao lado do povoado existente de forma a respeitar as edificações já instaladas, mas que, em caso de demolição das casas antigas do povoado, a nova casa obedeça às regras da nova vila, inclusive no alinhamento público e aspecto das casas.
Que em caso de no rio ocorrerem inundações periódicas seria mais acertado destinar ruas públicas nas suas margens a fim de diminuir a inundação de edifícios

Fonte: IPHAN

Constata-se que a implantação do centro histórico de Aracati se deu de forma planejada (Figura 2), seguindo as orientações urbanísticas exaradas através do Parecer do Conselho Ultramarino, datado de 12/12/1746, que estabeleceu regras urbanísticas para a implantação e desenvolvimento da vila (ver Quadro 1). O referido documento regulamentou inclusive o direito adquirido às construções executadas anteriormente à vigência da nova regra urbanística, permitindo aos edifícios já existentes coexistir junto aos edifícios novos e nova estrutura viária da vila recém-fundada, prevendo, no entanto, que, em caso de demolição ou ruína dos edifícios irregulares, as novas construções que lhe sucederiam deveriam se adequar integralmente às regras da nova vila. A Figura 2, a seguir, faz uma comparação entre o traçado antigo e o traçado atual existente no centro de Aracati.

Figura 3 –Casarões de Aracati



Fonte: Fotografias tirada pelo autor

Ao que tudo indica a fiscalização urbanística da época da implantação da Vila de Aracati até a conclusão dos edifícios históricos tombados pelo IPHAN funcionou efetivamente, pois resultou em uma parcela da cidade esteticamente harmoniosa e com vias públicas preservadas.

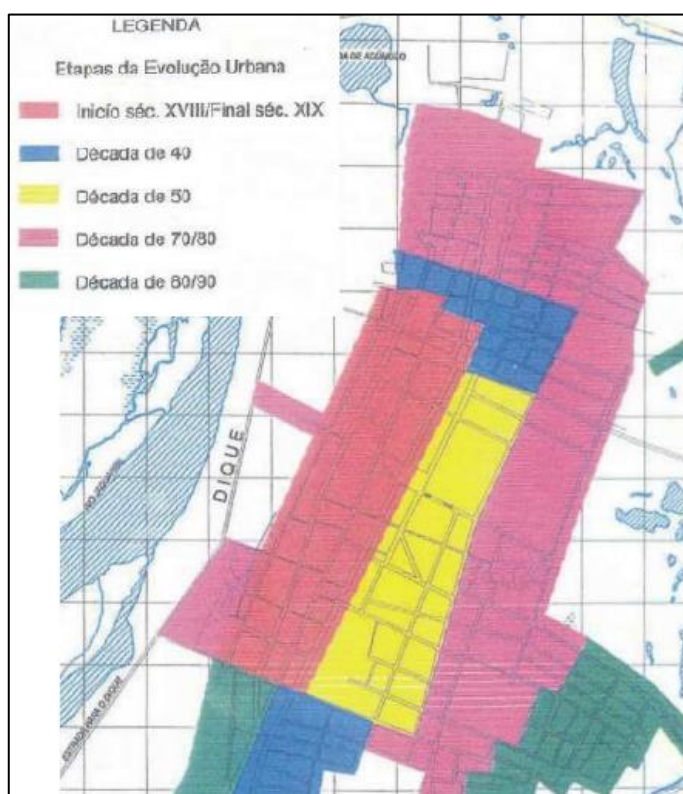
No entanto, mesmo em relação ao sítio histórico da cidade, Barbosa (2004) comenta que Aracati não é apenas uma vitrine do passado. Por trás dessa materialidade existe um movimento, uma dinâmica da sociedade atual que dá vida aos monumentos tombados, aos templos religiosos, aos casarões etc. Algumas dessas formas (“objetos”) permanecem as mesmas, outras foram descaracterizadas, mudaram-se as funções (sejam funções econômicas, políticas, religiosas etc).

Faz-se necessário destacar que a principal que a Rua Grande é a detentora dos principais exemplares arquitetônicos tombados que hoje abrigam clínicas e escolas, e nessa via, calçada com paralelepípedos, atualmente é proibido trafegar com caminhões e veículos pesados, no entanto é palco das principais festas percurso obrigatório dos desfiles de escolas e procissões religiosas.

7 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS NÚCLEOS URBANOS DE ARACATI

O aumento da população urbana implicou no surgimento de novos bairros e, apesar da preservação de boa parte do traçado urbano antigo e dos edifícios do sítio histórico tombados pelo IPHAN, a urbanização que se sucedeu em Aracati no entorno do centro e distritos municipais, desde o século XIX até os dias atuais, não foi diferente dos principais centros urbanos brasileiros, pois se deu no sentido do crescimento espontâneo e desordenado, caracterizado pelo adensamento populacional e ausência de planejamento e estatal, resultando que, até o final da década de 90, o traçado urbano atual já estava consolidado com todos os acertos e desacertos urbanísticos perpetuados ao longo dos anos, conforme evolução demonstrada na Figura 4.

Figura 4 - Evolução Urbana de Aracati



Fonte: PDDU – Secretaria das Cidades - CE

A expansão do entorno do centro histórico da cidade ocorreu de forma espontânea, ocupando as parcelas de terras disponíveis entre o Rio Jaguaribe e as áreas costumeiramente inundadas, mas sem uma gerência estatal. Conforme Figura 5 O município é constituído por uma planície e a urbanização espontaneamente foi ocupando os locais mais altos de terra.

Figura 5 - Topografia plana de Aracati



Fonte: topographic-map.com

Bentes (2016) sustenta que no modelo de urbanização “espontânea”, presente em áreas de ação indireta do Estado, com apropriação privada das terras por empresas de grupos econômicos ou fazendeiros individuais, prevalecem relações de trabalho assalariado combinado e renda da terra.

Conforme a prefeitura de Aracati, a economia conta com sua base na agricultura, no cultivo do caju, coco-da-baía, cana-de-açúcar, mandioca, milho, feijão e carcinicultura (criação de camarões em cativeiro), o que, de certa forma, explica a existência de vários distritos que estão localizados em zona rural ou de praia e que abrigam parcela considerável da população. Oficialmente a divisão política é composta pelos seguintes distritos: Aracati, Barreiras dos Vianas, Cabreiro, Córrego dos Fernandes, Jirau, Mata Fresca e Santa Teresa.

Além da divisão por distritos, o município é subdividido em bairros que funcionam como verdadeiros polos urbanos, pois, em muitos casos, estão distantes mais de 30 km do núcleo urbano sede, vejamos alguns exemplos no Quadro 3:

Quadro 3- Distância dos Núcleos Urbanos ao Centro de Aracati

Canoa Quebrada	12,3 km
Lagoa do Mato	18,6 km
Quixaba	15,2 km
Cabreiro	16,1 km
Baixio	10,1 km
Córrego dos Fernandes	14,1 km
Córrego do Retiro	14,8 km
Cacimba Funda, Mata Fresca	49 km

Fonte: Autor

Essa formação espalhada composta por diversos núcleos urbanos distantes possibilitou a expansão do território desses núcleos de forma espontânea, com intervenção urbana municipal mínima, possivelmente em razão de a distância dificultar a prestação de serviços públicos. Há núcleos urbanos tão antigos quanto Aracati, dos quais citamos, como exemplo, o Cumbe, que consta descrito em um Mapa do Porto e Vila de Aracati do ano de 1813 e, segundo Barbosa (2004), há registros de textos que mencionam o povoado do Cumbe em 1859 (fig 6).

Figura 6 - Planta antiga da Vila de Aracati



Fonte: Mapoteca do Itamarati, 1813 apud REIS Filho, 2000.

Moreira (2018), citando (Corrêa, 1994), sustenta que os centros comerciais e os serviços públicos e privados normalmente ficam localizados na área central, acompanhados das áreas residenciais das elites e as áreas de lazer; as áreas secundárias ficam mais distantes do centro e, geralmente, são destinadas às classes menos favorecidas. Mesmo com essa fragmentação, os locais permanecem articulados, já que neles ocorrem diversos fluxos, como de pessoas, mercadorias, entre outros, fazendo com que permaneça um vínculo entre todas as localidades.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao se deparar com o caso concreto das unidades imobiliárias dispostas em áreas de risco, distantes, clandestinas, ou seja, na dificuldade de se estabelecer uma metodologia para quantificar tais domicílios, houve por bem denominá-los como Aglomerados Subnormais – AGNS todas as áreas conhecidas como favelas, comunidades, vilas, loteamentos, grotas, palafitas, entre outras, ou seja, de uma forma abrangente estão agrupados em um único termo os mais variados parcelamentos clandestinos.

Por sua vez, a Lei 13465/2017 trouxe a denominação de núcleo urbano informal àquele clandestino, irregular, ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes. Vejamos a classificações da referida norma.

Lei 13465/2017

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

Em relação à classificação trazida pela Lei 13465/2017 da REURB chama atenção o fato de que 'deve ser caracterizado como núcleo urbano mesmo aquele aglomerado estabelecido em área rural, desde que a fração do parcelamento das unidades imobiliárias seja inferior ao mínimo estabelecido pela lei de cadastro rural (Lei 5.868/1972), ou seja, se o núcleo for formado por unidades imobiliárias com área inferior ao módulo rural mínimo, é núcleo urbano, ainda que localizado em área rural.

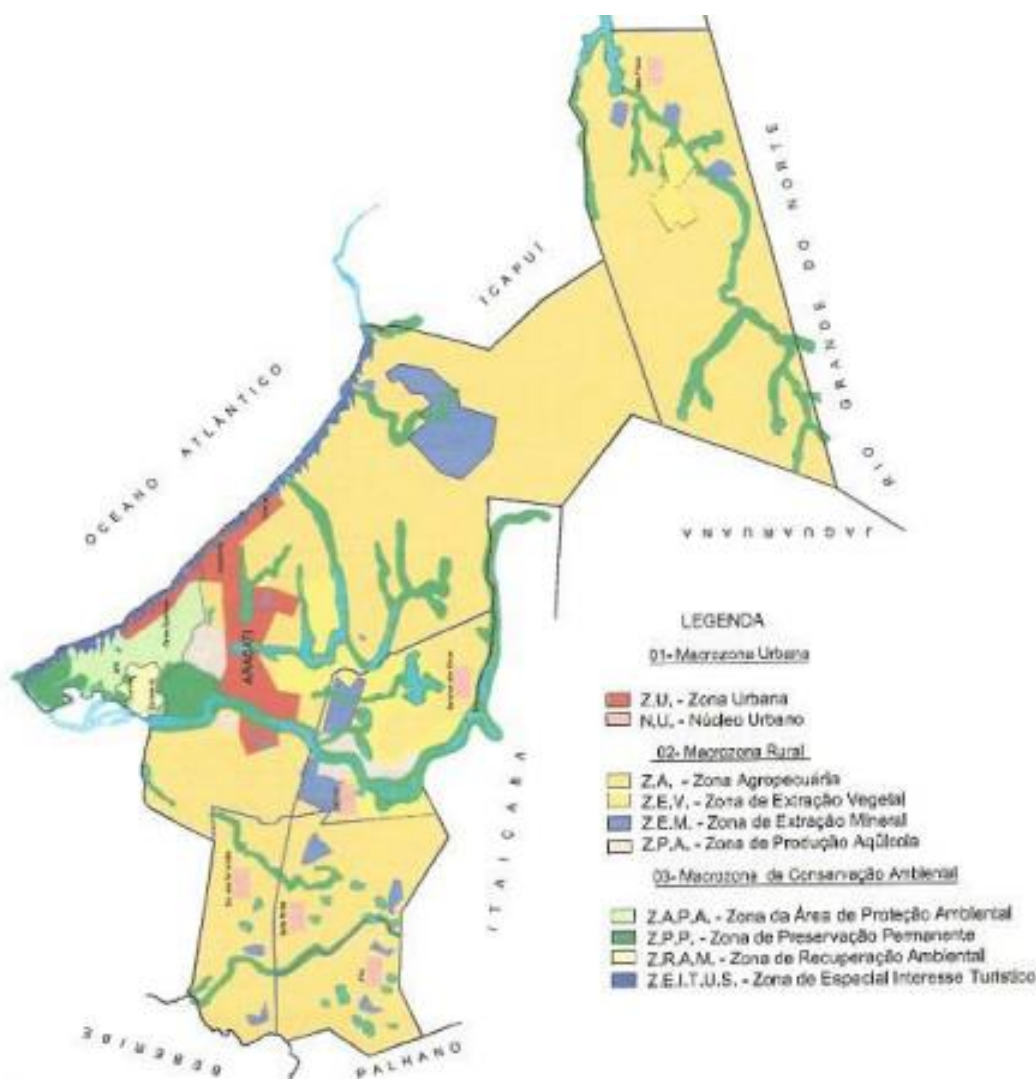
Nessa linha, Feitosa (2022), ao estudar Almeida (2018), denomina distrito ou povoado aquele que se caracteriza por assentamentos isolados e afastados da mancha urbana, sem contiguidade às redes de infraestrutura do município.

Nessa esteira, os assentamentos urbanos afastados da mancha urbana de Aracati são classificados, segundo Almeida (2018), em povoados e distritos, e, conforme o IBGE, em Aglomerados Subnormais – AGNS. Já a Lei 13465/2017, no entanto, segundo a Lei da REURB, a classificação que mais se assemelha às características de tais assentamentos seria a denominação de Núcleos Urbanos Informais Consolidados – NUI, pois os diversos povoados isolados do município possuem unidades imobiliárias e organização viária semelhante à periferia de Aracati, haja vista as unidades agrupadas estarem localizadas em área considerada rural pelo Plano Diretor, mas não possuem área suficiente para ser consideradas rural. São dotadas de serviços públicos disponibilizados aos centros urbanos, como, por exemplo, escolas,

postos de saúde, creches etc, , mas não possuem registros imobiliários, sendo que a maioria dos assentamentos não possui unidades inscritas no cadastro imobiliário municipal, ou seja, não contribui com o Imposto Territorial Urbano – IPTU.

Segundo a classificação municipal estabelecida na Lei Complementar Municipal 01/2009 - Plano Diretor de Aracati, o município é subdividido em duas grandes classificações, sendo elas a Macrozona Urbana e Macrozona Rural, delimitando o que é considerado urbano e o que é considerado rural. Em seguida, a macrozona rural está subdividida em zonas agropecuárias e de extração, e outras de características rurais. em relação à macrozona urbana, está subdividida em zona urbana e núcleo urbano, sendo que a zona urbana delimita a região afeta ao centro e periferia da cidade, enquanto o núcleo urbano delimita os assentamentos dispersos em todo o território municipal que estão separados da zona urbana, conforme representado na Figura 7. Vejamos o mapa municipal.

Figura 7 - Zonas Urbanas e Rurais de Aracati



Fonte: Lei Complementar 01/2009 – Aracati.

As áreas destacadas na Figura 7 em rosa claro representam os núcleos urbanos informais, que são reconhecidos pela municipalidade, no entanto, desde já, defendemos que os números de núcleos urbanos informais excedem sobremaneira os seis núcleos identificados no mapa. Considerando que o tema do presente trabalho está afeto à regularização fundiária urbana, compreender de forma pormenorizada a evolução dos núcleos urbanos informais de Aracati constitui-se numa das tarefas da presente pesquisa e que tal etapa foi realizada através da análise de imagens de satélites de alta resolução disponibilizadas pelo Google, que foram georreferenciadas pelo autor, de forma a possibilitar a digitalização de vetores de perímetro diretamente sobre as imagens de modo a representar as ocupações, possibilitando extrair medidas e áreas.

7.1 Zona Urbana e Zona Rural em Aracati

O município de Aracati reconhece formalmente como zona urbana o perímetro composto pelo Centro Histórico, com os bairros adjacentes, algumas praias, e os núcleos urbanos apontados no mapa, ainda que estejam localizados distantes do centro. Conforme a localização do mapa, a denominação dos núcleos urbanos localizados na área rural do município, mas que são reconhecidos como urbano, são: Aracati, Barreiras dos Vianas, Cabreiro, Córrego dos Fernandes, Jirau, Mata Fresca e Santa Teresa.

A definição do que é urbano ou rural através de uma lei de zoneamento não é tarefa fácil. Bomtempo (2022), pesquisadora do IPEA, sustenta que há núcleos que, apesar do crescimento e as características atuais urbanas, pode prevalecer o entendimento do núcleo como de uso do solo e atividades predominantemente rurais, para os quais, nessa interpretação, não se aplicariam fundamentos que pudessem subsidiar a transformação de zona rural para zona urbana, pelo instrumento legal do zoneamento. Bomtempo (2022) complementa que, em muitos casos, trata-se de núcleos cujas atividades eram complementares às áreas rurais nas suas proximidades, como pequenos comércios e serviços, residência de mão de obra local, entre outros.

Freitas (2022) defende que o reconhecimento de características urbanas em porções isoladas do território pode trazer dificuldades para classificar quais núcleos urbanos informais podem ser considerados como isolados. O conjunto de aspectos capazes de identificá-los como urbanos está bastante associado às características de cada município e varia entre as diferentes regiões brasileiras.

A questão é tecnicamente complexa e ao mesmo tempo política, sendo que o fator preponderante é a decisão política de se enfrentar o tema e elaborar estudo técnico detalhado de maneira a conhecer a realidade fática e atender à maioria da população envolvida, inclusive aos anseios tributários do município, no sentido de subsidiar uma lei de ordenamento territorial adequado, no entanto nem sempre se chega a um consenso, pois há diversos atores envolvidos: ausência de equipe técnica; moradores que necessitam da titulação da unidade imobiliária; moradores contra por questões previdenciárias e de IPTU; desgaste ou aumento de capital político em razão de não haver consenso; custo do projeto; crescimento da infraestrutura urbana; aumento do custo de serviços públicos permanentes, dentre outros.

Em entrevista com um vereador local, foi informado que uma parcela dos moradores dos núcleos rurais vê com apreensão a possibilidade de o município reconhecer tais núcleos como urbanos, pois uma das consequências seria a sujeição ao IPTU. Além da questão tributária sensível, há preocupação também em relação aos direitos previdenciários, uma vez que os moradores sustentam que a mudança de cadastro de rural para urbano dificultaria as questões de aposentadoria como trabalhador rural.

Ao se deparar com o tema, Chaer (2022) sustenta que, uma vez identificados os núcleos urbanos informais, outra questão que se coloca é quanto ao tratamento dado aos NUIs isolados no território e quais os critérios para inseri-los em programas de regularização fundiária.

O que é considerado urbano em Aracati para fins de permissão de instalação de loteamentos regulares é o perímetro urbano definido em lei e não a realidade fática dos núcleos urbanos, de forma que há loteamentos totalmente regulares distantes da mancha urbana, que, por meio da edição de uma lei municipal específica, foram guindados ao status de loteamento urbano regular com todos os direitos inerentes à propriedade, enquanto há vilas inteiras localizadas em áreas rurais, que não estão nem delimitadas como núcleos urbanos pelo município, nem podem ser classificadas como rurais, ou seja, há núcleos urbanos informais inteiros cujos detentores não possuem titulação das unidades.

Albuquerque (2017) aponta que a definição de imóvel rural conferida pelo Direito Agrário não é a mesma do Direito Civil. Pela ótica agrarista, a destinação que se dá ao imóvel ou à atividade nele exercida configura o principal elemento caracterizador do imóvel rural, e não sua localização, a qual pode ser urbana, inclusive.

Nesse sentido, a definição legal do que é urbano ou rural para fins de uso do solo pode ser encontrada na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou dispositivos legais da Constituição de 1988, atinentes à propriedade rural, e adotou o critério da utilização do imóvel, ou seja, se a unidade imobiliária é utilizada para fins agropecuários, ainda que

localizada territorialmente no perímetro urbano, será classificada como rural. Vejamos o dispositivo:

Lei nº 8.629/93

Art. 4º conceituam-se: I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

Atualmente a questão de regularização fundiária (urbana ou rural) em Aracati é tocada conforme a necessidade e os recursos financeiros disponíveis do cidadão ou grupo econômico afetado, não há um programa do município com a finalidade de promover regularização fundiária urbana ou rural de bairros inteiros e, mesmo após a edição da Lei da REURB, em 2017, não há notícia de um único parcelamento regularizado por iniciativa do poder público municipal.

As situações de regularização fundiária que ocorrem em Aracati são iniciadas pelos particulares, seja morador individual, seja empresa, seja grupo econômico, todos os atores que necessitam de título imobiliário da terra são obrigados a impulsionar o processo de regularização da respectiva unidade imobiliária e os processos são analisados caso a caso, cada qual provando o direito pertinente de forma individual, resultando duas situações para a obtenção da matrícula individualizada do imóvel: A primeira possibilidade é quando o loteamento é aprovado pela municipalidade e desde o nascimento já é individualizado por unidades autônomas (nesse caso, há apenas doze loteamentos identificados); a segunda é quando, de forma isolada, cada proprietário de unidade imobiliária impulsiona projeto de regularização e, em muitos casos, a solução é dada pelo Poder Judiciário através de sentença de ação de usucapião (esta situação é aplicável ao restante do município).

Foi apurado em entrevista com o assessor técnico do Instituto de Qualidade e Meio Ambiente de Aracati, que os parcelamentos regulares são: Sorriso de Monalisa, Caminho da Praia, Costa Del Mare, Jardins de Canoa, Santa Mônica, Casa das Alamedas, Portal de Majorlândia, Porto Canoa, Portal de Aracati, Reserva da Praia, Vila Rafael, Campo São Francisco, localizados na zona urbana, no entanto é possível regularizar terrenos ou implantar loteamentos em quaisquer dos núcleos considerados urbanos.

Nesse sentido, informações repassadas por vereador local, colhidas em entrevista estruturada, dão conta de que há casos em que o município, no intuito de atrair a implantação de um Resort próximo à divisa com Rio Grande do Norte, reservou e implantou no Plano Diretor uma área delimitada como núcleo urbano (identificado em amarelo próximo ao número 39) no

Mapa do Plano Diretor), de forma que fosse possível ao empreendimento se instalar em área urbana e atender aos requisitos de financiamento bancário para instalação, ou seja, é possível modular o tecido urbano para atender uma demanda específica. Não se pode, inclusive, reprovar a iniciativa, visto que tal situação, se implantada, poderia ser um polo de geração de emprego e renda, trazendo benefícios ao município, em caso de análise de todas variáveis envolvidas, inclusive ambiental.

Outro exemplo de loteamento distante que está inserido no perímetro urbano é o Porto Canoa, representado na Figura 8, que foi construído às margens da Praia de Canoa Quebrada, distante 14 km do centro de Aracati, cujas unidades imobiliárias possuem matrícula individual, de forma que a descontinuidade com a mancha urbana não foi um problema impeditivo à regularização fundiária. Para efeito de comparação, dispomos, lado a lado, a imagem do Porto Canoa e a imagem de um núcleo urbano denominado Córrego do Retiro, que está distante 12 km do centro de Aracati. Enquanto o Porto Canoa é um empreendimento planejado pelo setor econômico totalmente regularizado perante o município, o Córrego do Retiro é resultado de formação espontânea cujas unidades imobiliárias não possuem registro imobiliário, pois se trata de núcleo informal.

Figura 8 - Comparação entre os Núcleos Porto Canoa e Córrego do Retiro



Fonte: Imagem Google editada pelo Autor

O empreendimento Porto Canoa não é um caso isolado endêmico de Aracati. No Brasil há uma forte tendência de o mercado imobiliário procurar paraísos naturais ou refúgios urbanos para construir loteamentos e complexos de lazer para moradia ou férias com o intuito de se isolar dos problemas quotidianos da cidade e proporcionar aos proprietários a convivência com os iguais, no sentido capitalista. Barroso (2016) sustenta que loteamentos fechados e condomínios horizontais (enclaves fortificados) cada vez mais estão localizados em áreas distantes da área urbana, transformando-se em ilhas no meio do espaço rural, ou agrupados em áreas de valor agregado, formando verdadeiros arquipélagos.

7.2 Quadro atual de Núcleos Urbanos Informais de Aracati

Os núcleos urbanos informais consolidados de Aracati – NUICs estão localizados tanto na zona urbana, quanto na zona rural, sendo que a principal diferença entre eles é que apenas os NUICs localizados na zona urbana são passíveis de regularização fundiária urbana.

Em relação à disposição espacial dos núcleos, verificou-se que estão localizados geralmente próximos a corpos d'água, às margens de rodovias e estradas rurais, e no entorno dos polos de atividades rurais consolidadas, como exemplo a criação de camarão, a agropecuária e agricultura. Batista (2019) ressalta que a ocupação irregular das faixas de domínio das rodovias federais é um fato recorrente em todo o território nacional. Em certa medida, tal fato decorre das características inerentes ao modo de transporte rodoviário, o qual representa fator indutor de desenvolvimento e condiciona o processo de uso e ocupação do solo em seu entorno. Em relação aos núcleos localizados no sertão aos rios e lagos, defendemos que a ocupação não se dá apenas em razão da disponibilidade hídrica ou para subsidiar atividade de cultivo de camarão, mas também para utilização de lazer aos fins de semana.

Os núcleos urbanos em geral possuem serviços públicos implantados como, por exemplo, escolas, postos de saúde, ginásios de esportes, estando cobertos pela rede de saúde e de educação do município. Conforme a Secretaria de Saúde Municipal, quando não há equipamentos públicos construídos, uma unidade móvel (ônibus equipado) leva periodicamente médico, enfermeiro, assistente social e dentista para atender à população, obedecidas as escalas com datas agendadas. Vejamos o Quadro 4 levantado com informações da justiça eleitoral listando o endereço das seções eleitorais de alguns núcleos urbanos como sendo sede de equipamentos públicos implantados:

Quadro 4 - Exemplos de prédios públicos localizados em núcleos informais

Endereço das Seções	Núcleo Urbano Informal	TSE - SEÇÃO-CODIGO
Escola E. F. Ednar Sena	Cabreiro	1635
Escola E. F. Francisco José de Souza	Lagoa do Preá	1651
Escola Francisco de Matos	Lagoa das Pedras	1660
Posto de Saúde	Lagoa dos Porcos	1678
Posto de Saúde	Lagoa das Caraúbas	1686
Escola E. F. Francisco Fernandes	Córrego dos Fernandes	1694
Escola E. F. Jose Nonato	Lagoa do Teodósio	1708
Posto de Saúde	Lagoa do Pedro	1716
Escola E. F. Romana Maria	Jirau II	1732
Posto de Saúde	Jirau I	1740
Posto de Saúde	Córrego dos Macacos	1775
Escola E. F. Francisco Amaral	Cacimba Funda	1821
Posto de Saúde	Canapum	1929
Escola Estadual Isabel Amélia	Varzinha	1937
Escola Estadual Jose Rocha	Baixio	1945
Posto de Saúde	Quinderé	1961
Posto de Saúde	Canavieira	1970
C.E.I. Maria Rodrigues	Cacimba do Povo	2020
Posto de Saúde	Lagoa do Juá	2070
Escola 27 de Julho	Aroeiras	2097
Centro Comunitário Irmã Porto	Fontainha	2151

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TER

Os serviços públicos de uma forma geral alcançam os núcleos urbanos informais, havendo exemplos de asfaltamento e calçamento das vias públicas, como exemplo citamos o Bairro Cajueiro, que possui ruas pavimentadas, escolas, postos de saúde e quadras de esportes. A Figura 9 é uma fotografia de uma rua pública no Bairro Cajueiro, demonstrando a disponibilidade de calçamento, sistema de iluminação público e características visuais de um bairro normal.

Figura 9 - Fotografia tirada no Bairro Cajueiro



Fonte: Autor

Verificou-se que, com exceção de alguns loteamentos aprovados previamente pelo município, a organização espacial dos núcleos se deu de forma espontânea, predominando lotes urbanos irregulares que são negociados por meio de contratos de compra e venda de direitos de posse. No entanto, as unidades imobiliárias, ainda que posses, localizadas dentro da área delimitada como perímetro urbano identificada em azul na Figura 10 podem ser regularizadas, enquanto que as parcelas localizadas na Zona Rural não podem ser regularizadas.

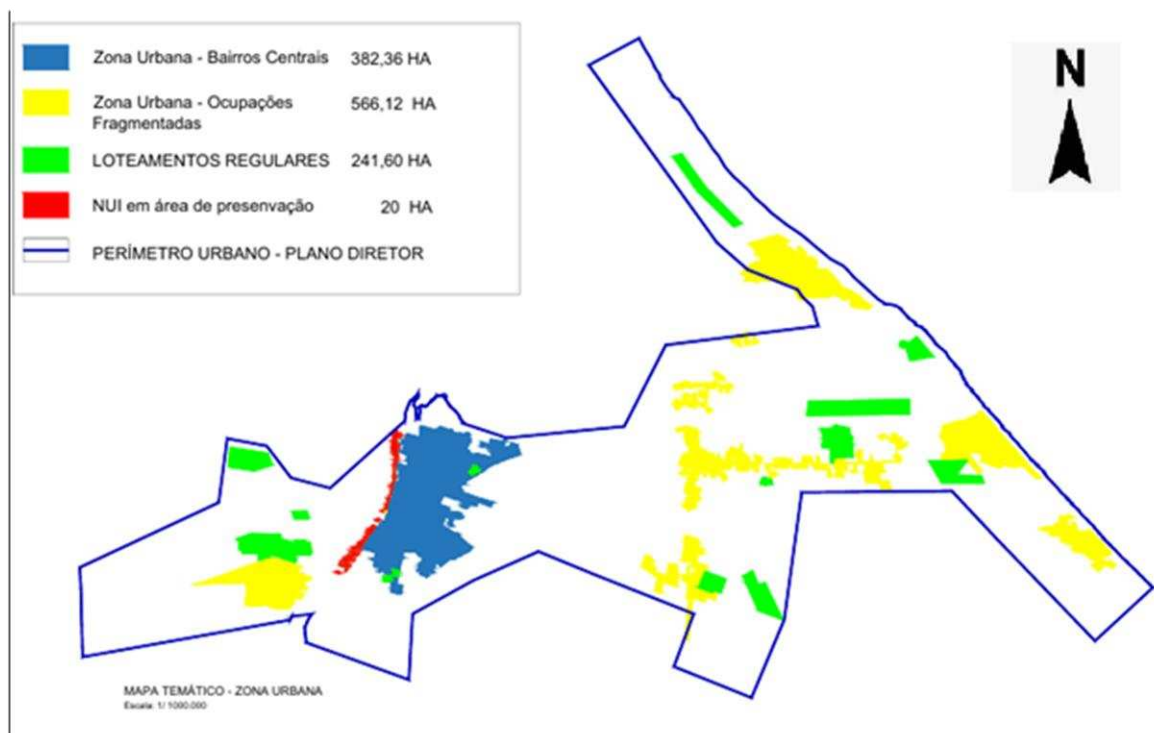
Caso o possuidor dessas parcelas imobiliárias queira transformar a posse em propriedade e exercer os direitos desta inerentes, deve impulsionar a regularização fundiária ou a ação de usucapião com o objetivo de ver reconhecido o direito do imóvel ser matriculado junto ao oficial de registro imobiliário e permitir extração de Certidão de Matrícula, documento hábil que comprova a propriedade imobiliária.

Ressalta-se que no bairro Cajueiro atualmente não é exigido ingressar perante a prefeitura municipal com processo de prévio de alvará para licença de construção, pois tal localidade não é reconhecida como área urbana, apesar das características visuais e físicas, tais como existência de ruas pavimentadas, disponibilidade de energia elétrica e de vários serviços públicos, implicando uma ausência do poder público municipal na coordenação do desenvolvimento local.

O resultado verificado é que as ruas não possuem larguras padronizadas, assim como os recuos das construções, sendo que cada particular de forma isolada estabelece as próprias regras construtivas a serem aplicadas na unidade. No entanto, verifica-se que muitos prédios são

executados com auxílio técnico de engenheiros e arquitetos, principalmente os prédios de dois pavimentos e salões comerciais.

Figura 10 - Perímetro Urbano e Respectivas Ocupações



Fonte: Autor

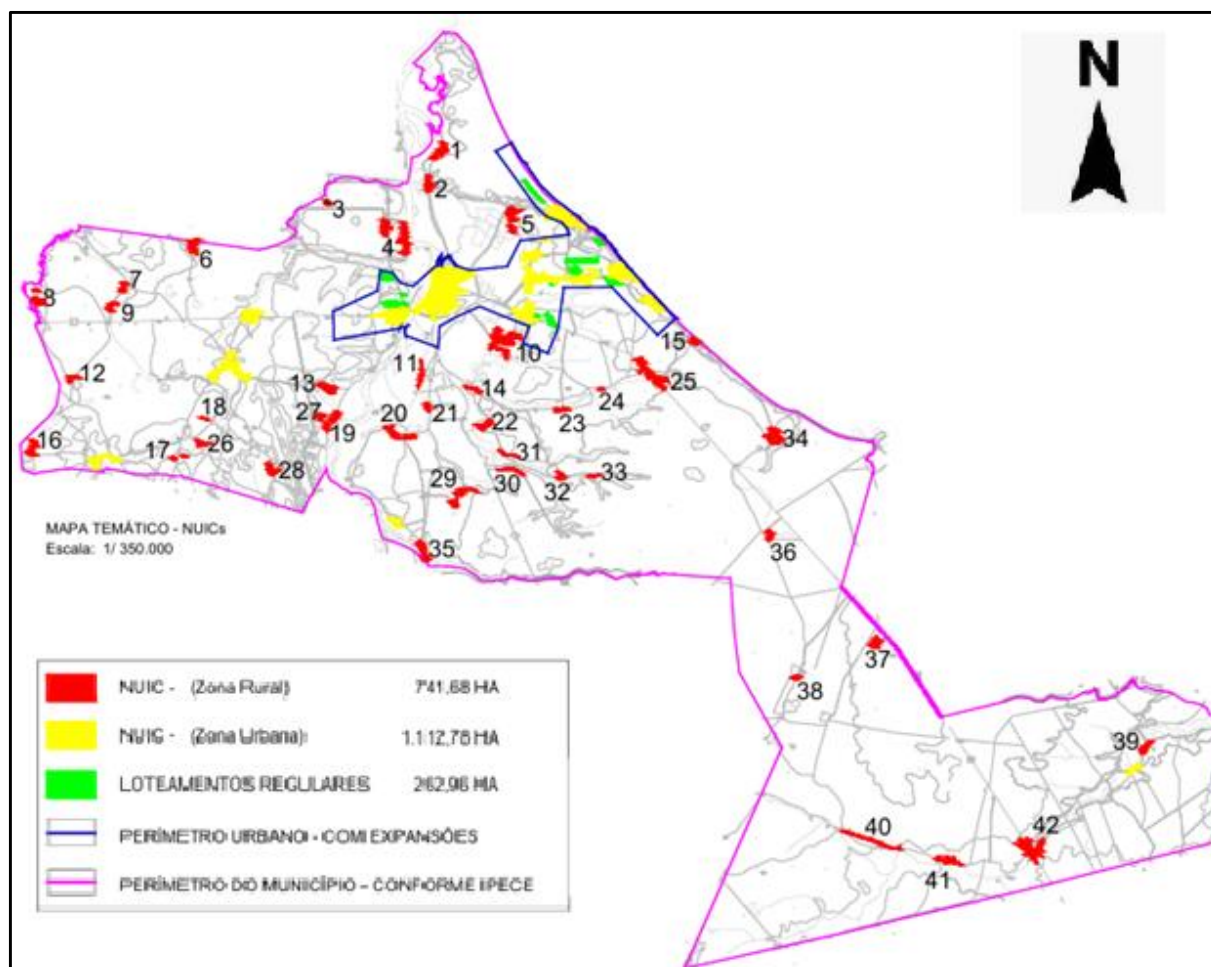
Faz necessário reforçar que vários núcleos urbanos identificados em vermelho na Figura 11 estão localizados fora do perímetro urbano, dispostos como ilha em meio à Zona Rural, de forma que não há aplicação de leis urbanísticas municipais nessas áreas.

Através da análise dos dados disponíveis (imagens de satélite, cartas topográficas do IPECE e mapas municipais) foram identificados 42 núcleos urbanos informais consolidados, localizados na zona rural, conforme demonstrado na Figura 11.

Conforme informações repassadas pelo chefe do Cadastro Municipal, através de entrevista estruturada, os parcelamentos regularizados, cujos proprietários podem registrar suas unidades perante o oficial de imóveis sem necessidade de procedimento prévio de regularização fundiária, estão identificados em verde no mapa: Sorriso de Monalisa, Vila Grega, Brisa de Aracati, Porto Canoa, Jardins de Canoa, Portal de Aracati, COHAB, Casa das Alamedas, Brisa do Jaguaribe, Costa Del Mare e Vila São Rafael. O restante dos núcleos urbanos individuais, localizados na zona urbana, é passível de regularização da propriedade junto ao oficial de imóveis, no entanto a Prefeitura de Aracati atua na fiscalização do solo urbano, de modo que

todos os empreendimentos, independentemente da localização, devem previamente apresentar projeto arquitetônico e comprovar a posse do imóvel, bastando, neste último quesito, apresentar a posse através de contratos particulares ou qualquer documento hábil a tal finalidade.

Figura 11 - Mapa dos Núcleos Urbanos Informais



Fonte: Base Cartográfica de Aracati – IPECE (com vetores elaborados pelo autor)

Conforme mapa, a área total dos núcleos informais consolidados localizados em área classificada como rural é de 986,38 ha, enquanto a ocupação urbana consolidada na área urbana soma 1.190,17 ha (núcleo informal consolidado + parcelamentos regularizados), demonstrando a importância dos núcleos informais consolidados em áreas rurais, pois representam 46% de toda a área ocupada com características urbanas.

Outra situação que merece destaque é a de que apenas 262,96 ha correspondem a loteamentos regularizados desde a implantação, de forma que, apesar de localizados em áreas urbanas reconhecidas no Plano Diretor, os detentores das unidades imobiliárias que ocupam 1112,78 ha necessitam promover ações de regularização individuais para obter o título de

proprietários, resultando em aproximadamente 75% da área urbana reconhecida no Plano Diretor, uma vez que a regularização das unidades acontece de forma isolada, caso a caso, conforme necessidade e bolso dos possuidores, e, dessa forma, vem ocorrendo a regularização fundiária urbana ao longo dos anos.

Em relação aos núcleos urbanos informais localizados fora da zona urbana, a situação é dramática, pois os detentores de unidades imobiliárias estão condenados a viver numa espécie de limbo imobiliário, pois, por um lado, não podem obter o título através da regularização fundiária urbana, haja vista estarem fora da zona urbana, e, por outro, não podem pleitear regularização fundiária rural, uma vez que a área da unidade é muito inferior ao limite mínimo estabelecido para ser considerada rural, que é de 45 há, em Aracati, conforme tabela da Secretaria do Meio Ambiente do Ceará – SEMACE (Instrução Especial / INCRA/Nº 20, de 28 de maio de 1980).

Segundo o Coordenador do Cadastro Municipal, atualmente, há 32.235 cadastros ativos para fins de IPTU, todos relacionados aos imóveis localizados na zona urbana. No entanto, o cadastro não faz diferenciação entre imóveis registrados em cartórios e posse consolidada, pois o intuito é arrecadatório, sendo inclusive realizado de ofício, e para as situações impulsionadas pelo detentor da unidade imobiliária basta demonstrar a regularidade da ocupação através de contratos e instrumentos relacionados à posse. Vejamos o número de cadastros por bairros:

Tabela 2 - Bairros e cadastro do IPTU

BAIRRO	Nº de cadastros IPTU
Centro	2536
Várzea da Matriz	3267
Nossa Senhora de Lourdes	1262
Nossa Senhora de Fátima	1740
Farias Brito	754
Cacimba do Poço	247
Canoa Quebrada	6021
Majorlândia	5041
Alto da Cheia	126
Pedregal	4535
Quixaba	549
Córrego dos Rodrigues	1242
Castelo	350

Campo Verde	272
COHAB	2206
Franceses	277
Vila São Rafael	317
Vila Tabajara	60
Vila São Tomé	529
Porto Canoa	110
Outros bairros	794
<hr/>	
Total	32235

Segundo o IBGE (2023), Aracati tem uma população de 75,112 habitantes, densidade demográfica de 61,21 habitantes por km² e uma média de 2,88 moradores por residência, o que reforça a importância de políticas públicas de regularização fundiária voltadas para atender parcela considerável da população que reside em núcleos urbanos informais, que, segundo censo IBGE 2022, seria de 16.975 indivíduos (22,6% do total de habitantes), mas tal número pode estar subavaliado, pois, em Aracati, bairros inteiros, como o Cajueiro, Volta, e o Baixio, são considerados zona rural.

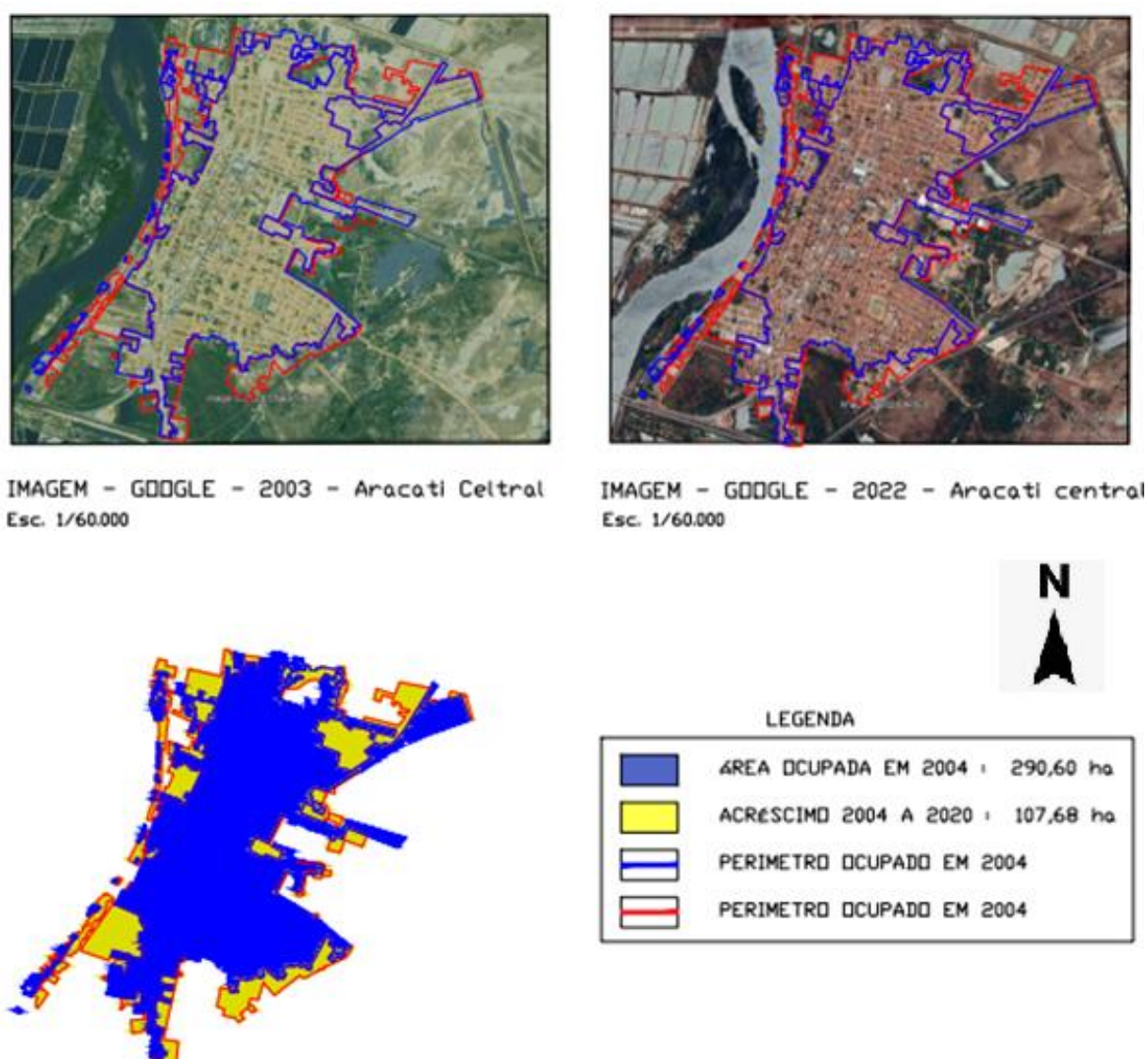
O cadastro imobiliário municipal informa 32.235 unidades imobiliárias, todas localizadas na zona urbana, mas o total de unidades está subavaliado, pois as unidades localizadas em núcleos urbanos informais classificados como zona rural pelo município somam 46% da ocupação urbana e não estão cadastradas, não fazendo parte das estatísticas. Tal situação, além da ausência de informação importante, traz consequências desastrosas de ordem tributária, uma vez que parcela considerável da população não paga Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e não recolhe também o Imposto de Transmissão Causa Mortis para o governo estadual em caso de sucessão hereditária, em razão de não existir o título da terra registrado em cartório, situação em que seria exigido o recolhimento do tributo pelo tabelião competente.

O município contém dois cartórios de registros de imóveis e, segundo informação dos tabeliães, o Cartório Jorge Almeida do 3º Ofício possui 2645 matrículas e nenhuma transcrição. O cartório Gondim do 2º Ofício possui aproximadamente 8500 matrículas e 4000 transcrições, resultando menos de 15000 títulos de imóveis no total, bem abaixo do cadastro municipal que noticia 32235 unidades imobiliárias, ainda mais considerando que os títulos dos cartórios registram tanto imóveis rurais quanto urbanos, evidenciando que há um grande trabalho a ser feito no campo da regularização fundiária, diante da existência de inúmeros núcleos urbanos informais consolidados que não constam nem nas estatísticas dos tabeliães nem da prefeitura.

7.3 Crescimento Espontâneo

Apesar de o município contar com as Leis Complementares 046, 047 e 048 aprovadas em 2001 que, respectivamente, instituem Sistema Viário, Parcelamento do Solo e Código de Obras Municipais não se verificaram iniciativas no sentido de se coordenar o crescimento, ou até mesmo impedir a ocupação irregular com ações de fiscalizações, pois até áreas de preservação permanente, das quais podemos citar as margens do Rio Jaguaribe, foram tomadas pela informalidade urbana. Vejamos na Figura 12 imagens georreferenciadas do Google Earth sobrepostas a vetores de perímetro identificando o crescimento do eixo central de Aracati ao longo de vinte anos. Ressalta-se que os principais órgãos públicos se localizam no perímetro.

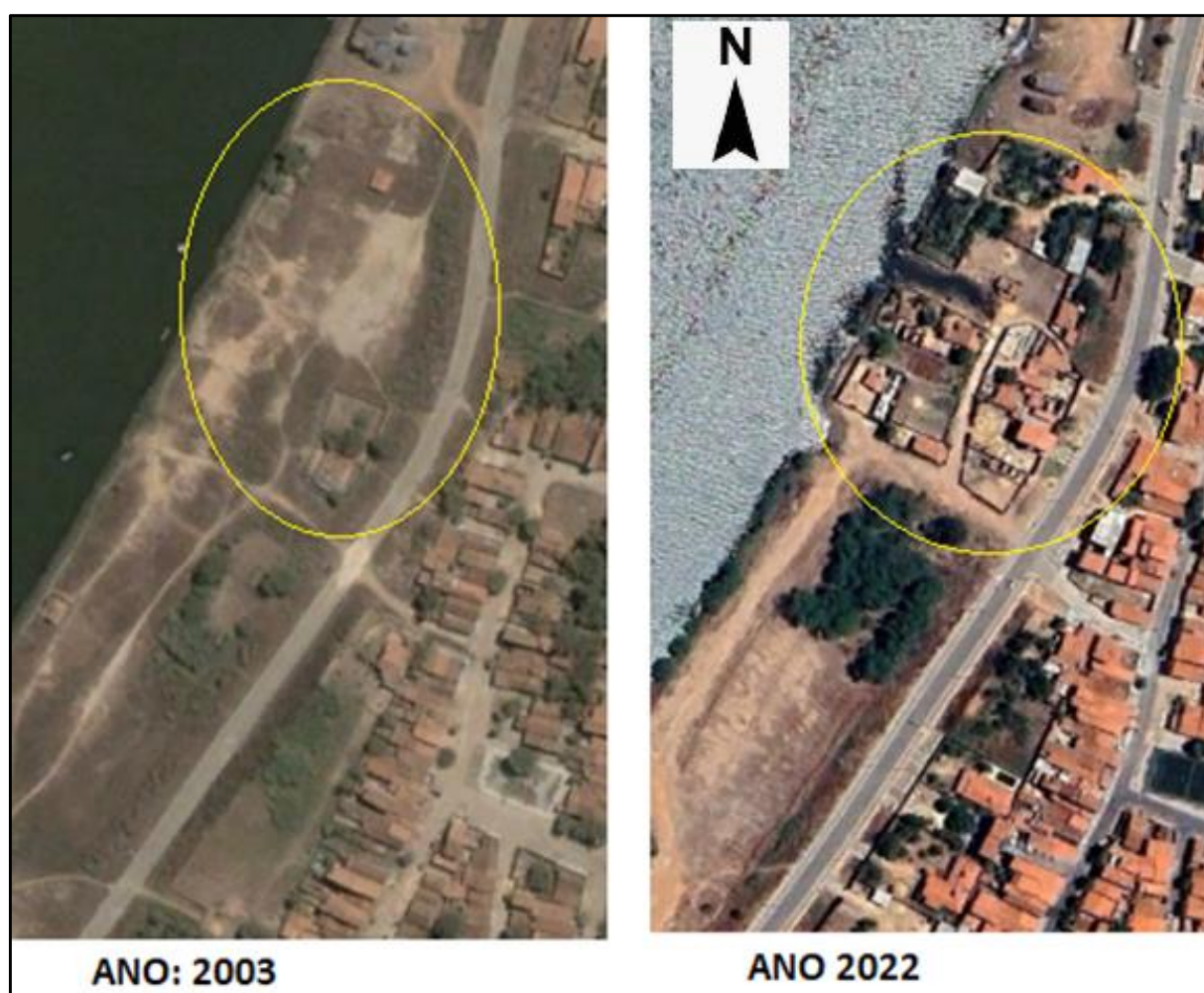
Figura 12 - Evolução Urbana do eixo central de Aracati



Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se na Figura 12 que, de 2003 a 2022, na plena vigência do Plano Diretor e do Código de Obras Municipais, houve acréscimo de 107,68 ha de ocupação de área para fins de construções, correspondendo ao aumento de 27% em ocupações destinadas a construções, havendo inclusive ocupações áreas de risco ambiental, como é o caso das margens do Rio Jaguaribe que deveria ter suas margens preservadas à luz do que dispõe o Código Florestal Brasileiro, Lei. 4.771 de 15 de setembro de 1965. Andrade (2014), aponta que, a Área de Preservação Permanente – APP - do rio Jaguaribe para este trecho em análise, conforme a Lei nº 12.651/12 seria de 100 metros para cada margem. A Figura 13 destaca construções dispostas quase dentro do Rio Jaguaribe.

Figura 13 - Ocupação de área de preservação permanente



Fonte: Imagem Google editada pelo autor

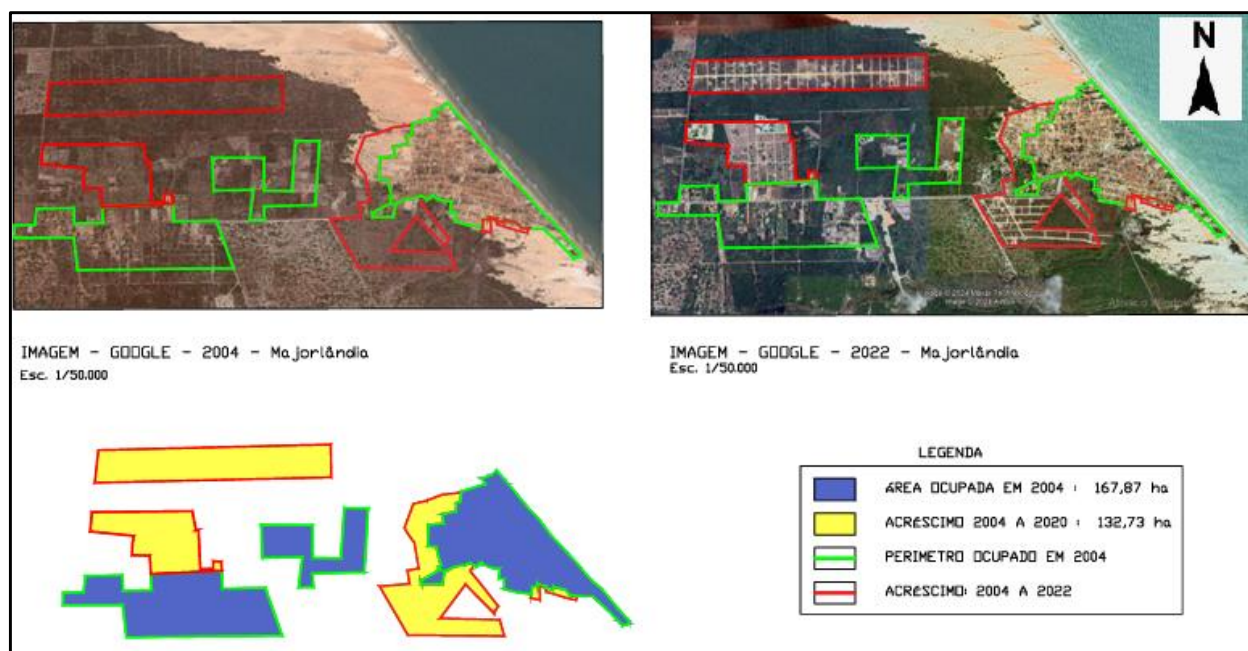
Se assim se sucedeu em área próxima à sede da administração municipal, a situação dos núcleos urbanos informais consolidados separados da mancha urbana tende a ser pior, de forma

que se faz necessário analisar o crescimento ao menos dos exemplares que possuem maior área e consequentemente o número de unidades imobiliárias e moradores.

Nesse sentido, o Bairro denominado Praia de Majorlândia (Figura 14), localizado no perímetro urbano, no período de 2004 a 2022, teve um crescimento de 78% da área ocupada e, neste percentual, além das ocupações irregulares, estão compreendidos os loteamentos regulares Jardins de Canoa e Caminhos da Praia.

Verificou-se que nos bairros próximo às praias, como é o caso de Majorlândia, Quixaba, e Canoa Quebrada, predomina a informalidade territorial, havendo, no entanto loteamentos regulares.

Figura 14 - Evolução Urbana do Bairro Majorlândia



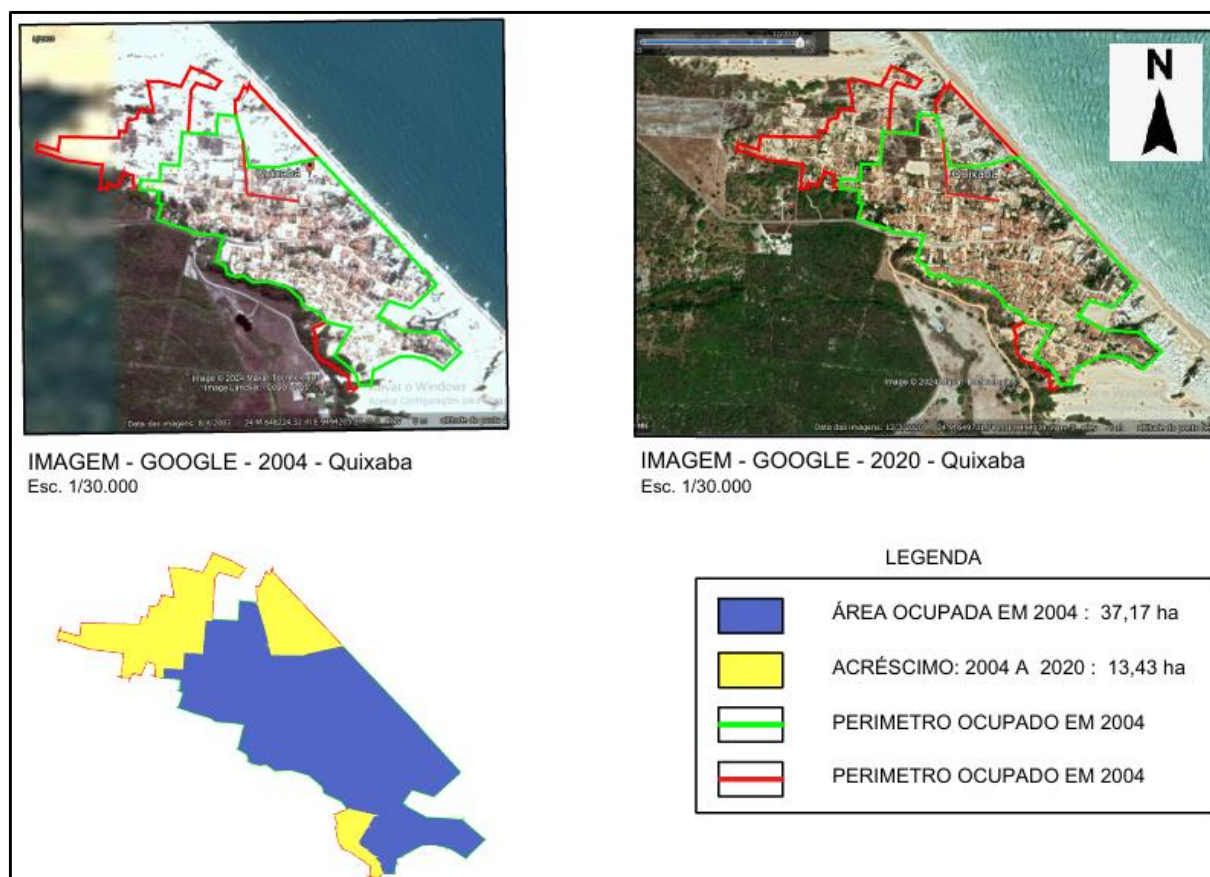
Fonte: Vetorização elaborada pelo autor sobreposta à imagem Google

O Bairro de Majorlândia que apesar de estar localizado distante cerca de 10 km da sede municipal está implantado dentro da área delimitada como perímetro urbano, de forma que é exigido pela Prefeitura Municipal licença prévia para construção, havendo um certo controle urbanístico ao menos no que diz respeito à regularidade técnica da obra, havendo inclusive loteamentos totalmente regulares com matrículas individuais das unidades como é o caso do Portal de Majorlândia.

A mesma situação verificou-se no Bairro denominado Praia de Quixaba (Figura 15), que da mesma forma pertence ao perímetro urbano, estando sujeito ao cadastro municipal de IPTU e demais exigências relacionadas a regularidade da construção. No período de 2004 a

2020, o Bairro de Quixaba teve acréscimo de 36% na área ocupada, não sendo possível avaliar para o ano de 2020 em razão da ausência de imagens de satélites na plataforma Google com resolução apropriada.

Figura 15- Evolução Urbana do Bairro Quixaba



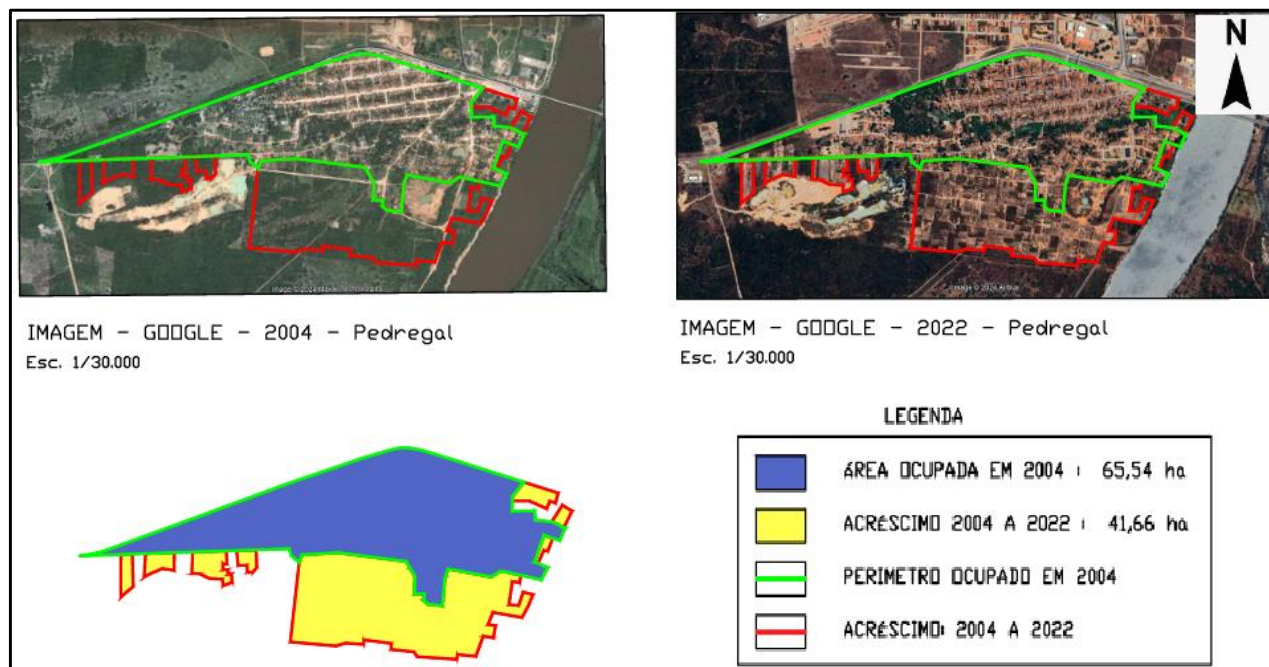
Fonte: Vetorização elaborada pelo autor sobreposta à imagem Google

Verificou-se que, em Quixaba, não constam loteamentos aprovados pelo município, de modo que a ocupação ou se deu de forma espontânea ou autorizada via alvarás de construção. O cadastro municipal identifica 549 unidades imobiliárias no bairro.

Em relação aos bairros integrantes da zona urbana, agregados ao entorno do centro, mas separados apenas pela ponte do Rio Jaguaribe, a situação é preocupante, pois o Pedregal (Figura 16), segundo cadastro imobiliário, possui 4539 unidades imobiliárias cujo IPTU é lançado, mas não possui nenhum parcelamento aprovado em tal bairro, de maneira que todos moradores detentores dos direitos de posses dessas unidades pagam o imposto municipal, porém, quando necessitam de financiamento imobiliário ou qualquer outra situação relacionada inerente aos direitos de propriedade, são privados sumariamente do mercado imobiliário, pois não possuem

título da terra, fazendo com que a solução seja impulsionada caso a caso, por cada cidadão prejudicado, quando este resolve percorrer os trâmites da regularização individual.

Figura 16 - Evolução Urbana do Bairro Pedregal



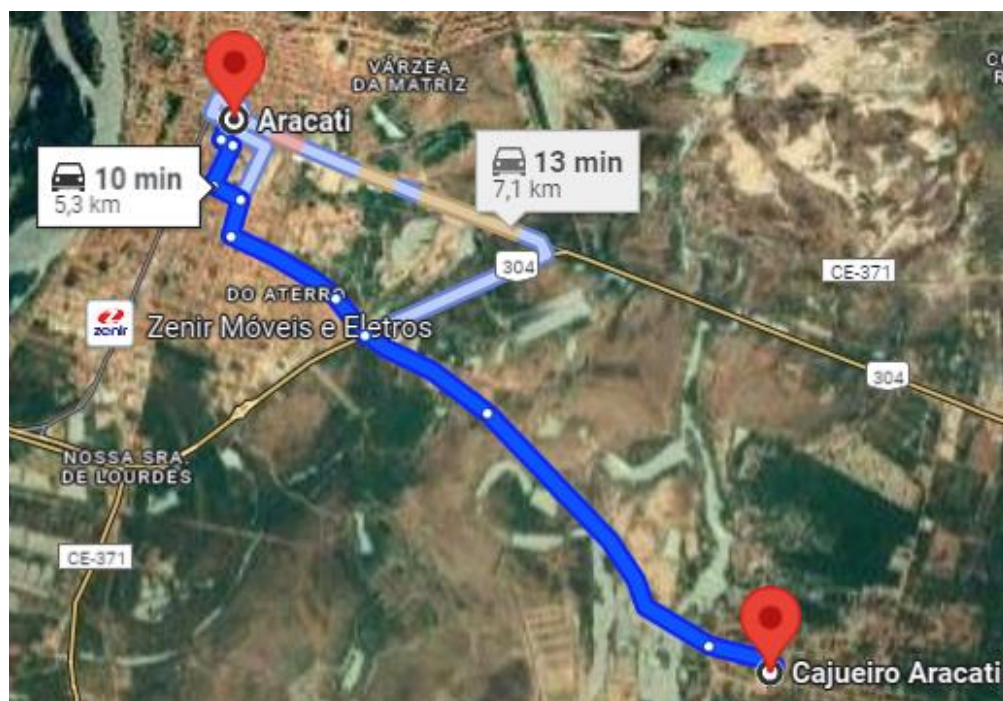
Fonte: Vetorização elaborada pelo autor sobreposta a imagem Google

Constatou-se que a ocupação urbana do Pedregal aumentou 63% no período de 2004 a 2022, sendo que uma parcela do aumento se deu também em áreas de preservação permanente lindeiras ao Rio Jaguaribe.

Situação ainda mais crítica é a vivenciada pelos moradores do Bairro denominado Cajueiro, pois a localização geográfica é adjacente à mancha urbana, distante apenas 5 km da sede municipal, conforme Figura 17, no entanto tal núcleo urbano informal é classificado pelo Plano Diretor (LC 01/2009) como sendo área rural, de forma que as unidades imobiliárias localizadas no Cajueiro são consideradas pelo município como área rural, não fazendo parte do cadastro urbano e também não podem fazer parte do cadastro rural, pois possuem área bem inferior aos 45 ha exigidos como módulo mínimo.

O Bairro Cajueiro é utilizado predominantemente para habitação, comércio e serviços, reúne possui as características de um bairro urbano, dotado de infraestrutura e serviços, não faz parte da massa de arrecadação do IPTU, de forma que as unidades autônomas não contribuem com a arrecadação municipal.

Figura 17 - Distância do Bairro Cajueiro ao Centro de Aracati



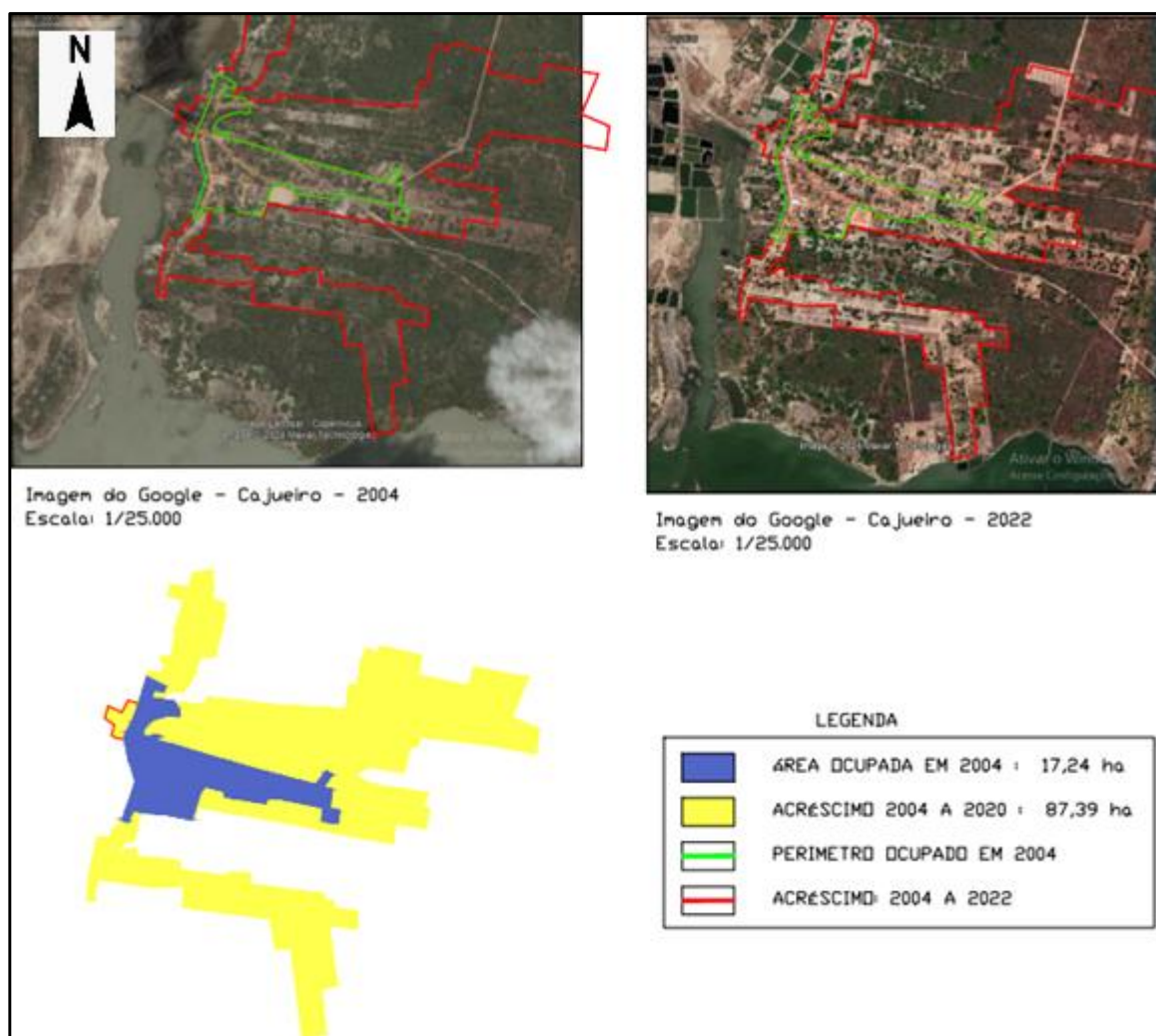
Fonte: Google

A situação complica-se ainda mais se considerarmos que a área de ocupação urbana do Cajueiro (Figura 18) aumentou 500% no período de 2004 a 2022, ou seja, teve a área original multiplicada por cinco, indicando aumento considerável na população do bairro e, nesse caso, às margens do cadastro imobiliário, de forma que não só os posseiros são prejudicados, mas também o município de Aracati, em cujos cofres não ingressarão um único centavo de IPTU oriundo do Cajueiro, pois em área rural está.

A área de ocupação urbana do Cajueiro é de aproximadamente 97 ha, um pouco mais que a área de ocupação de Pedregal, que é de 67 ha, no entanto Pedregal, por estar situado na zona urbana, possui 4535 cadastros imobiliários ativos, enquanto Cajueiro não possui nenhum cadastro imobiliário, revelando uma possível fonte perene de recursos tributários.

Semelhante ao quadro de informalidade do Bairro do Cajueiro é a situação de outras 41 localidades que possuem unidades imobiliárias com dimensões dos lotes e feições das construções semelhantes às da área urbana, mas estão localizadas na zona rural, o que implica impossibilidade de titulação, fazendo com que a área de limbo imobiliário, que não permite a regularização rural nem urbana nem rural, seja da ordem de 748 hectares.

Figura 18 - Evolução Urbana do Bairro Cajueiro

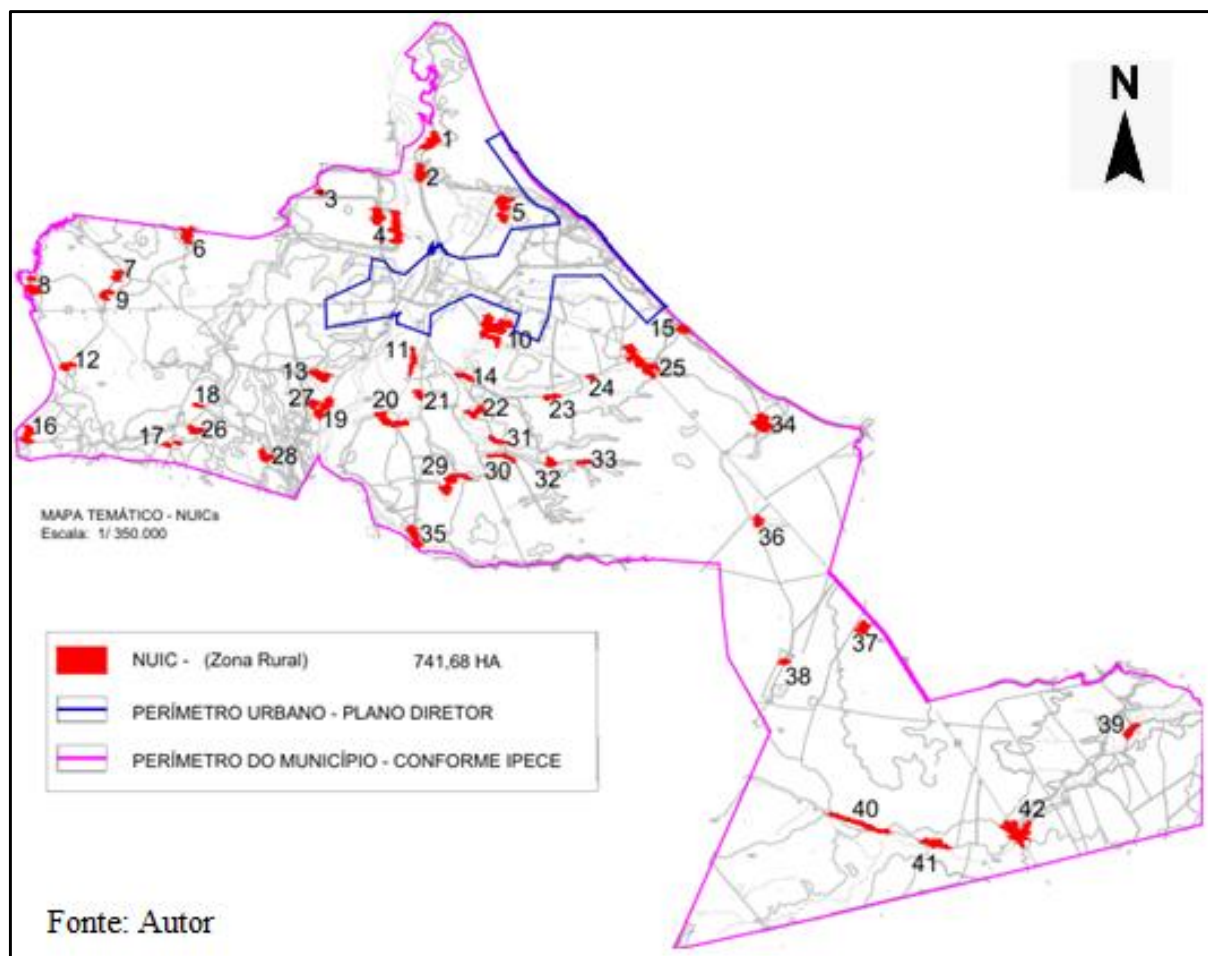


Fonte: Vetorização elaborada pelo autor sobreposta à imagem Google

Faz-se necessário ressaltar que a área de ocupação que em 2004 era de 17,24 há saltou em 2022 para 87,39 há, ou seja, a área inicial foi multiplicada por cinco. No entanto esse acréscimo se deu sem orientação ou regramento urbanístico por parte do município, pois o Bairro Cajueiro é considerado Zona Rural. Não há nesse caso apenas problemas afetos à titulação, há também situações relacionadas ao adequado dimensionamento de ruas, de áreas públicas, de recuos dos lotes, que foram negligenciadas ao longo dos anos, não havendo controle estatal sobre o uso de solo e normas de edificação em tal bairro.

No mapa seguinte, Figura 19, serão expostos os Núcleos Urbanos informais existentes na área rural, fora do perímetro urbano, que estão localizados no território municipal, identificados conforme denominação constante em mapas topográficos do IPECE.

Figura 19 - Núcleos Urbanos Informais da Zona Rural



Quadro 5 - Quadro de núcleos urbanos e áreas

Nº	Núcleo Urbano Informal Consolidado	Área (HÁ)	Nº	Núcleo Urbano Informal Consolidado	Área (HÁ)
1	Cumbe	24,73	22	Morrinhos	11,14
2	Canavieiras	12,45	23	Tanque Salgado	6,73
3	Mundo Novo	4,83	24	Córrego da Uburana	2,33
4	Baixio e Volta	75,48	25	Córrego do Retiro	77,09
5	Beirada	26,22	26	Santa Tereza	5,18
6	Preá	17,36	27	Serrote	10,27
7	Ferreira	4,4	28	Olho D'água	4,36
8	Aroeiras	14,66	29	Córrego dos Gondins	15,84
9	Cruz	6,32	30	Assentamento Aroeira	10,63
10	Cajueiro	104,64	31	Alagamar	7,93
11	Albuquerque	4,9	32	Vilany Aroeiras	6,38
12	Lagoa Nova	6,75	33	Quinderé	1,5
13	Tabuleiro	23,76	34	São Francisco	30,7
14	Timbauba	4,32	35	Barreira dos Vianas	18,44
15	Lagoa do Mato	8,88	36	Faz. Gameleira	4,77
16	Lagoa do Pedro	9,25	37	Zumbi dos Palmares	10,62
17	Lagoa do Junco	2,86	38	Sítio Baixo	3,04
18	Lago das Pedras	2,22	39	Tanque do Lima	4,11
19	Serrote do Cabreiro	11,19	40	Assentamento Campos Verdes	19,99
20	Tabua Lascada	11,94	41	Cajazeiras	2,77
21	Canapum	4,16	42	Cacimba Funda	72,87

Fonte: Elaborado pelo autor

Situação delicada é a do núcleo urbano informal conhecido como Beira Rio, situado em área de preservação permanente, às margens do Rio Jaguaribe, dentro da Zona Urbana, no entanto separado por apenas algumas quadras do Centro Histórico de Aracati. A área de preservação permanente mínima deveria ser de 100m.

Figura 20 - Ocupação de área de preservação



Fonte: Imagem Google de épocas distintas

Verificou-se que nem as margens e nem a ilha pluvial localizada no meio do rio escaparam da ocupação urbana desordenada. A via urbana horizontal asfaltada representa a linha do perímetro urbano, de forma que a porção de ocupação à esquerda da via é toda irregular e expandiu-se consideravelmente em comparação a 2003.

Faz-se necessário ressaltar que o Rio Jaguaribe tem sua foz no oceano atlântico e serve como meio direto de acesso a barcos pesqueiros e turísticos que se atracam nas proximidades da região central de Aracati, impulsionando o turismo e servindo de infraestrutura de pesca.

8 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PRATICADA EM ARACATI - CE

O crescimento populacional, por si só, gera necessidade de mais unidades habitacionais, o que implica, por via de consequência, o adensamento urbano e a ocupação de novos territórios. O município, detentor de recursos financeiros, com capacidade legislativa para criar normas e poder de polícia para fiscalizar as normas criadas, deveria funcionar nesse processo como gestor das demandas geradas pelo crescimento, orientando previamente, analisando caso a caso as demandas apresentadas e fiscalizando a aplicação das leis urbanísticas criadas no intuito de tornar a vida urbana mais justa e equilibrada para os atores envolvidos.

Nesse sentido, a capacidade de enfrentamento das irregularidades imobiliárias tem relação direta com a qualidade e a quantidade dos recursos que o município disponibiliza para tal finalidade, de modo que, quanto maior a importância que o tema representar para o gestor público de plantão, maior serão as chances de implementação da política.

Numa época em que os recursos municipais são finitos e as necessidades dos cidadãos são infinitas, o gestor público vê-se obrigado a escolher as áreas que possuem maior afinidade com o programa de governo que adotou pós-eleição e destinar recursos na medida em que a importância de cada tema representar para o gestor, de sorte que funções relacionadas diretamente ao urbanismo, como políticas de habitação, de saneamento e de regularização fundiária, receberão recursos de acordo com a vontade política do gestor de plantão.

A gestão territorial, no entanto, deveria ser tratada com alta prioridade em todos os municípios brasileiros, pois é o território quem define o município, é essência do ente municipal o conhecimento detalhado e o controle do território, que é o mínimo de se esperar do gestor municipal. Almeida (2022) defende que a cartografia digital dos municípios é o principal empecilho para o controle do território.

A capacidade de gerir o território está diretamente ligada ao conhecimento que o administrador tem do município, aos recursos disponíveis para aplicação, legislação e capacidade técnica do órgão de implantar e fiscalizar a política pública. Em pesquisa realizada pelo IPEA (2022), foi constatado que as cidades maiores apresentaram mais especialização burocrática e disponibilidade de instrumentos para a gestão de seus territórios, desde legislação até cartografia. Nessa mesma linha, Santos (2022) sustenta que a ausência de legislação local de parcelamento do solo urbano significa a imposição apenas da legislação federal (Lei no 6.766/1979) e que a falta de regras locais e a falta de uma estrutura burocrática capaz de aplicar

a lei e estabelecer exigências para aprovação de novos parcelamentos do solo dificultam a gestão territorial.

O tema do presente estudo está ligado diretamente à gestão territorial, sendo que uma das entregas é avaliar a política de regularização fundiária urbana do município de Aracati e, nesse sentido, faz-se necessário estabelecer critérios de forma a possibilitar aferir de forma razoável as políticas implantadas.

Dessa forma, conforme metodologia apresentada no Capítulo 3, foram avaliados os seguintes componentes da política de regularização fundiária urbana de Aracati:

- 1 Valor da dotação orçamentária destinada para funções de habitação, saneamento e urbanismo.
- 2 Composição do quadro técnico de servidores efetivos responsáveis pela gestão territorial.
- 3 Estrutura administrativa do órgão responsável pela gestão territorial.
- 4 Legislação municipal
- 5 Cartografia utilizada no município
- 6 Cadastro Imobiliário Municipal e impostos municipais

Cada tópico foi avaliado em duas etapas, sendo que, na primeira etapa, observou-se a situação fática encontrada comparada com uma situação considerada suficiente para implementar as etapas da REURB previstas na Cartilha do Ministério das Cidades, quais sejam: Diagnóstico do Núcleo e Definição de Modalidade; Etapa de Notificações; Etapa de Projeto de Regularização Fundiária Urbana; Etapa de Cadastramentos Necessários; Aprovação da REURB e Registro.

8.1 Valor da Dotação Orçamentária destinada

Em relação ao primeiro tópico avaliado, qual seja, o valor dos recursos financeiros destinados, as informações contábeis foram buscadas diretamente no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI, que agrupa a contabilidade dos entes nacionais e recebe e consolida os demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Almeida (2022) defende que as funções “urbanismo” (rubrica 15), “habitação” (rubrica 16) e “saneamento” (rubrica 17) estão diretamente relacionadas à regularização fundiária. Fazendo-se um recorte com as informações disponíveis sobre a execução orçamentária do

exercício de 2022 e comparando Aracati com outras cidades cearenses de porte de 65 mil a 85 mil habitantes, encontramos as seguintes informações acerca da disponibilização de recursos públicos para as funções urbanismo, habitação e saneamento:

Tabela 3 - Execução de despesas relacionadas à regularização fundiária em 2022

MUNICÍPIO	Total das Despesas	Habitação	Saneamento	Urbanismo	(Habitação + Saneamento + Urbanismo) / Despesa Total
Prefeitura Municipal de Quixada	1.208.678.708	1.403.039	2.224.239	80.008.789	6,92%
Prefeitura Municipal de Quixeramobim	1.326.868.431		53.936.274	65.618.558	9,01%
Prefeitura Municipal de Aquiraz	1.743.538.439	1.700.000	4.550.383	348.118.069	20,32%
Prefeitura Municipal de Russas	1.144.647.152	350.000	4.749.569	148.273.529	13,40%
Prefeitura Municipal de Canindé	1.250.908.206	425.000	32.592.960	86.639.994	9,57%
Prefeitura Municipal de Tianguá	1.278.607.827	131.000	5.095.348	83.730.941	6,96%
Prefeitura Municipal de Aracati	1.449.746.110	80.000	17.000	220.668.884	15,23%
Prefeitura Municipal de Crateús	1.179.553.390	200.000	5.030.000	3.860.974	0,77%
Prefeitura Municipal de Pacajus	954.966.906	252.000	5.066.602	40.798.161	4,83%
Prefeitura Municipal de Cascavel	1.138.087.730	466.813	1.347.476	80.809.460	7,26%
Prefeitura Municipal de Horizonte	1.436.302.071	634.207	39.819.138	152.419.027	13,43%
Prefeitura Municipal de Icó	1.010.539.184	174.700	40.463.273	35.294.629	7,51%

Fonte: dados do SICONFI, organizados pelo autor

Verificou-se no exercício de 2022, na Tabela 4, que, em relação à Despesa Total, Aracati aplicou 15,24% dos recursos em ações relacionadas ao urbanismo, que é associado às despesas de regularização fundiária urbana. No entanto, em relação à função habitação analisada de forma separada do urbanismo, mas em conjunto com a função saneamento, constatou-se que foram aplicados 97 mil reais, o que representa um investimento inexpressivo em habitação e saneamento, considerando sobre o total das despesas. Uma possível explicação para o investimento acima da média em urbanismo foi a construção de parques e praças voltados para incentivar as atividades do turismo, o que, de certa forma, é defensável, pois representa um dos pilares econômicos do município.

Constatou-se que foram destinados recursos acima da média das demais cidades cearenses de faixa de população semelhante, no entanto não se verificaram investimentos na regularização fundiária urbana no exercício de 2022, pois, conforme informações prestadas pelo coordenador do IQUAMA, não foi iniciado nenhum projeto de regularização fundiária urbana desde a criação do órgão, que se deu em 2019, e não há notícia da realização de projetos anteriormente ao órgão.

Verificou-se no portal municipal destinado a transparência exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que Aracati aplicou R\$ 5.610.465,48 em urbanismo no exercício de 2013, o que representou naquele ano 5% do total das despesas exceto intra que se

somaram R\$ 105.799.841,82. Comparando-se o exercício de 2022 com o exercício de 2013 constata-se um aumento expressivo na aplicação de recursos na função urbanismo em relação ao total das despesas na ordem de 10%, não se verificando, no entanto, projetos de regularização fundiária urbana neste período.

Em relação à avaliação desse tópico, comparando-se os recursos disponibilizados aos recursos necessários para implantação de projetos de regularização fundiária, verificou-se que a dotação orçamentária foi de aproximadamente 220 milhões, de maneira que poderia satisfazer as condições de viabilidade financeira da implantação da REURB no município, recebendo neste quesito nota 4.

No entanto, apesar da dotação orçamentária expressiva para despesa em urbanismo, não se observou a execução de projetos de regularização de núcleos informais ou da execução de despesa relacionada à implantação da REURB, de modo que, em relação à aderência da despesa executada com os resultados alcançados no campo da regularização fundiária, a nota atribuída foi 1, ou seja, não atende à REURB.

Tabela 4 - Avaliação da dotação orçamentária

REFERÊNCIA	nota
Situação encontrada satisfaz requisitos para se implantar a REURB, ou seja, há capacidade financeira e técnica para viabilizar implantação da política.	4
Situação encontrada comparada aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária, ou seja, aos loteamentos regularizados.	1

Fonte: Elaborado pelo autor

7.2 Composição do Quadro Técnico de servidores⁸

Nesse sentido, Silva (2022) afirma que é imprescindível salientar que a implementação da REURB deve ir além da geração da base cartográfica para o gerenciamento eficaz do município e ainda é importante destacar a necessidade de um quadro de servidores com conhecimento técnico para administrar os bancos de dados que contenham as informações, sendo fundamental a contratação e/ou treinamento de funcionários, bem como o cuidado com a manutenção e a atualização da base cartográfica.

Em relação à composição do quadro técnico ideal devem ser levadas em conta as profissões que possuem habilitações técnicas definidas em lei que atuem como responsável técnico diretamente nas atividades relacionadas a projeto, construção, urbanismo,

georreferenciamento e cartografia, de forma a permitir ao órgão municipal as expertises necessárias para gestão territorial. Nesse sentido, as profissões com habilitações técnicas com maior afinidade para atuarem na área, de acordo com a lei instituidora dos respectivos conselhos profissionais, são: arquiteto urbanista, engenheiro civil, e engenheiro cartógrafo, conforme as seguintes previsões legais:

Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU-BR: Resolução CAU/BR N° 21:

V - do Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial, planos de intervenção no espaço urbano, metropolitano e regional fundamentados nos sistemas de infraestrutura, saneamento básico e ambiental, sistema viário, sinalização, tráfego e trânsito urbano e rural, acessibilidade, gestão territorial e ambiental, parcelamento do solo, loteamento, desmembramento, remembramento, arruamento, planejamento urbano, plano diretor, traçado de cidades, desenho urbano, sistema viário, tráfego e trânsito urbano e rural, inventário urbano e regional, assentamentos humanos e requalificação em áreas urbanas e rurais;

VI - da Topografia, elaboração e interpretação de levantamentos topográficos cadastrais para a realização de projetos de arquitetura, de urbanismo e de paisagismo, foto-interpretação, leitura, interpretação e análise de dados e informações topográficas e sensoriamento remoto;

XI - execução, fiscalização e condução de obra, instalação e serviço técnico.

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - Resolução 218/1973

Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO e CONSTRUÇÃO: I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de saneamento; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos

Art. 2º Compete ao engenheiro agrimensor e cartógrafo o desempenho das atividades 1 a 18 do art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1.073, de 19 de abril de 2016, referentes a levantamentos topográficos, batimétricos, geodésicos e aerofotogramétricos; sensoriamento remoto; loteamento, desmembramento e remembramento; agrimensura legal; elaboração de cartas geográficas e locações de obras de engenharia.

Ao se estudarem as atribuições profissionais, constatou-se que as profissões se complementam, sendo que o arquiteto possui atribuição específica para atuar no urbanismo, enquanto o engenheiro não atua no urbanismo, mas executa de forma geral obras de infraestrutura e edificações. O engenheiro cartógrafo possui atribuição de elaborar mapas e levantamentos cartográficos, enquanto os engenheiros e arquitetos atuam de forma restrita com atribuições de georreferenciamento, resultando que o ideal seria o órgão municipal contar com vários servidores dessas áreas e, se possível, com um engenheiro cartógrafo.

Tabela 5 - Quadro de Profissionais Técnicos

Profissional	Servidores
Arquiteto e Urbanista	1
Engenheiro Civil	3
Engenheiro Ambiental	1
Técnico em Edificações	4
Total	6

Fonte: Elaborado pelo autor

Ortega (2019) sustenta que, dentro da administração pública de municípios pequenos, há um número baixo de funcionários com formação de nível superior e essa formação não necessariamente corresponde àquela necessária para a construção de planos urbanísticos em Aracati, no entanto possui característica diferente da maioria dos municípios de pequeno porte, sendo que, nesse quesito, a avaliação aferida foi 4, ou seja, o quadro técnico do órgão responsável pela gestão territorial em Aracati é satisfatório e conta com profissionais habilitados para executar projetos de regularização fundiária.

Em relação aos resultados que o quadro técnico atual produziu no campo da regularização fundiária urbana, a nota atribuída é 1, ou seja, o quadro de profissionais tem capacidade para regularização fundiária, mas não é direcionado para atuar na regularização de loteamentos informais, não há projetos iniciados nessa área. Constatou-se que os recursos estão subutilizados, pois os profissionais disponíveis permitem ao município avançar no campo da regularização territorial, mas por alguma razão não são direcionados.

Tabela 6 - Avaliação do quadro técnicos de servidores

REFERÊNCIA	nota
Situação encontrada satisfaz requisitos para se implantar a REURB, ou seja, há capacidade financeira e técnica para viabilizar implantação da política.	4
Situação encontrada comparada aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária, ou seja, aos loteamentos regularizados.	1

Fonte: Elaborado pelo autor

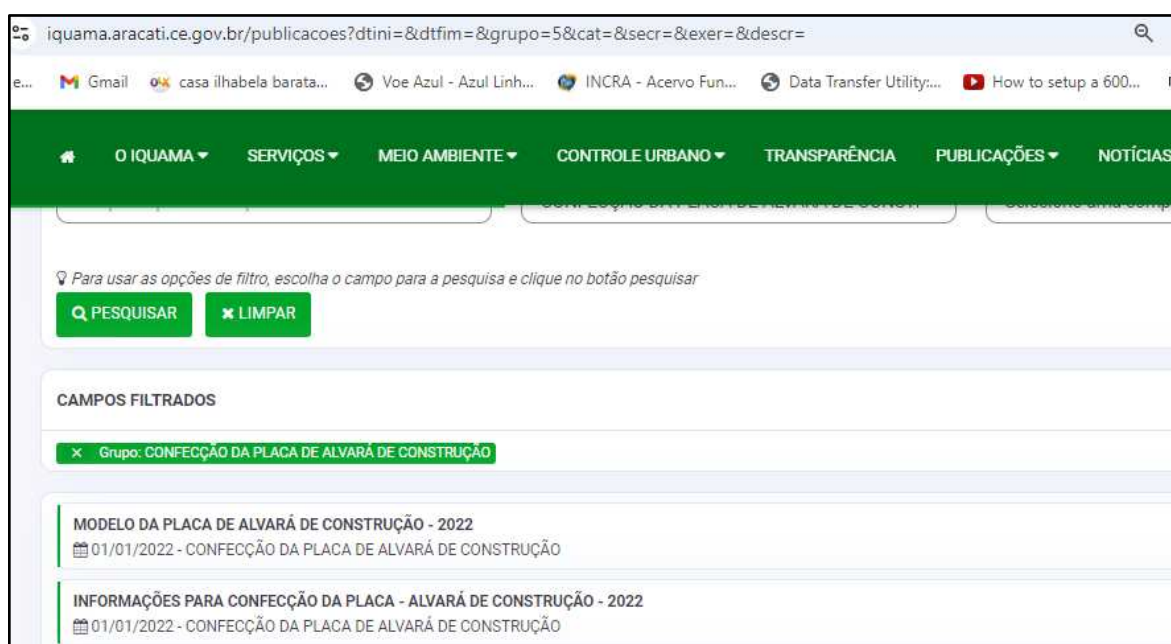
8.3 Estrutura administrativa do órgão responsável pela gestão territorial

Em relação à Estrutura Administrativa do órgão técnico responsável, faz-se necessário verificar os tópicos relacionado à estrutura física, os ambientes destinados ao atendimento do público, o horário de atendimento, a quantidade de servidores e o grau de autonomia do órgão, os serviços prestados.

Foi verificado que o órgão municipal IQUAMA foi instituído pela Lei 06/2017, definindo de forma clara e precisa as atribuições do órgão para gerir o ordenamento territorial de Aracati, possuindo competências tanto para fiscalização de obras de arquitetura e engenharia, quanto para licenciamento ambiental. Em relação ao prédio sede do órgão, verificou-se adequado, possui instalações suficientes, é localizado em área central da cidade e é guarnecido com equipamentos e móveis suficientes ao bom atendimento do público em geral, que ocorre das 8h às 17h, inclusive vários serviços estão disponíveis na página da internet <https://iquama.aracati.ce.gov.br/> oficial do órgão, conforme Figura 21.

Constatou-se que a Lei 06/2017, que instituiu o Sistema de Controle Urbanístico e Ambiental de Aracati e criou o IQUAMA, concedeu autonomia financeira, administrativa e patrimonial, de forma que o IQUAMA se constitui numa autarquia que possui autonomia funcional concedida em lei para atuar no controle urbanístico e ambiental.

Figura 21 - Página do IQUAMA



Fonte: Página oficial do IQUAMA

Verificou-se que a situação fática encontrada corresponde à situação satisfatória que permite a execução da REURB, pois o Instituto da Qualidade e Meio Ambiente de Aracati – IQUAMA está implantado conforme previsão legal, é dotado de autonomia funcional, possui sede própria situada na Rua Cel. Alexanzito, 720, possui servidores técnicos e de apoio suficientes, sendo que o órgão municipal possui capacidade para tocar projetos de regularização

fundiária urbana de núcleos informais, neste quesito obtendo nota máxima, ou seja, satisfaz às condições necessárias para implantar regularização fundiária urbana.

No entanto, apesar de possuir sede física adequada, autonomia funcional, recursos financeiros, página na internet disponibilizando serviços e espaço de atendimento adequado, não se verificaram, desde a criação do órgão, iniciativas referentes à regularização fundiária urbana aos moldes da Lei da REURB, pois o órgão municipal limita-se à análise de projetos de construção ou de pedidos de licenciamento ambiental, atuando quase que exclusivamente por provocação dos particulares que instam o órgão a analisar processos, expedir certidões e alvarás de construção e reforma.

Tabela 7 - Alvarás de Construção do período 2020-2024

ANO	NÚMERO DE ALVARÁS
2020	200
2021	164
2022	200
2023	201
2024 (até maio)	225

Fonte: Autor, com dados do IQUAMA

Verificou-se que a regularização fundiária somente acontece no município por provocação dos detentores das unidades imobiliárias informais, que se socorrem dos meios legais, como exemplo, o usucapião, sendo que não se observou iniciativa do município ou do órgão no sentido de implantar a REURB em Aracati e, nesse quesito, recebe nota 1, ou seja, a situação encontrada não atende à Lei 13465/2017.

Tabela 8 - Avaliação da estrutura administrativa

REFERÊNCIA	nota
Situação encontrada satisfaz requisitos para se implantar a REURB, ou seja, há capacidade financeira e técnica para viabilizar implantação da política.	4
Situação encontrada comparada aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária, ou seja, aos loteamentos regularizados.	1

Fonte: Elaborado pelo autor

8.4 Legislação Municipal

Em relação à legislação municipal, verificou-se que Aracati possui diversos instrumentos jurídicos aptos a produzirem uma gestão territorial eficiente, conforme Quadro 6.:

Quadro 6 - Quadro de leis urbanísticas

Lei	Assunto
LC 042/2001	Institui o Plano Diretor
LC 045/2001	Dispõe sobre o uso do solo
LC 046/2001	Dispõe sobre o sistema viário
LC 048/2001	Institui o Código de Obras
LC 148/2006	Dispõe sobre normas de proteção ambiental
LC 017/2019	Institui o Sistema de Controle Urbanístico

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da página da prefeitura na internet

Em razão de possuir mais de vinte mil habitantes, é obrigatório a elaboração do Plano Diretor municipal e, nesse sentido, a Lei Complementar Municipal 01/2001 atende às exigências do Estatuto da Cidade. Verificou-se que o município regulamentou o uso do solo, o sistema viário, os parâmetros para execução de obras, as normas de proteção ambiental e o sistema de controle urbanístico no sentido de viabilizar a gestão do território municipal.

Não se observou, no entanto, legislação específica destinada a regulamentar a regularização fundiária urbana no município.

Romeiro (2022), pesquisador do IPEA, relaciona os principais instrumentos passíveis de ser utilizados na efetivação da regularização fundiária, uma vez que está previsto no art. 15 da Lei no 13.465/2017, e considerando a necessidade de relacionar toda a legislação, transcrevemos os diplomas legais referenciados por Romeiro (2022): legitimação fundiária e a legitimação de posse - usucapião nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; e do art. 216-A da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973; desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962; direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979; alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos

termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; concessão de uso especial para fins de moradia; concessão de direito real de uso;

Apesar de o município ter regulamentado os principais aspectos atinentes à gestão territorial, inclusive instituindo uma autarquia IQUAMA com atribuição específica de gerir o sistema territorial, não foram encontrados diplomas legais estabelecendo regularização fundiária urbana de núcleos informais, nem regras locais suplementando a legislação federal.

Verificou-se, na verdade, o contrário, que o Plano Diretor inviabiliza a REURB em núcleos informais existentes fora do perímetro urbano, pois definir a zona rural e a zona urbana municipal, excluiu a maioria dos núcleos informais distantes da mancha urbana apontados no Mapa 3.

Verificou-se, como resultado da avaliação, que a legislação urbanística municipal é robusta em quase todos os aspectos do ordenamento territorial, pecando, no entanto, em relação à regulamentação da Lei Federal 13.465/2017, de forma que recebe a nota de avaliação 3, ou seja, atende parcialmente.

No entanto, a legislação existente não permitiu ao gestor municipal avançar no campo da regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais, não tendo sido encontrado nenhum exemplo de regularização fundiária de vilas ou bairros, recebendo nota 1, ou seja, não existem normas municipais instituindo a REURB em Aracati, de modo que não atende à Lei Federal 13.465/2017.

Tabela 9 - Avaliação do legislação municipal

REFERÊNCIA	nota
Situação encontrada satisfaz requisitos para se implantar a REURB, ou seja, há capacidade financeira e técnica para viabilizar implantação da política.	3
Situação encontrada comparada aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária, ou seja, aos loteamentos regularizados.	1

Fonte: Elaborado pelo autor

8.5 Cartografia Municipal

Em relação ao sistema de cartografia do município, a situação ideal seria que o município atendesse às disposições estabelecidas pelo Ministério das Cidades exaradas na Portaria n° 511/2009, que define as regras para implantação do Cadastro Territorial

Multifinalitário – CTM, esclarecendo a importância do instrumento para o planejamento territorial municipal. Vejamos:

Portaria nº 511/2009:

Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca.

Art. 32. A adoção de um Cadastro Territorial Multifinalitário completo e atualizado auxiliará os Municípios brasileiros a exercerem suas competências prescritas nos artigos 30 e 156 da Constituição Federal de 1988, cumprindo a função social do seu território, prevista no texto constitucional, artigos 5º, inciso XXIII, 3º, incisos I a IV, 30, inciso VIII, 170, inciso III, 182 e 183, atendendo ao princípio da igualdade, nos termos dos arts. 5º, caput e 150, inciso II da Constituição Federal de 1988.

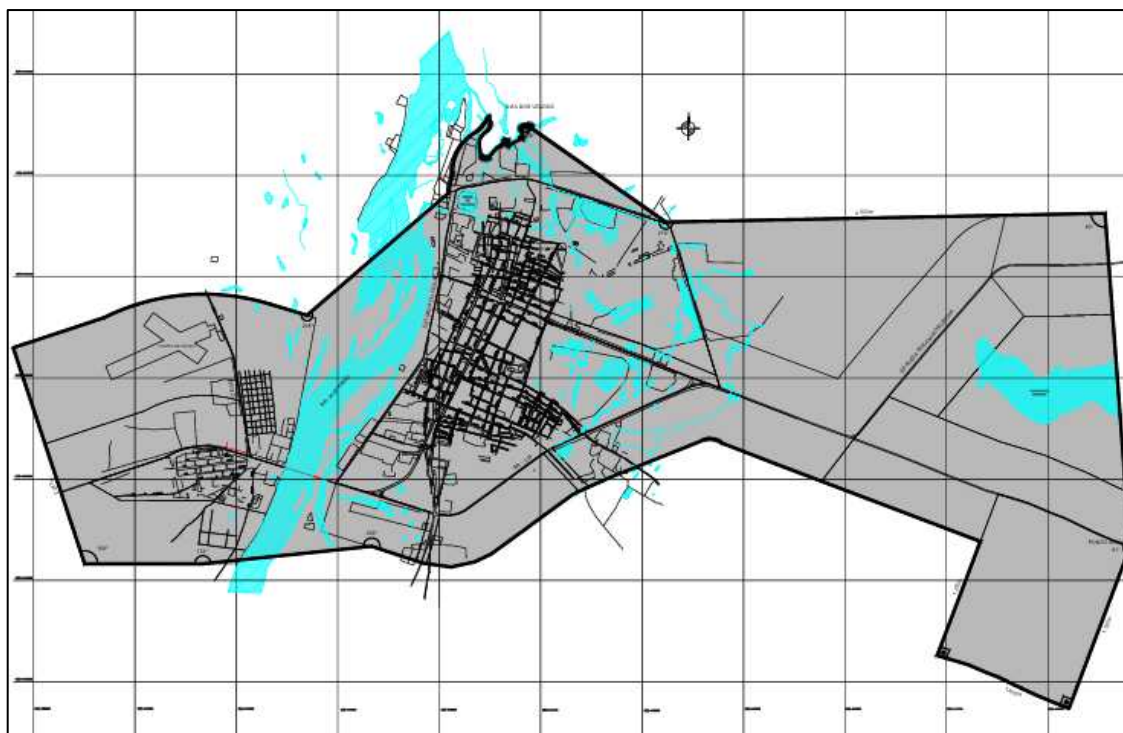
A situação verificada é que, apesar de contar com sede com estrutura física adequada para atendimento ao público e desempenho das tarefas relacionadas à gestão territorial, o órgão presta serviços quase que exclusivamente de aprovação de projetos, aprovação de loteamentos, licenciamento ambiental e fiscalização dos projetos autorizados.

Amorim (2013) defende que, nos grandes centros urbanos, a disponibilidade de equipe técnica especializada e os recursos tecnológicos modernos, como, por exemplo, a utilização de imagens via satélite para obter informações relativas ao georreferenciamento da zona urbana da cidade, podem contribuir bastante para a melhoria da capacidade de o administrador local acompanhar as constantes alterações experimentadas em seu território.

Não se verificou atividade voltada ao pleno conhecimento da situação fundiária municipal, de forma que não há mapas digitais abarcando todos os núcleos urbanos informais e formais do município, rede viária, extensão, topografia, hidrografia etc, havendo apenas informações referentes aos núcleos urbanos formais localizados no perímetro urbano e traçado das vias públicas existentes.

De forma insipiente, o município detém mapas em Autocad identificando feições urbanas como vias públicas, principais prédios públicos, perímetro municipal, perímetro tombado pelo Instituto do Patrimônio Artístico e cultural – IPHAN, hospitais, igrejas, e monumentos relevantes, no entanto os mapas em Autocad não possuem as feições dos imóveis, não identificam a cobertura vegetal do município, não identificam os imóveis regularizados amarrados aos respectivos lotes de forma precisa, não detalham a hierarquia do sistema viário, não servindo como base cartográfica. A Figura 22 é representa um dos mapas municipais disponíveis no órgão IQUAMA.

Figura 22 - Mapa municipal disponível em Autocad



Fonte: IQUAMA

Não foi verificada a existência de base cartográfica municipal para apoiar o cadastro municipal ou projetos de regularização fundiária urbana, de maneira que a avaliação do presente quesito resulta a nota 3 , ou seja, atende de forma parcial às necessidades de informações para implantação de projetos de regularização fundiária urbana, pois as informações disponíveis restringem-se apenas ao desenho do traçado urbano, havendo necessidade de elaboração de mapas complementares com informações detalhadas. Em relação aos resultados produzidos na regularização fundiária urbana, verificou-se nota 1.

Tabela 10 - Avaliação do sistema de cartografia utilizado

REFERÊNCIA	nota
Situação encontrada satisfaz requisitos para se implantar a REURB, ou seja, há capacidade financeira e técnica para viabilizar implantação da política.	3
Situação encontrada comparada aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária, ou seja, aos loteamentos regularizados.	1

Fonte: Elaborado pelo autor

8.6 Cadastro municipal

Verificou-se que o município possui cadastro informatizado contendo 32.235 unidades imobiliárias cadastradas para fins de IPTU, divididas por bairro conforme tabela abaixo:

Tabela 11 - Distribuição de cadastros de IPTU por bairros

BAIRRO	Nº de cadastros IPTU
Centro	2536
Várzea da Matriz	3267
Nossa Senhora de Lourdes	1262
Nossa Senhora de Fátima	1740
Farias Brito	754
Cacimba do Poço	247
Canoa Quebrada	6021
Majorlândia	5041
Alto da Cheia	126
Pedregal	4535
Quixaba	549
Córrego dos Rodrigues	1242
Castelo	350
Campo Verde	272
COHAB	2206
Franceses	277
Vila São Rafael	317
Vila Tabajara	60
Vila São Tomé	529
Porto Canoa	110
Outros bairros	794
Total	32235

Fonte: Secretaria de Finanças

O cadastro municipal é gerenciado pela Secretaria de Finanças, sendo que a tributação do IPTU alcança tanto os imóveis regulares quanto os imóveis irregulares, bastando que as unidades imobiliárias estejam localizadas na zona urbana delimitada pelo Plano Diretor.

No entanto, conforme informado pelo diretor de Cadastro, apesar de ser permitida a cobrança do IPTU em todos os núcleos informais delimitados como zona urbana, não é cobrado o tributo das unidades imobiliárias localizadas distantes da mancha urbana que compõe os seguintes bairros: Barreiras dos Vianas, Cabreiro, Córrego dos Fernandes, Jirau, Mata Fresca e Santa Teresa. Cesare (2005) sustenta que o cadastro municipal é o principal pilar da tributação imobiliária, uma vez que qualquer estimativa de valor venal do IPTU somente pode ser realizada com base nos dados cadastrais.

Apesar de não haver Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM implantado no município de Aracati, a gestão local do cadastro existente em conjunto com as ferramentas legais disponíveis funciona de forma satisfatória para fins arrecadatórios, pois, independentemente da situação fundiária do imóvel, o cadastro pode ser realizado tanto a pedido, ou provocação do proprietário, ou de ofício, por fiscais municipais, resultando que pode haver um bairro inteiro formado por ocupação irregular e ainda assim haverá unidades imobiliárias cadastradas nessa parcela.

Um exemplo dessa situação é o do bairro Pedregal, que se constitui numa ocupação irregular consolidada ao longo de vários anos, cuja titulação da posse, quando ocorre, é por usucapião promovida por particulares, mas ainda assim possui 4.535 unidades imobiliárias cadastradas.

Figura 23 - Ocupação urbana do Bairro Pedregal



Elaboração: Autor

A efetividade do cadastro pode ser verificada também na arrecadação do IPTU, sendo que Aracati arrecadou a título de IPTU R\$ 16.335.85 no exercício de 2022.

Tabela 12 - Arrecadação de IPTU de municípios cearenses em 2022

MUNICÍPIO	Receitas Correntes	IPTU
Prefeitura Municipal de Quixadá	852.899.081	7.369.603
Prefeitura Municipal de Quixeramobim	932.536.243	7.144.264
Prefeitura Municipal de Aquiraz	1.195.967.260	123.075.356
Prefeitura Municipal de Russas	798.149.755	7.440.133
Prefeitura Municipal de Canindé	870.395.598	6.080.163
Prefeitura Municipal de Tianguá	880.736.452	1.624.028
Prefeitura Municipal de Aracati	912.270.598	16.335.856
Prefeitura Municipal de Crateús	781.075.068	10.023.124
Prefeitura Municipal de Pacajus	674.521.752	7.704.976
Prefeitura Municipal de Cascavel	770.088.697	14.000.500
Prefeitura Municipal de Horizonte	931.395.436	12.577.557
Prefeitura Municipal de Icó	671.746.559	1.807.700

Fonte: Dados do SICONFI organizados pelo autor.

Nesse sentido, Almeida (2022) defende que a baixa arrecadação tributária tem relação direta com a ausência de mapas e cadastros fiscais referentes à área urbana. No mesmo sentido, Amorim (2013) sustenta que a importância do IPTU na arrecadação é influenciada positivamente pelo porte do município e que os municípios de baixa renda, em qualquer classe de tamanho da população, a representatividade do imposto nas receitas próprias mostra-se bastante reduzida.

Verificou-se, no quadro abaixo composto por municípios de faixa populacional semelhante, que, em relação ao percentual que o IPTU ocupa sobre as receitas correntes, Aracati figura na segunda posição com 6%.

Tabela 13 - IPTU e ITBI em relação ao total das receitas correntes em 2022

MUNICÍPIO	Receitas Correntes	(IPTU + ISS + ITBI) / RECEITAS CORRENTES	IPTU / RECEITAS CORRENTES
-----------	--------------------	--	---------------------------

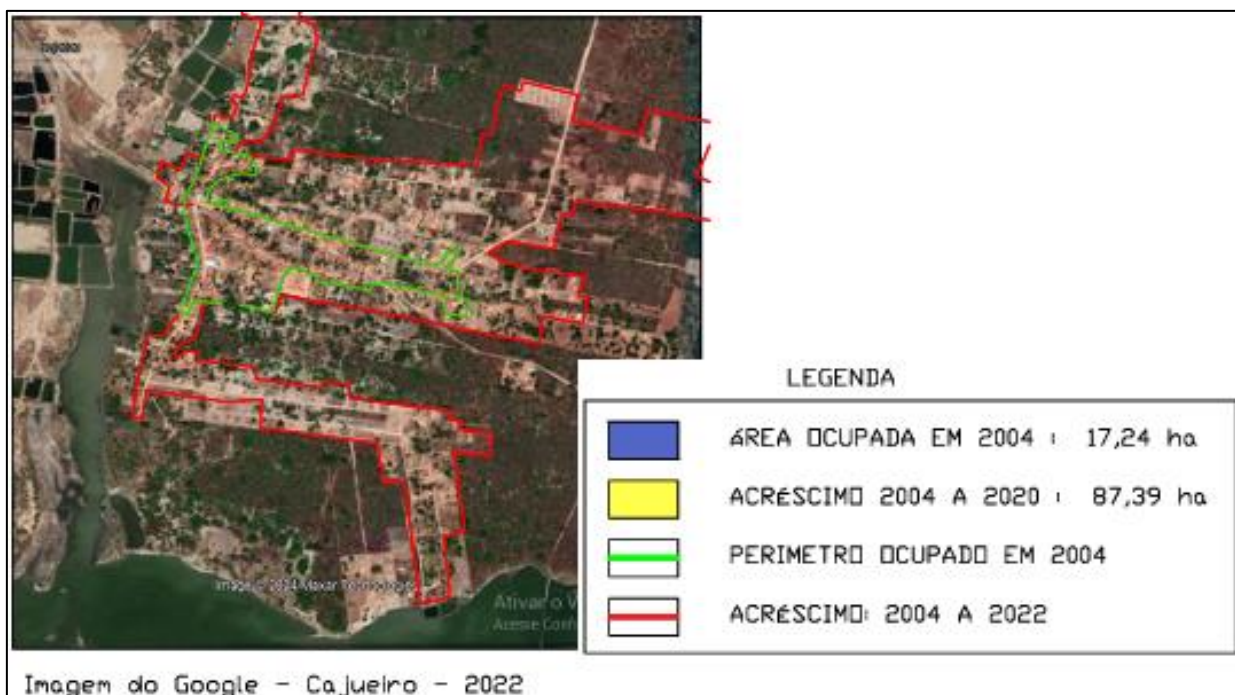
Prefeitura Municipal de Quixadá	852.899.081	3,35%	0,86%
Prefeitura Municipal de Quixeramobim	932.536.243	3,15%	0,86%
Prefeitura Municipal de Aquiraz	1.195.967.260	21,30%	0,77%
Prefeitura Municipal de Russas	798.149.755	3,41%	10,29%
Prefeitura Municipal de Canindé	870.395.598	2,69%	0,93%
Prefeitura Municipal de Tianguá	880.736.452	3,08%	0,70%
Prefeitura Municipal de Aracati	912.270.598	6,32%	0,18%
Prefeitura Municipal de Crateús	781.075.068	5,04%	1,79%
Prefeitura Municipal de Pacajus	674.521.752	3,88%	1,28%
Prefeitura Municipal de Cascavel	770.088.697	4,19%	1,14%
Prefeitura Municipal de Horizonte	931.395.436	5,79%	1,82%
Prefeitura Municipal de Icó	671.746.559	2,61%	1,35%

Fonte: Dados do SICONFI organizados pelo autor.

A situação tributária poderia ser melhor, caso fossem cadastradas todas as unidades imobiliárias localizadas nos núcleos urbanos informais existentes dentro ou fora do perímetro urbano. Conforme Figura 11, a área ocupada por núcleos informais fora do perímetro urbano é de 741,68 ha, enquanto a ocupação urbana consolidada como área urbana soma 1.375,74 ha (núcleo informal consolidado + parcelamentos regularizados), representando os núcleos urbanos informais da Zona Rural 53,91% de toda a área ocupada com características urbanas. No entanto bairros como Córrego dos Fernandes e Cabreiro, mesmo pertencendo à área urbana, também não estão cadastrados para fins de IPTU, demonstrando que o cadastro imobiliário atende apenas de forma parcial à realidade fática.

Comparando-se os Bairros Pedregal (Fig. 22) e Cajueiro (Fig. 24), constatamos que o Bairro Pedregal possui área ocupada, até 2022, de 105,20 ha e que, nessa área, estão cadastradas 4.535 unidades imobiliárias (conforme Tabela 12). O Bairro Cajueiro possui área ocupada, em 2022, de 104,63 ha (Fig. 22), no entanto não consta nenhuma unidade imobiliária cadastrada para fins de IPTU no Bairro Cajueiro e a razão para não haver cadastro é que o bairro se constitui em núcleo urbano informal que está localizado fora do perímetro urbano. Verificou-se que os Bairros Cajueiros e Pedregal possuem áreas de ocupação e de densidade que se assemelham, de forma que pode haver um número expressivo de unidades não cadastradas para pagamento de IPTU, apenas nesse núcleo.

Figura 24 - Ocupação do Bairro Cajueiro



Observou-se, em relação ao tópico 6, que os cadastros municipais contemplam parcialmente as unidades imobiliárias localizadas na zona urbana, não contendo informações das demais unidades localizadas em núcleos dispostos fora do perímetro urbano, de forma que atende de forma parcial às condições para realização da REURB, recebendo nota 3.

Em relação aos resultados que o cadastro urbano provoca no campo da REURB, a nota atribuída é 1, ou seja, não atende, pois, ao não conter informações dos núcleos informais, não permite sequer discussão acerca do número de unidades que podem ser regularizadas, é como se não existissem na área urbana os imóveis que não constam nos cadastros, implicando uma ausência deliberada de controle estatal, resultando que os núcleos urbanos informais são tratados indiferença, relevando o controle urbanístico

Tabela 14 - Avaliação do cadastro municipal

REFERÊNCIA	nota
Situação encontrada satisfaz requisitos para se implantar a REURB, ou seja, há capacidade financeira e técnica para viabilizar implantação da política.	3
Situação encontrada comparada aos resultados produzidos no campo da regularização fundiária, ou seja, aos loteamentos regularizados.	1

Fonte: Elaborado pelo autor

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em tela realizou o mapeamento dos núcleos urbanos informais de Aracati, resultando que foram identificados 42 núcleos que se localizam fora da zona urbana definida na Lei do Plano Diretor, e desses núcleos há bairros importantes como o Cajueiro e a Volta que são considerados da mesma forma que os demais núcleos como Zona Rural.

O período analisado na identificação da evolução urbana foi o espaço temporal de aproximadamente vinte anos, podendo variar para mais ou para menos em função da disponibilidade temporal das imagens de satélite de alta resolução, de forma que foram analisadas imagens do período de 2003 a 2022.

Constatou-se como resultado que o sistema de legislação municipal é robusto no que tange ao ordenamento territorial urbano e que, no ano de 2001, foram editadas as leis do Plano Diretor, Uso do Solo, Sistema Viário, e Código de Obras Municipais, ou seja, no período correspondente aos vinte anos analisados, cuja evolução urbana foi constatada nas imagens de satélite, o município de Aracati possuía ferramentas jurídicas vigentes para fiscalizar o processo de ocupação, inclusive para impedir as ocupações irregulares, no entanto verificou-se que o crescimento das ocupações urbanas aconteceu preponderantemente de forma espontânea, de maneira indiferente à legislação urbanística vigente desde 2001.

Dentre os núcleos urbanos informais consolidados fora do perímetro urbano, destacamos os núcleos Cajueiro, Vila da Volta, Baixio e o Cumbe, pois estão localizados próximo à mancha urbana, confundindo-se no uso e características com a própria mancha urbana em si, no entanto, apesar da proximidade e de haver instituições públicas construídas nessas unidades, como postos de saúde, escolas, ginásios de esportes, ainda assim não são reconhecidos formalmente como parte da cidade.

Em relação à avaliação do processo de regularização fundiária urbana no âmbito municipal, verificou-se que o município detém condições suficientes para iniciar e concluir projetos de regularização fundiária, pois disponibiliza recursos orçamentários condizentes, possui quadro técnico composto por engenheiros e arquitetos com atribuições para executar os projetos necessários à REURB, possui também legislação urbanística vigente há mais de duas décadas regulamentando o uso do solo, as questões ambientais e posturas municipais, inclusive com regras de construção das edificações claramente definidas, de forma que a legislação vigente é apta a regular adequadamente o uso do solo urbano, necessitando, no entanto, de uma fiscalização eficiente que seja apta para prevenir e reprimir irregularidades. Sugere-se estudos no sentido de delimitar no âmbito local as especificidades em relação à política

fundiária para adequar a legislação local, se for o caso, à regularização fundiária urbana prevista na Lei Federal 13465/2017 de maneira a efetivar a regularidade territorial municipal.

Constatou-se também que as áreas de preservação ambiental, como por exemplo as margens de rios, lagos, mangues e praias, estão sendo afetadas pela ocupação irregular tanto por habitações populares para fins de moradia quanto por habitações de luxo como é o caso das casas de veraneio, e para os casos em que as áreas agredidas ambientalmente se localizam na área rural não há políticas urbanas adequadas para o enfrentamento em razão da distinção territorial legal urbano-rural.

Diante do exposto, observa-se que apesar de o município reunir as condições mínimas necessárias para executar regularização fundiária urbana dos núcleos informais, a política pública de regularização territorial não avança em Aracati, talvez a inação esteja relacionada à baixa prioridade dispensada ao tema, ao desconhecimento sobre a REURB, ou até mesmo simples indiferença.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fernando Alves. **Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)**, 2014. Disponível em repositório <https://repositorio.ufsc.br/> Acesso em: 25 set 2023

BORGES, H. R. P. S. S. **Avaliação do processo de regularização urbana na cidade de Palmas–TO e mensuração dos seus efeitos**. Palmas–TO: UFT, 2022. Disponível em: repositorio.uft.edu.br. Acesso em: 15 de jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 46.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária no Brasil** / coordenação: Carvalho, Celso Santos, Gouvêa, Denise de Campos – Brasília, 2009.

CARVALHO JR., P. H. B. C. **Imposto predial e territorial urbano – IPTU**. In: FAGNANI, E. (Org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. 1ed. Brasília, São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018b.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Coleção pensamento crítico. Editora Paz e terra, Rio de Janeiro, 1983.

CAÚLA, B.Q.; MARTINS, D.B.; GOUVEIA, R.A. A Política de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) da cidade de Fortaleza, Ceará e a (In) Constitucionalidade da Usucapião Administrativa no contexto da Lei nº 13.465/2017. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 6, n. 14, maio/ago., 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45220>. Acesso em: 21 maio 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas**. In: Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan/fev. 2010. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=65211>. Acesso em: 18 jan. de 2019.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

IPEA, Manuel. **Abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional dos núcleos urbanos informais**., Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes> Acesso em: 18 de jul. 2024

LOPES, Edesio Elias. **Proposta Metodológica para Validação de Imagens de Alta Resolução do Google Earth para a Produção de Mapas**, 2019. Disponível em repositorio.uft.edu.br Acesso em 22 de set. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, 2000.

MELO, W. Fabio. **A ditadura a questão da moradia e a modernização excludente: Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro de Habitação**. 2014. Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400519461_ARQUIVO_Texto_Final_Anais_AnpuhRJ_2014_Wanderson_Melo.pdf. Acesso : 11 maio 2023.

NASCIMENTO, F.B. Da **Regularização Fundiária: responsabilidade Municipal e o papel do Ministério Público Estadual**. Jacarezinho, PR: UENP, 2018. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/13219francis-pignatti-do-nascimento/file>. Acesso em: 10 maio 2023.

SANTOS NETO, Dercino Sancho dos. **A origem do serviço notarial e de registro de imóveis no Brasil**. 2009. Disponível em: <https://registrodeimovel.blogspot.com/2009/05/origem-doserviço-notarial-e-de-registro.html>. Acesso em 28 maio 2023.

SAULE JÚNIOR., Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR., Nelson. **Direito Urbanístico: Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2007.

TIERNO, R. A. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais**. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08042021-234701/en.php>. Acesso em: 19 maio 2023.