



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

FRANCISCA ANALICE ARAÚJO BARBOSA

**QUANDO O TÍTULO NÃO BASTA: AVALIAÇÃO DO REURBFOR NO CONJUNTO
PALMEIRAS E OS LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE
SOCIAL EM FORTALEZA-CE**

FORTALEZA
2025

FRANCISCA ANALICE ARAÚJO BARBOSA

QUANDO O TÍTULO NÃO BASTA: AVALIAÇÃO DO REURBFOR NO CONJUNTO
PALMEIRAS E OS LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE
SOCIAL EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Território.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Grazielle de Albuquerque Moura Paiva.

FORTALEZA

2025

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)

B197q Barbosa, Francisca Analice Araújo.

Quando o título não basta : avaliação do ReurbFor no Conjunto Palmeiras e os limites da regularização fundiária de interesse social em Fortaleza / Francisca Analice Araújo Barbosa. – 2025.
135 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Grazielle de Albuquerque Moura Paiva.

1. Conjunto Palmeiras. 2. Políticas públicas de habitação. 3. Regularização fundiária. 4. Participação social. 5. Avaliação de políticas públicas. I. Título.

CDD 320.6

FRANCISCA ANALICE ARAÚJO BARBOSA

QUANDO O TÍTULO NÃO BASTA: AVALIAÇÃO DO REURBFOR NO CONJUNTO
PALMEIRAS E OS LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE
SOCIAL EM FORTALEZA-CE

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

Aprovada em: 29/04/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Grazielle de Albuquerque Moura Paiva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC/MAPP

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará – UFC/MAPP

Profª. Dra. Sara Vieira Rosa
Universidade Federal do Ceará - UFC/LEHAB

A todos os moradores do Conjunto
Palmeiras que com sua luta e resistência,
constroem diariamente a história e a
identidade dessa comunidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois Ele é meu escudo e minha força em todos os dias da minha vida. Chegar ao mestrado sempre foi um dos meus sonhos. Desde a graduação, nutro o desejo de pesquisar a comunidade do Conjunto Palmeiras, à qual pertenço desde o meu nascimento.

Os desafios de conciliar a vida de estudante e trabalhadora CLT foram muitos. A privação do sono foi minha companheira ao longo dessa jornada, mas, como moradora da periferia e fruto de um bairro marcado por lutas, ter a oportunidade de continuar estudando é uma grande vitória. Isso me impulsiona a seguir em frente na busca pelos meus objetivos.

Aos meus pais, por sempre lutarem pelo sustento da nossa família e batalharem, incansavelmente, para que eu e meu irmão nos tornássemos pessoas de boa índole.

Ao meu único e amado irmão, Ronald, que sempre foi minha inspiração nos estudos e me mostrou que, por meio do conhecimento, conseguimos abrir portas e criar oportunidades positivas em nossas vidas.

À minha cunhada, Milena, cuja inteligência no mundo da pesquisa acadêmica me trouxe incentivo e apoio desde a inscrição no processo seletivo do mestrado até os desafios durante a caminhada dessa jornada para que eu obtivesse êxito.

À minha sobrinha mais linda deste mundo, Mariana. Espero que, quando aprender a ler, veja esta dedicatória escrita de todo o meu coração. Sei que, mesmo aos quatro anos de idade, torce pela titia.

À minha irmã do coração, Leila, por estar sempre ao meu lado em todos os momentos da minha vida. E, conseqüentemente, aos meus sobrinhos do coração, Daniel e Davi.

Ao meu namorado, pelo apoio durante o processo e pela torcida para que essa etapa da minha vida fosse concluída com êxito.

À minha estimada orientadora, Professora Grazielle de Albuquerque Moura Paiva, que, em um momento tão angustiante da minha jornada no mestrado, abriu as portas para que eu pudesse seguir adiante. Sua paciência, generosidade e valiosas contribuições impactaram positivamente minha trajetória. Minha eterna gratidão a essa grande professora que a universidade me apresentou.

À minha banca de defesa, pela generosidade em compreender meu processo e pelas valiosas contribuições para o desenvolvimento do meu trabalho. Professora Sara Vieira Rosa e Professor Carlos Américo Leite Moreira, minha gratidão, admiração e respeito.

Aos meus familiares e amigos pelo apoio e incentivo.

À equipe de trabalho da Auditoria Social da Unimed Fortaleza, em especial à minha supervisora, Priscila Marinho, pela compreensão e flexibilização durante esse processo.

A todos os amigos da turma da Assembleia Legislativa. Em especial Carmem, Valdo e Carol pela força e partilha durante esse processo de finalização da minha pesquisa.

A todos os moradores do Conjunto Palmeiras, a luta não pode parar.

Aos participantes da minha pesquisa pelas contribuições: moradores do Conjunto Palmeiras, presidente da associação, gestoras do Núcleo de Regularização Fundiária da HABITAFOR e integrantes do LEHAB-UFC.

A todos os professores do MAPP pelos conhecimentos transmitidos ao longo da caminhada. Esse programa de mestrado impactou positivamente a minha vida.

Aos secretários do MAPP, pela disponibilidade e cortesia sempre que precisei.

Por fim, a todos que tenham interesse na minha pesquisa e que possam dar continuidade a ela com atualizações e contribuições positivas sobre a temática.

“Se o senhor não está lembrado
Dá licença de contar
Que aqui onde agora estás
Esse edificio alto
Era uma casa velha, um palacete abandonado
Foi aqui seu moço
Que eu, Mato Grosso e o Joca
Construímos nossa maloca
Mas um dia nem quero me lembrar
Veio os homens com as ferramentas
O dono mandou derrubar
Peguemo' toda' nossas coisas
E fumos pro meio da rua
Apreciar a demolição
Que tristeza que eu sentia
Cada táuba que caía
Doía no coração
Mato Grosso quis gritar
Mas em cima eu falei
Os homens está com a razão
Nós arranja outro lugar
Só se conformemos quando o Joca falou
Deus dá o frio conforme o cobertor
E hoje nós pega a paia nas grama do jardim
E pra esquecer nós cantemos assim
Saudosa maloca, maloca querida
Dim, dim, donde nós passemos dias feliz de nossa vida.”

Adoniran Barbosa.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo central avaliar, sob uma abordagem qualitativa, o Programa de Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza (ReurbFor), disciplinado pela Lei Complementar nº 334/2022, a partir do recorte empírico do bairro Conjunto Palmeiras, com foco nas tensões entre os marcos legais da política habitacional e as percepções dos diferentes atores sociais sobre a regularização da posse. A pesquisa se concentrou no período de 2022 a 2025, em diálogo com os antecedentes históricos e institucionais da Política de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (Lei Municipal nº 8.918/2004). Ancorado na perspectiva da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008), o estudo não buscou medir a efetividade do ReurbFor com base em indicadores quantitativos, mas sim compreender as dinâmicas sociais, culturais e institucionais que permeiam sua implementação. A coleta de dados incluiu pesquisa bibliográfica, análise documental e trabalho de campo, incluindo registros fotográficos e entrevistas com moradores, lideranças comunitárias, representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) e pesquisadores do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB/UFC), garantindo uma visão multifacetada. Os principais resultados evidenciam que, embora o Programa ainda esteja em fase inicial de implantação no Conjunto Palmeiras, há uma percepção geral de que a regularização fundiária pode fortalecer a permanência das famílias no território e abrir caminho para melhorias das condições urbanas e no acesso a serviços públicos. Entretanto, o processo também revela tensões importantes, como a fragmentação institucional, a lentidão dos trâmites legais e a sobrecarga das lideranças locais como principais mediadoras com o poder público. O estudo aponta, ainda, que o potencial transformador do ReurbFor tende a ser esvaziado quando conduzido sem articulação com outras políticas estruturantes, sem vontade política contínua e sem participação social efetiva. Assim, não se pretende afirmar conclusões generalizáveis, mas contribuir com reflexões sobre os limites e possibilidades do ReurbFor enquanto política urbana, ressaltando a importância de uma abordagem territorializada, dialógica e integrada às demais ações de planejamento e justiça urbana. Ao trazer as vozes dos sujeitos diretamente envolvidos, a pesquisa buscou apontar caminhos para o aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária em Fortaleza e em outras cidades brasileiras, estimulando práticas mais inclusivas e justas.

Palavras-chave: Conjunto Palmeiras; políticas públicas de habitação; regularização fundiária; participação social; avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

This study's central objective is to qualitatively evaluate Fortaleza's Urban Land Regularization Program (ReurbFor), governed by Complementary Law No. 334/2022. It draws on empirical data from the Conjunto Palmeiras neighborhood, focusing on the tensions between the legal frameworks of housing policy and the perceptions of various social actors regarding land tenure regularization. The research was conducted from 2022 to 2025, engaging with the historical and institutional precedents of Fortaleza's Municipal Social Housing Policy (Municipal Law No. 8.918/2004). Guided by an in-depth evaluation perspective (Rodrigues, 2008), the study did not aim to quantify ReurbFor's effectiveness through indicators but rather to comprehend the social, cultural, and institutional dynamics permeating its implementation. Data collection involved bibliographic research, documentary analysis, and fieldwork, including photographic records and interviews with residents, community leaders, representatives from the Municipal Secretariat of Housing Development (HABITAFOR), and researchers from the Housing Studies Laboratory at the Federal University of Ceará (LEHAB/UFC), ensuring a multifaceted perspective. The primary findings indicate that, despite the program's initial implementation phase in Conjunto Palmeiras, there is a general perception that land regularization can strengthen families' permanence in the territory and pave the way for improved urban conditions and access to public services. However, the process also reveals significant tensions, such as institutional fragmentation, the slow pace of legal procedures, and the overburdening of local leaders acting as primary intermediaries with public authorities. Furthermore, the study suggests that ReurbFor's transformative potential tends to diminish when implemented without articulation with other structural policies, continuous political will, and effective social participation. Thus, this research does not intend to assert generalizable conclusions but rather to contribute reflections on ReurbFor's limits and possibilities as an urban policy, emphasizing the importance of a localized, dialogical, and integrated approach with other urban planning and justice initiatives. By incorporating the voices of directly involved individuals, the research sought to identify pathways for enhancing public land regularization policies in Fortaleza and other Brazilian cities, fostering more inclusive and equitable practices.

Keywords: Conjunto Palmeiras; public housing policies; land regularization; social participation; public policies evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Mapas do Programa Integrado de Desfavelamento.....	24
Figura 2	- Limitações ao acesso à habitação no período da Ditadura Militar (1964 - 1985).....	29
Figura 3	- Linha do tempo das políticas habitacionais no Brasil (1964 - 2023).....	37
Figura 4	- Mapa do ReurbFor - áreas em andamento (2013-2023).....	58
Figura 5	- Etapas do processo de regularização fundiária segundo o ReurbFor.....	59
Figura 6	- Linha do tempo das iniciativas de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras.....	61
Figura 7	- Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.....	64
Figura 8	- Zonas Especiais de Interesse Social Prioritárias em Fortaleza.....	65
Figura 9	- Fossa séptica doméstica instalada em residência no Conjunto Palmeiras.....	79
Figura 10	- Rua sem pavimentação asfáltica no Conjunto Palmeiras.....	79
Figura 11	- Tentativa de ocupação irregular de terreno no Conjunto Palmeiras.....	83
Figura 12	- Terreno após a remoção da construção irregular.....	83
Figura 13	- Moradores são expulsos de casas durante guerra entre facções no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diretrizes orientadoras do Planejamento Urbano de Fortaleza.....	51
Quadro 2 - Estratégia I do Planejamento Urbano de Fortaleza.....	52
Quadro 3 - Estratégia II do Planejamento Urbano de Fortaleza.....	53
Quadro 4 - Estratégia III do Planejamento Urbano de Fortaleza.....	54
Quadro 5 - Estratégia IV do Planejamento Urbano de Fortaleza.....	55
Quadro 6 - Eixos da Avaliação em Profundidade e a proposta da pesquisa.....	69
Quadro 7 - Perfil dos participantes da pesquisa.....	75
Quadro 8 - Comparativo das percepções dos interlocutores sobre o ReurbFor no Conjunto Palmeiras.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASMOCONP	Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras
BNH	Banco Nacional da Habitação
FSSF	Fundação do Serviço Social de Fortaleza
HABITAFOR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	Programa Habitação de Interesse Social
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IN	Instrução Normativa
IPLANFOR	Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza
LEHAB	Laboratório de Estudos da Habitação
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MCP	Movimento Conjunto Palmeiras
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANDIRF	Plano Diretor Físico
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PP	Políticas Públicas
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-Habitação
PTTS	Projeto do Trabalho Técnico Social
REURB	Regularização Fundiária Urbana
ReurbFor	Programa de Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONJUNTO PALMEIRAS: CONTEXTO E HISTÓRIA.....	21
3	POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL.....	26
3.1	Fundamentos teóricos das políticas públicas sociais	26
3.2	A evolução da política habitacional no Brasil: desafios e conquistas.....	27
3.2.1	<i>Da assistência à segregação: políticas habitacionais entre a Era Vargas e a Ditadura (1930–1985).....</i>	<i>28</i>
3.2.2	<i>A moradia como promessa democrática: estagnação, neoliberalismo e contradições no Pós-Constituição (1988–2002)</i>	<i>29</i>
3.2.3	<i>Governos Lula e Dilma (2003 - 2016): avanços normativos, tensionamentos e contradições.....</i>	<i>31</i>
3.2.4	<i>Retrocesso e invisibilidade: a política habitacional no Governo Bolsonaro (2019–2022).....</i>	<i>33</i>
3.2.5	<i>Perspectivas em disputa: desafios atuais para a efetivação do direito à moradia.....</i>	<i>33</i>
3.3	Planejamento urbano e desigualdade socioespacial	38
3.3.1	<i>Direito à cidade</i>	<i>40</i>
3.4	Para além do "papel da casa": regularização fundiária plena, dignidade e justiça territorial.....	41
3.5	Habitação Social	47
4	POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA	50
4.1	Estratégias, programas e projetos de habitação social.....	52
4.1.1	<i>O Programa ReurbFor.....</i>	<i>56</i>
4.1.2	<i>Iniciativas de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras.....</i>	<i>59</i>
4.2	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os desafios da justiça territorial em Fortaleza.....	61
5	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	66
5.1	Pressupostos epistemológicos de avaliação de políticas públicas.....	66
5.2	Perspectiva de avaliação.....	68
5.3	Trilhas metodológicas.....	69
5.3.1	<i>Caracterização da Área de Estudo e dos Sujeitos.....</i>	<i>71</i>

5.3.1.1	<i>Definição dos Grupos de Interlocutores e Justificativa dos Critérios de Escolha</i>	71
5.3.2	<i>Análise de dados</i>	72
6	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CONJUNTO PALMEIRAS: RESULTADOS E DISCUSSÃO	74
6.1	Análise das entrevistas	76
6.1.1	<i>Vozes do território: percepções dos moradores sobre o ReurbFor</i>	76
6.1.2	<i>Mobilização e representatividade: o papel das lideranças comunitárias</i>	86
6.1.3	<i>Olhar acadêmico: contribuições do LEHAB</i>	89
6.1.4	<i>Gestão pública e regularização fundiária: perspectivas da HABITAFOR</i>	97
6.2	Síntese dos principais resultados obtidos	105
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
	REFERÊNCIAS	114
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	120
	APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	122
	APÊNDICE C – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	124
	APÊNDICE D – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	126
	APÊNDICE E – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	127
	ANEXO A – LEI Nº8.918, de 29.12.2004 (POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DE FORTALEZA)	128

1 INTRODUÇÃO

A habitação é um “direito fundamental”¹, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que permeia as questões sociais, econômicas e políticas do país. No Brasil, o problema habitacional é complexo, apresentando desafios importantes, especialmente em contextos urbanos. A rápida urbanização das cidades brasileiras, impulsionada por migrações internas² e crescimento demográfico, tem gerado um aumento na demanda por moradias adequadas.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), a população do município de Fortaleza atinge aproximadamente 2,7 milhões de habitantes, com uma taxa de urbanização de 98,5%. Entretanto, a cidade enfrenta um déficit habitacional que afeta mais de 271 mil famílias, destacando a necessidade urgente de políticas públicas que garantam o acesso à moradia digna (HABITAFOR, 2023). Conforme Bonduki (2014), o déficit habitacional nas grandes metrópoles brasileiras revela as dificuldades que as políticas públicas enfrentam para acompanhar o ritmo de urbanização e garantir condições habitacionais adequadas às famílias de baixa renda.

Diante desse cenário, a Política de Habitação em Fortaleza tem desempenhado um papel de grande relevância na busca por soluções para os desafios habitacionais. No entanto, a sua efetividade e abrangência têm sido alvo de críticas, especialmente em relação à implementação de programas de regularização fundiária, que estão inseridos como um eixo estratégico para promover não apenas a segurança jurídica, mas também o acesso à moradia digna e a serviços públicos.

O Conjunto Palmeiras, um dos bairros mais afetados pela falta de infraestrutura e serviços básicos, serve como um estudo de caso representativo desse problema. A regularização fundiária, para garantir a segurança da posse³ e promover a inclusão social, é

¹ Conforme disposto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a habitação é reconhecida como um direito social fundamental, ao lado de outros direitos como a saúde, a educação e a segurança. Além disso, o artigo 23, inciso IX, estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de melhoria nas condições habitacionais e de saneamento básico (Brasil, 1988).

² Migração interna refere-se ao deslocamento populacional que ocorre dentro dos limites de um mesmo país, podendo envolver mudanças entre Estados, regiões ou zonas urbanas e rurais. No Brasil, esse fenômeno é fortemente marcado por fatores socioeconômicos e estruturais, como o desemprego, a busca por melhores condições de vida, remoções forçadas (devido à lógica higienista ou à violência urbana) ou ausência de políticas públicas adequadas. Segundo Baeninger (2005), a migração interna está intimamente associada às desigualdades regionais e ao modelo de desenvolvimento urbano excludente, que empurra populações mais pobres para áreas periféricas e precárias das cidades.

³ Nos estudos sobre direito urbanístico e constitucional, “segurança da posse” não deve ser confundida com “propriedade privada”. A segurança da posse refere-se à proteção jurídica contra a remoção arbitrária do ocupante, independentemente da existência de registro formal – configurando um direito social autônomo, cuja função social é reconhecida tanto na posse quanto na propriedade. Por outro lado, a propriedade privada implica

essencial para a melhoria das condições de vida da população. A pesquisa aqui apresentada busca, portanto, avaliar o Programa de Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza (ReurbFor), com foco nas ações de regularização fundiária realizadas no Conjunto Palmeiras.

Diante do contexto apresentado, em síntese, observa-se no processo de formação do bairro um crescimento desordenado, onde se percebe profunda desigualdade na apropriação dos espaços para a habitação, o que desafia as políticas de planejamento urbano e habitação. Nesse sentido, este estudo avaliativo buscou responder a seguinte questão central e norteadora:

- De que forma a implementação do ReurbFor no Conjunto Palmeiras concilia os marcos legais da política habitacional com a realidade dos territórios populares, e quais desafios persistem para que a regularização da posse se traduza em efetiva inclusão urbana e atendimento das expectativas da população?

A partir dessa pergunta de partida, este estudo tem como objetivo geral: avaliar o ReurbFor no bairro Conjunto Palmeiras, em sua fase inicial, com foco nas tensões entre os marcos legais da política habitacional e as percepções dos diferentes atores sociais sobre a permanência no território e o direito à moradia. O recorte temporal da pesquisa abrangeu o período de 2022 a 2025, delimitado pelo ano de criação do ReurbFor e pelo tempo de realização da pesquisa.

Para operacionalizar o objetivo geral e explorar a pergunta de pesquisa, os seguintes objetivos específicos foram traçados:

1. Compreender os sentidos atribuídos à regularização fundiária por moradores, lideranças comunitárias, gestores públicos e pesquisadores envolvidos no território.
2. Analisar os fundamentos legais e normativos do ReurbFor na Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza, e sua correspondência com a realidade vivida no Conjunto Palmeiras.
3. Examinar como o ReurbFor tem dialogado (ou não) com os princípios de segurança jurídica, permanência e participação social previstos na legislação, no contexto do Conjunto Palmeiras;
4. Mapear e investigar os principais entraves e fragilidades identificados na fase inicial de implementação do ReurbFor no bairro, à luz de seus marcos legais e

titularidade legal plena, assegurada pelo art. 5º, XXII, condicionada pelo art. 5º, XXIII, o qual exige que a propriedade atenda à sua função social, definida nos arts. 170 e 182/186 da CF (Brasil, 1988). Essa distinção é necessária para evitar a invisibilização de modalidades legítimas de moradia que não dependem do registro formal, mas que cumprem função socioambiental e ocupacional reconhecida pelo ordenamento jurídico.

considerando os desafios identificados pelos interlocutores desta avaliação;

5. Refletir sobre os limites e potencialidades do programa enquanto política pública voltada à justiça urbana em territórios populares.

Para atender a esses objetivos, a metodologia adotada foi de caráter qualitativo e interpretativo, utilizando a perspectiva da Avaliação em Profundidade, em que se busca compreender a complexidade e a profundidade dos fenômenos sociais e humanos a partir da visão dos próprios participantes, conforme as diretrizes metodológicas estabelecidas por Rodrigues (2008; 2011). A escolha metodológica está diretamente relacionada ao caráter ainda incipiente do processo de implementação do ReurbFor, cuja institucionalização normativa e administrativa ocorreu apenas em 2022, conforme estabelecido pela Lei Complementar Municipal nº 334/2022. Embora o histórico de ações relacionadas à regularização fundiária no Conjunto Palmeiras remonte aos anos 2010, essas iniciativas foram historicamente fragmentadas, descontínuas e pouco articuladas com uma política pública formalizada. O ReurbFor, portanto, representa uma tentativa recente de sistematização e ampliação do acesso à posse formal em Fortaleza, ainda que seus efeitos concretos não possam ser plenamente mensurados neste momento.

Diante disso, a presente dissertação não se propõe a avaliar os impactos finais do programa, mas sim a investigar as percepções, tensões e disputas que marcam sua fase inicial de implementação. A pesquisa fundamenta-se em uma escuta ativa e qualificada de diferentes atores sociais — moradores do bairro Conjunto Palmeiras, liderança comunitária, gestores públicos e pesquisadores — a fim de compreender os sentidos atribuídos à regularização fundiária e as incongruências entre a legislação e a realidade vivida nos territórios populares por meio de uma visão multifacetada.

Esse enfoque está em consonância, como supramencionado, com a perspectiva da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008; 2011), que valoriza o contexto social, político e institucional da política pública, compreendendo-a como um processo em disputa. Trata-se, portanto, de uma análise centrada no percurso, nas contradições e nas potencialidades da política, com base na triangulação de fontes documentais, normativas e empíricas, e não em resultados objetivos, muitas vezes inacessíveis em fases tão iniciais do ciclo de implementação.

Assim, o trabalho se ancora na compreensão de que a regularização fundiária não é um evento pontual, mas um processo político e territorialmente situado, cuja análise pode (e deve) ser realizada mesmo antes da emissão dos títulos de propriedade, pois as percepções, resistências e significados que emergem ao longo do caminho são fundamentais para o

aprimoramento das políticas públicas urbanas.

Para o desenvolvimento do trabalho, utilizou-se de uma metodologia estruturada em três etapas, que se coadunam com os eixos analíticos da Avaliação em Profundidade, quais sejam: (1) pesquisa bibliográfica; (2) pesquisa documental, com coleta e análise de informações da Política de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, com recorte empírico no bairro Conjunto Palmeiras e (3) pesquisa de campo, incluindo entrevistas e registros fotográficos.

A partir da interpretação do referencial teórico, a estrutura do trabalho fornece a compreensão das categorias analíticas, organizadas de acordo com os eixos: direito à moradia e inclusão social, segurança jurídica e participação popular. Além disso, abrange as categorias teóricas de regularização fundiária e avaliação de políticas públicas.

Esta pesquisa avaliativa visou também explorar a relevância do papel dominante do Estado neoliberal neste processo de fragmentação das políticas públicas, analisando de que modo tal configuração influencia no desmonte estrutural das políticas de habitação, fundamentadas na dicotomia inclusão/exclusão social. Segundo Rolnik (2019), o processo de neoliberalização do Estado brasileiro resultou na reconfiguração das políticas urbanas, com uma forte ênfase na financeirização da terra e da moradia, ao passo que os instrumentos de planejamento urbano foram progressivamente esvaziados de seu conteúdo redistributivo. A autora aponta que o Estado tem atuado cada vez mais como mediador de interesses privados, em especial do setor imobiliário, em detrimento de seu papel na garantia do direito à moradia e da função social da cidade. Ou seja, em um contexto de neoliberalismo, o Estado muitas vezes se retira de áreas essenciais, como a habitação, transferindo responsabilidades para o mercado. Isso contribui para uma fragmentação das políticas públicas, onde a questão da habitação é tratada mais como um produto de mercado do que como um direito social, gerando uma divisão entre os que têm acesso à moradia digna e os que são excluídos desse processo.

O direito à moradia, defendido nesta pesquisa avaliativa, significa acesso à habitação adequada; entretanto, esta deve ser disponibilizada a todos e não apenas a um grupo econômico ou social distinto. Conforme previsto na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 propõe "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", reconhecendo o acesso à moradia segura e adequada como elemento central para a promoção da dignidade humana e da justiça social (ONU, 2015).

A partir desse viés, a análise do papel do Estado neste contexto se faz urgente e

necessária para entender as consequências dessa abordagem no enfraquecimento das políticas habitacionais e o agravamento das desigualdades sociais (Rolnik, 2019). Todavia, a discussão teórica também compreendeu o desenvolvimento social urbano a partir das novas formas de organização urbana do município de Fortaleza, no Estado do Ceará, vem experimentando, nos últimos anos. Entretanto, como analisa Pequeno *et al.* (2022), essa organização é marcada por um padrão de crescimento urbano excludente e contraditório, que amplia as disparidades territoriais e reforça a lógica de segregação socioespacial. Os autores identificam que a atuação seletiva do poder público na infraestrutura urbana – priorizando zonas de valorização econômica e negligenciando áreas populares – tem contribuído para consolidar um modelo de cidade fragmentado, onde os territórios vulneráveis permanecem periféricos tanto na geografia quanto nas políticas públicas.

No caso do ReurbFor, a análise crítica de sua implementação se torna essencial para compreender seus reais efeitos sobre a qualidade de vida da população implicada. Ainda que a regularização seja um avanço, é preciso questionar se essa política não atua como uma solução paliativa adotada pelo Estado para postergar investimentos mais robustos e estruturantes em habitação social. Ao conceder títulos de propriedade sem garantir melhorias efetivas no espaço urbano e no acesso a serviços básicos, o poder público transfere a responsabilidade pela urbanização para os próprios moradores, muitas vezes sem oferecer os meios necessários para que essa transformação ocorra de forma equitativa (Fernandes, 2011).

Dessa forma, ainda que a regularização fundiária urbana tem sido promovida como uma estratégia para garantir segurança jurídica aos moradores de áreas informais, reduzindo a insegurança da posse e permitindo a inserção dessas comunidades no mercado formal de terras, é necessário ampliar a compreensão da regularização fundiária em um conceito “pleno”. Portanto, este estudo se justifica pela necessidade de examinar a regularização fundiária, especialmente em áreas urbanas vulneráveis⁴, não apenas como um instrumento jurídico – para além da mera titulação dos imóveis que não resolve questões estruturais subjacentes, como a precariedade da infraestrutura urbana, o déficit habitacional e a perpetuação da segregação socioespacial – mas como parte de um conjunto mais amplo de

⁴ Estas áreas urbanas vulneráveis em Fortaleza referem-se a espaços da cidade onde as condições socioeconômicas e urbanísticas são deficitárias, características de habitações precárias, infraestrutura deficiente, acesso limitado a serviços públicos e alta exposição a riscos sociais e ambientais. E resultam frequentemente de um histórico de desigualdade social, planejamento urbano desigual e ocupações irregulares. Exemplos de áreas urbanas vulneráveis são definidas por indicadores como: baixa renda da população residente, alta densidade populacional, informalidade na ocupação do solo e ausência de regularização fundiária, dentre outros. Em Fortaleza, áreas como o Conjunto Palmeiras, Serviluz, Pirambu e partes do Grande Jangurussu exemplificam zonas urbanas vulneráveis. Essas áreas têm sido foco de políticas habitacionais e de urbanização devido à persistência de desafios sociais.

políticas habitacionais. Ao dar voz aos moradores, liderança comunitária, pesquisadores da temática e gestores, a pesquisa busca avaliar em que medida o ReurbFor atende às expectativas da população e quais desafios permanecem para que a posse regularizada se traduza em inclusão urbana efetiva.

O Conjunto Palmeiras, como microcosmos dos desafios enfrentados por muitas comunidades em Fortaleza, oferece uma oportunidade para examinar a relação entre políticas habitacionais e a realidade vivida pelos moradores. Além disso, a avaliação de natureza qualitativa do ReurbFor permite acessar sentidos, percepções e experiências que os indicadores quantitativos sozinhos não captam, oferecendo subsídios mais profundos e contextualizados sobre as repercussões sociais, os limites institucionais e as tensões envolvidas nas intervenções estatais.

Portanto, a relevância desta pesquisa se estende à possibilidade de contribuir para o aprimoramento da política e dos programas habitacionais em Fortaleza e, potencialmente, em outras cidades brasileiras. A análise crítica das políticas e programas atuais e a identificação de falhas e entraves na implementação podem gerar recomendações para os gestores públicos, visando à construção de um modelo de habitação mais inclusivo e efetivo. A pesquisa tem, ainda, o potencial de destacar as narrativas dos moradores do Conjunto Palmeiras, permitindo que suas experiências e perspectivas sejam consideradas no processo de formulação e avaliação das políticas públicas.

Este texto dissertativo está organizado em sete seções sequenciais, conforme detalhado a seguir: o primeiro capítulo contém esta introdução, que aborda uma breve contextualização do tema, apresenta o objeto de avaliação, a pergunta de partida, objetivos - geral e específicos -, fornecendo uma definição clara e detalhada do foco da pesquisa.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda o contexto histórico-político de surgimento do Bairro Conjunto Palmeiras, recorte empírico desta avaliação, que reflete processos de remoção forçada e deslocamento populacional motivados pela especulação imobiliária e ausência de políticas consistentes de planejamento urbano inclusivo.

No terceiro capítulo, realiza-se uma avaliação aprofundada das políticas públicas sociais, com ênfase nas políticas habitacionais e no papel do Estado. O capítulo começa abordando o desenvolvimento histórico dessas políticas no Brasil, com destaque para a habitação como direito fundamental, assegurado pela CF/88, e avança para discutir o impacto da urbanização acelerada e a importância do planejamento urbano. A regularização fundiária é apresentada como uma ferramenta essencial para a redução da informalidade e para a garantia de segurança jurídica aos moradores de áreas irregulares.

Dedica-se, no quarto capítulo, à análise da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza, apresentando as bases conceituais, os marcos legais e as estratégias adotadas para a implementação de programas e projetos de habitação social, sobremaneira do ReurbFor. O capítulo investiga as iniciativas locais e discute as abordagens desenvolvidas para enfrentar o déficit habitacional e promover a inclusão urbana, refletindo sobre os avanços e desafios ainda presentes na gestão habitacional do município de Fortaleza, com foco especial nas ações de regularização fundiária empreendidas no Conjunto Palmeiras ao longo do tempo.

Já o quinto capítulo apresenta o percurso teórico-metodológico, estruturado da seguinte forma: a) apresenta os fundamentos epistemológicos que norteiam esta proposta de estudo avaliativo; b) apresenta e justifica a perspectiva avaliativa adotada; c) descreve o contexto da área investigada e os perfis dos sujeitos envolvidos na pesquisa; e d) explica os métodos utilizados para a coleta de dados e a abordagem escolhida para a análise das informações obtidas.

Os achados da pesquisa de campo são apresentados no sexto capítulo, cujos resultados são discutidos à luz do referencial teórico e dos normativos pertinentes, evidenciando convergências e tensões entre a prática e a teoria da regularização fundiária no âmbito do Conjunto Palmeiras.

Por fim, no sétimo capítulo são apresentadas as considerações finais deste estudo avaliativo e perspectivas futuras para o ReurbFor no Conjunto Palmeiras e em Fortaleza.

2 CONJUNTO PALMEIRAS: CONTEXTO E HISTÓRIA

A ocupação do Conjunto Palmeiras, em Fortaleza, teve início na década de 1970, como resultado de deslocamentos compulsórios promovidos pelo Estado e por transformações no espaço urbano que priorizavam a especulação imobiliária em detrimento dos direitos sociais. Desde então, o bairro tornou-se símbolo de resistência, organização comunitária e luta por políticas públicas inclusivas (Paulino, 2019).

De acordo com Garcia (2016), o bairro surgiu no contexto do “Programa Integrado de Desfavelamento”⁵ da Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSP), durante o regime militar. A iniciativa, inspirada em planos de modernização urbana com viés higienista, promoveu a remoção de populações de favelas localizadas em áreas valorizadas da cidade para a periferia. Nesse sentido, ao contrário de bairros planejados para a habitação social, o Conjunto Palmeiras nasceu da indignação e da luta por dignidade, como destaca o autor: os moradores removidos foram transportados em caminhões-caçamba e despejados em um território sem qualquer estrutura urbana — onde havia apenas mato, lama e o risco constante de alagamento (Garcia, 2016).

A construção da Avenida Humberto de Alencar Castelo Branco, atualmente conhecida como “Avenida Leste-Oeste”, foi um dos principais vetores dessa reconfiguração urbana. Com o objetivo de “modernizar” a cidade e atrair investimentos, a nova avenida exigiu a remoção de milhares de famílias de baixa renda que viviam em comunidades como Braga Torres, Verdes Mares, Cinzas, Moura Brasil, Oitão Preto e Soares Moreno. Segundo Pequeno *et al.* (2022), o traçado da avenida foi planejado sem considerar os impactos sociais dessas remoções, que priorizaram a valorização fundiária em detrimento da permanência das comunidades em seus territórios.

Conforme apontam Paulino (2019) e Garcia (2016), parte das famílias removidas foi enviada para o Farol do Mucuripe, uma área marcada por estigmas sociais e ausência de serviços públicos, enquanto outra parcela — a maioria — foi transferida para conjuntos como o Rondon, o Vicente Pinzón e, sobretudo, para uma área no então território do Jangurussu, hoje conhecido como Conjunto Palmeiras.

⁵ O “Programa Integrado de Desfavelamento” consistia na tentativa de remoção de favelas na cidade de Fortaleza entre os anos de 1973 e 1980. Criada em 1963, sob o governo do General Murilo Borges, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSP) teve como finalidade, na teoria, planejar e executar serviços sociais, assistir aos desfavorecidos, combater a formação de favelas visando a qualificação da mão-de-obra, bem como o fomento à habitação própria. Contudo, na prática, o Programa agiu politicamente para atender interesses da especulação imobiliária à época (Garcia, 2016; Lima, 2019).

Esse processo se deu em sintonia com o novo Plano Diretor desenvolvido pelo arquiteto e urbanista Hélio Modesto em 1963, que, segundo Pequeno *et al.* (2022), inaugurou uma lógica urbanística orientada pela ideia de “limpeza social” dos espaços centrais. O plano enfatizava o reordenamento do solo urbano como forma de viabilizar o crescimento econômico e a fluidez viária da cidade. O Plano tinha o objetivo de

formar uma mentalidade de planejamento, destinada a auxiliar a aceitação das medidas propostas no Plano de Diretrizes e dar base realista à sua elaboração: formação e treinamento de elementos locais a fim de participarem nas pesquisas, aliciamiento de técnicos locais para trabalharem nas equipes especializadas; organização de campanhas de divulgação dos objetivos e finalidades do Plano, junto às classes representativas de Fortaleza; e convite às instituições e órgãos governamentais e particulares para trazerem seus pontos de vista quanto ao futuro da cidade e participarem ativamente na elaboração das proposições, contribuindo assim para o melhor ajustamento das soluções a serem propostas, com a realidade sócio-econômica de Fortaleza) (Modesto, 1963, p. 1, *apud* Lima, 2019, p. 74).

Essa perspectiva se intensificou com a promulgação da Lei nº 4.380/1964, que estabeleceu diretrizes para a política habitacional e de uso do solo durante o governo militar. Conforme Lima (2019, p. 74), em 1964, “o Governo Militar focou na habitação por meio da Lei nº 4.380, que visava regular o uso do solo urbano e eliminar aglomerados”. Em Fortaleza, a nova legislação foi implementada, justamente, por meio do “Programa Integrado de Desfavelamento”, baseado no Plano Diretor de Hélio Modesto (1963).

Barros (2017) destaca que o “Programa Integrado de Desfavelamento” visava erradicar 32 aglomerados precários em Fortaleza até 1980, com ênfase em sua remoção da paisagem urbana em áreas valorizadas. Nesse modelo, as remoções não buscavam promover justiça habitacional, mas “embelezar” a cidade aos olhos das elites e turistas. Essa estratégia reforçava a segmentação socioespacial, empurrando os pobres para a periferia. De acordo com Barros, o “Programa Integrado de Desfavelamento”

pretendia extinguir trinta e dois aglomerados precários da capital até o ano de 1980 e conferia mais essa característica de solucionar os problemas do espaço citadino que o objetivo de prestar assistência aos seus habitantes pobres. Este programa surgiu para esconder a miséria, a desordem e a feiura dos olhos da elite e trazer beleza à paisagem fortalezense para agradar seus visitantes. Outro fator dessa retirada de favelados da área central e litorânea de Fortaleza foi dividir, oficialmente, o espaço urbano entre as classes. Nos melhores locais, isto é, nos terrenos valorizados pela especulação imobiliária, por possuírem infraestrutura e serviços urbanos, ficaram os que podiam pagar (Barros, 2017, p. 130).

Kowarick (1979) sintetiza esse processo, oferecendo uma leitura contundente sobre o modo como as favelas são tratadas não como parte constitutiva da cidade, mas como corpos estranhos a serem removidos quando ameaçam interesses dominantes:

A favela choca o bom cidadão. Alarma a consciência tranquila, que adivinha no amontoado de barracos um foco de delinquência, promiscuidade e vadiagem [...] A favela torna-se um problema na medida em que, com a expansão da cidade, a área que ocupa começa a se valorizar. Ou são as vias expressas e prédios públicos que reclamam o espaço tomado pelos barracos – e é preciso removê-los. Ou é a lógica da especulação imobiliária que leva o investidor privado a tomar a iniciativa da operação —limpeza (Kowarick, 1979, p. 159-60).

Ao afirmar que "a favela choca o bom cidadão", o autor evidencia a forma como o olhar hegemônico – muitas vezes classe média, branco e institucionalizado – constrói a favela como “problema urbano”, associando-a moralmente à criminalidade, à promiscuidade e à desordem. Essa percepção não nasce de uma análise objetiva das condições de vida ou das trajetórias de seus moradores, mas de uma moralização da pobreza, profundamente enraizada nas estruturas de poder que regem o espaço urbano.

A favela, portanto, só se torna um "problema" quando entra em conflito com os interesses econômicos e urbanísticos do capital. Enquanto estiver invisível, relegada às bordas da cidade, seu incômodo é tolerado. Mas, como alerta Kowarick (1979), é justamente quando a cidade avança, valorizando a terra onde os barracos se assentam, que surge a demanda pela "operação limpeza". Essa lógica deixa evidente que a motivação da remoção não é a precariedade em si, mas a valorização do solo urbano e o desejo de liberar essas áreas para outros usos — frequentemente voltados à elite ou ao capital imobiliário.

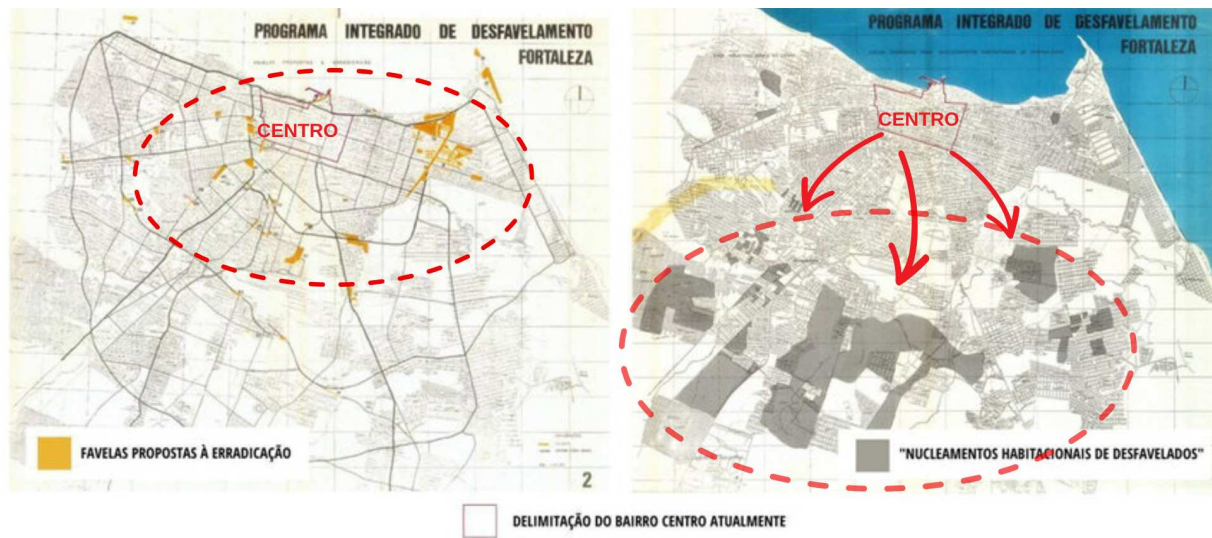
Garcia (2016) aponta que o principal objetivo do desfavelamento em Fortaleza era retirar pessoas pobres de áreas de grande valorização e retê-las nas periferias da cidade. Ou seja, tal processo não se resumia apenas ao cuidado com essas pessoas (como o Estado tentava justificar); na verdade, era parte de uma estratégia urbana para marginalizar os mais pobres, forçando-os a viver longe das áreas valorizadas e essenciais para o desenvolvimento da capital.

Esse entendimento proposto por Kowarick (1979) e Garcia (2016) é especialmente importante para compreender os ciclos históricos de remoção, despossessão e invisibilização que marcaram a política urbana em Fortaleza, inclusive nos dias atuais. A expansão de grandes avenidas, os projetos de "revitalização" e os programas de "modernização urbana" muitas vezes operaram sob esse mesmo racional higienista: retirar os pobres para abrir espaço ao progresso — entendido como lucro e ordenamento para poucos. A favela, nesse modelo, não é tratada como território legítimo de moradia, mas como obstáculo à valorização do espaço urbano.

Para melhor visualização desse processo de remoção higienista, a Figura 1 apresenta mapas do “Programa Integrado de Desfavelamento”, sobrepostos pela delimitação

do atual bairro Centro. À esquerda, as favelas propostas à erradicação. À direita os "Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados".

Figura 1 - Mapas do Programa Integrado de Desfavelamento



Fonte: Modificado a partir de Aldigueri (2017).

Essa estratégia de marginalização evidenciou a necessidade de uma abordagem mais organizada para a remoção e realocação das populações deslocadas. A experiência com os Conjuntos Alvorada e Rondon levou ao desenvolvimento de novos objetivos e normas para melhorar a gestão habitacional em Fortaleza. O documento de 1973, portanto, estabelecia diretrizes específicas para realizar essas remoções de maneira eficaz (Aldaci, 1975, p. 19-20, *apud* Rabelo, 2017, p. 33-34):

1. Estudo da área a ser removida, visando ao conhecimento da situação sócio-econômica dos favelados e os estados dos imóveis;
2. Identificação das famílias, mediante abordagem do Serviço Social com visitas domiciliares;
3. Verificação das condições materiais do barraco ou casa (tipo), acabamento, número de cômodos, medição e características especiais (benfeitorias), feita sob a supervisão de um engenheiro, para determinar o valor da indenização;
4. Preparação dos favelados para remoção;
5. Definição de uma sistemática para pagamento das indenizações, para demolição e retirada de material;
6. Assinatura do contrato de compra e venda, recebimento da indenização, pagamento da primeira prestação do terreno e sorteio do lote;
7. Encaminhamento das famílias para o alojamento provisório do conjunto, onde recebem instruções sobre as exigências da localização da casa e orientação sobre a construção;
8. Construção de um vão inicial para mudança imediata, desocupando o alojamento.

O impacto negativo dessa remoção foi imediato. Quando os primeiros moradores chegaram ao Conjunto Palmeiras, em 1973, encontraram um território alagadiço, isolado e sem infraestrutura básica. Segundo Garcia (2016), muitas famílias foram instaladas em barracas de lona ou madeira, abrigando até seis famílias em estruturas precárias. Embora o documento de diretrizes de remoção da FSSP (1973) mencionasse a construção de um “vão inicial” para abrigar as famílias, a maioria dos moradores teve que construir suas casas com os poucos recursos disponíveis, expondo-se à vulnerabilidade e à marginalização.

Na época, graças ao surgimento do aterro sanitário do Jangurussu, muitos moradores passaram a se sustentar através do lixo por muitos anos (Garcia, 2016). Esse caráter excludente tem acompanhado até recentemente os moradores do bairro. A ausência de planejamento e a pouca abrangência das políticas sociais conferiu um estigma social acerca dos moradores e sobre o próprio espaço físico delimitado.

A partir da década de 1990, o Conjunto Palmeiras passou a se destacar pela mobilização comunitária e pela luta por direitos. O Movimento do Conjunto Palmeiras (MCP) desempenhou um papel fundamental na conquista de infraestrutura, programas sociais e reconhecimento institucional. Como pontua Oliveira (2013), a organização comunitária criou mecanismos autônomos de desenvolvimento local e protagonizou experiências inovadoras, como o Banco Palmas, fundado em 1998.

O Banco Palmas, primeiro banco comunitário do Brasil, representa uma resposta criativa à exclusão econômica. Para França (2017), a moeda social do Banco Palmas fortaleceu os circuitos econômicos internos e gerou renda local, tornando-se referência nacional em economia solidária. Cruz e Nascimento (2021) destacam que a experiência do bairro demonstra como a resistência popular pode transformar territórios marginalizados em polos de inovação social.

As ações do MCP e do Banco Palmas projetaram o Conjunto Palmeiras para além dos seus limites geográficos, servindo como modelo de gestão comunitária e de construção do direito à cidade a partir da base popular. Essas demandas ilustram o que Arretche (2015) identifica como “a luta pela cidade”, em que os movimentos sociais urbanos buscam a inclusão na estrutura urbana, exigindo o direito a uma cidade que atenda a todas as suas necessidades. Essa conquista reforça o que Iamamoto (2008) descreve como o poder de transformação social dos movimentos populares, demonstrando como uma organização comunitária pode ser um agente de mudança e um exemplo de resistência.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, foi realizada uma análise das políticas públicas sociais no contexto brasileiro, com ênfase nas políticas habitacionais. Inicialmente, foi abordado o papel do Estado na formulação dessas políticas, seguido por uma revisão histórica sobre a evolução das políticas sociais no Brasil, destacando a importância da habitação como direito fundamental. Em seguida, explora-se o papel do planejamento urbano e da regularização fundiária nas políticas habitacionais e no direito à cidade no Brasil.

3.1 Fundamentos Teóricos das Políticas Públicas Sociais

As políticas públicas sociais são instrumentos normativos, programáticos e financeiros, elaborados e implementados pelo Estado com o objetivo de promover a equidade, reduzir desigualdades sociais e garantir direitos fundamentais, priorizando as demandas de grupos em situação de vulnerabilidade, conforme os princípios da universalidade, equidade e integralidade previstos na Constituição Federal de 1988. Segundo Souza (2006, p. 24), "políticas públicas sociais são respostas do Estado às demandas sociais, refletindo a forma como o poder público lida com questões sociais específicas".

Nessa mesma direção, Rosa *et al.* (2021, p. 13) definem as políticas públicas sociais como “instrumentos técnico-políticos voltados ao enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida”. Elas buscam o fortalecimento da cidadania, a promoção da justiça social e a redução das desigualdades, sendo instrumentos essenciais para a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição, como o direito à moradia digna, à saúde, à educação e ao trabalho.

Essas políticas públicas desempenham um papel fundamental na promoção da inclusão social, no combate à pobreza e na garantia de equidade, utilizando mecanismos de planejamento estratégico, gestão participativa e alocação eficiente de recursos. Fundamentadas em princípios como universalidade, igualdade e solidariedade, elas se baseiam em diagnósticos técnicos e dados socioeconômicos para atender às demandas específicas da população e promover o desenvolvimento humano sustentável (Secchi, 2010).

A principal característica das políticas públicas sociais é a tentativa de equilibrar as diferenças econômicas e sociais que historicamente excluíram parcelas significativas da população do acesso a direitos e serviços básicos. Neste contexto, é importante diferenciar entre políticas de caráter universal e políticas focalizadas. As políticas universais são aquelas

que buscam atender toda a população, sem discriminação, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a educação pública. Já as políticas focalizadas, como o Bolsa Família, são direcionadas a grupos específicos, geralmente em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, com o intuito de oferecer suporte direto e imediato para a superação da pobreza extrema (Secchi, 2010).

A concepção de políticas públicas sociais também está intrinsecamente ligada ao conceito de Estado de bem-estar social. Como aponta Draibe,

As políticas sociais têm como objetivo fundamental garantir os direitos de cidadania, promovendo a inclusão social e a redução das desigualdades, além de garantir o acesso universal a bens e serviços essenciais. Elas representam a materialização do compromisso do Estado com o bem-estar coletivo e com a justiça social, operando em diferentes áreas, como saúde, educação, habitação e assistência social (Draibe, 1995, p. 92).

Esse modelo de governança, que se consolidou em diversos países após a Segunda Guerra Mundial, se baseia na ideia de que o Estado deve intervir na economia e na sociedade para garantir uma rede de proteção social ampla, assegurando condições mínimas de vida para todos os cidadãos.

É relevante destacar que as políticas públicas sociais são moldadas tanto por demandas da sociedade civil quanto por dinâmicas políticas e econômicas. Os movimentos sociais, Organização da Sociedade Civil (OSC) e outras entidades da sociedade civil desempenham um papel fundamental na formulação e na implementação dessas políticas. A mobilização popular e a participação social são elementos essenciais que garantem que as políticas sejam mais inclusivas e adequadas às reais necessidades da população. Ademais, o conceito de controle social nas políticas públicas remete à ideia de que os cidadãos devem ter o direito e a oportunidade de influenciar as decisões estatais, fiscalizando a execução e promovendo uma gestão mais transparente e democrática (Bezerra, 2018).

Dessa forma, as políticas públicas sociais refletem tanto os valores e prioridades do governo em exercício quanto às pressões e reivindicações da sociedade civil. Elas são um campo de constante disputa e negociação, em que diferentes interesses e perspectivas se entrelaçam. No contexto cearense, essas políticas são especialmente relevantes para enfrentar as desigualdades históricas que marcam o Estado, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva (Barreira, 2012).

3.2 A evolução da política habitacional no Brasil: desafios e conquistas

A trajetória das políticas públicas sociais no Brasil é marcada por um processo de construção gradual, influenciado por mudanças políticas, econômicas e sociais que moldaram o papel do Estado ao longo das décadas. No contexto das políticas habitacionais, por sua vez, essa evolução é particularmente importante, pois reflete tanto os desafios de urbanização quanto às tentativas do Estado de atender às demandas de moradia digna para a população.

3.2.1 Da assistência à segregação: políticas habitacionais entre a Era Vargas e a Ditadura (1930–1985)

Segundo o IPEA (2013), a política habitacional no Brasil emergiu como resposta à urbanização acelerada e à precariedade das condições de moradia nas áreas urbanas, principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Até o início do século XX, o Estado brasileiro adotava uma postura mínima em relação à proteção social, limitando-se a ações pontuais e assistenciais. A partir da Era Vargas, entre 1930 e 1945, o Estado começou a assumir um papel mais ativo na formulação de políticas sociais, incentivado pela industrialização e pela urbanização acelerada. Com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que oferecia assistência aos trabalhadores urbanos esta fase inicial, no entanto, foi marcada pela exclusão de grande parte da população rural e de trabalhadores informais, refletindo uma abordagem limitada e segmentada das políticas sociais (Draibe, 2001).

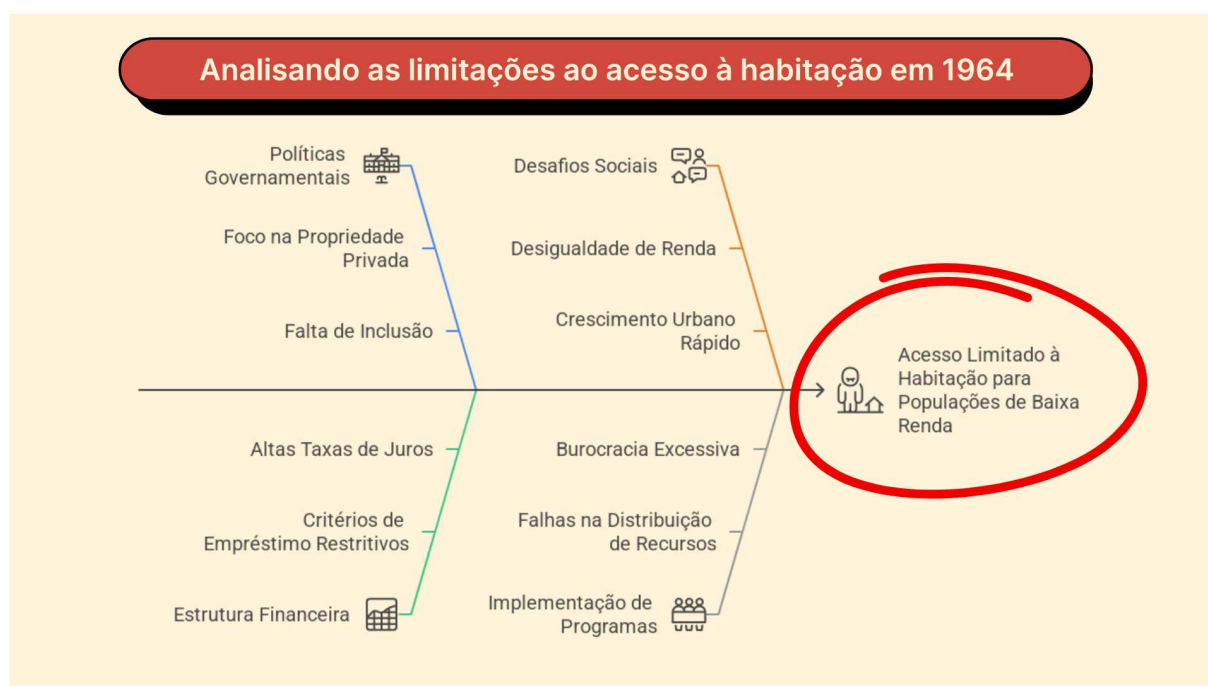
Durante a ditadura militar (1964-1985), as políticas sociais foram utilizadas como ferramenta de controle social e política, embora tenha sido nesse período que se estruturou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), voltado para a promoção da casa própria. Embora representasse um avanço na tentativa de assegurar o acesso à moradia, o SFH enfrentou limitações importantes em sua implementação, principalmente devido ao foco nas classes média e alta, excluindo a população de baixa renda. Apesar de seu propósito inicial de reduzir o déficit habitacional, cerca de 70% dos recursos do BNH foram destinados a financiamentos para famílias das classes média e alta, que apresentam maior capacidade de pagamento. Estima-se que apenas 3% a 5% dos recursos foram destinados à população de baixa renda, principal grupo afetado pela precariedade habitacional nas áreas urbanas (Amorim e Bassan, 2024).

Como observa Maricato (2009, p. 29), "o modelo de política habitacional adotado na ditadura militar não contemplou as necessidades das populações mais vulneráveis, que foram obrigadas a buscar soluções informais, como as favelas". Nesse mesmo entendimento,

Bonduki (2014) aponta que o BNH foi uma tentativa de estruturar o financiamento habitacional no Brasil, mas acabou privilegiando a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, muitas vezes afastadas dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura básica. Essa política gerou críticas, pois, apesar de aumentar a oferta de moradias, contribuiu para a segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

Observa-se na Figura 2, a seguir, uma síntese das limitações ao acesso à habitação para as populações de baixa renda durante o período da Ditadura Militar:

Figura 2 - Limitações ao acesso à habitação no período da Ditadura Militar (1964 - 1985)



Fonte: elaborada pela autora (2025).

3.2.2 A moradia como promessa democrática: estagnação, neoliberalismo e contradições no Pós-Constituição (1988–2002)

Com o fim da ditadura militar e a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 buscou redefinir as políticas públicas sociais no Brasil, incluindo a política habitacional. De acordo com Silva (2019, p. 75), "a Constituição de 1988 reconhece a moradia como um direito social, estabelecendo um novo paradigma para a atuação do Estado na promoção de políticas habitacionais". Ou seja, a Constituição de 1988 trouxe a perspectiva de avanço nas políticas públicas de habitação, ao estabelecer o direito à moradia como um direito

fundamental, dentro do conceito de "função social da propriedade"⁶ (Brasil, 1988). Em consonância, Bonduki (2014) destaca que a Constituição de 1988 abriu caminho para o reconhecimento formal do direito à moradia, colocando-o no centro das políticas sociais e urbanas no país. Essa garantia reforça o papel do Estado na promoção de políticas habitacionais que visem à redução do déficit habitacional e à melhoria das condições de moradia.

Contudo, ainda que o texto constitucional sinalizasse o início de uma nova abordagem, em que se buscava integrar as políticas de habitação a um planejamento urbano mais inclusivo e participativo, considerando as necessidades da população de baixa renda, o que se observou, na prática, foi que a década de 1990 consolidou o avanço da lógica neoliberal sobre as políticas sociais, incluindo a habitação. Neste período, o Estado passa a assumir o papel de “regulador” e “facilitador” do mercado, abrindo espaço para a atuação do setor privado na formulação e execução de políticas urbanas, em detrimento de uma atuação pública redistributiva e garantidora de direitos (Rolnik, 2019; Maricato, 2001). Conforme analisa Rolnik (2019), a hegemonia neoliberal reformulou o papel do Estado na política urbana, tornando-o menos executor e mais regulador, com ênfase no estímulo ao investimento privado e à lógica de rentabilidade do solo urbano.

A extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986 e a crise fiscal do Estado criaram um vazio institucional que não foi preenchido nas décadas seguintes. Como aponta Bonduki (2014), houve um deslocamento da atuação do Estado para ações pontuais e desarticuladas, baseadas em subsídios limitados e focalizados, sem planejamento urbano integrado ou política de longo prazo. Nesse período, as intervenções habitacionais restringiam-se a programas localizados, com ênfase em regularizações fundiárias simplificadas, remoções e ações emergenciais, desprovidas de uma perspectiva estruturante de reforma urbana.

Maricato (2011) denuncia que a política habitacional da década de 1990 foi marcada por um “urbanismo de exceção”, no qual os direitos sociais foram subordinados às demandas do mercado financeiro e ao controle das contas públicas. Nesse contexto, a moradia passa a ser tratada como mercadoria e não como direito, aprofundando a exclusão dos setores populares do acesso ao espaço urbano formal. Essa lógica produziu uma “cidade ilegalmente legalizada”, como define a autora, em que o poder público tolera a informalidade, mas não

⁶ A função social da propriedade é o princípio jurídico que condiciona o direito de propriedade ao cumprimento de seu papel em promover o bem-estar coletivo, garantindo o uso da terra ou imóvel de maneira que beneficie a sociedade, respeite a justiça social e evite o uso improdutivo ou prejudicial.

oferece garantias estruturais de permanência digna.

Segundo Guimarães (2001, p. 174), a carência habitacional não se origina exclusivamente da escassez de recursos materiais, mas está enraizada em um determinado “padrão de sociabilidade presente nas relações sociais de reprodução do capital”, o qual se manifesta em disputas de interesse, expressas na distribuição desigual da renda e nas limitações ao acesso ao espaço social construído. Na mesma direção, Ribeiro e Pechman (1983, p. 9) explicam que a carência habitacional, especificamente no contexto brasileiro, resulta da exclusão de grande parcela da população do mercado formal de moradias, fundamentada em dois fatores principais: “uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e as condições que regem a produção capitalista de moradias, que impõem um elevado preço ao direito de habitar na cidade”.

Ao mesmo tempo, as reformas neoliberais contribuíram para o avanço da financeirização do solo urbano, favorecendo a valorização de áreas centrais e a expulsão progressiva das populações pobres para as franjas da cidade. Arantes, Vainer e Maricato (2000) observam que esse modelo de urbanização fortaleceu a lógica dos grandes empreendimentos privados e dos enclaves urbanos, enquanto os assentamentos informais passaram a ser vistos como “problemas a serem contidos”, muitas vezes com uso de mecanismos repressivos, e não como territórios de cidadania a serem integrados à cidade.

Nesse cenário, a ausência de uma política habitacional articulada e universalizante contribuiu para o agravamento do déficit habitacional e a proliferação de favelas e loteamentos irregulares em todo o país. O Estado, ao adotar uma postura subsidiária, deixou à população mais pobre apenas duas alternativas: o endividamento para acessar a moradia formal ou a ocupação informal de terras. Como sintetiza Rolnik (2019), a informalidade tornou-se a principal forma de produção habitacional no Brasil, resultado direto da omissão do Estado e da mercantilização do direito à moradia.

3.2.3 Governos Lula e Dilma (2003 - 2016): avanços normativos, tensionamentos e contradições

Com a ascensão do governo Lula em 2003, o Brasil viveu um novo ciclo de fortalecimento das políticas públicas, com ênfase na ampliação dos direitos sociais e na inclusão das camadas populares nas políticas de habitação, saneamento e urbanização. No campo habitacional, destaca-se a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com base na

Lei nº 11.124/2005, como instrumentos para fortalecer a ação do Estado na produção e regularização de moradias. Segundo Bonduki (2014), o SNHIS foi uma das maiores conquistas do setor habitacional brasileiro nas últimas décadas, ao institucionalizar mecanismos de planejamento, financiamento e participação social.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, teve papel importante na articulação dessas políticas, especialmente nos primeiros anos, quando contou com forte presença de representantes dos movimentos sociais urbanos. A revalorização de espaços participativos, como o Conselho das Cidades e as Conferências Nacionais das Cidades, foi inicialmente uma marca da gestão, ainda que com limitações estruturais. Como observa Rolnik (2019), a ampliação da participação institucionalizada foi uma tentativa de incorporar demandas históricas dos movimentos de moradia, mas os resultados foram desiguais e frequentemente subordinados às alianças políticas com o mercado.

Em 2009, no segundo mandato de Lula, é lançado o Programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), como uma resposta à crise econômica internacional e como estratégia de aquecimento do setor da construção civil. O programa representou uma inflexão importante na política habitacional, ao priorizar a produção em larga escala por meio de grandes empreiteiras, com forte subsídio público, mas frágil controle social. Maricato (2011, p. 86) critica o modelo ao afirmar que "o MCMV não incorporou os avanços acumulados no debate urbano das últimas décadas e se consolidou como uma política habitacional de mercado, voltada à produção de moradias em massa e em territórios periféricos."

Nos governos Dilma Rousseff (2011–2016), o MCMV foi expandido, especialmente com a Faixa 1, voltada para famílias com renda de até R\$ 1.800, o que ampliou o acesso formal à moradia para os mais pobres. No entanto, os problemas estruturais do programa se mantiveram: a localização periférica dos empreendimentos, a baixa qualidade das construções e a ausência de integração com políticas de mobilidade, saúde e educação. Mendonça (2017) destaca que os conjuntos habitacionais do MCMV, em especial da Faixa 1, reforçaram o padrão de urbanização excludente, com precariedade na infraestrutura e distanciamento dos centros urbanos.

A partir de 2015, o cenário político e econômico se agravou. O esvaziamento do Ministério das Cidades e a desmobilização dos conselhos enfraqueceram a já limitada participação social. Com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, houve um desmonte institucional das políticas urbanas progressistas. Segundo Rolnik (2022), a ruptura democrática instaurou uma agenda regressiva, com cortes orçamentários severos e a redução da política habitacional à sua dimensão cartorial.

3.2.4 Retrocesso e invisibilidade: a política habitacional no Governo Bolsonaro (2019–2022)

Durante o governo Bolsonaro, a política habitacional foi profundamente enfraquecida, com a extinção do Ministério das Cidades e a substituição do MCMV pelo programa “Casa Verde e Amarela”, instituído pela Lei nº 14.118/2021. A nova política priorizou a regularização fundiária e melhorias habitacionais em detrimento da produção de novas unidades, com foco em famílias com capacidade de endividamento, excluindo grande parte da população de baixa renda. Como afirma Rolnik (2022), a política habitacional do governo Bolsonaro representou um desmonte deliberado do arcabouço institucional construído nas décadas anteriores.

Houve, ainda, uma drástica redução de recursos públicos para habitação. Segundo relatório do IPEA (2021), o orçamento do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), principal fonte de financiamento do MCMV Faixa 1, caiu de R\$ 6,5 bilhões em 2016 para apenas R\$ 27 milhões em 2020. A nova política aprofundou a lógica de focalização e meritocracia, afastando-se da perspectiva do direito à moradia. Mendonça e Costa (2021, p. 59) argumentam que “a substituição do MCMV por um modelo baseado na financeirização habitacional representa não apenas uma mudança de programa, mas uma ruptura com o paradigma da moradia como direito social.”

O governo Bolsonaro também promoveu um apagamento da participação social nas políticas urbanas. A extinção do Conselho das Cidades, em 2019, por meio do Decreto nº 9.759/2019, eliminou o principal espaço institucional de controle social sobre as políticas habitacionais e urbanas. Os movimentos sociais de moradia passaram a ser tratados com hostilidade e criminalização, e os conflitos fundiários se intensificaram em várias regiões do país. Como conclui Maricato (2020, p. 101), “houve uma regressão histórica que recolocou a questão da moradia sob a lógica da caridade, do clientelismo e da desresponsabilização do Estado.”

3.2.5 Perspectivas em disputa: desafios atuais para a efetivação do direito à moradia

Como mencionado na subseção anterior, o ciclo de retrocessos observado durante o governo Bolsonaro (2019–2022), marcado pela desestruturação institucional e a reconfiguração da moradia como política de mercado, impôs ao país grandes desafios para a

reconstrução do campo habitacional. Com a chegada do novo governo federal em 2023, abriu-se uma janela de possibilidades para a retomada de políticas urbanas mais comprometidas com a função social da cidade. A reativação do Ministério das Cidades e a reestruturação do Conselho Nacional das Cidades, por exemplo, sinalizam esforços iniciais de reconstrução institucional. No entanto, como aponta Bonduki (2023), não se trata apenas de retomar políticas abandonadas, mas de rediscutir seus fundamentos, corrigir distorções e enfrentar as novas complexidades urbanas do século XXI.

Entre as ações de retomada, destaca-se o relançamento do “Minha Casa, Minha Vida”, agora com o compromisso de reorientar o programa para os segmentos de renda mais baixa e com maior articulação entre habitação, planejamento urbano e infraestrutura. Embora represente um avanço em relação ao modelo do “Casa Verde e Amarela”, o novo MCMV ainda enfrenta entraves estruturais, como a dependência de grandes construtoras, a rigidez das tipologias habitacionais e a tendência à reprodução de empreendimentos periféricos e mal conectados às centralidades urbanas. Rolnik (2022) alerta que sem ruptura com a lógica produtivista, a política habitacional seguirá sendo instrumento de expansão do capital imobiliário, e não de efetivação do direito à cidade.

O cenário contemporâneo, portanto, é atravessado por disputas fundamentais sobre o papel do Estado na promoção da moradia. De um lado, persiste o modelo assistencialista, que associa a moradia à entrega de unidades padronizadas, desvinculadas das dinâmicas territoriais e das políticas sociais mais amplas. De outro, ganha força a pressão do mercado imobiliário, que busca moldar a política urbana a partir da lógica do investimento, da financeirização do solo e da produção da cidade como ativo econômico. Entre esses dois polos, a concepção da moradia como direito social segue em disputa, exigindo planejamento integrado, regulação do solo urbano e participação cidadã efetiva (Maricato, 2020).

Um dos grandes desafios é enfrentar a fragmentação das políticas públicas e a descontinuidade institucional. Apesar do avanço legal representado pelo Estatuto da Cidade e pela Lei do SNHIS, sua aplicação concreta continua esbarrando na falta de articulação entre os entes federativos, na baixa capacidade técnica de muitos municípios e na instabilidade política. Como sintetiza Rolnik (2022), o problema da moradia no Brasil é menos de ausência de legislação e mais de vontade política e coordenação entre políticas setoriais que impactam diretamente o território.

A retomada das conferências das cidades e dos conselhos participativos precisa ser acompanhada de um processo de repolitização da política habitacional, que vá além da produção de unidades e incorpore os princípios da gestão democrática, da função social da

propriedade e da inclusão urbana plena. A experiência de décadas anteriores demonstrou que sem escuta qualificada, sem mediação com os territórios e sem protagonismo das comunidades, mesmo políticas de grande escala podem falhar em promover justiça social e espacial. Como destaca Bonduki (2023), a reconstrução da política habitacional exige sensibilidade ao território, capacidade de inovação institucional e compromisso com a justiça urbana.

Nesse sentido, o Brasil se encontra em um momento-chave de transição: entre a rearticulação do campo das políticas públicas e a permanência de estruturas históricas que reproduzem desigualdade. A efetivação do direito à moradia dependerá da capacidade de enfrentar as tensões entre Estado e mercado, entre técnica e política, e entre planejamento urbano e territorialidade popular. A superação dessas dicotomias exigirá novas coalizões, novas práticas e, sobretudo, a construção de uma visão de cidade que não exclua, mas que acolha e que reconheça na moradia não um bem de consumo, mas uma base para a dignidade e a cidadania.

Esses desafios internos da política habitacional brasileira se agravam quando confrontados com os compromissos internacionais que o país assumiu ao longo das últimas décadas. O Brasil é signatário de diversos acordos e tratados que reconhecem o direito à moradia como parte inseparável dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 25, afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado que inclua moradia. Além disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, afirma em seu artigo 11 que “os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e a uma melhoria contínua das condições de existência” (ONU, 1966, n.p.). A adesão a esse pacto impõe ao Estado brasileiro a obrigação legal de adotar medidas progressivas para garantir o direito à moradia adequada, especialmente para os grupos mais vulneráveis.

Além do PIDESC, o Brasil também é parte da Nova Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016), documento resultante da Conferência Habitat III, que reconhece a moradia como direito central para a construção de cidades sustentáveis, inclusivas e resilientes. A Agenda 2030 da ONU, por sua vez, inclui entre os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) o ODS 11, que propõe “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Esses pactos reafirmam que a moradia não pode ser tratada como mercadoria ou objeto de política

emergencial, mas como direito humano e pilar da cidadania. Como enfatiza Bobbio (2009), os tratados internacionais funcionam como mecanismos de pressão e vigilância para que os Estados nacionais — inclusive o Brasil — não negligenciem os direitos sociais, como o direito à habitação, reforçando a perspectiva global dos direitos humanos no plano doméstico.

No entanto, apesar dos compromissos assumidos, o déficit habitacional brasileiro segue expressivo e estrutural. De acordo com estimativas recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o país apresenta um déficit de aproximadamente 6 milhões de moradias, afetando majoritariamente famílias de baixa renda, em situação de informalidade ou habitação precária. Esse número revela não apenas a escassez de moradias, mas também os limites das políticas públicas atuais, que ainda falham em oferecer soluções integradas e de longo prazo. O elevado custo da terra urbana, a financeirização do setor imobiliário e as dificuldades de acesso ao crédito agravam a exclusão habitacional nas grandes cidades, onde o solo valorizado se torna inacessível para a população pobre, empurrando-a para as margens urbanas.

A trajetória das políticas habitacionais no Brasil mostra um processo de avanços normativos, mas também de grandes lacunas operacionais que implicam em importantes desafios à implementação dessas políticas, como o financiamento, a burocracia e a sustentabilidade dos projetos (Pinto, 2021). Ressalta-se, também, que a efetividade das políticas públicas de habitação social está intrinsecamente ligada à capacidade de articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e à participação ativa da sociedade civil. Conforme Oliveira (2018),

a descentralização das políticas públicas, promovida a partir da década de 1990, buscou fortalecer o papel dos municípios na implementação de programas sociais, mas também trouxe desafios quanto à coordenação e à integração das ações em diferentes níveis de governo” (Oliveira, 2018, p. 73).

Isso significa que, para alcançar resultados satisfatórios, é necessário um alinhamento estratégico entre as políticas públicas e as demandas locais. Ou seja, o desenvolvimento de políticas habitacionais exige não apenas o fortalecimento das instituições públicas, mas também uma abordagem intersetorial que inclua a incorporação de novas práticas de gestão democrática, o controle social efetivo e a articulação com políticas estruturantes, como mobilidade, saneamento, acesso ao trabalho, saúde, educação e infraestrutura para criar ambientes seguros e saudáveis. De acordo com Santos (2018), políticas públicas de habitação vão além da construção de unidades habitacionais; elas também visam integrar as comunidades, prover serviços essenciais e melhorar a qualidade de

vida dos cidadãos. Dessa forma, as políticas habitacionais podem ajudar a combater a desigualdade social e a promover o direito à cidade para todos, criando condições para que a população participe de forma ativa e igualitária na vida urbana.

Como observa Silva (2019), a continuidade e o aprimoramento das políticas públicas de habitação são fundamentais para a promoção da inclusão social e para a superação das desigualdades urbanas. Nesse contexto, o cumprimento dos compromissos internacionais não deve ser entendido como uma formalidade diplomática, mas como um instrumento legítimo de cobrança por parte da sociedade civil em direção a um modelo de cidade mais justo e solidário.

A fim de facilitar a compreensão da evolução histórica e promover uma leitura mais integrada dos processos históricos analisados ao longo da subseção 3.2 (e suas subseções), a Figura 3, apresenta uma linha do tempo que reúne os principais marcos institucionais, legais e programáticos desde a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em 1964, até os programas e legislações mais recentes, como o Minha Casa Minha Vida (2009), a Lei nº 13.465/2017 (REURB) e o relançamento do programa MCMV em 2023, situando a política habitacional como um campo em disputa, atravessado por diferentes concepções de cidade, de cidadania e de papel do Estado.

Figura 3 - Linha do tempo das políticas habitacionais no Brasil (1964 - 2023)



Fonte: elaborada pela autora (2025).

3.3 Planejamento Urbano e Desigualdade Socioespacial

O planejamento urbano, segundo Rolnik (2015), pode ser compreendido como o conjunto de ações e políticas públicas voltadas à organização do espaço urbano, tendo como objetivo principal a promoção do bem-estar coletivo e a racionalização do uso do solo. Segundo a autora, o planejamento urbano constitui uma arena de disputas, na qual diferentes grupos sociais buscam garantir o acesso à cidade, o que torna esse campo inevitavelmente político.

De forma normativa, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) define a política urbana como o instrumento para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, com o intuito de ordenar o crescimento urbano e reduzir desigualdades (Brasil, 2001).

De acordo com Villaça (2012), a prática do planejamento urbano articula dimensões econômicas, sociais e ambientais, sendo responsável por antecipar e gerenciar os impactos do crescimento populacional, da verticalização e da expansão urbana. Trata-se de uma relevante ferramenta para a promoção de cidades mais inclusivas, resilientes e sustentáveis. Essa abordagem integrada pressupõe a superação da lógica meramente tecnocrática, muitas vezes dominante nas políticas urbanas do século XX, e uma abertura para processos participativos e multiescalares, como preconiza a Nova Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016) e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.

No Brasil, o planejamento urbano começou a ganhar relevância na primeira metade do século XX, com as primeiras iniciativas de regulamentação do uso do solo e a criação de instrumentos para orientar o desenvolvimento das cidades. A urbanização acelerada, especialmente a partir da década de 1950, trouxe novos desafios para o planejamento urbano brasileiro, como o crescimento desordenado, a expansão das áreas periféricas e a falta de infraestrutura adequada.

Diante desse contexto, o planejamento urbano ganhou centralidade a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta instituiu, nos artigos 182 e 183, a função social da propriedade urbana e atribuiu aos municípios a responsabilidade de elaborar e implementar políticas urbanas por meio de instrumentos como o Plano Diretor (Brasil, 1988). O planejamento urbano, nesse sentido, passa a ser não apenas um exercício técnico, mas um direito da cidadania, expressando o ideal de uma reforma urbana popular que emergiu dos movimentos sociais urbanos dos anos 1970 e 1980 (Rolnik, 2015).

O Estatuto da Cidade (2001) buscou consolidar essa nova abordagem ao estabelecer diretrizes gerais que reconhecem o direito à cidade e a função social da propriedade. A lei prevê um conjunto de instrumentos urbanísticos para orientar o uso do solo urbano, entre os quais se destacam a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção e a transferência do direito de construir (Brasil, 2001). O Estatuto também enfatiza a importância da gestão democrática da cidade e da regularização fundiária de interesse social como princípios estruturantes para a promoção da justiça socioespacial, o enfrentamento da especulação imobiliária e a ampliação do acesso à moradia digna.

O Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, é obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes e deve ser elaborado com ampla participação popular (Brasil, 2001). Ele funciona como o principal instrumento de planejamento estratégico local, orientando as políticas de habitação, mobilidade, meio ambiente, patrimônio histórico e desenvolvimento econômico. No entanto, como observa Santos (2018), muitos planos acabam sendo peças técnicas desconectadas das realidades locais e das necessidades das populações mais vulneráveis, especialmente em contextos de forte desigualdade socioespacial.

A desigualdade socioespacial no contexto urbano brasileiro é evidenciada pela segregação das populações de baixa renda em áreas periféricas, frequentemente desprovidas de infraestrutura básica, equipamentos públicos e acesso ao transporte coletivo de qualidade. Santos (2018) argumenta que o espaço urbano brasileiro se estrutura segundo uma lógica de exclusão, na qual a cidade fragmentada reflete as dinâmicas do capital e a ausência de uma política territorial efetivamente redistributiva. Nesse sentido, o planejamento urbano, se orientado por interesses privados, pode reforçar desigualdades em vez de mitigá-las.

Em Fortaleza, o planejamento urbano enfrenta o desafio de conciliar crescimento acelerado com justiça territorial. A cidade conta com um Plano Diretor aprovado em 2009 (Lei Complementar nº 062/2009), atualmente em revisão, que define as macrozonas da cidade e orienta o uso e a ocupação do solo. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Código da Cidade complementam esse arcabouço normativo, mas muitas vezes os instrumentos urbanísticos são implementados de forma fragmentada e sem mecanismos efetivos de controle social. A expansão urbana da capital cearense tem reproduzido padrões de segregação, com a população de baixa renda sendo empurrada para zonas distantes do centro e de baixa centralidade econômica.

A relação entre planejamento urbano e desigualdade em Fortaleza se manifesta, por exemplo, na distribuição desigual de equipamentos públicos, no acesso diferenciado à mobilidade e nas políticas de regularização fundiária ainda limitadas frente à magnitude das

ocupações informais. Projetos urbanos recentes, como o Plano Fortaleza 2040, têm ambições de apresentar soluções estratégicas e sustentáveis, mas enfrentam desafios institucionais e dificuldades em promover participação cidadã qualificada, como observa Silva (2018).

Para enfrentar a desigualdade socioespacial, é fundamental que o planejamento urbano adote abordagens intersetoriais e participativas, com ênfase na escuta ativa das comunidades e no fortalecimento das capacidades institucionais locais. A democratização dos processos decisórios e o uso estratégico de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são caminhos possíveis para inverter a lógica excludente que historicamente marcou a urbanização brasileira. Como enfatiza Bonduki (2014), a efetivação do direito à cidade depende não apenas de boas leis, mas da vontade política e da articulação entre Estado e sociedade.

Portanto, o planejamento urbano deve ser compreendido não apenas como uma técnica de organização do território, mas como um campo de disputas e negociações, profundamente atravessado por relações de poder. A luta contra a desigualdade socioespacial passa necessariamente pela construção de cidades mais justas, onde o planejamento urbano seja guiado pela solidariedade, pela justiça social e pelo compromisso com a inclusão.

3.3.1 Direito à cidade

O conceito de "Direito à Cidade", proposto por Lefebvre (1968; 2009) e posteriormente ampliado por autores como Harvey (2012), surge como um contraponto à segregação urbana. Segundo essa perspectiva, todos os habitantes da cidade devem ter o direito de participar das decisões sobre o uso e a gestão do espaço urbano, além de ter acesso equitativo aos benefícios da vida urbana. Segundo Rolnik (2015), o direito à cidade é fundamental para garantir que todas as pessoas possam usufruir dos benefícios e oportunidades proporcionadas pela vida urbana, superando as barreiras de exclusão e segregação. Esse direito envolve o acesso à moradia, ao transporte público, aos espaços de lazer, à educação e à saúde, promovendo o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Para Fernandes (2011), o direito à cidade deve ser entendido como uma diretriz central das políticas urbanas, garantindo a função social da propriedade e combatendo a especulação imobiliária que exclui a população de baixa renda das áreas centrais e dotadas de infraestrutura. Fernandes destaca que, ao integrar as políticas de regularização fundiária e habitação social, o Estado pode promover um espaço urbano mais justo e acessível, onde o direito à cidade seja efetivamente garantido para todos.

Fernandes (2011) e Harvey (2012) concordam que o direito à cidade propõe um novo olhar sobre a governança urbana, priorizando a participação cidadã e a democratização dos processos decisórios. Para os Fernandes (2011), a democratização dos processos de planejamento e regularização é essencial para que a cidade seja transformada em um espaço inclusivo, onde as decisões políticas reflitam os interesses e necessidades de todos os habitantes, especialmente os mais vulneráveis.

A implementação do direito à cidade requer, portanto, a criação de instrumentos legais e políticas públicas que visem não apenas a regularização fundiária e a habitação social, mas também a valorização dos espaços públicos e o desenvolvimento de áreas periféricas. Rolnik (2015) destaca que o direito à cidade é uma luta constante que exige mobilização social, pressões políticas e um comprometimento do poder público com a justiça social e espacial.

3.4 Para além do "Papel da Casa": Regularização fundiária plena, dignidade e justiça territorial

A regularização fundiária é um processo relevante para a promoção da cidadania e para a redução das desigualdades socioespaciais nas áreas urbanas brasileiras. Esse processo visa à formalização de áreas ocupadas informalmente, por meio da titulação e da integração urbana, permitindo que as famílias que ocupam esses espaços tenham acesso a uma moradia legalizada e a todos os direitos e benefícios associados a ela. Isto é, mais do que um processo jurídico, trata-se de uma política pública complexa, com múltiplas dimensões — jurídica, urbanística, social, econômica e ambiental — que busca integrar territórios informalmente ocupados ao tecido urbano formal, garantindo aos moradores não apenas o título da terra, mas o acesso a infraestrutura, serviços e direitos. Como observa Bujes (2012), a regularização fundiária não é um fim em si mesma, mas um meio para assegurar a inclusão social e o fortalecimento das comunidades.

Essa perspectiva é fortalecida pelos estudos de Maricato (2011), que apontam que sem a regularização fundiária, milhões de pessoas permanecem à margem dos benefícios do urbanismo, vivendo em constante insegurança. Para a autora, regularizar não é apenas conceder títulos, mas criar condições para que a moradia cumpra sua função social, promovendo segurança jurídica, infraestrutura urbana e pertencimento. Trata-se, portanto, de uma política que deve ser conduzida com sensibilidade territorial e orientação para justiça social.

Contudo, para compreender plenamente os desafios atuais, é necessário olhar para o percurso histórico da irregularidade fundiária no Brasil. Como aponta Ribeiro (2022), essa realidade remonta à própria invasão portuguesa, em 1500. Desde então, sucessivas políticas moldaram o território com base em interesses elitistas, concedendo extensas porções de terra a nobres e membros da elite, com o objetivo de legitimar arranjos políticos e sociais excludentes, em vez de garantir o acesso à terra para a população em geral.

De acordo com Ribeiro (2022)

a primeira lei brasileira que buscou formalizar o estoque fundiário nacional – a Lei de Terras de 1850 – optou pela adoção do paradigma da propriedade privada, buscando implementar a circulação da terra como mercadoria, com a exclusão do seu acesso pelos mais pobres. Apesar das intenções estabelecidas na Lei de Terras, a norma não alcançou a efetividade esperada, encontrando resistências entre as próprias elites, para quem a terra já significava muito mais que poder econômico, constituindo-se em fonte de status social e poder político (Ribeiro, 2022, n.p.).

Nesse sentido, a norma buscava transformar a terra em mercadoria, fomentando sua circulação no mercado. No entanto, mesmo essa proposta encontrou resistência nas próprias elites, que viam na terra um símbolo de *status* social e poder político. Desde então, o país assistiu à urbanização acelerada sobre uma base fundiária irregular, enquanto as legislações e políticas relacionadas ao tema permaneceram pontuais e fragmentadas.

Segundo a autora, esse cenário perdurou até o início do século XXI, quando se consolidou um quadro de ampla irregularidade fundiária, tanto urbana quanto rural, com profundos impactos sociais e econômicos, incluindo a dificuldade de mercantilização formal da terra e o subdesenvolvimento de instrumentos financeiros lastreados em títulos fundiários:

No período de 150 anos que transcorreu desde a Lei de Terras até o século XXI, contamos com legislações e políticas pontuais sobre o tema da regularização fundiária, enquanto assistimos ao desenvolvimento urbano explosivo do país, com inúmeras cidades se expandindo sob uma base fundiária irregular (Ribeiro, 2022, n.p.).

Uma inflexão importante ocorre em 2009, durante o segundo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, com a promulgação da Lei nº 11.977/09, cujo capítulo III inaugura uma abordagem mais ampla e sistemática da regularização fundiária no Brasil.

Esta lei estabelecia o que os estudiosos sobre o tema viriam a chamar de regularização fundiária plena, um modelo no qual o instrumento se desenhava como um instrumento de garantia de direitos, especialmente voltado para a população de baixa renda residente nos milhares de assentamentos informais em todo o país. Neste modelo, a regularização fundiária constituía-se, necessariamente, em um processo complexo, de múltiplas etapas, que passava por medidas urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas, tendo como última etapa a entrega da documentação dos imóveis (Ribeiro, 2022, n.p.).

Nesse modelo, a regularização fundiária não se limitava à entrega do título de propriedade, mas envolvia um conjunto articulado de medidas que promovem a dignidade humana e a justiça social. A titulação era a última etapa de um percurso orientado à efetivação do direito à cidade, o que incluía saneamento básico, mobilidade, segurança, educação e saúde. Fernandes (2011) reforça esse entendimento ao defender que a titulação apenas cumpre seu papel quando integrada a políticas estruturantes e participativas. A regularização plena compreende, nesse sentido, um processo que vai além do aspecto legal e que envolve a consolidação do direito à cidade, incluindo saneamento básico, transporte público, segurança, educação e serviços de saúde. Portanto, trata-se também de um instrumento de transformação social que busca garantir aos cidadãos a estabilidade de seus direitos sobre a terra e a segurança jurídica necessária para o desenvolvimento de suas comunidades.

Ribeiro (2022, n.p.) destaca uma peculiaridade importante da regularização fundiária no Brasil: “a partir da repartição de competências entre os entes federativos estabelecida pela Constituição Federal de 1988, cabe à União definir normas gerais sobre o tema, mas compete aos municípios executar as políticas de regularização fundiária.” Sendo assim, para que o capítulo III da Lei nº 11.977/09 tivesse efeito prático, era necessário que suas diretrizes se capilarizassem pelos mais de 5.500 municípios brasileiros — o que exigia a superação de diversos entraves, como a escassez de recursos, a falta de profissionais especializados e, muitas vezes, a ausência de vontade política. Tais fatores, somados ao tempo elevado necessário para o cumprimento das etapas previstas no modelo “pleno”, limitaram a efetividade da proposta e a sua aplicação em larga escala.

Contudo, antes que os entraves estruturais fossem superados e o modelo pleno pudesse ser consolidado, o país vivenciou uma inflexão normativa que comprometeu os princípios estruturantes da regularização fundiária enquanto política de justiça territorial. Assim, essa proposta sofreu uma ruptura em 2016, com a edição da Medida Provisória 759, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, durante o governo de Michel Temer. Como observa Ribeiro (2022), essa nova legislação promoveu uma inflexão no modelo nacional de regularização fundiária, flexibilizando os requisitos e permitindo a titulação antes da realização das demais etapas previstas no modelo anterior. A introdução da “legitimação fundiária” — aplicável a terras públicas e privadas — passou a viabilizar a entrega rápida de títulos com base no paradigma da propriedade privada individual, descolando-se das garantias de urbanização e justiça social.

Portanto, ainda que a promulgação da Lei nº 13.465/2017 tenha consolidado

definições mais claras sobre os tipos de regularização — de interesse social e de interesse específico — e estabelecido mecanismos mais ágeis e acessíveis para garantir a segurança da posse, especialmente em áreas ocupadas por populações de baixa renda (Brasil, 2017), a nova legislação também gerou controvérsias, principalmente no que diz respeito à flexibilização de normas ambientais e à possibilidade de regularização de ocupações em áreas sensíveis. Segundo Silva (2020), apesar das vantagens trazidas pela lei, ela enfrenta críticas sobre seus impactos no meio ambiente e nas comunidades tradicionais, o que exige uma análise cuidadosa de sua implementação. A segurança jurídica promovida pela regularização fundiária, nesse sentido, não deve ser vista de forma isolada, mas como parte de um processo que deve equilibrar as necessidades sociais, ambientais e econômicas.

Além disso, a nova lei se alinha a um movimento mais amplo de financeirização e privatização do território nacional, promovendo a homogeneização jurídico-formal do estoque fundiário com vistas à sua transformação em mercadoria e ativo financeiro. Como alerta Rolnik (2019), políticas de regularização que se limitam ao registro em cartório, desarticuladas de outras ações, podem reforçar a exclusão e a segregação ao invés de enfrentá-las. A regularização fundiária que não garante permanência e não assegura urbanização pode servir mais ao mercado do que às comunidades, contribuindo para processos de valorização imobiliária que expulsam os antigos moradores. Em consonância, Ribeiro afirma que

o novo modelo de regularização fundiária – pautado pela prioridade da homogeneização do estoque de terras nacional, a partir da distribuição de títulos de propriedade privada – enquanto favorece o aprofundamento da mercantilização e financeirização da terra, significa um risco para a permanência de populações vulneráveis, especialmente nas áreas valorizadas das grandes cidades brasileiras. A expulsão dos moradores desses espaços, por sua vez, representa um aprofundamento do já estarrecedor cenário de desigualdade socioespacial em nossas cidades, com a negação do direito à moradia e do direito à cidade em nome do rentismo e da financeirização (Ribeiro, 2022, n.p.).

Salienta-se que, embora a regularização fundiária seja frequentemente apresentada como um avanço na garantia de direitos, diversos autores alertam para seu caráter paliativo e sua limitação como solução estrutural para o déficit habitacional. Segundo Rolnik (2019), a regularização, ao conceder títulos de propriedade sem garantir investimentos paralelos em infraestrutura e serviços públicos, pode funcionar como uma estratégia do Estado para evitar a implementação de políticas habitacionais mais robustas e onerosas.

Destaca-se também que o reconhecimento da complexidade das ocupações urbanas informais é um ponto central na análise das políticas de regularização. Para Rolnik (2019), as ocupações informais não devem ser tratadas de forma homogênea, pois apresentam

características diversas e envolvem dinâmicas sociais, políticas e econômicas distintas. A gentrificação⁷, por exemplo, é um fenômeno que pode surgir em áreas centralizadas, levando à expulsão das populações de baixa renda, o que prejudica a efetividade da regularização fundiária e perpetua a desigualdade. A autora defende que, além de garantir a segurança jurídica, as políticas de regularização devem ser acompanhadas de medidas que combatam a especulação imobiliária e protejam os moradores das pressões do mercado imobiliário (Rolnik, 2019).

Maricato (2009), por sua vez, argumenta que a regularização é frequentemente utilizada como uma política paliativa e menos onerosa em comparação com investimentos em habitação social e infraestrutura urbana. Segundo a autora, ao optar pela titulação sem um planejamento urbano mais amplo, o Estado ignora as causas estruturais da informalidade urbana e transfere para os moradores a responsabilidade por melhorias na moradia e no entorno, o que pode perpetuar a precariedade. Assim, a política de regularização fundiária, quando dissociada de investimentos em infraestrutura e habitação social, pode ser interpretada como uma medida menos custosa para o Estado, que evita enfrentar de forma efetiva as desigualdades urbanas e a segregação socioespacial.

Neste contexto, ganha ainda mais relevância o conceito de segurança jurídica ampliada. Barroso (2009) define esse princípio como a atuação do Estado como garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos, por meio de um ordenamento previsível e estável. Contudo, para além da mera concessão do título de propriedade, a ideia de segurança jurídica deve ser compreendida de maneira mais ampla, a partir de instrumentos alternativos de garantia da posse e, sobretudo, como condição para o exercício pleno dos direitos urbanos.

Fernandes (2011) propõe que a segurança jurídica deve incluir o reconhecimento do direito à permanência nos territórios e a proteção dos moradores frente a processos de remoção, especulação e gentrificação. Ele enfatiza que a segurança jurídica nas áreas informais deve ser construída a partir de um marco normativo que valorize a permanência e a cidadania, não apenas a propriedade formal. Isso é especialmente relevante em contextos de informalidade fundiária, onde o Estado historicamente falhou em oferecer proteção legal e institucional aos habitantes.

Do ponto de vista normativo e internacional, a ONU (1966), por meio do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), reconhece

⁷ A gentrificação é um processo socioeconômico e cultural de transformação de áreas urbanas, geralmente de bairros antigos e populares, que passam por revitalização e revalorização, atraindo moradores de maior renda e consequente aumento do custo de vida, o que pode levar à expulsão dos habitantes originais.

explicitamente o direito à moradia adequada e impõe aos Estados o dever de assegurar progressivamente esse direito, inclusive por meio de políticas de regularização fundiária integradas. Bobbio (2009) reforça que tratados internacionais como o PIDESC funcionam como instrumentos de pressão legítima da sociedade civil sobre o Estado, garantindo que os direitos sociais não sejam destituídos ou negligenciados e que a habitação seja tratada como um direito humano, e não como mercadoria.

O papel do Estado na implementação dessas políticas intersetoriais também é fundamental para o sucesso da regularização fundiária. O apoio e a articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) são necessários para garantir a eficácia dos programas de regularização fundiária, como o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S). A efetividade dessas políticas, como aponta Arretche (2015), depende da participação ativa das comunidades e de um esforço conjunto entre os governos, a sociedade civil e os movimentos sociais, a fim de criar soluções que atendam às reais necessidades da população.

Em conformidade com o exposto, Davis (2007), em seu livro “Planeta Favela”, oferece uma ampla e crítica análise sobre o crescimento das favelas e assentamentos precários ao redor do mundo, destacando a lógica estrutural do capitalismo global que perpetua a informalidade urbana e a exclusão social. O autor argumenta que o crescimento desordenado das periferias urbanas não é apenas um fenômeno espontâneo, mas um reflexo das políticas neoliberais, da privatização de terras e da ausência de planejamento estatal voltado para a inclusão social. Esse diagnóstico é essencial para compreender os desafios da regularização fundiária em áreas como o Conjunto Palmeiras, em Fortaleza.

No contexto desta dissertação, a perspectiva de Davis (2007) contribui para problematizar a regularização fundiária não apenas como uma solução técnica para a posse da terra, mas como uma política inserida em um jogo de forças políticas e econômicas. O Conjunto Palmeiras, historicamente marcado pelo modelo higienista, pela ocupação informal e pela luta dos moradores por infraestrutura e direitos, exemplifica a resistência das comunidades periféricas frente a um modelo de urbanização excludente.

Davis (2007) ainda destaca que a urbanização informal é, muitas vezes, a única alternativa para milhões de pessoas excluídas do mercado formal de moradia. No Brasil, essa realidade é evidenciada pela dificuldade de acesso ao crédito habitacional e pela especulação imobiliária, que empurra populações vulneráveis para assentamentos precários. No caso do Conjunto Palmeiras, o processo de regularização fundiária pode ser visto como uma estratégia de enfrentamento dessa marginalização histórica, oferecendo segurança jurídica aos

moradores e fortalecendo sua identidade comunitária.

Entretanto, Davis (2007) também alerta para os riscos de processos de regularização que, ao invés de promoverem a inclusão, podem resultar na gentrificação e no deslocamento dos moradores mais pobres, caso não sejam acompanhados de políticas de proteção social e acesso a serviços urbanos. Assim, a avaliação do ReurbFor no Conjunto Palmeiras deve considerar não apenas a titulação da terra, mas também seus efeitos sobre a permanência da população, o desenvolvimento local e a construção de pertencimento.

Portanto, ao dialogar com as reflexões de Davis (2007), esta dissertação intenciona aprofundar a análise sobre como as políticas habitacionais impactam as dinâmicas comunitárias e como os moradores percebem e se apropriam dessas iniciativas. Em última instância, compreender a regularização fundiária a partir dessa perspectiva crítica contribui para avaliar se ela tem cumprido seu papel de instrumento de justiça social ou se reproduz desigualdades já enraizadas no modelo urbano vigente.

Nesse sentido, a segurança jurídica deve envolver a criação de um ambiente no qual os moradores das áreas informais possam ter confiança em seus direitos e possam planejar seu futuro de forma estável. Para isso, é necessário um sistema legal que não apenas reconheça a posse, mas que também ofereça a proteção e os incentivos necessários para que os moradores possam investir em suas propriedades e melhorar suas condições de vida.

Compreende-se a regularização fundiária, tomada em seu conceito pleno, como um instrumento central de justiça urbana e de efetivação do direito à cidade, que envolve uma abordagem multidimensional e considera não apenas a legalização da posse, mas também a inclusão social, o desenvolvimento urbano sustentável e a proteção ambiental. Ela deve combinar a titulação da posse com infraestrutura urbana, segurança jurídica, participação cidadã e proteção social. Como destaca Fernandes (2011), a regularização é o reconhecimento formal de um direito já conquistado na prática pelos moradores, mas que só se realiza plenamente quando articulada à inclusão urbana e à garantia da permanência. Ao respeitar esse princípio, a regularização fundiária pode deixar de ser apenas um ato jurídico para se tornar um verdadeiro processo de reparação histórica.

3.5 Habitação de interesse social

A Habitação de Interesse Social (HIS) compreende um conjunto de políticas, programas e ações voltados à garantia do direito à moradia digna para a população de baixa renda, especialmente aquela excluída do mercado formal de habitação. Trata-se de um

componente central da política urbana brasileira, em consonância com o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que reconhecem o direito à moradia como direito social e estabelecem a função social da propriedade como princípio orientador da política urbana (BRASIL, 1988).

Segundo Bonduki (2014), a HIS deve ser entendida como uma política pública estruturante, orientada por critérios de equidade, planejamento urbano e justiça social. Para ele, a habitação não pode ser tratada como um bem de consumo sujeito à lógica do mercado, mas como um direito que demanda ação estatal contínua e coordenada. A política habitacional deve garantir não apenas a produção de unidades, mas a construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis, nas quais a moradia esteja integrada à infraestrutura, aos serviços públicos e às oportunidades urbanas (Bonduki, 2014).

No Brasil, a institucionalização da HIS ocorre com maior força a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei nº 11.124/2005. Essa legislação foi resultado de mobilizações populares e do esforço de articulação entre sociedade civil, movimentos de moradia e instâncias do Estado, marcando um avanço normativo importante ao prever a destinação de recursos públicos exclusivamente para a produção habitacional voltada à população de baixa renda. Como destaca Rolnik (2019), o SNHIS representou uma tentativa concreta de inverter as prioridades do Estado, redirecionando investimentos para os grupos historicamente excluídos das políticas urbanas.

Entretanto, o modelo dominante de produção habitacional no país, especialmente a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), reproduziu diversas contradições ao associar a produção em massa à lógica da financeirização do solo e da periferização das famílias beneficiárias. Maricato (2011, p. 91) aponta que “a política habitacional brasileira se consolidou nos últimos anos como uma política de mercado, baseada em subsídios para grandes construtoras, e não como uma política de redistribuição territorial ou de fortalecimento do espaço público”. A concentração de empreendimentos em áreas periféricas e desconectadas do tecido urbano reflete esse modelo, que prioriza o volume de unidades entregues em detrimento da qualidade urbana e da integração social.

A Habitação de Interesse Social deve ser também pensada a partir do conceito de cidade como espaço de realização de direitos. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como mencionado na subseção 3.3, estabelece que a política urbana deve garantir o acesso de todos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, com a participação da população na formulação e gestão

das políticas. Nesse sentido, a HIS deve dialogar com os instrumentos previstos no Estatuto, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o direito de preempção, a outorga onerosa e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios — mecanismos voltados à democratização do uso da terra urbana e à contenção da especulação imobiliária (Brasil, 2001).

A efetivação da HIS exige, portanto, um planejamento urbano comprometido com a função social da propriedade e com a redução das desigualdades territoriais. Como destaca Santos Jr. (2012), “a função social da moradia está associada à sua capacidade de integrar o sujeito à cidade, não apenas como morador, mas como cidadão de direitos” (p. 47). Isso implica não apenas acesso à casa própria, mas também ao transporte coletivo, aos equipamentos públicos, à educação, ao lazer e à participação política.

A produção habitacional precisa ser articulada com políticas intersetoriais e ancorada na escuta qualificada das comunidades. Para Rolnik (2022), uma política habitacional democrática só pode ser construída com base no reconhecimento das experiências populares de produção do espaço e na valorização dos saberes dos moradores sobre seus territórios. Essa perspectiva requer o abandono de modelos tecnocráticos e verticalizados, que desconsideram as dinâmicas locais e tratam os beneficiários como meros receptores de moradia.

Assim, pensar a Habitação de Interesse Social no Brasil contemporâneo é enfrentar não apenas o déficit habitacional, mas os modelos de cidade excludentes, a mercantilização da terra e o enfraquecimento das instâncias participativas. Trata-se de uma agenda que exige compromisso político, investimento público robusto e articulação entre os níveis de governo, movimentos sociais e universidades. Mais do que um programa de construção de casas, a HIS deve ser parte de um projeto de cidade justo, inclusivo e democrático.

4 POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA

Segundo dados do IBGE (2022), a capital cearense é a quinta mais populosa do país e sua população é estimada em 2,7 milhões de habitantes, grande parte dessa população ocupa áreas periféricas e sobrevive com menos de meio salário mínimo, em imóvel alugado ou impróprio localizado em áreas de risco. A grande expansão da cidade de Fortaleza não acontece por acaso, o capital, o mercado imobiliário e o espraiamento urbano causam e fortalecem a desigualdade social, o déficit habitacional e consequentemente o direito à cidade (Pequeno *et al.*, 2022).

Diante dessa realidade, fez-se necessária uma política habitacional em resposta à necessidade de organizar e regularizar assentamentos e ocupações irregulares, bem como de incentivar a produção habitacional voltada para as famílias de baixa renda.

A Política Habitacional de Interesse Social em Fortaleza é disciplinada pela Lei Municipal nº 8.918, de 7 de janeiro de 2004, que estabelece diretrizes e regulamentações importantes para a promoção de habitação acessível e inclusiva. O foco desta legislação está na promoção de um desenvolvimento urbano mais justo e na garantia de moradia digna para as populações mais vulneráveis da cidade (Fortaleza, 2004).

Em conformidade com as diretrizes dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), bem como o Título V, Capítulo I, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, a Política Habitacional de Interesse Social estabelece diretrizes orientadoras que norteiam o planejamento urbano. Essas diretrizes visam a promoção de uma cidade mais inclusiva e sustentável.

Entre os principais fundamentos desta política, destacam-se as diretrizes ilustradas no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Diretrizes orientadoras do Planejamento Urbano de Fortaleza

DIRETRIZ	DESCRIÇÃO
I	A organização humanizada do espaço urbano, que objetiva ampliar o acesso à terra urbanizada de forma sustentável, rompendo com a histórica exclusão territorial presente no município de Fortaleza.
II	A garantia do direito à cidade sustentável, compreendido como o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura adequada, ao transporte público e aos serviços essenciais voltados para a preservação ambiental.
III	O planejamento estratégico do desenvolvimento urbano de Fortaleza, com foco na distribuição espacial equilibrada da população, buscando evitar distorções decorrentes do crescimento desordenado e mitigar os impactos negativos sobre o meio ambiente.
IV	A simplificação das normas relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo e à legislação edilícia, com o intuito de reduzir os custos e aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais, facilitando o acesso da população de baixa renda à moradia digna.
V	A garantia de permanência e privacidade para os moradores, promovendo espaços adequados para o desenvolvimento pleno dos indivíduos, além de assegurar a proteção ambiental dos locais de moradia.
VI	A promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, incluindo infraestrutura de água, esgoto e saneamento básico, por meio de parcerias e convênios com o setor privado.
VII	O controle e a ordenação do uso do solo urbano, visando evitar a utilização inadequada e a retenção especulativa de imóveis, assim como a degradação de áreas já urbanizadas.
VIII	A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, através de normas especiais que considerem as condições socioeconômicas dos moradores e as exigências de preservação ambiental.
IX	O cumprimento da função social e socioambiental da propriedade urbana, promovendo um uso que atenda aos interesses coletivos e respeite os princípios de sustentabilidade.

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados da Política Habitacional de Interesse Social (Fortaleza, 2004) (2025).

A Lei nº 8.918/2004 também introduziu incentivos fiscais e urbanísticos, como a redução de taxas e a flexibilização de parâmetros urbanísticos para projetos de interesse social, com o objetivo de atrair mais investimentos e ampliar o acesso à moradia para a população de baixa renda. Ademais, o dispositivo normativo prevê a criação do Fundo

Municipal de Habitação (FMH), que é essencial para garantir recursos e sustentar financeiramente os programas habitacionais implementados na cidade (Fortaleza, 2004).

4.1 Estratégias, Programas e Projetos de Habitação Social

A Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza, instituída pela Lei Municipal nº 8.918/2004, estabelece quatro estratégias principais que orientam os programas e projetos habitacionais executados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR):

- Estratégia I: Nossa Morada
- Estratégia II: Morar Melhor
- Estratégia III: Qualidade de Vida
- Estratégia IV: Viver Tranquilo

Essas estratégias visam promover o acesso à moradia digna, combater a segregação socioespacial e reduzir as desigualdades urbanas, especialmente em territórios vulnerabilizados.

A Estratégia I - Nossa Morada compreende a busca dos seguintes objetivos apresentados no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Estratégia I do Planejamento Urbano de Fortaleza

ESTRATÉGIA	OBJETIVOS
I - NOSSA MORADA	a) Atender à demanda reprimida, através da construção, no regime de mutirão e através de contratação de empreitada, reduzindo o déficit acumulado e demanda demográfica;
	b) Garantir condições para a produção de moradias adequadas, através do apoio técnico e da distribuição de kits sanitários, criando condições para que as novas moradias a serem produzidas estejam em sintonia com as novas exigências da função habitacional, possibilitando um trabalho mais personalizado e atendendo às variações impostas pelo mercado;
	c) Reduzir o déficit habitacional acumulado, incentivando empresas a produzirem mais moradias, reduzindo a exclusividade dos Poderes públicos na produção de habitações de interesse social.

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados da Política Habitacional de Interesse Social (Fortaleza, 2004) (2025).

De acordo com HABITAFOR, “a cidade atua nessa estratégia por meio da produção de habitação de interesse social voltada para famílias com renda familiar de até três salários mínimos.” O poder público também é responsável por promover a infraestrutura na área, assim como a construção de equipamentos que promovam o desenvolvimento dos serviços essenciais no entorno dos empreendimentos.

Em 2014, conforme a HABITAFOR, a Prefeitura de Fortaleza lançou um sistema único para inscrição nos projetos de habitação de interesse social. O Cadastro para os programas habitacionais é gratuito e autodeclaratório e deve ser realizado nas Centrais de Acolhimento das Secretarias Regionais. O Município também cataloga e encaminha os dossiês para os agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil).

Segundo o Canal Habitação da HABITAFOR⁸:

A Prefeitura Municipal de Fortaleza instituiu, em 2015, um modelo de sorteio para moradias populares vinculadas ao então Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A modalidade sugere mais transparência para a escolha das famílias, tendo em vista que é uma ação que ocorre ao vivo e é amplamente divulgada nos meios de comunicação. O sistema para o sorteio foi desenvolvido pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, com base nos parâmetros e critérios estabelecidos na Lei Federal Nº 11.977/2009 (MCMV) e em Portarias do Ministério das Cidades (Fortaleza, s.d, n.p.)

Já a Estratégia II - Morar Melhor apresenta os objetivos detalhados no Quadro 3:

Quadro 3 - Estratégia II do Planejamento Urbano de Fortaleza

ESTRATÉGIA	OBJETIVOS
II - MORAR MELHOR	a) Dotar as habitações de interesse social de infra-estrutura básica, através da implantação de sistemas de esgotamento sanitário, abastecimento d'água, ligações domiciliares, pavimentação, drenagem e unidade sanitária, de modo a contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade, com sensíveis repercussões na saúde da população;
	b) Reduzir o adensamento domiciliar, através de soluções de construção de, pelo menos, 1 (um) compartimento a mais na moradia;
	c) Propiciar condições de conforto ambiental, através de melhorias habitacionais que resguardec os moradores das intempéries e das adversidades das condições ambientais;
	d) Garantir a segurança da moradia, através da estabilidade estrutural das condições de instalação elétricas, hidráulicas, sanitárias e da função de abrigo da moradia;

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados da Política Habitacional de Interesse Social (Fortaleza, 2004) (2025).

⁸Disponível em <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em 16 nov. 2024.

O Programa de Melhorias Habitacionais, segundo a HABITAFOR, tem por objetivo proporcionar condições mínimas de habitabilidade por meio da construção e reparos de banheiros e outras estruturas básicas do lar, além de promover o acesso e ampliar a rede de saneamento básico em áreas carentes e/ou ocupações consolidadas no município de Fortaleza.

De acordo com o site da HABITAFOR, o Programa de Melhorias Habitacionais contempla localidades com condições precárias de moradia, com número elevado de famílias residindo em áreas de risco.

Assim, os projetos de melhorias habitacionais estão presentes, principalmente nas áreas de grande vulnerabilidade, “como o grande Pirambu, Serviluz, Moura Brasil, além de intervenções já desenvolvidas no grande Jangurussu” (Fortaleza, s.d., n.p).

O site da HABITAFOR (Fortaleza, s.d.) também sinaliza os principais critérios para seleção das famílias para o Programa de Melhorias Habitacionais. Quais sejam:

- Possuir a casa própria;
- Renda familiar abaixo de três salários mínimos;
- Apenas para imóveis de uso residencial.

A Estratégia III - Qualidade de Vida, apresentada no Quadro 4, envolve os seguintes objetivos:

Quadro 4 - Estratégia III do Planejamento Urbano de Fortaleza

ESTRATÉGIA	OBJETIVOS
III - QUALIDADE DE VIDA	a) permitir o acesso aos serviços sociais e ao transporte coletivo, através da racionalização do uso dos serviços públicos;
	b) proporcionar facilidades de interligações entre espaços urbanos, facilitando o acesso às zonas de emprego e trabalho, e em caso de aglomerações consolidadas, que sejam reservadas áreas próximas para o desenvolvimento de atividades econômicas;
	c) manter meio ambiente saudável, através de fomento a programas e projetos de recuperação e preservação de recursos naturais e inibir a reincidência das situações problemáticas;
	d) integrar os assentamentos precários à cidade formal, através de intervenções coibindo a formação de guetos, áreas segregadas ou extensão de periferias;

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados da Política Habitacional de Interesse Social (Fortaleza, 2004) (2025).

A HABITAFOR, por meio de seu site oficial, aponta que os projetos de urbanização de assentamentos precários fazem parte de seu escopo de atuação. A Secretaria (Fortaleza, s.d, n.p.) afirma que “o objetivo é garantir condições de habitabilidade das famílias, a partir da execução de projetos que envolvam melhoria de infraestrutura, redução/eliminação das áreas de risco, instalação de equipamentos públicos, sociais e de lazer.”

Como exemplos de iniciativas já desenvolvidas, destacam-se os projetos no Vila do Mar (Pirambu), São Cristóvão/Campo Estrela (Jangurussu) e Lagoa da Zeza (Jardim das Oliveiras). Com o intuito de promover o avanço das intervenções nessas regiões, a HABITAFOR também assegura ações complementares alinhadas ao projeto de urbanização, “como melhorias habitacionais, regularização fundiária, reassentamentos, trabalho social e a inclusão de famílias no Programa Locação Social” (Fortaleza, s.d. n.p.).

De acordo com o site da HABITAFOR, novas obras de urbanização estão em andamento nas lagoas do Papicu e Urubu, localizadas nos bairros Papicu e Floresta, respectivamente (Fortaleza, s.d.).

Por fim, a Estratégia IV - Viver Tranquilo, ilustrada no Quadro 5, corresponde à atuação do município no campo da segurança jurídica da moradia. Essa estratégia visa assegurar o direito à permanência das famílias em áreas consolidadas por meio da regularização fundiária. Nesse escopo, destaca-se a criação do Programa de Regularização Urbanística Fundiária Urbana de Fortaleza – ReurbFor, instituído pela Lei Complementar nº 334/2022.

Quadro 5 - Estratégia IV do Planejamento Urbano de Fortaleza

ESTRATÉGIA	OBJETIVOS
IV - VIVER TRANQUILO	a) promover a regularização fundiária em assentamentos precários, através da regularização fundiária, urbanística e edilícia;
	b) assegurar a permanência na moradia mediante programas e projetos de locação social e do incentivo à produção de moradias para locação, através de instrumentos de gestão do solo urbano.

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados da Política Habitacional de Interesse Social (Fortaleza, 2004) (2025).

A próxima subseção será dedicada à análise desse Programa, que constitui o eixo central desta pesquisa. O ReurbFor representa uma política pública com potencial para transformar o cenário da informalidade fundiária na capital cearense, embora sua efetividade

esteja condicionada a diversos fatores, como a capacidade de articulação interinstitucional, a escuta qualificada dos territórios e a integração com outras políticas públicas estruturantes. A seguir, serão detalhados os princípios, objetivos, etapas e desafios do programa, com foco na sua implementação no bairro Conjunto Palmeiras.

4.1.1 O Programa ReurbFor

O ReurbFor compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, voltadas para a regularização de núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda. O principal objetivo do ReurbFor é possibilitar que os imóveis sejam incorporados ao ordenamento legal, preservando, ao mesmo tempo, o vínculo social e cultural dos moradores, sem a necessidade de remoção dos ocupantes (Fortaleza, 2022)..

O Programa é coordenado pela HABITAFOR, em articulação com diversos órgãos e instituições parceiras, como a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma), o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), cartórios, organizações da sociedade civil, universidades, entre outros atores envolvidos no processo. Essa rede interinstitucional visa garantir a execução técnica e social da política de forma integrada.

Conforme estabelecido pela Lei Federal nº 13.465/2017, a regularização fundiária se divide em duas modalidades: Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E). A primeira (REURB-S) se aplica a núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por população de baixa renda, conforme declaração emitida pelo Poder Executivo Municipal. Já a segunda modalidade (REURB-E) destina-se aos núcleos urbanos informais que não se enquadram como de interesse social (Brasil, 2017).

O ReurbFor, conforme a Lei Complementar nº 334/2022, opera sob a modalidade da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), voltada a núcleos urbanos informais ocupados majoritariamente por população de baixa renda. A legislação municipal define como núcleos urbanos informais aqueles assentamentos com características urbanas consolidadas, localizados em área urbana e compostos por, no mínimo, dez unidades imobiliárias (Fortaleza, 2022).

De acordo com a HABITAFOR (2023), o ReurbFor visa, portanto, não apenas à titulação dos imóveis, mas à efetiva integração dessas áreas ao espaço urbano formal, promovendo inclusão social, segurança da posse e acesso à infraestrutura e aos serviços públicos essenciais.

Em relação aos instrumentos jurídicos utilizados para a regularização fundiária no Conjunto Palmeiras, os dados obtidos junto à HABITAFOR indicam que o ReurbFor tem operado majoritariamente por meio da concessão de uso especial para fins de moradia, com base nos artigos 183 da Constituição Federal de 1988 e 9º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Esse instrumento é aplicado especialmente em casos em que os imóveis ocupados estão situados em terrenos públicos municipais, garantindo ao morador o direito de permanência desde que atendidos os requisitos legais.

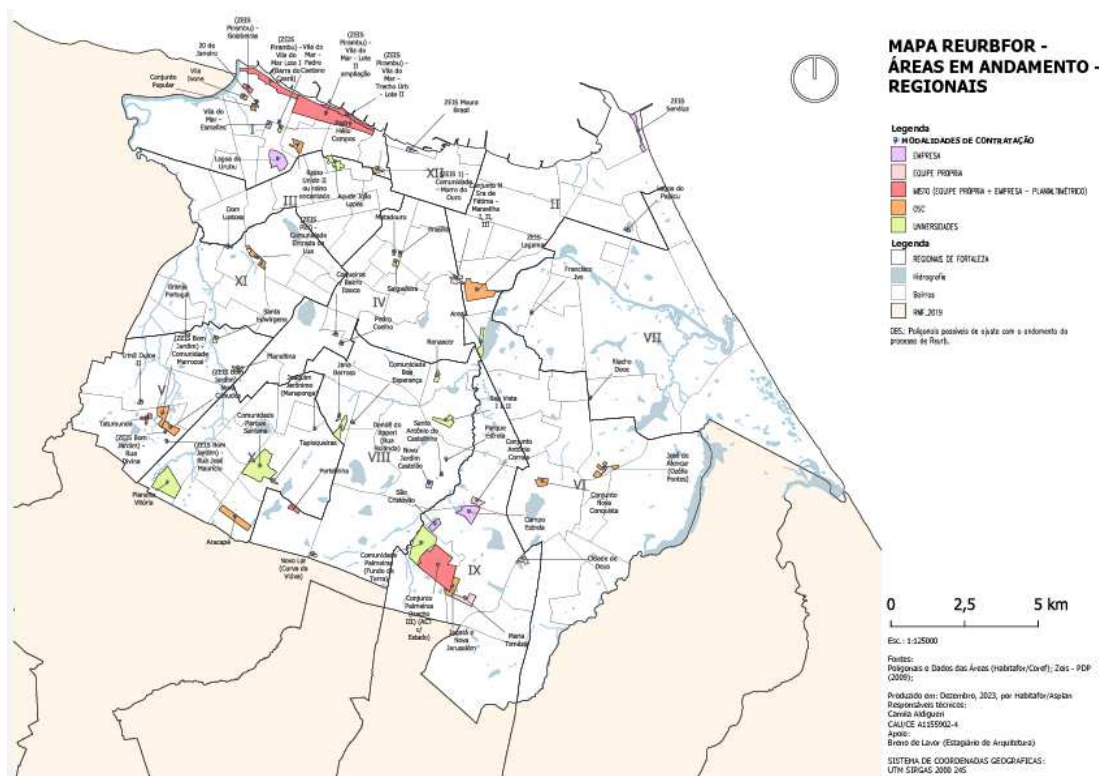
Nos trechos em que a posse está consolidada em terrenos de origem particular, os procedimentos de regularização envolvem a consolidação da propriedade privada individual, por meio da emissão de títulos de legitimação fundiária e posterior registro no cartório de imóveis, conforme prevê a Lei Federal nº 13.465/2017. Em ambos os casos, a estratégia adotada pela Prefeitura é de promover a titulação sem remoção dos ocupantes, preservando o vínculo comunitário e o tecido urbano consolidado.

Vale ressaltar que, em áreas com indefinição dominial ou pendências cartoriais mais complexas, o processo pode envolver ainda etapas intermediárias, como a titulação coletiva provisória e o uso de instrumentos como o auto de demarcação urbanística, também previstos na legislação vigente.

Por meio da articulação com outras esferas governamentais, a Prefeitura de Fortaleza tem promovido a titulação definitiva em áreas historicamente vulneráveis da cidade. As intervenções abrangem localidades como o Pirambu, no âmbito do Projeto Vila do Mar, bem como o Conjunto Palmeiras e o Jangurussu, entre outras áreas (HABITAFOR, 2023).

Para fins de visualização das áreas com processos de regularização em andamento — entre elas, o bairro Conjunto Palmeiras —, a Figura 4 apresenta o mapa das áreas regularizáveis identificadas pelo programa.

Figura 4 - Mapa do ReurbFor - áreas em andamento (2013-2023)



Fonte: HABITAFOR (2023).

É importante destacar que, apesar das iniciativas em curso, a implementação da ReurbFor enfrenta grandes desafios, como a crescente pressão por ocupação de áreas urbanas, a alta demanda reprimida por regularização, o risco de judicialização de processos (especialmente em áreas com disputas fundiárias) e a complexidade burocrática dos processos de regularização. O cenário urbano da cidade, caracterizado pela forte presença de assentamentos informais, impõe a necessidade de uma atuação contínua e integrada entre diferentes esferas governamentais e com participação ativa da sociedade civil.

Assim, além da abrangência territorial, é fundamental compreender o fluxo técnico e jurídico do processo de regularização fundiária conforme estabelecido pela legislação municipal. Esse fluxo é composto por etapas sequenciais que envolvem desde a identificação da área, elaboração do projeto urbanístico, emissão de pareceres técnicos, notificação de proprietários e moradores, até a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o posterior registro em cartório. A Figura 5, a seguir, sintetiza essas fases operacionais do ReurbFor, segundo os termos da Lei Complementar nº 334/2022.

Figura 5 – Etapas do processo de regularização fundiária segundo o ReurbFor



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Lei Complementar nº 334/2022 (2025).

Essas etapas revelam a complexidade dos trâmites envolvidos, o que exige capacidade técnica, planejamento articulado e compromisso institucional para que a regularização se efetive de forma célere e inclusiva. Além disso, a titulação isolada, sem investimentos em infraestrutura, pode gerar falsas expectativas e não responder plenamente às demandas dos territórios.

A implementação do ReurbFor, portanto, não emerge do nada: ela representa mais um capítulo em uma longa trajetória de reivindicações, mobilizações comunitárias e tentativas (muitas vezes descontinuadas) de formalização fundiária no Conjunto Palmeiras. Para compreender plenamente os sentidos e limites da política atual, é necessário retornar às experiências anteriores de regularização vivenciadas no território.

4.1.2 Iniciativas de Regularização Fundiária no Conjunto Palmeiras

A história da regularização fundiária no Conjunto Palmeiras é marcada por um percurso não linear, permeado por lacunas institucionais, avanços pontuais e forte protagonismo comunitário. Desde o início da ocupação forçada da área, na década de 1970, mencionado no Capítulo 2, o reconhecimento da posse sempre esteve associado à luta dos moradores por dignidade e permanência.

Embora iniciativas públicas tenham emergido ao longo dos anos, foi a auto-organização comunitária, formalizada com a fundação da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), em 1981, que impulsionou as primeiras formas de gestão territorial e reivindicação por titulação. Na ausência de políticas públicas estruturadas, os próprios moradores organizaram os lotes, construíram suas casas e desenvolveram mecanismos coletivos de controle e mobilização (Senges, 2021).

A primeira tentativa de formalização fundiária documentada ocorreu apenas em 2013, por meio do programa "Papel Passado", do governo federal, implementado em parceria com o Município de Fortaleza. No entanto, essa iniciativa teve alcance limitado no bairro, tanto pelo número de famílias atendidas quanto pela descontinuidade do programa nos anos seguintes (Fortaleza, 2013).

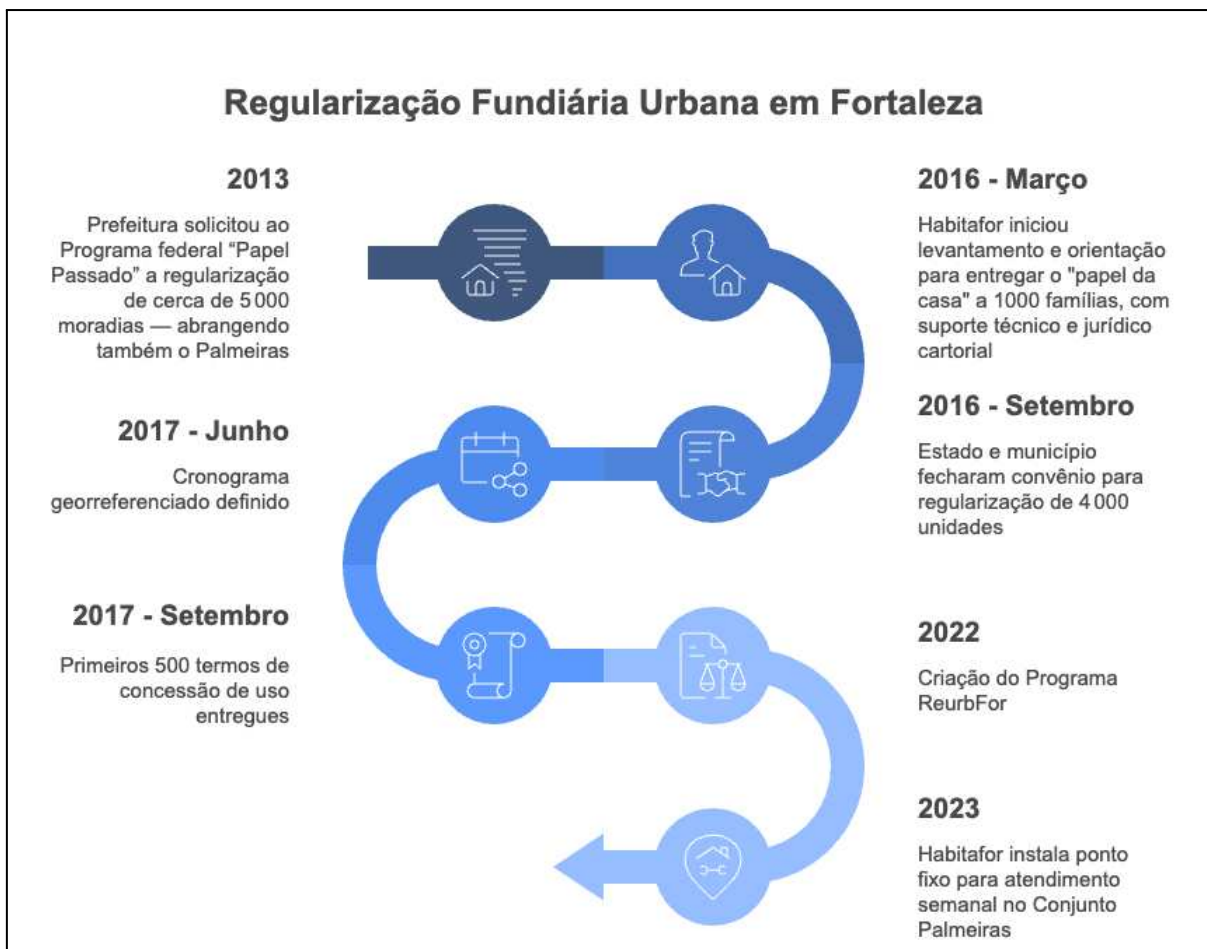
Em 2016, uma nova expectativa foi gerada com a assinatura de um Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria das Cidades do Estado do Ceará e a Prefeitura Municipal de Fortaleza, prevendo a regularização fundiária do Conjunto Palmeiras (Fortaleza, 2016). Essa cooperação viabilizou, em 2017, a realização de um levantamento topográfico-georreferenciado e a delimitação de áreas prioritárias para intervenção, especialmente no setor denominado Palmeiras II (HABITAFOR, 2023). No entanto, novamente, o processo sofreu interrupções, e os avanços foram pontuais, sem garantir a titulação em larga escala.

Um marco simbólico importante ocorreu em 2018, com a entrega de 41 títulos de propriedade a moradores do setor Palmeiras II, resultado do esforço conjunto entre ASMOCONP, Seuma e HABITAFOR. Embora restrita, essa entrega representou um avanço institucional e contribuiu para fortalecer a confiança da comunidade na possibilidade de reconhecimento formal da posse (Senges, 2021; HABITAFOR, 2023).

O cenário começou a se transformar com a criação do ReurbFor, instituído pela Lei Complementar nº 334/2022. Essa nova política municipal de regularização fundiária, alinhada à Lei Federal nº 13.465/2017, passou a centralizar as ações de titulação em Fortaleza. Em 2023, com a instalação de um ponto fixo da Habitafor no Conjunto Palmeiras, a presença institucional no território foi intensificada, possibilitando maior acompanhamento técnico e administrativo das ações, sinalizando uma tentativa de superar os ciclos de descontinuidade das décadas anteriores (Fortaleza, 2022; HABITAFOR, 2023).

Esse processo é ilustrado na Figura 6, que apresenta a linha do tempo das principais iniciativas de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras, com destaque para os diferentes ciclos e formatos de intervenção que marcaram a política local nas últimas décadas.

Figura 6 – Linha do tempo das iniciativas de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras



Fonte: Elaborada pela autora (2025).

A análise dessa trajetória evidencia que o ReurbFor não se inicia do zero: ele é o resultado de um processo acumulado de lutas populares, de experimentações institucionais e de políticas públicas fragmentadas. Para que essa política represente um verdadeiro avanço, é preciso aprender com os limites do passado e promover uma regularização fundiária integrada, participativa e contínua — que vá além da titulação para garantir o direito à cidade.

4.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os desafios da justiça territorial em Fortaleza

Para além da legislação específica da política habitacional, é fundamental considerar a implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como parte indissociável da política urbana e da disputa pelo direito à moradia em Fortaleza.

As ZEIS foram instituídas no município por meio do Plano Diretor Participativo de 2009 (Lei Complementar nº 62/2009) como instrumentos de ordenamento territorial

voltados à promoção da justiça socioespacial, especialmente em áreas ocupadas por populações de baixa renda. Sua importância reside na possibilidade de inverter a lógica excludente que historicamente marcou o processo de urbanização da cidade, ao reservar territórios valorizados para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e reconhecer a legitimidade da permanência dos moradores por meio da regularização fundiária de ocupações consolidadas (Fortaleza, 2009).

Como destaca Fernandes (2011), as ZEIS são uma das ferramentas mais eficazes para garantir o direito à cidade, por permitir a permanência de populações vulneráveis em áreas centrais e dotadas de infraestrutura.

Nesse sentido, as ZEIS representam uma tentativa de garantir a função social da propriedade e de evitar o avanço da especulação imobiliária sobre territórios populares, articulando o planejamento urbano à política habitacional de forma mais integrada e redistributiva. Portanto, sua análise é estratégica para a compreensão das tensões, limites e potencialidades da política habitacional de Fortaleza no século XXI.

Em Fortaleza, as ZEIS estão classificadas em três tipos distintos, conforme diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Participativo (Lei Complementar nº 62/2009) e regulamentações posteriores:

- A ZEIS Tipo 1 compreende assentamentos informais consolidados, como favelas, loteamentos irregulares e ocupações espontâneas, destinados à regularização fundiária e à urbanização integrada;
- A ZEIS Tipo 2 englobam conjuntos habitacionais precários, buscando a melhoria das condições de vida dos moradores através de intervenções urbanísticas;
- Já a ZEIS Tipo 3 diz respeito a áreas centrais ou dotadas de infraestrutura urbana consolidada, onde haja a ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, encortiçados ou deteriorados, e nas quais exista interesse público ou privado em promover empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS). Esse tipo de ZEIS está diretamente vinculado ao combate à subutilização do solo urbano e à função social da propriedade, sendo fundamental para reverter processos de esvaziamento e gentrificação de regiões bem equipadas da cidade (Fortaleza, 2009).

As ZEIS estão mapeadas, georreferenciadas e disponibilizadas para consulta pública por meio de portal eletrônico⁹ mantido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Segundo dados oficiais, a cidade conta atualmente com 135 ZEIS reconhecidas e regulamentadas, distribuídas da seguinte forma:

- 45 ZEIS Tipo 1 (ocupação informal);
- 56 ZEIS Tipo 2 (conjuntos habitacionais);
- 34 ZEIS Tipo 3 (vazios urbanos).

Apesar da existência formal das ZEIS e do mapeamento georreferenciado disponível publicamente, a implementação das ZEIS em Fortaleza ainda encontra limites importantes. O portal oficial revela que muitas ZEIS permanecem sem regulamentação específica ou sem Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) em andamento. A ausência de ações concretas compromete a efetividade do instrumento, que, na prática, depende da priorização política e do engajamento técnico-institucional. Como observa Pequeno *et al.* (2022), embora o instrumento esteja presente no arcabouço legal desde o Plano Diretor de 2009, sua efetivação prática tem sido limitada, em razão da resistência de setores ligados ao mercado imobiliário, da baixa priorização política e da ausência de mecanismos de controle social. Para os autores,

[...] verifica-se a ausência de um processo de planejamento setorial, dado que as ações realizadas nesse período não se vincularam ao Plano Local de Habitação de Interesse Social. Ao contrário, as ações se restringem, por um lado, à conclusão de projetos do PAC-UAP, alguns deles contratados na gestão anterior; por outro, à provisão habitacional por meio de grandes conjuntos periféricos realizados em parceria com o governo estadual, cuja localização demonstra o peso do setor da construção civil nos processos decisórios.

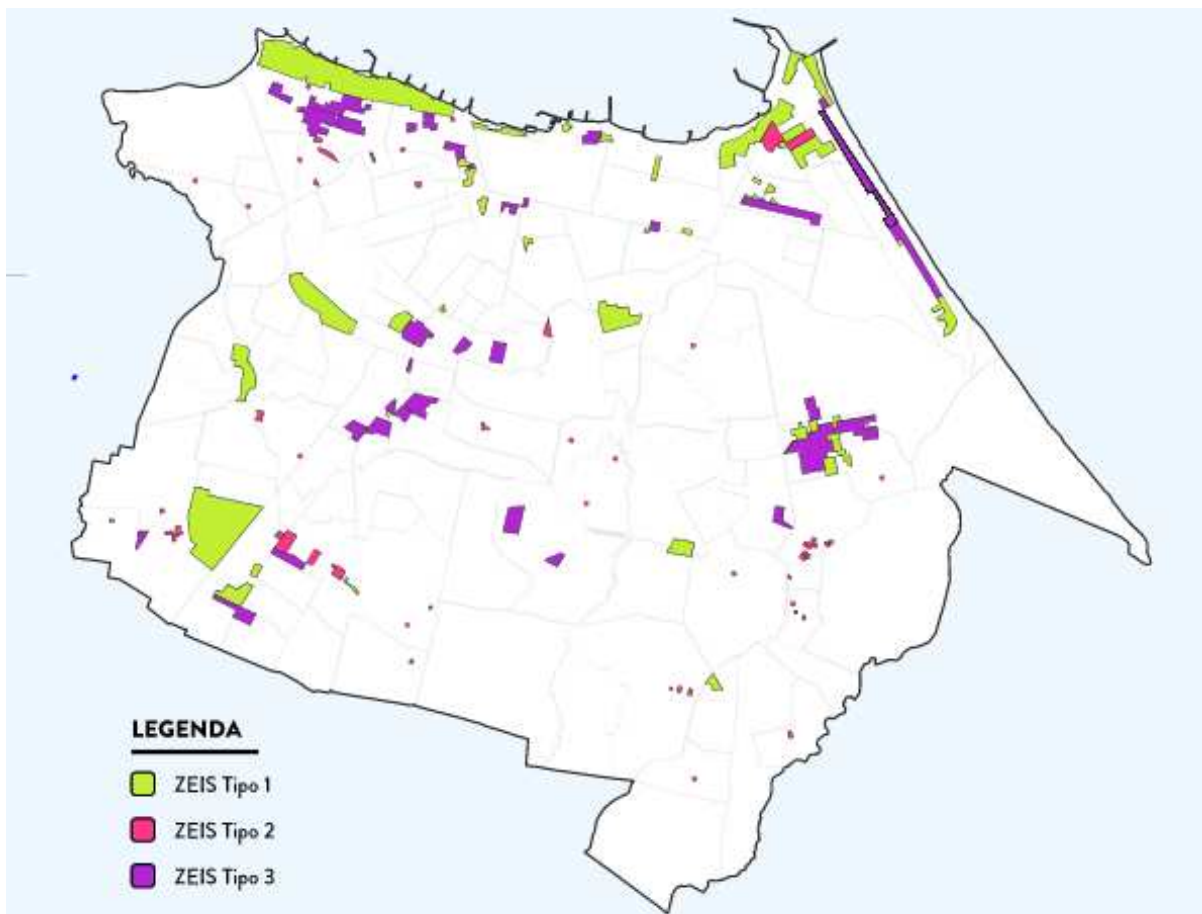
[...] Essa condição torna-se mais evidente considerando-se a problemática das ZEIS em Fortaleza, as quais, apesar de presentes no Plano Diretor, tiveram sua implementação postergada. [...] Totalmente alheia à política urbana, a Habitafor restringiu-se a intervir em alguns assentamentos precários, que apesar de serem ZEIS, sofreram ameaças de serem removidos, como nos casos do Titanzinho e do Serviluz. Da mesma forma, nenhuma ZEIS Vazios foi utilizada para reassentamento de famílias removidas ou para atendimento ao crescente déficit habitacional (Pequeno *et al.*, 2022, p. 331).

Nesse sentido, a falta de mecanismos mais rígidos de proteção das ZEIS expõe as comunidades a remoções silenciosas e ao avanço da gentrificação. Assim, a consolidação das ZEIS como ferramentas reais de justiça urbana exige vontade política, controle social e engajamento das comunidades em sua defesa. No caso das ZEIS de Fortaleza, a sua função redistributiva e de justiça social ainda permanece em disputa.

⁹ Disponível em <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em 14 jun. 2025.

A fim de tornar mais visível a distribuição territorial das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza, apresenta-se a Figura 7, que ilustra a totalidade das ZEIS mapeadas no município, conforme disponível no portal zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br.

Figura 7 - Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza



Fonte: HABITAFOR (2023).

Já a Figura 8 apresenta as chamadas ZEIS Prioritárias, isto é, aquelas identificadas pelo poder público municipal como territórios a serem objeto de intervenção mais imediata. A delimitação dessas áreas indica uma tentativa de hierarquizar a ação institucional frente às demandas habitacionais e fundiárias da cidade. No entanto, chama atenção a ausência do Conjunto Palmeiras nessa lista, apesar de sua relevância histórica, sua densidade populacional expressiva e dos processos de regularização fundiária em curso.

5 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este Capítulo apresenta o percurso teórico-metodológico adotado para o desenvolvimento desta pesquisa avaliativa. Primeiramente, foram discutidos os fundamentos epistemológicos que orientam o estudo, destacando as abordagens que sustentam a análise crítica do programa de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras.

Em seguida, foi apresentada a perspectiva avaliativa escolhida, com uma justificativa detalhada para a escolha da Avaliação em Profundidade como marco teórico. O capítulo também descreve o contexto da área investigada e os perfis dos sujeitos envolvidos, incluindo os atores institucionais, os moradores e líderes comunitários, que desempenham papel central na pesquisa. São também apresentados os métodos de coleta de dados utilizados, como as entrevistas, além da abordagem adotada para a análise das informações obtidas, com o objetivo de fornecer uma visão ampla e densa dos dados coletados.

5.1 Pressupostos Epistemológicos de Avaliação de Políticas Públicas

Ao discutir os paradigmas epistemológicos que fundamentam a avaliação de políticas públicas, é essencial compreender como essas perspectivas influenciam a escolha dos métodos e a interpretação dos resultados. Tradicionalmente, o campo de avaliação estava ancorado em abordagens positivistas, que enfatizavam a objetividade, a mensuração quantitativa e a busca por generalizações universais. No entanto, mudanças paradigmáticas têm conduzido a uma valorização crescente de métodos hermenêuticos e interpretativos, que privilegiam a compreensão qualitativa e contextualizada dos fenômenos sociais.

Guba e Lincoln (1994) identificaram quatro paradigmas principais na pesquisa qualitativa: positivismo, pós-positivismo, teoria crítica e construtivismo. Eles destacam que cada paradigma possui suas próprias pressuposições ontológicas, epistemológicas e metodológicas, influenciando diretamente a forma como a avaliação é conduzida e interpretada. Essa análise ressalta a importância de selecionar um paradigma alinhado aos objetivos e à natureza da política pública em questão.

Schwandt (1997) propôs a avaliação como uma prática hermenêutica, enfatizando a interpretação e a compreensão dos significados atribuídos pelos diferentes atores envolvidos. Ele argumenta que a avaliação deve ir além da mera coleta de dados objetivos, incorporando a subjetividade e as perspectivas dos participantes para alcançar uma compreensão mais profunda e contextualizada dos fenômenos sociais.

Nessa direção, de acordo com Gussi e Oliveira (2016), o campo da avaliação de políticas públicas é marcado pela disputa entre duas grandes perspectivas. A primeira, hegemônica e historicamente dominante, fundamenta-se em métodos positivistas e prioriza a lógica do eficientismo na formulação e implementação das políticas. A segunda, contra-hegemônica, ainda em construção, propõe uma abordagem mais aprofundada, que considera os contextos internacional, nacional e local, além de incorporar uma análise crítica das políticas públicas no jogo de interesses sociais e dos sujeitos envolvidos.

Stake (2000) desenvolveu a avaliação responsiva, que prioriza a consideração das preocupações e questões dos *stakeholders* no processo avaliativo. Essa abordagem destaca a importância de adaptar os métodos de avaliação às particularidades do contexto e às necessidades dos envolvidos, promovendo uma avaliação mais relevante e útil para a tomada de decisões.

Autores como Maria Ozanira Silva e Dias Sobrinho também têm contribuído significativamente para o debate sobre os paradigmas na avaliação de políticas públicas, enfatizando a necessidade de abordagens que considerem a complexidade e a dinâmica dos contextos sociais. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2003) reforça a impossibilidade de uma avaliação neutra, destacando que, ao produzir efeitos concretos, ela nunca é inocente nem gera resultados absolutos e inquestionáveis. O autor argumenta que a escolha de um modelo avaliativo não é indiferente ou isenta de consequências, pois a avaliação, longe de ser um mero instrumento técnico, carrega valores e interesses que inevitavelmente geram contradições. Como enfatiza, "se a avaliação fosse isenta de valores, fosse mero instrumento técnico, não produziria contradições e, portanto, não se transformaria em campo de disputas acirradas – o que, aliás, ocorre com qualquer ação ou fato social" (p. 92). Essa perspectiva dialoga com a de Silva (2013), ao reconhecer a avaliação como uma prática social atravessada por questões políticas, éticas e sociais, inserida em um campo de disputas onde diferentes perspectivas e interesses se confrontam.

Diante dessas considerações, a presente avaliação ancora-se no paradigma pós-construtivista, que reconhece a multiplicidade de realidades construídas socialmente e valoriza a interação entre o pesquisador e os participantes na construção do conhecimento. Esse paradigma é caracterizado, segundo Carvalho (2005, p. 3), pela "abertura, pela amplitude, pela pluralidade de caminhos teórico-metodológicos, a exigir que o pesquisador assuma, plenamente, a condição de sujeito do processo de produção do conhecimento". Nesse contexto, o papel do pesquisador transcende a posição de mero observador para envolver-se diretamente na análise e interpretação dos fenômenos, assumindo ativamente a construção de

conhecimento como um processo de intersubjetividade.

A abordagem pós-construtivista promove uma interpretação dos fenômenos como construções sociais complexas, que refletem práticas e relações contextualizadas. Esse pressuposto teórico é particularmente adequado para a análise de políticas públicas, onde variáveis como poder, território e cultura interagem e desafiam visões lineares e absolutas de avaliação.

5.2 Perspectiva de avaliação

Em face aos objetivos desta dissertação, optou-se pela adoção de uma perspectiva avaliativa contra-hegemônica e alicerçada no paradigma pós-construtivista – a Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2008). Esta abordagem é especialmente relevante para o campo das ciências sociais e da antropologia aplicadas às políticas públicas, pois permite uma visão crítica tanto da formulação quanto da implementação dessas políticas. A Avaliação em Profundidade se caracteriza pela densidade, amplitude e multidimensionalidade, exigindo um enfoque interdisciplinar que possibilita a integração de diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Essa profundidade torna-se essencial para examinar políticas de habitação, pois revela não apenas os aspectos formais de sua implementação, mas também as dinâmicas sociais e territoriais associadas ao processo de urbanização.

Para estruturar essa avaliação, a proposta organiza-se em quatro grandes eixos de análise, conforme delineado por Rodrigues (2008):

- **Conteúdo da política e/ou do programa:** analisa a formulação, as bases conceituais e a coerência interna do programa.
- **Trajectoria institucional:** investiga o histórico de desenvolvimento e os agentes envolvidos na execução da política.
- **Espectro temporal e territorial:** avalia a duração e o impacto territorial da política.
- **Contexto de formulação:** examina as condições contextuais, políticas e sociais envolvidas na criação da política habitacional.

Para uma melhor visualização, apresentamos o Quadro 6 a seguir, que articula do lado esquerdo os eixos da avaliação em profundidade e do lado direito a proposta desta pesquisa que contempla o respectivo eixo.

Quadro 6 – Eixos da Avaliação em Profundidade e a proposta da pesquisa

Eixo da Avaliação em Profundidade	Proposta da pesquisa
Análise de conteúdo da política (formulação, bases conceituais e coerência interna)	Realizar uma análise crítica da legislação da Política de Habitação de Interesse Social de Fortaleza e dos demais normativos pertinentes ao Programa de Regularização Urbanística Fundiária Urbana - ReurbFor, voltados ao contexto do bairro Conjunto Palmeiras
Análise de contexto da formulação da política	Analisar a conjuntura sistêmica que promove a ocupação informal e desordenada nas áreas de vulnerabilidade social urbana e que ensejam no Programa de Regularização Urbanística Fundiária Urbana - ReurbFor.
Trajetória institucional da política pública	<p>Mapear os órgãos municipais envolvidos, seus papéis, agentes e recursos físicos e financeiros destinados à execução das ações do ReurbFor;</p> <p>Examinar a articulação entre as instituições públicas, grupos de pesquisa acadêmica e a comunidade (moradores e lideranças comunitárias) para a execução integrada das políticas públicas e atividades do ReurbFor destinadas aos moradores do Conjunto Palmeiras;</p> <p>Apreender as percepções dos principais atores envolvidos (gestores institucionais que atuam nas “portas de entrada” do ReurbFor; moradores, lideranças sociais e pesquisadores do LEHAB quanto à efetividade do Programa na garantia da segurança jurídica e na redução da vulnerabilidade social dos moradores do Conjunto Palmeiras, identificando as coerências e incoerências nos discursos entre estes atores e os marcos normativos pertinentes.</p>
Espectro temporal e territorial	Analisar a conjuntura do ReurbFor no Conjunto Palmeiras, no período de 2022 a 2025, mantendo também a análise de outras iniciativas que foram conduzidas, ao longo do tempo, no território.

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em Rodrigues (2008).

5.3 Trilhas metodológicas

Trata-se, portanto, de uma pesquisa avaliativa de natureza qualitativa e exploratória, configurando-se como uma investigação destinada a entender os principais desafios da política de habitação em sua efetivação.

O desenvolvimento do estudo avaliativo ocorrerá em três etapas principais:

1. **Revisão da Literatura e Referencial Teórico:** A primeira etapa consistiu na

realização de um levantamento bibliográfico sobre políticas de regularização fundiária e habitação de interesse social. Foram utilizados descritores como “regularização fundiária”, “habitação de interesse social”, “política urbana” e “movimentos sociais urbanos”. Esses descritores foram definidos com base em sua relevância para o tema de estudo e serão aplicados em repositórios e bases de dados acadêmicas como Scielo, *Google Scholar*, CAPES Periódicos e Repositório Institucional da UFC. A seleção dos documentos priorizou artigos, teses, dissertações e publicações oficiais que tratem da política de habitação e experiências de regularização fundiária em contextos urbanos semelhantes. Foi realizada a revisão crítica de estudos e teorias que fundamentam a análise da política habitacional e a Avaliação em Profundidade.

2. **Pesquisa Documental:** coleta e análise de documentos oficiais e históricos sobre a política habitacional aplicada à cidade de Fortaleza e, especialmente, ao Bairro Conjunto Palmeiras, incluindo planos de habitação municipais, relatórios de gestão e de execução da Habitafor, dados de acompanhamento e documentos legislativos que regulam o processo de regularização fundiária em Fortaleza. Esses documentos serviram de base para compreender os marcos legais e as diretrizes adotadas na implementação da política.
3. **Pesquisa de campo:** avaliação qualitativa, estruturada em torno dos quatro eixos de análise propostos pela Avaliação em Profundidade, com base nas entrevistas realizadas com interlocutores chave. As entrevistas em profundidade foram conduzidas com o auxílio de um roteiro semiestruturado, elaborado com perguntas abertas para permitir respostas detalhadas e *insights* ricos. Para os líderes de movimentos sociais, as perguntas focam em percepções sobre o impacto da política, participação comunitária e percepções quanto ao fortalecimento da segurança jurídica. Já para os moradores, o roteiro incluiu perguntas sobre experiências pessoais, percepção das mudanças no bairro e impactos da regularização fundiária em suas condições de moradia, sentimento de pertença e segurança jurídica. Destaca-se que as entrevistas foram realizadas mediante assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). O TCLE e os Roteiros de Entrevistas encontram-se listados nos apêndices desta dissertação. Ademais, foi realizado o registro fotográfico, em paralelo às entrevistas com os moradores e durante as visitas ao bairro, como uma ferramenta complementar de coleta de dados, permitindo

documentar visualmente as condições habitacionais e os espaços urbanos do Conjunto Palmeiras. As fotos foram organizadas por temas como infraestrutura, condições habitacionais e espaços públicos, auxiliando na documentação visual das transformações urbanas e no suporte às análises qualitativas.

5.3.1 Caracterização da Área de Estudo e dos Sujeitos

A pesquisa focou no Bairro Conjunto Palmeiras, localizado em Fortaleza, Ceará, que, desde sua criação, enfrenta desafios estruturais significativos, como limitações de infraestrutura e de políticas de habitação voltadas para a inclusão social.

A investigação buscou compreender as percepções e vivências dos moradores, bem como de lideranças comunitárias e profissionais envolvidos, no tocante à efetividade e ao impacto das políticas de habitação na região. Os sujeitos sociais foram fontes diretas de dados, oferecendo perspectivas críticas sobre o fenômeno estudado e permitindo uma visão integrada dos desafios e potencialidades da política de habitação no Conjunto Palmeiras. A escolha desses grupos de interlocutores possibilitará captar de forma mais autêntica as dinâmicas sociais e os processos de transformação que caracterizam o bairro.

5.3.1.1 Definição dos Grupos de Interlocutores e Justificativa dos Critérios de Escolha

Foram realizadas entrevistas em profundidade, conforme descrito por Rodrigues (2011). Os grupos de interlocutores foram selecionados com base nos estudos de Richardson *et al.* (1999), que delineiam critérios de amostragem probabilísticas e não probabilísticas, destacando a importância de incluir diferentes perspectivas para uma análise abrangente da política pública.

Nesse sentido, os grupos selecionados para a pesquisa são:

- **Líder da Associação dos Moradores:** 1 líder da associação dos moradores foi selecionado por sua atuação relevante no Conjunto Palmeiras. A escolha se deu por amostra intencional, e justifica-se pela influência que a associação exerce nas discussões sobre habitação e regularização fundiária, representando as demandas da comunidade e participando ativamente nas negociações com o poder público.
- **Moradores do Bairro:** A escolha dos moradores foi baseada em dois critérios principais: logística e antiguidade de residência no bairro. Como a pesquisadora

também é moradora do Conjunto Palmeiras, essa proximidade facilitou o acesso aos entrevistados, tornando o processo de coleta de dados mais eficiente e acessível. Além disso, a antiguidade dos moradores foi utilizada como critério para identificar aqueles que vivenciaram diferentes fases do processo e que possuem uma perspectiva histórica sobre as mudanças ocorridas ao longo dos anos. Essa abordagem permitiu capturar uma visão longitudinal da política e seus desdobramentos.

- **Gestores da HABITAFOR:** 3 gestoras da HABITAFOR foram selecionadas, pois entrevistá-las permitiu compreender a visão institucional das diretrizes, desafios operacionais, avanços e limitações da política habitacional na cidade, especialmente no Conjunto Palmeiras. Além disso, possibilitou o acesso a dados institucionais, normativos e instrumentos utilizados na regularização.
- **Grupo de pesquisa LEHAB-UFC¹⁰:** O Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB) têm como foco a análise das condições de moradia, reconhecidas como variáveis que melhor indicam as desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras, abrangendo os diferentes agentes da produção da habitação e evidenciando as respostas formuladas em termos de políticas públicas. Foram selecionados o coordenador do laboratório e uma pesquisadora ativa do grupo, com o intuito de situar a pesquisa dentro de um arcabouço teórico mais robusto, além de possibilitar trocas metodológicas que possam aprimorar a abordagem avaliativa.

5.3.2 *Análise de dados*

A análise dos dados qualitativos foi realizada por meio de dois tipos: análise documental e análise de conteúdo, utilizando a técnica de categorização temática.

A análise documental foi realizada com base nos princípios estabelecidos por Bardin (2011), que defende a análise de documentos como um método para compreender o conteúdo implícito e explícito nas produções escritas. O foco concentrou-se nas normativas, planos e relatórios relacionados à Política Habitacional de Fortaleza e ao processo de

¹⁰ A escolha pelo Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) foi motivada por indicação da presidente da Associação do Conjunto Palmeiras durante a primeira entrevista de campo. Ela mencionou ter estabelecido diálogo prévio com o coordenador do referido laboratório e ressaltou sua relevância para a temática da pesquisa. Após contato com o coordenador e acolhimento de suas contribuições iniciais, foi sugerida a participação de uma integrante do LEHAB que já havia atuado tecnicamente no bairro, ainda que **não em nome do laboratório**, mas por meio de consultorias técnicas vinculadas ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). A experiência prévia dessa interlocutora no Conjunto Palmeiras contribuiu de forma relevante para a análise dos dados e a compreensão das dinâmicas territoriais, justificando sua inclusão entre os sujeitos da pesquisa.

regularização fundiária no bairro Conjunto Palmeiras. A análise buscou identificar os objetivos, estratégias e resultados declarados nos documentos, confrontando-os com as percepções dos participantes da pesquisa.

Por sua vez, a análise dos dados coletados nas entrevistas foi realizada com base na análise temática proposta por Minayo (2010), que envolve a identificação e análise de temas recorrentes nos discursos dos participantes. A análise temática permitiu explorar as experiências subjetivas e as percepções sobre a implementação da política habitacional, as dinâmicas de participação social, e as resistências e lutas no contexto do Conjunto Palmeiras. As entrevistas foram transcritas e codificadas, identificando-se padrões e temas recorrentes. O registro fotográfico foi utilizado para complementar e ilustrar as percepções identificadas nas entrevistas.

6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CONJUNTO PALMEIRAS: RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, apresentamos os achados da pesquisa avaliativa sobre a fase inicial de implementação do Programa de Regularização Urbanística e Fundiária Urbana (ReurbFor) no bairro Conjunto Palmeiras, em Fortaleza. A investigação busca compreender as percepções e expectativas dos diferentes atores envolvidos no processo, analisando suas projeções sobre os possíveis impactos da regularização fundiária e as dificuldades já identificadas nessa etapa inicial.

A apresentação dos achados está estruturada em quatro subseções que destacam as perspectivas dos moradores do bairro, da liderança comunitária, dos pesquisadores do Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) da UFC e dos gestores da HABITAFOR. Essa abordagem permite captar tanto as inquietações e esperanças da população beneficiária quanto às análises técnicas e institucionais que orientam a condução do Programa.

Em seguida, os resultados são discutidos à luz do referencial teórico e dos normativos pertinentes, evidenciando as convergências e tensões entre a legislação, os princípios da regularização fundiária e os desafios práticos já identificados. A análise segue a técnica de análise temática, conforme Minayo (2010), buscando revelar padrões discursivos e possíveis pontos críticos para a implementação futura do programa. Os perfis dos interlocutores estão indicados no quadro 7 a seguir.

A partir das falas dos moradores, buscou-se identificar suas expectativas quanto à regularização, bem como os principais receios e dúvidas sobre o processo. Foram levantadas percepções sobre o significado da posse formal da casa, as dificuldades burocráticas esperadas e o impacto potencial da regularização sobre o acesso a serviços urbanos. Essas informações são fundamentais para compreender o nível de adesão e as demandas emergentes da comunidade.

A liderança comunitária trouxe reflexões sobre a interlocução com a gestão pública e o nível de participação popular no planejamento do programa. Suas falas evidenciam o histórico de lutas pela regularização fundiária no bairro e a forma como o ReurbFor está sendo percebido dentro desse contexto. Os pesquisadores do LEHAB, por sua vez, analisaram a estruturação inicial do programa, discutindo a adequação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos adotados em relação à literatura acadêmica e às experiências de regularização em outros territórios. Já os gestores da HABITAFOR apresentaram suas perspectivas sobre os desafios institucionais e operacionais da implementação do ReurbFor,

abordando questões como o planejamento técnico e os entraves normativos que precisam ser superados para viabilizar a política de forma efetiva.

Quadro 7 – Perfil dos participantes da pesquisa

PARTICIPANTE	PERFIL DO ENTREVISTADO
Morador 1	45 anos, feminino, ensino médio completo, união estável, moradora do Conjunto Palmeiras há 43 anos, na região “Palmeiras II”.
Morador 2	56 anos, feminino, casada, ensino médio incompleto, moradora do Conjunto Palmeiras há 44 anos, na região “Palmeiras I”.
Morador 3	77 anos, masculino, divorciado, alfabetizado, reside no Conjunto Palmeiras há 31 anos, na região “Palmeiras I”.
Líder da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP)	42 anos, feminino, ensino superior completo em Serviço Social, trabalha como líder da associação há 3 anos.
Pesquisador 1 (LEHAB)	Acima de 50 anos, masculino, formação em arquitetura e urbanismo, pós-doutorado, professor titular do departamento de arquitetura e urbanismo na UFC e coordenador do LEHAB há mais de 10 anos.
Pesquisador 2 (LEHAB)	Acima de 30 anos, feminina, formação em arquitetura e urbanismo, mestrado em geografia, já atuou como técnica do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e atualmente é bolsista pesquisadora do laboratório LEHAB.
Gestor 1 (HABITAFOR)	40 anos, feminina, superior completo em arquitetura e urbanismo, trabalha na HABITAFOR há 2 anos.
Gestor 2 (HABITAFOR)	63 anos, feminina, solteira, vereadora, trabalha na HABITAFOR há mais de 20 anos.
Gestor 3 (HABITAFOR)	45 anos, feminina, doutorado em arquitetura e urbanismo (área habitat), analista de planejamento e gestão na área de planejamento urbano.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

6.1 Análise das entrevistas

A escuta de diferentes sujeitos implicados direta ou indiretamente no processo de regularização fundiária no território investigado — moradores, liderança comunitária, pesquisadores e gestoras públicas — permitiu captar percepções diversas e, em muitos casos, complementares. Essas vozes revelam um panorama plural e complexo sobre a implementação do ReurbFor

A análise dialoga com os fundamentos da regularização fundiária enquanto instrumento de justiça territorial e promoção do direito à cidade, destacando convergências e tensões entre as expectativas da população, a leitura técnica e acadêmica sobre o tema e os limites da política pública habitacional vigente.

A Lei Municipal nº 8.918/2004, ao instituir a Política Habitacional de Interesse Social no município, traz como diretriz a universalização do acesso à moradia digna, em consonância com os princípios da função social da propriedade (CF, art. 182-183) e com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). No entanto, os desafios de ordem prática, burocrática e institucional ainda marcam o cotidiano dos territórios populares.

A seguir, cada grupo de interlocutores é analisado em sua especificidade, com articulações entre os conteúdos emergentes e o referencial teórico mobilizado.

6.1.1 Vozes do território: percepções dos moradores sobre o ReurbFor

As falas dos moradores entrevistados revelam, de modo geral, uma relação ambígua com o processo de regularização fundiária. Por um lado, emerge a expectativa de que a formalização da posse possa conferir segurança jurídica e dignidade; por outro, persistem dúvidas quanto à real efetividade do programa, associadas a experiências anteriores de promessas não cumpridas.

Cabe destacar que os três moradores entrevistados residem em diferentes setores do Conjunto Palmeiras, o que influencia diretamente suas percepções e experiências com o ReurbFor. A Moradora 1, residente na Rua Maguari, setor Palmeiras II, já possui o "papel da casa", o que indica um estágio mais avançado do processo de regularização na sua área — onde a Prefeitura já realizou etapas de cadastro, levantamento topográfico e encaminhamento dos títulos à fase cartorial. Por outro lado, a Moradora 2, que vive na Rua do Pensamento, e o Morador 3, residente na Travessa São Raimundo, ambos no setor Palmeiras I, relataram não possuir nenhum documento formal da propriedade. Essa diferença territorial reflete o estágio

desigual de implementação do ReurbFor, sendo o Palmeiras II considerado prioritário e mais adiantado nas ações da HABITAFOR, enquanto o Palmeiras I ainda enfrenta desafios estruturais e cartoriais, com baixa capilarização das ações institucionais até o momento da pesquisa. Esse mapeamento territorial dos interlocutores é fundamental para interpretar as variações de percepção quanto à segurança jurídica, ao conhecimento do programa e ao grau de confiança nas instituições públicas envolvidas.

A seguir, as falas dos interlocutores são organizadas em tópicos temáticos para facilitar a análise comparativa e a articulação entre suas respostas.

● **Percepções sobre o bairro e qualidade de vida**

Os interlocutores compartilham percepções semelhantes sobre o bairro. Os moradores destacam sentimentos de pertencimento e valorização da comunidade. Um dos entrevistados menciona: "Aqui a gente conhece todo mundo, é como se fosse uma grande família". Contudo, os respondentes também apontam questões graves quanto à violência urbana, limitações estruturais, como acesso precário a saneamento e transporte, o que compromete a qualidade de vida no território. As falas indicam injustiças territoriais acumuladas, como ruas sem calçamento, esgoto a céu aberto, iluminação deficitária e o recrudescimento das disputas entre facções criminosas.

A Moradora 2 comentou: “olha, já gostei muito... Agora ultimamente está meio ‘que assim’, né? Mas a gente não tem pra onde correr, porque a gente está vendo que em todas as comunidades está a mesma violência, né? A questão é a violência.”

Por sua vez, quando questionado quanto às mudanças vivenciadas no bairro, o Morador 3 afirmou: “a pior mudança que eu achei são essas facções que tem dentro.”

Em sua fala, a Moradora 2 relatou as mudanças que vivenciou ao longo dos anos no bairro e acredita nos avanços alcançados à força dos movimentos populares

Quando eu cheguei aqui no Conjunto Palmeiras, foi bem no começo mesmo, nada tinha. Na verdade, nem água, né? Era num tempo que só tinha os cacimbão com água salgada, que se caísse um sapo dentro morria. Então a gente conseguiu, com muita luta, toda a comunidade, junto com a Associação dos Moradores e do Banco Palmas, conseguiu água, veio a luz, a luta da gente, né? Para conseguir todas essas coisas (Moradora 2).

A respondente complementa sua fala, revelando detalhes da situação do saneamento básico na localidade

O nosso esgoto é terrível, terrível. Começou por um esgoto que a gente tá usando que entope, é terrível nas casas. Aí começaram a fazer um [serviço de saneamento básico], com certeza gastaram milhões, foi muita luta para conseguir esse novo, né? Só que é uma coisa que fizeram pela metade e lá deixaram, e deixaram a desejar

porque ninguém sabe nem quando é que vai funcionar. Vai ser o esgoto que vai passar pela frente da casa, pela rua. Mas ninguém tá usando, porque começaram mas não terminaram e não disseram nem quando é que termina.

Utilizamos um esgoto que é por dentro dos fundos da casa, de cada morador. Vai passando de um por um. E como os terrenos daqui, quando eles foram loteados, não houve uma máquina pra passar [terraplanagem], um trator, ficou uns terrenos altos, uns terrenos baixos, né? Então, os que são altos sempre caem pro mais baixo, o mais baixo sempre o esgoto cai dentro das casas, nos quintais, não suporta (Moradora 2).

Em uníssono, o Morador 3 relatou: “bom, esgoto ‘pra’ nós não existe. A energia, a água tem, mas o esgoto aqui não tem.”

Embora consiga vislumbrar algum ponto de melhoria, a Moradora 1 também denuncia a precarização de infraestrutura que assola o Conjunto Palmeiras

Aqui na minha casa ainda não tá pronto o esgoto. Tá só a caixa aí, mas ainda não tá pronto. Não tá resolvido ainda. Mas assim, o volume de água de antes aqui, depois das obras que eles fizeram, ‘tão’ descendo. Aqui melhorou, né? Embora muitos locais aqui embaixo, tem cacimba, né? Também não melhorou muito, né? Então a gente tá sentindo muita necessidade ainda nesse sentido, né? Os esgotos, os asfaltos, né? Que algumas ruas ainda faltam muito (Moradora 1).

Esses relatos encontram eco no que aborda Garcia (2016), que identificou a precariedade dos serviços públicos e a ausência de infraestrutura básica como fatores que intensificam os impactos do processo de realocação dos novos moradores do Conjunto Palmeiras, na década de 1970. De acordo com Garcia (2016), tal processo visava retirar pessoas pobres de áreas de grande valorização e retê-las nas periferias da cidade. Assim, o desfavelamento, na verdade, era parte de uma estratégia urbana para marginalizar os mais pobres, forçando-os a viver longe das áreas valorizadas e essenciais para o desenvolvimento da capital.

A Figura 9 ilustra uma fossa séptica instalada no quintal de uma das residências visitadas durante a pesquisa, utilizada como alternativa ao sistema de esgotamento sanitário ausente na região. A imagem evidencia a precariedade das condições de saneamento enfrentadas por parte dos moradores do Conjunto Palmeiras, que, diante da falta de infraestrutura pública, recorrem a soluções improvisadas para o tratamento dos dejetos. Essa realidade reforça os relatos das moradoras sobre a ausência de rede de esgoto, além de apontar para os riscos ambientais e à saúde pública associados a esse tipo de prática.

Figura 9 – Fossa séptica doméstica instalada em residência no Conjunto Palmeiras



Fonte: Elaboração própria (2025).

Para além da ausência de saneamento básico, o Conjunto Palmeiras enfrenta também a precariedade da infraestrutura viária, marcada pela falta de pavimentação asfáltica em diversas ruas do bairro. Essa condição contribui para o acúmulo de lama e água parada, especialmente em períodos chuvosos, dificultando a mobilidade dos moradores e potencializando problemas de saúde pública, como a proliferação de mosquitos transmissores de doenças. A Figura 10 ilustra essa realidade, revelando um cenário que reforça a urgência de intervenções urbanas integradas à regularização fundiária, a fim de garantir condições dignas de habitação e circulação para a população local.

Figura 10 – Rua sem pavimentação asfáltica no Conjunto Palmeiras



Fonte: Elaboração própria (2024).

- **Documentação de posse e processo de regularização**

Questionada sobre documentos que comprovem a posse ou propriedade de sua moradia, a Moradora 1 foi a única entrevistada que relatou possuir a documentação de posse do imóvel. Ela explica que não enfrentou tantos desafios, “porque esse trabalho já começou no Palmeiras 1. Aí para poder vir para cá, para o Palmeiras 2, já foi menos burocrático, né? Foi muito rápido que a gente recebeu a documentação depois que fomos para as reuniões.”

No entanto, o Morador 3 respondeu: “bom, eu tenho aquele feito na mão, né? O cara [antigo ‘dono’ do imóvel] me deu o [contrato de] compra e venda. Aliás, não ‘tá’ nem no meu nome, ‘tá’ no nome da minha filha.” Essa fala converge com o que relatou a Moradora 2, que também não tem a escritura ou matrícula do imóvel, possuindo apenas o contrato de compra e venda.

Apesar da insegurança sobre a legalidade da posse, muitos moradores se sentem donos legítimos dos imóveis em razão da permanência prolongada no local. O processo de regularização é visto com certa descrença, sobretudo devido à burocracia e à falta de informações acessíveis.

- **Conhecimento do ReurbFor**

As entrevistas com os moradores indicam que há um conhecimento limitado sobre o Programa de Regularização Fundiária (ReurbFor), sendo sua imagem associada principalmente à obtenção do documento da casa. A Moradora 2 afirma: “a gente só quer o papel que prova que a casa é da gente”, evidenciando uma visão simplificada e funcional do processo.

Ao ser questionado sobre o conhecimento do Programa e sobre a atuação da HABITAFOR, o Morador 3 respondeu: “em primeiro lugar, me diga uma coisa, o que é a HABITAFOR? Não, eu não tenho conhecimento disso aí, não.”

Já Moradora 2 apontou um conhecimento restrito sobre o Programa:

A regularização fundiária é justamente esse programa que ele atende para dar o documento da casa das pessoas que não tem ainda, né? Sim. O conhecimento que eu tive, se não me engano, foi em 2019, que houve essa luta e veio a inscrição das casas. Só que eles fizeram inscrição, não sei dizer a quantidade de quantos mil casas foram feitas [inscrições]. Mas eu creio que pouquíssima, talvez pouco por cento veio. Pelo menos na minha rua que eu conheço, só veio três casas que receberam o documento. E outras não. Então, foi uma demanda muito pequena para o tanto que foi inscrito e ainda teve a promessa de inscrever mais, né? (Moradora 2).

Já a Moradora 1 detalhou que tomou conhecimento sobre o Programa há sete anos, quando ainda morava em outra região do bairro - O Palmeiras I. Em seu relato, ela comenta que a experiência da regularização fundiária foi iniciada nesta parte do Conjunto: “eu soube da regularização [...] Isso faz uns sete anos, né? Que fizeram. Do Palmeiras I primeiro, né? Mas lá foi a documentação mesmo da casa. E aí a comunidade se reuniu e foi atrás de trazer para o Palmeiras II, né?”

Quanto ao auxílio da HABITAFOR ou de outras autoridades em resolver questões de regularização da posse da casa, a Moradora 2 relatou:

Pelo conhecimento que eu tenho, quem ajudou, que eu sei, não vou dizer que foi especificamente essas pessoas, mas foi a Associação dos Moradores junto ao Banco Palmas, né? As pessoas a qual eu assisti em reunião, a quem eu posso dizer que ajudou.

Já outras pessoas, até agora que eu saiba, não (Moradora 2).

Por sua vez, a Moradora 1 afirmou:

E aí...Ano passado...Teve até um pessoal da faculdade também que ajudaram. Aí tanto da UFC daqui de Fortaleza como do interior também [...] E aí eles fizeram esse mapeamento aqui na comunidade. E aí...Deu certo.

[...]

Eu acho que eles [HABITAFOR] poderiam voltar para dar continuidade a esse trabalho na comunidade. Porque o pessoal geralmente não sabe como procurar, não sabe o endereço, não sabe como fazer. Tem muitas pessoas leigas, né? Que não sabem resolver essas burocracias todas quando chegam até lá. Eu acho que eles deveriam voltar. E fica uma dessas sedes aí pelo menos um mês, dois meses. Não sei. Para poder dar continuidade a esse trabalho. Porque como vem muita documentação errada também (Moradora 1).

No entanto, a Moradora 1 também evidencia, em sua fala, o impacto das campanhas eleitorais e das mudanças no cenário político na continuidade do Programa:

Eu acho que esse papel complicou um pouco mais porque entrou a política no meio, sabe? Desde aquele corre-corre de política, de período eleitoral.

[...] Aí... A Prefeitura deixou para entregar a documentação na época de campanha eleitoral. E nessa documentação, graças a Deus que a minha veio ok. Mas muita gente ficou sem receber. Passou a eleição e muita gente ficou sem o documento (Moradora 1).

- **Sentidos e efeitos da regularização fundiária**

Há uma expectativa de que a regularização fundiária traga segurança e valorização da moradia, como pontuado pela Moradora 2: “é o sonho de todo mundo ter o papel da casa, que diga que é seu de verdade”. Nessa mesma perspectiva, a Moradora 1 afirma: “um documento seu é uma conquista, né? Mas uma conquista pra mim, que sou moradora, e pra comunidade.”

Os relatos evidenciam que a posse formal é percebida como caminho para o acesso a benefícios como financiamento, valorização do imóvel e melhorias urbanas. Ela é entendida como um direito aguardado, mas que ainda não se materializou, gerando sentimentos ambíguos entre esperança e frustração.

Questionado sobre o que significa ter o seu imóvel regularizado, o Morador 3 respondeu: “porque tem mais valor, né? Ela [a casa] sem documento nenhum não tem valor quase nada.” Já a Moradora 2 disse: “aquela casa é sua, no caso de uma necessidade, você sabe que é sua. Você pode penhorar, pode vender, pode fazer algo no caso de querer ir morar em outro canto [...] Da maneira que tá, né? Fica sem valor, perde o valor, não tem valor.”

A fala da Moradora 2 expressa, com força simbólica, a vulnerabilidade sentida por quem habita um imóvel sem a devida regularização jurídica. Ao afirmar que “a gente mora, nem que não saibam se é da gente ou não é”, ela revela uma vivência marcada pela insegurança cotidiana e pela ausência de garantias legais sobre o direito à moradia. A autodeclaração de que “na verdade não é” sua casa reforça o peso subjetivo da irregularidade fundiária, que ultrapassa a ausência documental e se inscreve nas emoções, nos medos e nas relações sociais do território.

A comparação com uma “invasão” não é apenas uma constatação do modo de ocupação original do espaço, mas também uma internalização do estigma social que recai sobre moradores de áreas não regularizadas, gerando receios constantes de despejo, perda da moradia ou deslegitimação diante da vizinhança e das autoridades. Essa percepção reforça a importância da regularização fundiária como instrumento de valorização da dignidade humana e da cidadania plena.

Na Figura 11 a seguir, mostra a construção precária de um casebre em madeira e lona, evidenciando a tentativa de ocupação informal do espaço urbano.

Figura 11 – Tentativa de ocupação irregular de terreno no Conjunto Palmeiras



Fonte: Elaboração própria (2024).

Na Figura 12, em registro fotográfico realizado no mesmo mês da imagem anterior, observa-se o mesmo terreno já limpo, sem o casebre anteriormente erguido, indicando a intervenção de remoção da ocupação irregular.

Figura 12 – Terreno após a remoção da construção irregular



Fonte: Elaboração própria (2024).

Mesmo em face do sentimento de insegurança jurídica quanto à posse do imóvel, a Moradora 2 também pontua outro receio: de que a regularização gere aumento de tributos, como o IPTU, o que é visto com preocupação

Mas também para quem tem a documentação, tive conversando inclusive hoje com um que tem a documentação exatamente para poder falar. Então, vem a preocupação de pagar o IPTU. Como fica essa situação se um pobre que vive de salário mínimo tem que pagar várias contas que nem todo mundo sabe. Ainda tem que pagar IPTU. Será que isso é correto? Como é que fica essa situação? Quem recebeu a documentação está com a obrigação de pagar IPTU. Nós que ainda estamos se esquivando, que seria para ser pago também, mas a gente não tem condições. A gente vai se esquivando, né? (Moradora 2).

Essa apreensão reforça a complexidade do processo de regularização, que, embora represente um avanço em termos de direitos e cidadania, também suscita dúvidas e medos concretos sobre seus desdobramentos práticos no cotidiano dos moradores

Observa-se ainda que, em sua fala, o Morador 3 apontou uma outra questão emergente no que tange a inter-relação entre segurança jurídica e segurança pública - o fenômeno das expulsões pelas facções criminosas:

Porque a gente mora aqui, nesse “troço” aqui, ninguém tem segurança de nada. Mesmo se a gente tiver a posse, tem os bandidos, que às vezes expulsam até o dono da casa. [...] Ter o documento é melhor, né? Melhor, porque fica mais difícil perder a casa. Mas não é 100% seguro, né? Por conta dessas outras questões, né? (Morador 3).

Essa afirmação encontra ressonância no que aborda Torres (2024, p.44)

A violência urbana em Fortaleza tem consolidado um cenário de vulnerabilidade extrema, especialmente nas áreas periféricas, onde facções criminosas disputam territórios e impõem um regime de governança paralela. Esse contexto tem resultado no deslocamento forçado de centenas de famílias, que, ameaçadas por grupos armados, abandonam suas residências em busca de segurança.

Nesse sentido, observa-se na prática o contexto de violência armada em bairros periféricos, onde grupos criminosos impõem fronteiras invisíveis, destituem os ocupantes dos imóveis e controlam o acesso a serviços essenciais.

Nesse mesmo direcionamento, Paiva *et al.* (2024) afirma que os deslocamentos forçados internos, motivados pela violência urbana, têm se tornado um fenômeno crescente em Fortaleza, especialmente nas regiões periféricas, onde facções criminosas impõem sua influência por meio de disputas territoriais, ameaças e expulsões. De acordo com o autor, essas situações resultam em rompimentos abruptos de vínculos sociais, habitacionais e institucionais, expondo famílias inteiras a condições de extrema vulnerabilidade.

Percebe-se, portanto, que as disputas entre as facções exercem grande impacto no cotidiano das periferias, agora com a modalidade de ocupação dos imóveis para instrumentalizar as ações dos grupos criminosos locais. A situação chega ao extremo com a expulsão de pessoas de suas próprias casas, resultando em interferência direta também nas políticas de habitação, pois essas residências acabam sendo usadas como ponto de apoio, observação e distribuição de drogas, entre outros (Torres, 2024).

Sobre essas expulsões, vejam a Figura 13 a seguir.

Figura 13 – Moradores são expulsos de casas durante guerra entre facções no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza



Fonte: Portal G1/CE (2023/Foto: Reprodução).

- **Participação popular**

As falas dos entrevistados evidenciam diferentes percepções sobre a participação popular no processo de regularização fundiária, revelando uma tensão entre o sentimento de exclusão e a responsabilização da comunidade por sua baixa mobilização.

A fala do Morador 3 aponta para uma ausência de acesso à informação e a uma trajetória de distanciamento entre o poder público e os moradores, o que gera uma sensação de invisibilidade e de falta de pertencimento aos espaços institucionais de decisão.

Em contraste, a Moradora 1 adota uma perspectiva mais crítica em relação à própria comunidade, sugerindo que as oportunidades de participação existem, mas que há

uma postura passiva por parte de muitos moradores, que esperam ser convocados individualmente em vez de buscar ativamente seu envolvimento. Em suas palavras: “tem muitas oportunidades, mas que pena que, infelizmente, muitas pessoas não se apropriam disso, né? Deixam, esperam. Esperam alguém ir lá na sua casa. Não saem da sua casa para ir. Mesmo que a oportunidade eles tenham. ”

Já a fala da Moradora 2 revela uma percepção intermediária, reconhecendo a carência de conhecimento como um obstáculo, mas também sugerindo a necessidade de articulação coletiva para fortalecer os debates e reivindicações.

Essas falas, quando analisadas em conjunto, problematizam a ideia de "participação" como um conceito homogêneo, mostrando que ela depende de múltiplos fatores, como o histórico de exclusão, os níveis de informação disponíveis, a cultura política local e a capacidade de mobilização social. Além disso, evidenciam a necessidade de estratégias mais eficazes por parte do poder público para promover uma escuta ativa, acessível e contínua, que leve em consideração as diversas formas de vivência e compreensão do território por seus moradores.

6.1.2 Mobilização e representatividade: o papel das lideranças comunitárias

A líder da Associação Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP) oferece um olhar histórico e articulado da trajetória da comunidade, destacando seu papel central na mediação entre o território e o poder público. Sua fala indica uma atuação marcada pela resistência e pela luta por reconhecimento.

Para facilitar a análise, as falas foram organizadas em eixos temáticos.

- **Transformações históricas e trajetória da comunidade**

A comunidade é descrita como fruto de ocupações legítimas e necessárias, diante da ausência de políticas habitacionais estruturadas. A líder aponta: “Não invadimos, ocupamos para sobreviver”, reafirmando o direito à moradia como prerrogativa constitucional.

A respondente aponta ainda que houve muitas transformações no bairro, decorrentes das lutas e da resistência popular, mas reforça que a regularização fundiária não está evoluindo como previsto: “acaba que foi uma transformação do Palmeiras. Porque antes não tinha nada, né? E acabou que de um lado já conseguimos muitas coisas, com muita luta. E do outro lado está nesse impasse. ”

- **Atuação da liderança comunitária**

A ASMOCONP atua tanto na mobilização dos moradores quanto na interlocução com órgãos públicos, sendo fundamental para a difusão de informações sobre o ReurbFor. A entrevistada destaca a extrema relevância do trabalho dos líderes comunitários na organização e fortalecimento da comunidade do Conjunto Palmeiras. Contudo, ela sinaliza a fragmentação desses movimentos sociais: “não trabalham no coletivo. Tem várias lideranças, mas nenhum trabalha na coletividade. Trabalha no seu individualismo para o seu grupo.”

- **Conhecimento sobre políticas públicas e sua relação com o território**

A liderança demonstra domínio sobre marcos legais e programas de regularização, mas critica a distância entre a letra da lei e sua implementação real. Isso revela uma tensão entre os princípios do Estatuto da Cidade e a concretude das ações locais. A respondente ainda denuncia diversas dificuldades: desde o acesso a documentos, a obtenção de retorno institucional, bem como as redes de influências políticas, revelando fragilidades na governança. Em suas palavras:

Por exemplo, a regularização fundiária, ela é desde 1983. A associação surge em 1974. O saneamento básico, ele tem 32 anos de espera, de luta pelo saneamento básico, que a associação reivindica. Então, aí o que acontece? Quando tu é uma vereadora ou quando tu tá envolvida por algum motivo na máquina pública, tu acaba tendo algumas informações privilegiadas. E aí você acaba passando pra comunidade como se você estivesse trazendo. E, na verdade, não foi (Líder comunitária).

- **Impactos e experiências com a regularização fundiária**

A líder reconhece avanços em etapas iniciais do ReurbFor, mas denuncia lentidão, falta de transparência e descontinuidade do Programa em decorrência de mudanças no cenário político: “a Regularização Fundiária tá parada. Literalmente parada, porque mudou de gestor.”

Quanto à retomada do Programa, ela complementa:

Mas ela tem que ser retomada novamente. A gente vai começar os passos de formiguinha de novo. Infelizmente, a gente vai ter que pegar os vereadores que ganharam atualmente. [...]

Se vai dar certo? Não sei. A esperança é a última que morre. Mas dizer que vai ser um processo chato, demorado, vai. Vai ser chato. A gente vai ter que cutucar o que tá parado, né? Que é esse do governo, né? E talvez abranger mais pessoas que, na época.... Na realidade, não é nem abranger mais pessoas, na realidade, tem que terminar o que tá sendo feito aqui e ver qual é a proposta que eles têm pro lado de lá, quem mora na área verde. Porque, querendo ou não, o governo pagou aquele lado lá, mas a terra é prefeitura.

Então, agora, eu acho que não vai ser tão difícil em termos de gestão, porque é tudo do mesmo partido. Antes era complicado porque um era um partido, outro era outro partido e tal. Mas que vai ser difícil por causa da politicagem, porque muitas pessoas vão se envolvendo. Então, quando essas pessoas se envolvem, é pior pra comunidade (Líder comunitária).

Questionada sobre sua experiência na fase inicial da Regularização Fundiária, ela respondeu:

Em 2017 nós fizemos, rua a rua, o anúncio do documento da casa. Carro de som, falava com o morador, o morador aceitava. Passava o carro de som, anunciando a semana toda que naquele dia, naquele horário à noite, 7 horas da noite ia ter a reunião pra falar do documento da extração. E isso aconteceu em todas as ruas do Palmeiras.

Aí 400 não aceitaram, daquele lado de lá do CSU, que é a Maísa, Ternura, Cabo Verde.

Então a gente foi em vários lugares e a gente não conseguiu. A gente não conseguiu uma reivindicação da prefeitura.

Então a gente reclamou para pessoas que ajudaram no passado. Que eram os vereadores.

E outras pessoas que ajudaram bem o começo aqui do Palmeiras. E alguns políticos também, alguns secretários também. Chamamos também a COGERH, porque a barragem do Governo do Estado é aqui no Palmeiras. É a COGERH que faz a manutenção dessa questão da barragem. E essa documentação é de 2017.

Isso já foi de moradores que já tinham pago e não tinham recebido esse papel, né? Esses 5 mil moradores já pagaram por ela e nunca receberam. E eles moram aqui atrás, por essa região. Saquarema, Babaçu, Palmeiras II.

Corremos atrás do Eudoro Santana, que na época ele era responsável pelo planejamento de Fortaleza. E ele é pai do ex governador e atual ministro da educação Camilo Santana.

Enfim, montamos uma comissão (Liderança comunitária).

● **Pertencimento e segurança jurídica**

O sentimento de pertencimento é forte, mas ainda não plenamente amparado juridicamente. Na prática, a Regularização Fundiária não é entendida como algo concreto pela entrevistada, que ao ser questionada se a Regularização Fundiária influencia no sentimento de pertencimento, respondeu: “se fosse algo concretizado, sim.”

As primeiras escrituras foram 224 documentos. Inclusive eu recebi a minha e a minha mãe recebeu a delas, certo? E o que que acontece? Esse documento vem com uma concessão de uso. Significa que a prefeitura está te dando o espaço da terra para tu usar, mas não é teu. Então a gente reivindicou. E o que que acontece? O prefeito de Fortaleza lançou na Câmara dos Vereadores a lei, né? Para os vereadores votarem.

Que a partir de então, toda a regularização fundiária seria no nome do morador, não mais no nome da prefeitura. Então como ele tinha a maior parte dos vereadores ao lado dele, todos apoiaram o Roberto Cláudio [Prefeito de Fortaleza à época].

Então acho que foi em julho de 2017, foi aprovado que toda a documentação será título de propriedade da terra, regularização fundiária. Significa o quê? Que vai sair a matrícula do cartório no nome do morador. E o cartório é o 6º ofício. Esses 224 documentos, o Roberto Claudio teve que fazer uma averbação. Que é pagar um valor a mais para as pessoas terem essa matrícula no nome dele, né?

Só que começou um murmurinho. Que as pessoas iam pagar em IPTU e nós não pagamos IPTU. Porque nós somos o bairro economicamente, financeiramente mais pobre (Liderança comunitária).

Quanto à segurança jurídica advinda da regularização da posse, ela respondeu:

Com certeza fica mais seguro. Você tendo o seu documento é mais concretizado ainda que é seu. [...] Por exemplo, eu moro lá do lado de lá, recebi a escritura pela prefeitura. Eu corro o risco de ser expulsa? Não. Mas quem ainda não recebeu seu documento é que mora em área verde. Se o governo decide fazer uma obra, ele entende aí, não, meu filho, ele vai fazer e acabou. Já eu com o meu documento, não. Esse é pertencimento meu, da minha família, foi pago. [...] Então, é assim, né? Traz uma segurança pública. Inclusive, pra você trazer benfeitorias pra você e pro seu bem-estar social. Um empréstimo. Alguma coisa que você queira fazer no futuro seguro (Liderança comunitária).

- **Avanços, desafios e participação social**

A principal crítica da liderança é a fragilidade dos espaços institucionais de participação. Ela afirma: “Nos chamam quando já decidiram tudo”, o que aponta para um processo ainda marcado pelo tecnicismo e pela lógica verticalizada de decisão.

6.1.3 Olhar acadêmico: contribuições do LEHAB

As entrevistas com os pesquisadores do LEHAB revelam uma abordagem crítica e propositiva, centrada na defesa da regularização fundiária como instrumento de justiça espacial. Os pesquisadores articulam suas análises com os princípios do Estatuto da Cidade e das políticas habitacionais inclusivas.

As respostas foram sistematizadas em categorias temáticas, buscando evidenciar relações e contrastes entre os diferentes interlocutores.

- **Atuação e contribuições do grupo de pesquisa**

O LEHAB atua na produção de diagnósticos, cartografias sociais e metodologias participativas, como relata o Pesquisador 1

Nossas práticas de pesquisa abrangem a análise e geo-espacialização de dados secundários, a leitura de relatórios técnicos, o diálogo com os diferentes agentes envolvidos por meio de entrevistas, a realização de rodadas de trabalho de campo, a elaboração de relatórios e a organização de rodas de conversa e cursos de formação com os grupos sociais envolvidos tendo em vista a validação dos resultados obtidos (Pesquisador 1).

O respondente complementou que “foi realizada uma assessoria técnica voltada para regularização fundiária do Conjunto Palmeiras com o apoio do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC.”

Nesse sentido, a Pesquisador 2, que atuou nessa assessoria técnica, relatou

O Programa de Regularização Fundiária de Fortaleza não foi parceiro nosso. Na verdade, foi uma assessoria pública e a gente fez um trabalho, assim, bem autônomo, sabe? Tanto é que quando nós terminamos, a Habitafor não utilizou em nada o nosso trabalho, nem mesmo para agilizar a regularização fundiária das 40 unidades que nós fizemos, né? (Pesquisadora 2)

Os pesquisadores defendem que a produção de conhecimento situada é essencial para garantir políticas mais justas e sensíveis às realidades locais. De acordo com o Pesquisador 1, a abordagem metodológica do LEHAB valoriza a escuta das comunidades e o uso de tecnologias sociais, promovendo integração entre o saber técnico e o saber popular. Essa prática se alinha com o preceito constitucional da função social da propriedade.

Em relação à metodologia adotada na assessoria técnica, a Pesquisadora 2 apontou:

Segundo a metodologia de pesquisa, a nossa preocupação principal era ter contato com os grupos sociais que trabalham dentro do bairro, especialmente as mulheres, porque a gente, a nossa intenção era de dar prioridade especialmente para mulheres, chefes de família, que tenham filhos em idade escolar, que sejam pretas, que ganhem até x salários mínimos, etc.

Então, nosso trabalho foi diretamente com a AMEM, Associação de Mulheres do Conjunto e partiu praticamente do conhecimento do local, né? A gente foi lá algumas vezes conversar com elas e também conversar aí nas casas das mulheres que receberiam a documentação para regularização fundiária, né? Então, a gente teve um trabalho muito próximo com as mulheres, apesar da ajuda da associação, no final das contas, a gente tinha que ficar ligando individualmente para uma ou para outra para conseguir a documentação, porque ainda tinha isso, né?

A Defensoria Pública pediu que para além do trabalho que a gente fez como arquiteta, a gente meio que fez um trabalho também de assistente social, no sentido de reunir a documentação que essas mulheres precisavam entregar para dar entrada no processo, seja documento de identificação com foto, comprovante de residência, comprovante que reside naquela casa há mais de cinco anos e por aí vai. Então, assim, foi realmente um trabalho bem de campo mesmo, assim, de contato direto com essas mulheres, ouvindo as histórias delas, né? Inclusive, tinha um grande problema de que muitas eram casadas no papel, mas não estavam mais casadas, nunca se divorciaram porque o marido sumiu e ou havia histórico de violência doméstica. Elas não tinham como dar entrada num divórcio e elas também não queriam fazer a regularização de suas casas, porque senão na matrícula ia aparecer o nome do seu antigo cônjuge (Pesquisadora 2).

- **Planejamento urbano e políticas inclusivas**

Os pesquisadores criticam a lógica higienista e mercantil da urbanização, que frequentemente expulsa os mais vulneráveis dos espaços centrais. Defendem que a

regularização deve ser parte de uma política urbana mais ampla, com foco na permanência digna.

Questionados sobre como os instrumentos de planejamento urbano podem ser melhor utilizados para garantir que a regularização fundiária contribua para planejamento urbano inclusivo e a segurança jurídica, os pesquisadores responderam:

Em nossos estudos, temos acompanhado as dificuldades na tramitação dos processos de regularização fundiária em geral, quando investigamos as intervenções urbanísticas feitas em assentamentos precários especialmente em Fortaleza.

Considero que por conta do foco e prioridade dados às áreas de risco nos processos de urbanização de favelas pelos governos municipal e estadual, que tem prevalecido como estratégia de intervenção a remoção destas comunidades em situação de maior vulnerabilidade socioambiental e o posterior reassentamento em conjuntos habitacionais de interesse social. Além disso, muitas vezes essas intervenções são parciais no sentido de não promover a urbanização da totalidade do assentamento precário, ficando portanto de fora e/ou aguardando ações complementares trechos que poderão ser urbanizados e regularizados posteriormente.

Em geral, os processos de urbanização de favelas têm sido bastante prolongados, derivando na realização de aditamento dos contratos, ou mesmo da realização de novas contratações. Em meio a esses processos, a regularização fundiária costuma corresponder a uma atividade à parte, muitas vezes ficando para o final. Todos esses pontos apontam para que em função do percentual de famílias removidas e da abrangência espacial da intervenção que a regularização fundiária pouco considere a identidade comunitária. (Pesquisador 1).

Acho que principalmente ZEIS, né? Pode ajudar a acelerar os processos de regularização fundiária para as comunidades, especialmente aquelas que estão localizadas em áreas de risco pelo imobiliário. Especialmente através do PIS, né? Que deve ser feito para todas as ZEIS. Ser feito e aprovado, tirado do papel, né? Porque algumas ZEIS prioritárias aqui de Fortaleza tem o seu PIS e, até agora, também não foi posto em prática, né?

Eu acho que também eu queria destacar a importância do papel da assessoria técnica para essas comunidades, inclusive no processo de regularização fundiária, mas também no processo de melhorias habitacionais, né? Porque a regularização fundiária plena não é só simplesmente conseguir a documentação, né? Mas é também lutar para haver melhorias de urbanização na região e atendimento de estrutura urbana e etc (Pesquisadora 2).

● Referências e experiências comparadas

Os depoimentos dos(as) pesquisadores(as) revelam perspectivas distintas sobre o conhecimento de referências e experiências comparadas no processo de regularização fundiária, especialmente no contexto do Conjunto Palmeiras.

O Pesquisador 1 destaca a necessidade de compreender a regularização como uma etapa dentro de um processo mais amplo de urbanização, sugerindo que a análise de casos similares em outras cidades brasileiras — como Belo Horizonte, Recife, São Paulo e municípios da Região Metropolitana de São Paulo — pode oferecer aprendizados relevantes. Ele aponta para a experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em especial a ZEIS 2, como um possível enquadramento jurídico e urbanístico para o Conjunto Palmeiras,

reconhecendo que a transformação física e social do bairro ao longo das décadas exige um olhar específico e adaptado às suas dinâmicas territoriais. Sua fala indica que, embora existam diretrizes normativas locais como o Plano Diretor Participativo de 2009, a incorporação do Conjunto a essas diretrizes ainda é incipiente e requer estudos comparativos que explorem outras realidades urbanas semelhantes.

Em geral, a regularização fundiária vem a ser uma etapa num processo mais amplo de urbanização de assentamento precário. No caso do Conjunto Palmeiras, acredito que qualquer conjunto ao ser entregue à população que já esteja completo e em condições plenas de receber as famílias beneficiadas. Diante da incompletude do Conjunto, sabemos que ao longo de décadas, desde a sua inauguração que foram muitas as intervenções desde a escala do lote, sob a forma de acréscimos nas unidades habitacionais.

No caso de Fortaleza foram adotadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desde o Plano Diretor Participativo de 2009, dentre as quais se destaca a ZEIS 2 voltada para conjuntos e loteamentos irregulares. Este poderia ser o caso do Conjunto Palmeiras, que inicialmente precisaria ser reconhecido com ZEIS.

Caberia no caso uma investigação para saber da existência deste tipo de ZEIS em outras cidades onde os conjuntos habitacionais sofreram as mesmas alterações. Na maioria das vezes, as ZEIS tratam de favelas e vazios, ou mesmo de concentrações de cortiços nos bairros centrais. Todavia, creio que em grandes cidades como BH e Recife, ou mesmo em São Paulo e cidades da RMSP como Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, onde as ZEIS existem desde os anos 1990, que possam ser encontrados alguns casos como referência (Pesquisador 1).

Em contrapartida, a fala da Pesquisadora 2 revela uma abordagem mais localizada e relacional, centrada no vínculo direto com os moradores e com os sujeitos do território, especialmente as mulheres beneficiadas pela ação de regularização. Sua experiência foi mais técnica e situada, com foco na construção de confiança, escuta ativa e produção documental, em vez da sistematização de dados comparativos ou estudos anteriores. Ao afirmar que seu papel foi mais de aprender com as moradoras do que levar conhecimento pronto, ela explicita uma postura de co-construção do processo, que valoriza o saber local e o protagonismo comunitário.

Essa contraposição de perspectivas problematiza a prática da regularização fundiária: por um lado, há a demanda por políticas públicas ancoradas em experiências consolidadas e sustentadas por evidências; por outro, ressalta-se a importância do enraizamento territorial e da valorização das narrativas e vivências locais como elementos estruturantes da política.

A ausência de um diálogo mais sistemático entre essas duas abordagens pode resultar em ações fragmentadas, que ora ignoram a complexidade jurídica e institucional da regularização, ora deixam de se articular com as subjetividades e demandas reais da população. Assim, as falas dos pesquisadores apontam para a necessidade de uma política

habitacional mais integrada, que una o conhecimento técnico e comparado com a escuta qualificada e sensível aos territórios.

- **Desafios institucionais e políticos**

As falas dos pesquisadores evidenciam desafios institucionais e políticos profundos que comprometem a efetivação da regularização fundiária como política pública no Conjunto Palmeiras.

O Pesquisador 1 aponta uma série de entraves estruturais que vão desde a ausência de vontade política até a descontinuidade das ações, passando pela escassez de recursos no orçamento municipal, a fragilidade da equipe técnica e a indefinição de critérios claros para escolha e priorização das áreas a serem regularizadas. Além disso, destaca a importância do envolvimento da população e dos movimentos sociais como parte essencial do processo, sugerindo que o sucesso do ReurbFor depende de uma articulação sólida entre Estado e sociedade civil, que nem sempre é garantida.

Historicamente a regularização fundiária vem a ser uma parte complementar que praticamente finaliza o processo de urbanização de um assentamento precário. Neste sentido, dentre os desafios institucionais: vontade política do gestor; continuidade da política; destinação de recursos no orçamento municipal; composição de corpo técnico; definição de critérios de escolha / priorização; envolvimento da população e representantes de movimentos tendo em vista as práticas já ocorridas (Pesquisador 1).

Já a Pesquisadora 2 traz à tona um aspecto igualmente crítico ao denunciar a desvalorização do trabalho técnico realizado pela equipe no território. Sua fala revela o distanciamento entre gestão e base, sugerindo que a condução do processo tem se orientado por uma lógica tecnocrática que privilegia os trâmites burocráticos e cartoriais em detrimento da escuta ativa e da construção coletiva com os moradores. Ao alertar para o risco de esvaziamento político do ReurbFor, a pesquisadora evidencia como a perda de conexão com a comunidade enfraquece a legitimidade e a potência transformadora da política.

Dessa forma, as falas se complementam ao explicitar que o desafio da regularização fundiária no Conjunto Palmeiras não é apenas técnico ou jurídico, mas atravessado por disputas de poder, prioridades políticas e escolhas institucionais que impactam diretamente na capacidade do Estado de garantir o direito à cidade para populações historicamente marginalizadas.

- **Participação social e garantia de permanência**

Enfatizam que a participação não pode ser apenas formal, mas precisa ser incorporada desde o diagnóstico até a execução do ReurbFor. Criticam a condução verticalizada e a ausência de espaços permanentes de escuta.

Sobre estratégias de como fortalecer a participação social nos processos de regularização fundiária, o Pesquisador 1 afirma

Mediante esclarecimentos sobre o processo de urbanização de favela como um todo e o posicionamento da regularização fundiária no seu decorrer. Desde a fase inicial, cabe a realização de reuniões para que a população tenha conhecimento da importância e das condições de que ocorrerá uma efetiva regularização fundiária, ou mesmo, que esta será uma etapa para a posterior urbanização (Pesquisador 1)

A Pesquisadora 2, por sua vez, respondeu:

Eu acho que o principal é que a população se aproprie do que significa regularização fundiária para além da sua implicação jurídica, né? De que é o primeiro passo para se exigir mais infraestrutura para o seu bairro e outras melhorias, né? Então, assim, também o técnico ele tem essa responsabilidade de passar esse conhecimento, né? Na cabeça das pessoas, mas não no sentido de, num meio professoral, né? Como se o técnico que tivesse todo o conhecimento e a população não soubesse de nada, então tivesse que ouvir de boca. Não é isso, mas é um trabalho de mão dupla, né? Inclusive, eu tenho uma autora que eu gosto bastante, que é a Silke Kapp, ela é uma professora da UFMG e lá eles têm um laboratório M.O.M., que é Morar de Outras Maneiras. E aí eles têm uns trabalhos bem interessantes sobre participação popular e no sentido de que eles pensam em formas de envolver a população no processo. Aí, por exemplo, teve um trabalho que ela fez de assessoria técnica e aí ela chamava as pessoas para desenhar, de fato, como seriam suas novas casas ou reformas das suas casas existentes. Então, assim, os técnicos faziam umas maquetes e aí as pessoas iam montando os blocos de como queriam que fosse a casa, né?(Pesquisadora2).

Quando questionado sobre haver um padrão de resistência comunitária observado em bairros que passaram por processos de regularização fundiária, o Pesquisador 1 respondeu:

Via-de-regra quaisquer resistências comunitárias vêm do reconhecimento de impactos negativos que estas venham a sofrer. Outra alternativa diz respeito à falta de informação e esclarecimentos do que viria a ser a intervenção. Há ainda o temor por parte dos moradores de que a regularização fundiária faça parte de um processo de expulsão, antevendo a posterior presença de incorporadores imobiliários pressionando para comprar os imóveis regularizados. No caso, se o processo de regularização fundiária tende a favorecer a permanência da comunidade na área ocupada, e o trabalho social prévio foi bem conduzido, a expectativa é a de que a regularização fundiária venha a ser bem-sucedida (Pesquisador 1).

- **Perspectivas futuras da regularização fundiária**

As falas dos entrevistados revelam diferentes dimensões dos desafios e contradições que envolvem o futuro da regularização fundiária, especialmente no contexto do

Conjunto Palmeiras e de territórios semelhantes. Ambas as falas apontam que, embora a regularização fundiária tenha potencial para promover justiça social, o modo como tem sido conduzida – predominantemente por meio da REURB-S – impõe limites importantes à sua eficácia e alcance transformador.

A perspectiva do Pesquisador 1, vinculada ao LEHAB, parte de um entendimento crítico sobre a REURB-S como instrumento de baixo custo, mas alerta para o risco de que sua adoção desarticulada da urbanização reforce vulnerabilidades históricas. Ao destacar que a titulação sem infraestrutura pode abrir margem para pressões do setor imobiliário – especialmente em áreas bem localizadas –, ele levanta uma preocupação relevante: a regularização, sem garantias de permanência e melhorias urbanas, pode, paradoxalmente, facilitar processos futuros de remoção, especulação ou gentrificação. A fala também sinaliza a necessidade de se pensar a regularização fundiária de forma territorializada e articulada com políticas públicas mais amplas, que envolvam não só moradia, mas mobilidade, trabalho, saúde, educação e cultura.

No momento a regularização fundiária tem se dado através da REURB-S, sem que haja a garantia de posterior urbanização da favela. Ao meu ver, a emissão de títulos de propriedade pode por um lado garantir a permanência das famílias nas áreas ocupadas; contudo, também se abre a oportunidade para possíveis pressões do setor imobiliário no caso de favelas e outros assentamentos precários bem localizados. Neste sentido, meu temor diz respeito à condução de processos de regularização fundiária sem quaisquer perspectivas de urbanização, tão somente pelo fato de que a REURB-S seja considerada uma intervenção de baixo custo, porém de alto impacto social e político.

Nos últimos anos o LEHAB tem realizado pesquisas nas proximidades do Palmeiras, mais precisamente no Residencial José Euclides. Considero aquele somatório de grandes conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida num mesmo setor da cidade um grave problema tendo em vista as dificuldades de acesso às oportunidades pelas quais a população tem passado. Ressalte-se ainda que outras comunidades que vivem naquele setor já passam há décadas pelas mesmas dificuldades, como é o caso do Conj. Palmeiras. Neste sentido acredito que buscaremos ampliar o nosso recorte de estudos, abrangendo conjuntos habitacionais oriundos de outras políticas habitacionais.

Além disso, estamos tomando parte de um grupo responsável pelo processo de regularização fundiária por meio da REURB-S voltado para 13 comunidades situadas no território do Campus do Pici (Pesquisador 1).

Já a Pesquisadora 2 traz um posicionamento abertamente político e contextualizado nas disputas de poder contemporâneas. Sua fala problematiza a fragilidade da vontade política mesmo entre governos progressistas, cuja atuação é frequentemente limitada por alianças feitas para garantir sua eleição. A pesquisadora denuncia a forma como a regularização fundiária tem sido esvaziada de seu caráter estrutural e transformador, reduzida a um processo burocrático de titulação sem enfrentamento das desigualdades urbanas. Ao criticar a flexibilização da legislação nacional, que desvincula a regularização da urbanização,

ela mostra como isso tende a se tornar a “solução padrão” para gestores que buscam visibilidade rápida com pouco investimento real, negligenciando demandas estruturais das comunidades.

Ela também chama atenção para a seletividade nas políticas: é mais fácil e menos conflituoso regularizar terrenos públicos ou já controlados pelo poder público do que enfrentar o poder econômico de grandes proprietários. Isso revela uma lógica de governança que perpetua privilégios fundiários e reforça desigualdades sociais e espaciais.

Assim, naturalmente, um governo mais à esquerda, a gente espera que haja uma preocupação maior com essa coisa de regularização fundiária, né, e proteção das comunidades mais vulneráveis, só que, assim, não necessariamente isso vai acontecer, né, a gente tá aí com esse novo prefeito, mas, às vezes, eu sinto que ele tá mais alinhado com as parcerias que ele teve que fazer pra ser eleito do que qualquer outra coisa, né, então, inclusive, a gente tá esperando pra ver qual vai ser a postura dele frente a essa história dos super prédios e tudo, então, assim, ainda é uma incógnita, até porque a gente só teve três meses, né, de governo, e uma perspectiva pessoal minha é de que a extrema-direita tá na nossa porta de ganhar as eleições, né, e acho que não só no nível municipal, né, então, eu acho que não são boas perspectivas.

A regularização fundiária sempre foi um tema muito posto de lado, porque tá dentro da luta da reforma urbana, né, então, assim, você mexer com a propriedade da terra é um assunto muito delicado, especialmente nas comunidades em que os proprietários originais são grandes famílias ricas, né, que tem aquela terra ali que, talvez, hoje em dia, eles não se importem de ter as pessoas, as pessoas terem ocupado, mas, daqui a alguns anos, se houver valorização do bairro, né, pode ser que eles venham a querer exigir novamente, né, o terreno de volta pra eles.

Então, assim, quando você tá nesses movimentos, assim, de desapropriação, tirar a terra de gente que já tem muito dinheiro é muito difícil, assim, envolve uma vontade política muito grande, então, imagina nesse nosso contexto onde, que, às vezes, a esquerda, pra conseguir ser eleita, não consegue nem fazer o básico e botar em prática atitudes típicas de um governo de esquerda.

Então, assim, a gente teve uma lei de regularização fundiária a nível nacional que deu uma simplificada no processo, porque, antigamente, você fazer regularização fundiária tava diretamente relacionada com a urbanização daquela comunidade, sabe?

E aí, essa nova lei, ela meio que liberou você fazer a regularização fundiária só entregando o papel da casa, então, por um lado, isso facilita um pouco a viabilizar esse tipo de processo, porque, assim, precisa de menos recurso, de menos pessoal envolvido, né, e também seria um processo mais rápido, porque seria mais um processo burocrático, né, de ir lá, fazer o levantamento das casas, fazer a documentação jurídica, né, pra dar entrada no usucapião e pronto, né, não precisaria se preocupar em fazer um projeto e executar esse projeto de saneamento, de drenagem, elétrico, enfim, sistema viário, né, ou até a requalificação de casas e construções de novas unidades habitacionais, mas, ao mesmo tempo, as pessoas se prejudicam, assim, né, porque, se não é mais obrigatório, qual é o município que vai querer fazer o processo de regularização plena, né.

Então, assim, tanto é que agora, vou usar um exemplo do Eusébio, agora, nos últimos dois anos, o prefeito de lá tinha feito uma movimentação pra fazer um projeto de regularização fundiária do município, que parece uma coisa super interessante, né, só que é nesse esquema de só entregar o papel das casas e ele também não foi nada ousado, assim, ele só fez a regularização das comunidades que foram conjuntos habitacionais feitos pela prefeitura, que, há alguns anos atrás, deu a casa pras pessoas, mas não chegou a dar nenhuma documentação, então, assim, o terreno já é da prefeitura, então, não há conflito, né, agora, se é pra regularizar uma comunidade que tá num terreno de uma pessoa influente, né, lá no Eusébio, aí já fica

mais complicado. Então, assim, eu acho que é uma luta, né, a gente tem que continuar exigindo isso, tanto do governo municipal, estadual e federal (Pesquisadora 2).

Assim, ambas as falas, embora com diferentes ênfases, convergem para um ponto comum: sem compromisso político efetivo, sem escuta comunitária e sem articulação com investimentos estruturantes, a regularização fundiária corre o risco de se tornar um simulacro de justiça urbana – um título de propriedade que legitima o abandono estatal. Isso evidencia que o debate sobre o futuro da regularização fundiária precisa sair da dimensão exclusivamente técnica e burocrática e ser recolocado no campo das disputas por direito à cidade, acesso à terra e justiça social.

6.1.4 Gestão Pública e Regularização Fundiária: Perspectivas da HABITAFOR

As gestoras públicas da HABITAFOR oferecem uma leitura institucional do processo de regularização, reconhecendo avanços, mas também os limites estruturais e operacionais da política.

As falas das participantes foram agrupadas por temas, com o objetivo de favorecer tanto a análise comparativa quanto a articulação entre as respostas.

- **Avaliação geral do programa de regularização fundiária**

Apontam que a ReurbFor tem promovido avanços significativos na formalização de áreas anteriormente invisibilizadas, mas que a demanda acumulada é muito maior que a capacidade de resposta do órgão.

- **Desafios na efetivação da política pública**

As entrevistas com as gestoras da HABITAFOR revelam um esforço institucional para viabilizar a regularização fundiária no município, mas também explicitam os desafios operacionais enfrentados, como se evidencia na fala da Gestora 1 que aponta a necessidade de “corrigir erros de procedimentos de regularização do passado recente: erros no georreferenciamentos de lotes e falta de compromisso de empresas contratadas.”

As entrevistas com as gestoras da HABITAFOR revelam tanto o esforço institucional para viabilizar a regularização fundiária no município quanto os desafios operacionais enfrentados nesse processo. A Gestora 1 destaca a necessidade de “corrigir erros de procedimentos de regularização do passado recente: erros no georreferenciamento de lotes

e falta de compromisso de empresas contratadas”, o que evidencia problemas técnicos recorrentes e limitações na fiscalização das ações delegadas a terceiros.

A Gestora 2, por sua vez, ressalta que “a REURB é um processo lento porque depende de várias etapas técnicas e jurídicas que não estão sob o controle exclusivo da HABITAFOR”. Essa afirmação evidencia a fragmentação institucional e a dificuldade de articulação intersetorial, apontadas por autores como Fernandes (2011) e Santos (2018) como um dos principais gargalos da política habitacional no Brasil.

A fala da Gestora 3 reforça a centralidade da estratégia “Viver Tranquilo”, prevista na Lei nº 8.918/2004, como base normativa para a regularização fundiária em Fortaleza. Segundo ela, a REURB está inserida nessa estratégia, cujo objetivo é garantir a permanência das famílias em seus territórios e proporcionar condições para que se sintam seguras em suas moradias, seja por meio da posse ou da propriedade formal. A gestora explica: “a ideia de viver tranquilo é você... a segurança, né, da moradia, da permanência da moradia da pessoa”.

Sua fala também destaca a importância de integrar a regularização fundiária com outras ações públicas, como melhorias habitacionais e oferta de infraestrutura. “Essas ações, elas às vezes estão isoladas, é só regularização fundiária, mas no geral elas são pensadas de forma integrada com outras ações”, afirma. Essa perspectiva amplia o entendimento da REURB como uma política que vai além da titulação, articulando-se com a promoção de uma moradia digna, inserida na cidade e com acesso a direitos.

A gestora reforça ainda o potencial transformador da formalização da moradia, que pode gerar impactos subjetivos e socioeconômicos relevantes: “com o papel da casa, com esse registro, você pode pleitear, às vezes, por um financiamento [...] quando você vai numa entrevista de emprego, já te dá um outro olhar, porque você tem uma residência, que não é informal, ela é formalizada”.

Apesar dessa visão abrangente, a gestora reconhece a complexidade do fluxo legal e burocrático envolvido. Ao descrever as etapas previstas na Lei Complementar nº 334/2022 — desde a instauração do processo, passando pela análise da SEUMA, elaboração e aprovação do projeto urbanístico, notificação de proprietários, emissão da CRF até o registro em cartório — ela aponta que se trata de “um longo processo”. Esse trâmite, embora necessário para garantir segurança jurídica, contribui para a lentidão das ações, especialmente em contextos de mudança administrativa ou falta de pessoal técnico qualificado.

Assim, a fala da Gestora 3 revela uma compreensão institucional robusta sobre os objetivos e potencialidades da REURB, mas também evidencia os entraves operacionais e o

descompasso entre a intenção política e a capacidade de execução plena da política pública. A percepção de que “às vezes as ações estão isoladas” reforça a urgência de maior articulação intersetorial e de planejamento integrado, para que as estratégias “Nossa Morada”, “Morar Melhor”, “Viver Tranquilo” e “Qualidade de Vida” deixem de ser apenas diretrizes formais e se tornem ações efetivas nos territórios.

Além das dificuldades técnicas e legais, as gestoras também mencionaram a resistência de alguns moradores à formalização, motivada principalmente pelo medo de aumento de custos. Essa resistência evidencia a necessidade de campanhas educativas e de uma escuta ativa e continuada, capazes de construir confiança e corresponsabilidade entre poder público e comunidades.

● **Monitoramento do Programa**

As falas revelam um ponto crítico da implementação da política de regularização fundiária em Fortaleza: a ausência de mecanismos formais de monitoramento e avaliação, especialmente no que diz respeito à satisfação das comunidades beneficiadas. Ao afirmar que "não há indicadores de satisfação nos processos da Habitafor", a Gestora 1 evidencia uma importante lacuna institucional, que compromete a capacidade da política pública de ser responsiva, participativa e ajustada às realidades locais.

A justificativa de que a efetivação da prática da REURB no município é recente não se sustenta de forma convincente, principalmente diante da complexidade e da relevância da política de regularização fundiária para a garantia do direito à cidade. A inexistência de indicadores pode ser vista como sintoma de uma abordagem tecnocrática, voltada mais para o cumprimento de etapas formais (como a entrega de títulos) do que para a produção de transformações sociais substantivas. Sem indicadores, não há como aferir impactos, corrigir distorções, identificar prioridades nem garantir a centralidade da população no processo.

Além disso, a falta de indicadores de monitoramento reforça um descompasso entre o discurso institucional e os princípios do Estatuto da Cidade e da função social da propriedade, que pressupõem participação cidadã, transparência e controle social. A regularização fundiária, especialmente em territórios como o Conjunto Palmeiras, carrega um histórico de lutas sociais e de organização comunitária. Ignorar a percepção e o protagonismo das populações beneficiárias significa esvaziar a dimensão política do processo, reduzindo-o a uma prática administrativa.

Outro ponto a ser problematizado é o risco de invisibilização de desigualdades e conflitos territoriais. Sem dados sobre satisfação ou indicadores qualitativos, a política pode perpetuar situações de injustiça – como titulações sem urbanização ou em contextos de insegurança jurídica – sem que esses problemas sejam registrados ou enfrentados de forma sistemática.

Portanto, a fala das gestoras expõe um déficit de governança na condução do ReurbFor, que precisa ser urgentemente superado por meio da institucionalização de instrumentos de monitoramento, escuta ativa das comunidades e avaliação participativa. Mais do que uma exigência técnica, trata-se de uma condição fundamental para que a regularização fundiária cumpra seu papel como política de transformação social e de promoção do direito à moradia digna e à cidade.

- **Participação comunitária e articulação com o território**

A participação comunitária e a articulação com o território são elementos fundamentais para o sucesso da regularização fundiária como política pública transformadora. No entanto, as falas das gestoras revelam uma compreensão limitada e, em certa medida, instrumentalizada desses conceitos.

Embora demonstrem abertura para o diálogo, ambas gestoras reconhecem uma discrepância entre os tempos institucionais e os tempos da comunidade, o que é um aspecto recorrente em políticas urbanas. Esse descompasso, porém, não deveria ser um impeditivo, mas sim um convite à construção de metodologias mais sensíveis e adaptadas à realidade dos territórios populares. A burocracia estatal, frequentemente apontada como entrave à aproximação com o território, é reflexo de estruturas verticalizadas que pouco se flexibilizam para garantir processos verdadeiramente participativos.

Ao limitar a participação da comunidade ao papel de facilitadora logística, como aponta a Gestora 1 — com lideranças servindo basicamente para mobilizar moradores e permitir a entrada de técnicos —, há o risco de esvaziar o potencial crítico e propositivo da comunidade. Reduz-se a participação a um meio, e não a um fim em si, o que contraria os princípios do Estatuto da Cidade e da gestão democrática do território. Nesse modelo, a escuta é pontual e episódica, e não estruturada como uma etapa contínua e vinculante do processo decisório.

Por outro lado, a valorização do Conjunto Palmeiras como “exemplo para toda Fortaleza, lá existe um movimento organizado, inclusive existe uma associação comunitária séria”, feita pela Gestora 2, pode soar como um reconhecimento simbólico, mas não

necessariamente se traduz em práticas institucionais que garantam o protagonismo comunitário. A existência de uma associação organizada e lideranças capacitadas é, de fato, um diferencial — mas isso deveria implicar em maior autonomia decisória para os moradores, não apenas em reconhecimento discursivo.

Ademais, a valorização dos movimentos sociais como aliados, embora positiva, precisa ser lida criticamente: trata-se de uma aliança circunstancial ou de um compromisso com a construção coletiva das políticas públicas? O desafio está em romper com uma lógica de participação tutelada, na qual o Estado define os termos do diálogo e o papel da comunidade se restringe a validar decisões já tomadas.

Portanto, a problematização desse tema evidencia que, para que a participação comunitária seja efetiva e a articulação com o território seja mais do que retórica, é necessário redesenhar as práticas institucionais. Isso inclui:

- a. garantir a co-gestão dos processos;
- b. ampliar os canais permanentes de escuta e deliberação;
- c. reconhecer os saberes locais como legítimos; e
- d. criar dispositivos que assegurem o protagonismo das comunidades em todas as etapas do ReurbFor — da concepção à pós-regularização.

Sem isso, a regularização fundiária corre o risco de ser conduzida como um processo técnico, distante das realidades sociais que pretende transformar.

● **Integração com outras políticas públicas**

As falas das gestoras apontam para uma tentativa de articulação entre a regularização fundiária e outras políticas públicas, especialmente com a infraestrutura urbana promovida pelo PROINFRA (Programa de Infraestrutura em Favelas), como se evidencia na resposta da Gestora 1 de que “obras do PROINFRA, desenvolvidas pela Secretaria de Infraestrutura (SEINF), estão sendo realizadas em conjunto a REURB”. No entanto, a forma como essa integração é descrita revela limitações importantes que precisam ser problematizadas.

A afirmação da Gestora 1 sugere uma relação pontual e setorial, em que obras de infraestrutura acontecem “em conjunto” com a REURB, mas sem deixar claro se existe de fato uma estratégia integrada e contínua entre os órgãos responsáveis por habitação, infraestrutura, assistência social, educação, saúde e meio ambiente. A simples coincidência temporal ou territorial de ações não garante uma política urbana integrada — muitas vezes,

essas intervenções seguem cronogramas e lógicas administrativas distintas, o que dificulta sua complementaridade.

Já a fala da Gestora 2, ao condicionar a regularização à existência prévia de infraestrutura, evidencia um entrave estrutural: a lógica de exclusão territorial. Isso revela uma visão tecnocrática da regularização, na qual o acesso ao direito à cidade é postergado até que a área atenda a critérios técnicos mínimos — o que, paradoxalmente, impede que a regularização funcione como vetor de inclusão social e urbanística. Assim, áreas vulneráveis seguem à margem da política pública por não estarem “preparadas” para serem regularizadas, reproduzindo o ciclo de precariedade.

Esse posicionamento contradiz o espírito da própria legislação federal de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017), que reconhece a possibilidade de realizar a REURB-S como um primeiro passo para a posterior urbanização. Quando o poder público condiciona a titulação à infraestrutura pré-existente, ele não apenas desresponsabiliza-se pela melhoria dessas áreas, mas também corre o risco de usar a REURB como instrumento de seleção territorial, priorizando assentamentos “mais fáceis” de regularizar e abandonando os mais vulneráveis.

Outrossim, não há menção à articulação com políticas sociais, como educação, saúde, segurança alimentar, geração de renda e assistência social — dimensões essenciais para o fortalecimento do tecido urbano e comunitário. A regularização fundiária, para ser uma política de justiça urbana, precisa ir além da titulação da terra e incluir a permanência com dignidade, o que só é possível por meio de integração intersetorial real e efetiva.

Portanto, a integração com outras políticas públicas, tal como descrita pelas gestoras, ainda carece de planejamento integrado, corresponsabilidade entre secretarias e uma visão territorial ampliada. Sem isso, a regularização fundiária tende a se tornar um processo fragmentado, mais técnico do que transformador, com potencial limitado para promover o direito à cidade para as populações historicamente marginalizadas.

● **Planejamento e próximos passos**

A partir das respostas das gestoras, é possível analisar o tema Planejamento e próximos passos da regularização fundiária no Conjunto Palmeiras com base em três grandes fragilidades: a ausência de um cronograma estruturado, a fragmentação da atuação institucional e a indefinição de responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos.

1. Falta de planejamento estratégico

As falas revelam uma condução reativa e pouco sistematizada do processo de regularização fundiária. A ideia de "fazer por quarteirões" parece mais uma solução pragmática diante das dificuldades do que um plano previamente elaborado com metas, etapas e prazos bem definidos. Isso gera incertezas tanto para a administração pública quanto, principalmente, para a comunidade — que permanece sem previsibilidade sobre seus direitos e sobre a efetivação da política pública.

A ausência de um cronograma formal, com etapas claramente delimitadas e pactuadas com os moradores, compromete a transparência e a legitimidade do processo. A previsão de entrega das matrículas apenas para o Palmeiras II, com expectativa de que o Palmeiras I fique para 2026 ou 2027, é apresentada de forma vaga e sujeita a mudanças, o que enfraquece o sentimento de compromisso do poder público com os territórios.

2. Fragmentação institucional e instabilidade política

As referências à transição de gestão, à reestruturação da equipe e à “desaceleração” dos processos demonstram como a descontinuidade administrativa afeta diretamente a execução das políticas de regularização. Isso reforça um dos maiores desafios estruturais da política urbana: a dependência de vontades políticas pontuais, sem garantias de continuidade a longo prazo. Em contextos como esse, os processos ficam vulneráveis a rupturas e paralisações sempre que há mudanças no governo ou na equipe técnica.

Além disso, a fala da Gestora 2 — “não depende só da HABITAFOR” — evidencia uma diluição de responsabilidades. Embora seja verdade que a regularização fundiária dependa de múltiplas secretarias e atores, o discurso acaba por esvaziar a accountability institucional, criando uma sensação de que ninguém é plenamente responsável pela conclusão do processo. Essa postura enfraquece o papel do Estado enquanto garantidor de direitos e dificulta o acompanhamento e a cobrança por parte da sociedade civil.

3. Risco de aprofundamento das desigualdades intraurbanas

Ao priorizar determinadas áreas (como o Palmeiras II) com base no grau de “avanço” do processo, corre-se o risco de aprofundar desigualdades dentro do próprio bairro, criando hierarquias de acesso ao direito à moradia e à segurança da posse. Isso pode gerar tensões locais e comprometer a coesão comunitária, especialmente se não houver transparência e critérios claros de priorização.

Portanto, o discurso das gestoras revela que o planejamento da regularização fundiária no Conjunto Palmeiras ainda carece de clareza, organização e comprometimento

interinstitucional. Sem um plano robusto, articulado e pactuado com a população, os “próximos passos” se tornam apenas tentativas pontuais de execução, sujeitas à instabilidade política e institucional. Isso compromete a função da REURB como política pública estruturante e transforma o direito à cidade em uma promessa adiada.

- **Aprendizados institucionais e replicabilidade**

As gestoras apontam aprendizados importantes, como a necessidade de aproximação contínua com lideranças locais e movimentos sociais, bem como a percepção da complexidade dos territórios populares, mas também expõe limites na institucionalização dos aprendizados e na transformação dessas experiências em políticas públicas mais robustas e eficazes.

As gestoras reconhecem, positivamente, que a aproximação com lideranças e movimentos sociais é fundamental para o sucesso da REURB. Esse reconhecimento aponta para um processo de escuta e aprendizado territorial, que rompe com uma lógica verticalizada da política pública. A valorização da participação comunitária e a noção de que os territórios ensinam refletem uma mudança importante de perspectiva: não se trata apenas de aplicar uma política em um lugar, mas de construí-la a partir dele.

Contudo, apesar de reconhecerem esses elementos como importantes, as falas ainda os tratam como lições pontuais, e não como parte de uma estratégia institucional mais ampla e replicável. Falta clareza sobre como esses aprendizados estão sendo formalizados, sistematizados e incorporados nos processos e normativas da gestão pública.

A ideia de construir instrumentos “mais flexíveis e adaptáveis” demonstra sensibilidade à diversidade dos contextos urbanos. No entanto, a aplicação prática disso ainda parece limitada. A fala da Gestora 1 sobre a “realização da REURB em etapas”, por exemplo, aponta para um esforço de adaptação, mas também pode revelar uma resposta pragmática à dificuldade de atuação em larga escala, e não necessariamente uma inovação metodológica planejada.

Além disso, a afirmação de que não se deve realizar REURB titulatória em áreas que “já sofreram grandes mudanças” abre espaço para questionamentos: quais mudanças inviabilizam a titulação? Essas mudanças foram causadas por ações do poder público, do mercado ou da própria comunidade? A ausência de critérios claros pode, na prática, significar a exclusão de territórios do direito à regularização, aprofundando desigualdades e favorecendo a insegurança jurídica.

Embora as gestoras falem em aprendizados, não há indícios de que esses aprendizados estejam sendo sistematizados em protocolos, diretrizes ou formações institucionais que permitam sua replicação em outros territórios. A replicabilidade exige capacidade institucional de aprender com a prática, extrair princípios operacionais e redesenhar fluxos de trabalho — e isso não se faz apenas com boa vontade ou escuta sensível, mas com investimento político e técnico.

Diante do exposto nas falas das interlocutoras, o contexto específico do Conjunto Palmeiras — marcado por uma organização comunitária histórica e consolidada — não é facilmente replicável. Portanto, há um risco de supervalorizar experiências exitosas como modelos universais, sem considerar os diferentes graus de articulação social, acesso à informação e capital político existentes em outros territórios da cidade.

6.2 Síntese dos principais resultados obtidos

As falas dos moradores entrevistados revelam uma relação afetiva e de pertencimento ao território, combinada com insegurança jurídica quanto à posse. Há uma expectativa de que a regularização fundiária traga segurança e valorização da moradia.

Os receios manifestados se concentram nas dificuldades burocráticas, na falta de clareza sobre as etapas do processo e na possível elevação de custos com IPTU ou tarifas urbanas. Essa apreensão indica um descompasso entre os objetivos normativos da REURB (que busca garantir o direito à moradia e à cidade) e a sua operacionalização junto à população beneficiária, que muitas vezes desconhece os trâmites legais ou tem acesso limitado a informações claras.

Os moradores entrevistados também apontam como potencial impacto positivo a valorização do imóvel e o acesso facilitado a serviços públicos e benefícios sociais, reforçando a leitura de que a regularização transcende a titulação e implica integração urbana. Contudo, a ausência de comunicação institucional efetiva e contínua emerge como uma barreira para o engajamento pleno da comunidade, o que pode comprometer a adesão e a efetividade do processo.

A entrevista com a líder comunitária da ASMOCONP evidencia a importância do capital social e da mobilização coletiva na luta pelo direito à cidade. A fala da representante ressalta o protagonismo da comunidade na reivindicação da regularização fundiária. Esse engajamento demonstra que, embora o processo institucional de regularização dependa do

Estado, sua viabilização passa, necessariamente, pelo reconhecimento e fortalecimento das formas de organização popular.

A liderança também denuncia entraves burocráticos, lentidão no andamento do processo e dificuldades de diálogo com os órgãos públicos, o que revela a distância entre os preceitos legais – como a função social da cidade e da propriedade – e a prática cotidiana da gestão urbana. Há também menção à desinformação como fatores que limitam o acesso ao ReurbFor, especialmente para idosos e famílias com menor escolaridade.

Essa mediação entre Estado e comunidade feita pelas lideranças é fundamental, sobretudo diante da fragilidade institucional em garantir uma comunicação eficaz e acessível. Nesse sentido, a atuação da ASMOCONP opera como uma instância de justiça territorial, tensionando o cumprimento da Lei nº 10.257/2001, que prevê a gestão democrática da cidade e a participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Já as falas dos pesquisadores do LEHAB trazem uma leitura crítica e qualificada sobre o processo de regularização fundiária em Fortaleza. Eles destacam a importância da ReurbFor como instrumento de justiça social e territorial, mas também apontam suas limitações.

A contribuição acadêmica do laboratório está diretamente relacionada à produção de diagnósticos territoriais e ao apoio técnico em projetos de urbanização integrada. Os pesquisadores ressaltam que a regularização não pode ser reduzida à titulação da posse, devendo incorporar melhorias urbanas e a garantia de infraestrutura e serviços básicos. A visão da universidade reforça, portanto, a necessidade de tratar o ReurbFor como um processo multidimensional, conforme orienta o Estatuto da Cidade e o Título V da Lei Orgânica do Município.

Também são apontadas as tensões entre a lógica do planejamento urbano tradicional e as especificidades dos territórios populares, muitas vezes invisibilizados pelas políticas públicas. A valorização do saber local e das experiências de resistência das comunidades aparece como um ponto central da abordagem defendida pelo LEHAB, que propõe metodologias participativas e inclusivas como contraponto ao modelo tecnocrático dominante.

Por sua vez, as entrevistas com as representantes da HABITAFOR evidenciam que, apesar do empenho institucional em concretizar a regularização fundiária em Fortaleza, o processo enfrenta questões desafiadoras. Entre os principais entraves mencionados estão a escassez de pessoal técnico e a limitação orçamentária, que comprometem a capacidade de atuação em escala mais ampla.

Apesar dessas limitações, as entrevistadas demonstram comprometimento com a política de regularização fundiária e demonstram abertura ao aprendizado com o território e uma disposição positiva para rever práticas tradicionais da administração pública. No entanto, ainda há um hiato entre a prática reflexiva e a transformação institucional efetiva. A replicabilidade exige mais do que o reconhecimento de boas práticas: demanda criação de estruturas permanentes de aprendizagem, avaliação crítica, formação continuada e produção de conhecimento institucionalizado. Sem isso, corre-se o risco de que os “aprendizados” permaneçam no campo do discurso, sem impacto real na ampliação do direito à cidade.

Destaca-se, ainda, que a ausência de uma abordagem integrada, que articule habitação, infraestrutura e participação social, ainda representa um obstáculo para o cumprimento pleno das diretrizes da Lei nº 8.918/2004, da Lei nº 13.465/2017 e da Lei Complementar nº 334/2022.

O Quadro 8 a seguir sintetiza, de forma comparativa, as percepções dos diferentes interlocutores envolvidos no processo de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras — moradores, lideranças comunitárias, gestoras da HABITAFOR e pesquisadores do LEHAB.

Quadro 8 – Comparativo das percepções dos interlocutores sobre o ReurbFor no Conjunto Palmeiras

(continua)

Aspectos analisados	Moradores	Liderança Comunitária (ASMCOMP)	Pesquisadores (LEHAB/UFC)	Gestoras Públicas (HABITAFOR)
Conhecimento sobre o ReurbFor	Restrito; informações fragmentadas e superficiais.	Amplo; acompanha o tema de forma propositiva e crítica.	Aprofundado; conhecimento técnico, jurídico e político-institucional.	Técnico e institucional; reconhecem limites na comunicação com a população.

Quadro 8 – Comparativo das percepções dos interlocutores sobre o ReurbFor no Conjunto Palmeiras.

(continuação)

Aspectos analisados	Moradores	Liderança Comunitária (ASMCOMP)	Pesquisadores (LEHAB/UFC)	Gestoras Públicas (HABITAFOR)
Participação no processo	Mínima; população sente-se à margem e mal informada.	Atuante, mas enfrentando entraves para efetivar a participação social.	Crítica à ausência de mecanismos efetivos de escuta e deliberação popular.	Reconhecem que a participação ainda é insuficiente, mas apontam iniciativas de escuta territorial.
Segurança jurídica	Relacionada ao desejo de permanência e proteção contra remoções futuras.	Entendida como reconhecimento do pertencimento e do direito à cidade.	Considerada uma dimensão essencial da política fundiária e urbana.	Reconhecida como um objetivo do ReurbFor, mas condicionada a fatores estruturais.
Expectativa com a titulação	Alta; esperam valorização do imóvel e acesso facilitado a serviços urbanos.	Alta; compreende como uma conquista histórica do território.	Avaliam que a titulação por si só é insuficiente sem ações integradas de urbanização e cidadania.	Percebem a titulação como etapa fundamental, mas ressaltam a complexidade da sua operacionalização.
Infraestrutura urbana	Precária; carência de serviços básicos (pavimentação, iluminação, drenagem).	Diagnóstico comunitário indica carências estruturais históricas.	Defendem articulação da regularização com investimentos em urbanização e sustentabilidade.	Reconhecem os déficits e indicam limitações orçamentárias e institucionais.

Quadro 8 – Comparativo das percepções dos interlocutores sobre o ReurbFor no Conjunto Palmeiras.

(conclusão)

Aspectos analisados	Moradores	Liderança Comunitária (ASMCOMP)	Pesquisadores (LEHAB/UFC)	Gestoras Públicas (HABITAFOR)
Relação com o poder público	Distante e marcada por desconfiança.	Intermitente; depende da mediação comunitária constante.	Crítica; alertam para a fragmentação institucional e a falta de continuidade das políticas.	Buscam aproximação, mas enfrentam barreiras burocráticas e institucionais.
Sentidos atribuídos ao ReurbFor	“Garantia de permanência”, “documento da casa”, “fim da insegurança”.	“Reparação histórica”, “dignidade”, “vitória coletiva”.	“Instrumento de justiça socioespacial”, “conquista parcial sem integração com o urbano”.	“Política pública estruturante”, “processo complexo e gradual”.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta avaliação do Programa de Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza (ReurbFor), com recorte no bairro Conjunto Palmeiras, permitiu identificar percepções múltiplas sobre os sentidos da regularização, os desafios enfrentados na sua implementação e as formas de participação social mobilizadas no território. Por meio da escuta atenta de moradores, liderança comunitária, gestores da HABITAFOR e pesquisadores do LEHAB, foi possível mapear tensões, expectativas e possibilidades que permeiam as etapas iniciais do ReurbFor no bairro.

Embora o programa ainda esteja em fase de implantação, os relatos colhidos já indicam a relevância da iniciativa para o fortalecimento da segurança jurídica da posse, mas também apontam um conjunto de obstáculos, sobretudo burocráticos, normativos e de comunicação, que dificultam o engajamento comunitário e a clareza sobre os próximos passos do processo de regularização.

Os moradores entrevistados expressaram sentimentos ambíguos: por um lado, a expectativa de valorização imobiliária e acesso ampliado a serviços urbanos; por outro, o medo da remoção, da burocracia excessiva e da incerteza quanto aos critérios de seleção para a titulação. Esses relatos evidenciam a necessidade de um esforço contínuo de diálogo e transparência por parte do poder público.

A liderança comunitária ouvida ressaltou o papel central da organização popular na mediação entre o Estado e os moradores, apontando avanços importantes em conquistas históricas da comunidade, mas também evidenciando limites na efetiva participação social na formulação e condução do ReurbFor. O sentimento de sobrecarga das lideranças também foi apontado, revelando a urgência de estratégias institucionais de apoio.

Há uma expectativa comum de que o ReurbFor represente não apenas o reconhecimento formal da posse, mas também a porta de entrada para políticas públicas mais amplas, como infraestrutura urbana, acesso a serviços essenciais e promoção da cidadania, embora não haja garantias institucionais nesse sentido. No entanto, os relatos demonstram que, sem um processo participativo efetivo, sem diálogo contínuo com a população e sem integração com outras políticas urbanas, o processo tende a se esvaziar de seu potencial transformador.

Já os pesquisadores do LEHAB contribuíram com análises críticas sobre a adequação dos instrumentos jurídicos utilizados, o desenho da política pública e os entraves à sua efetividade. Suas reflexões dialogam com a literatura acadêmica, que enfatiza a

importância da regularização como instrumento de justiça urbana, desde que articulada a políticas mais amplas de habitação, mobilidade e infraestrutura.

As gestoras da HABITAFOR demonstraram consciência dos desafios enfrentados pela política habitacional em Fortaleza, apontando a complexidade do arcabouço normativo e as limitações institucionais como barreiras à implementação do ReurbFor. Também destacaram o compromisso da secretaria em avançar na escuta ativa da população e na construção de soluções intersetoriais.

A análise dos dados permitiu responder à pergunta norteadora da pesquisa: “De que forma a regularização fundiária no Conjunto Palmeiras fortalece a segurança jurídica e incentiva a participação social dos moradores e líderes?” Ainda que os impactos concretos da regularização não possam ser plenamente mensurados nesta fase inicial, os achados indicam que o ReurbFor tem o potencial de fortalecer a segurança jurídica da posse e fomentar formas de participação, desde que haja garantias de escuta qualificada, mediação institucional e simplificação dos processos burocráticos.

O objetivo geral da pesquisa – avaliar o ReurbFor a partir da escuta de moradores, líderes comunitários, gestores e pesquisadores envolvidos com o programa – foi alcançado na medida em que permitiu sistematizar diferentes perspectivas sobre a posse regularizada, a permanência no território e o direito à moradia, desvelando tensões entre os marcos legais da política habitacional e as percepções e experiências dos interlocutores entrevistados. A escuta plural revelou a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de gestão e comunicação, bem como de fortalecimento dos vínculos entre Estado e território.

Um dos principais achados da pesquisa é a desconexão entre o conhecimento técnico dos gestores e pesquisadores e a realidade vivenciada pelos moradores. Essa lacuna gera desinformação, insegurança e baixa adesão ao programa. Superá-la exige um investimento contínuo em processos pedagógicos de diálogo, escuta e tradução dos termos técnicos em linguagem acessível.

Outro ponto de destaque é a centralidade da liderança comunitária como agente de mediação e mobilização. No entanto, sem apoio técnico e reconhecimento institucional, o esforço dessas lideranças pode se esgotar. É fundamental que o ReurbFor preveja formas estruturadas de suporte e formação continuada para lideranças locais.

Do ponto de vista institucional, os relatos das gestoras revelam um esforço de reestruturação interna da HABITAFOR para garantir a efetividade do programa. No entanto, também evidenciam a necessidade de revisão de procedimentos e maior articulação com

outras políticas públicas, como saneamento, transporte e educação, de modo a garantir que a regularização vá além do título e promova cidadania plena.

Os pesquisadores do LEHAB trouxeram contribuições valiosas ao apontar que o modelo de regularização fundiária adotado ainda reproduz lógicas cartoriais e pouco sensíveis às especificidades dos territórios populares. A crítica aponta para a importância de um modelo mais dialógico, intersetorial e territorializado, em consonância com o que prevê o Estatuto da Cidade e os marcos legais municipais.

A análise das entrevistas evidencia que a regularização fundiária, embora amparada por um arcabouço jurídico robusto, ainda encontra muitos desafios na sua efetivação enquanto instrumento de justiça social e territorial. As vozes ouvidas neste estudo — dos moradores, da liderança comunitária, dos pesquisadores e das gestoras públicas — apontam para um descompasso entre o que está previsto na lei e o que de fato é vivido nos territórios. Em termos normativos, os princípios da Política Habitacional de Interesse Social em Fortaleza (Lei Municipal nº 8.918/2004), da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), bem como a Lei Orgânica do Município, reconhecem a função social da propriedade, o direito à moradia digna e a importância da participação popular na gestão urbana. Contudo, a concretização desses princípios ainda esbarra em práticas burocráticas e em estruturas institucionais fragmentadas.

A ausência de escuta qualificada, a burocratização dos processos, a descontinuidade das políticas e a falta de articulação entre os diversos entes governamentais emergem como entraves recorrentes, que fragilizam a confiança da população nas instituições. Ainda assim, as entrevistas revelam sujeitos engajados, capazes de refletir criticamente sobre seus direitos e de propor caminhos alternativos para o fortalecimento da política habitacional em Fortaleza.

Esse cruzamento entre diferentes perspectivas permite afirmar que a regularização fundiária precisa ser pensada como processo e não apenas como produto, envolvendo planejamento urbano democrático, protagonismo comunitário, e compromisso estatal com a permanência digna das populações nos territórios historicamente negligenciados.

Diante disso, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise dos impactos do ReurbFor em sua fase de implementação, especialmente após a entrega dos primeiros títulos. Investigações de natureza longitudinal e comparativa com outros territórios podem contribuir para o aprimoramento da política. Ademais, estudos que abordem a perspectiva de grupos específicos, como mulheres, idosos e pessoas com deficiência, poderão

ampliar a compreensão sobre os efeitos da regularização fundiária em múltiplas dimensões da vida urbana.

Por fim, esta pesquisa avaliativa reforça a importância da escuta ativa como método de avaliação de políticas públicas. Ouvir os sujeitos diretamente envolvidos com a política – sejam moradores, lideranças, gestores ou pesquisadores – é uma prática que fortalece a democracia, aproxima o Estado dos territórios e contribui para uma gestão pública mais sensível, inclusiva e transformadora.

REFERÊNCIAS

- ALDIGUERI, Camila Rodrigues. **Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza**. 2017. 306 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- AMORIM, Philippe Macedo Garcia; BASSAN, Dilani Silveira. Reflexões sobre o déficit habitacional no Brasil: as políticas públicas de habitação e o acesso ao direito à moradia. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 7, p. e3862-e3862, 2024.
- ARRETCHE, Marta. **Participação social e política habitacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2015.
- BAENINGER, R. **População e espaço: migrações internas no Brasil**. São Paulo: UNICAMP/NEPO, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Participação, experiências, significado e rede de poderes em municípios cearenses. *In*: HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir (orgs). **Política, Governo e Participação Popular**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2012. Coleção Sociologia & Antropologia.
- BARROS, Angerlania da C.; Direito ou discurso? Reflexões sobre o “sonho” da casa própria no Brasil e em Fortaleza-CE (1930-1974). **Revista Eletrônica História em Reflexão**, v. 11, n. 21, p. 124-143, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BEZERRA, Roselane Gomes. Descentralização, participação e controle social: A concepção e a prática das Secretarias Executivas Regionais da cidade de Fortaleza. *In*: GRIN, Eduardo José LAMEIRÃO, Camila Romero; ABRUCIO, Fernando Luiz; ALVES, Mário Aquino (org.). **Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: as políticas, a política e a participação**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste C. C. dos Santos. 14. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- BONDUKI, N. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novos desafios. *In*: MARICATO, E. (org.). **As ideias e as políticas da reforma urbana no Brasil: experiências, avanços e perspectivas**. São Paulo: Pólis, 2014. p. 137–161.
- BONDUKI, Nabil. **Reconstruir a política urbana é tarefa urgente**. Le Monde Diplomatique Brasil, 01 fev. 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/reconstruir-a-politica-urbana-e-tarefa-urgente/>. Acesso em 10 jun. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da

União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5790-25-maio2006-542506-norma-pe.html>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 17 de julho de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BUJES, Raquel. **Regularização Fundiária e Políticas Públicas: desafios e perspectivas**. Porto Alegre: Editora Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

CRUZ, Newton Camargo da Silva; NASCIMENTO, Daniel Teotonio. A moeda social como alternativa econômica regional: um estudo sobre a moeda social de Palma. **Desenvolvimento Regional Em Debate**, v. 11, 114–131, 2021.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DRAIBE, Sônia. As Políticas Sociais e a Reforma do Estado: Tendências e Perspectivas. **Revista USP**, n. 28, p. 92-111, 1995.

DRAIBE, Sônia. Política social e combate à pobreza no Brasil: o papel do Estado no processo de democratização. In: DRAIBE, Sônia *et al.* **Políticas públicas e desigualdades sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. 1. ed. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FORTALEZA. **Lei nº 8.918, de 29 de dezembro de 2004**. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1979/text?> Acesso em: 7 dez. 2024.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022**. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/DOM_Public_Lei_Complementar_N334_2022_REG_FUNDIARIA.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

FORTALEZA. **Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura de Fortaleza e a Secretaria das Cidades**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2016.

FORTALEZA. HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. **Déficit Habitacional no Município de Fortaleza – Relatório Técnico 2023**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://habitafor.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2024.

FORTALEZA. HABITAFOR – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. **Canal Habitação – Regularização Fundiária**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional, 2023. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 14 out. 2024.

FORTALEZA. **PMF solicita ao Governo Federal regularização fundiária de cinco áreas**. Prefeitura Municipal de Fortaleza, 11 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/pmf-solicita-ao-governo-federal-regularizacao-fundia-ria-de-cinco-areas>. Acesso em: 14 jun. 2025.

FRANÇA, Francisco. **Economia solidária e desenvolvimento comunitário: o caso do Banco Palmas**. Fortaleza: Editora UFC, 2017.

GARCIA, Daniel Bruno. A contextualização teórica de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. **Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7. 2016.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing paradigms in qualitative research. *In*: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (orgs.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, p. 105-117, 1994.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate** (INCT/PPED), v. 4, p. 83-101, 2016.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Resultados Preliminares – Fortaleza**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2024.

IPEA. **Habitação de Interesse Social: desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2013.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2009. (Original de 1968).

LIMA, Raimundo Ferreira. **A política de assistência social em Fortaleza/CE: cenários no bairro Pirambu**. 2019. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Centro Universitário Fametro, Fortaleza, 2019. Disponível em:

https://repositorio.unifametro.edu.br/bitstream/123456789/868/1/RAIMUNDO%20FERREIRA%20LIMA_TCC.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

MARICATO, E. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, E. **Políticas habitacionais e a gestão democrática das cidades**. São Paulo: Contexto, 2017.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. 14ª ed. São Paulo-Rio de Janeiro. 2010.

PEQUENO, R.; LOUREIRO, J. B.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; MATTOS, F. C. Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza. *In*: SILVA, M. N. da; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 295 - 338.

OLIVEIRA, J. F. **Desafios e Perspectivas da Política Habitacional Brasileira**. Brasília: IPEA, 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Nações Unidas, 2015.

PAIVA, L. F. S., MORAES, S. S. de., PINHEIRO, V. Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil. 2024. **Cadernos Metrôpole**, 26(61), e6164807. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6164807-pt>. Acesso em 19 out 2024.

PAULINO, Antonio George Lopes. Entre o diálogo e a resistência: O movimento social de bairro no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza (CE). **Caderno C R H**, Salvador, v. 32, n. 87, p. 659-677, set./dez. 2019.

PINTO, Mariana. Políticas públicas habitacionais no Brasil: desafios de implementação e sustentabilidade. **Cadernos de Gestão Pública**, v. 10, n. 1, p. 87-104, 2021.

RABELO, Cristiano Rodrigues. **Memórias de Nossas Lutas: narrativas do Conjunto Palmeiras em Fortaleza, Ceará (1974 a 2014)**. Fortaleza: SEDUC, 2017.

RIBEIRO, T. F.. **Financeirização: a ameaça do modelo fundiário brasileiro para os mais pobres**. Le Monde Diplomatique Brasil. 1 jun.2022. Recuperado de <https://diplomatique.org.br/financeirizacao-a-ameaca-do-modelo-fundiario-brasileiro-para-os-mais-pobres/>. Acesso em 10 jun. 2025.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: Métodos e técnicas**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.

RODRIGUES, Lea C. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas: entre educação e gestão escolar**. Maceió: EDFAL, 2011.

ROLNIK, Raquel. Desafios para a implementação do direito à moradia no Brasil. In: **Quintas urbanas: cidades e possibilidades**. Rio Grande: FURG, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel. **A política habitacional brasileira: avanços e retrocessos**. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2022.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução** [recurso eletrônico] / r. — Dados eletrônicos. — Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SANTOS, Milton. **A cidade como o lugar da prática social**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito à moradia e regularização fundiária: desafios e propostas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SCHWANDT, Thomas A. Evaluation as practical hermeneutics. **Evaluation and the health professions**, v. 20, n. 4, p. 435-448, 1997. DOI: 10.1177/016327879702000406.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENGES. Avaliação da regularização fundiária no Conjunto Palmeiras: desafios e perspectivas. In: **Anais do V SENGES – V Simpósio Nacional de Engenharia e Sustentabilidade**, v. 1, 2021. Disponível em: https://territorioidasideias.com/senges/final/anais%20vsenges/cc%20pdf/2_CC.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

SILVA, Erberson Rodrigues da. **Qual a cidade que queremos?: a participação popular na elaboração do Plano Fortaleza 2040**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará (UFC), Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2018. 125 f.

SILVA, Ivan. **Políticas públicas sociais: fundamentos e desafios no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, M. L. Regularização fundiária urbana no Brasil: limites, desafios e perspectivas. **Revista de Direito Urbanístico**, v. 2, n. 3, p. 67–82, 2020.

SILVA, M. O. da S. e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora,

2013, p. 19-108.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2000.

TORRES, Alexandre B. **Deslocados internos em Fortaleza**: avaliação do Programa de Proteção Provisória (Decreto Estadual nº 33.506/2020). 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas)—Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

VILLAÇA, Flávio. **O que é planejamento urbano**. 2. ed. São Paulo: Editora Fapesp, 2012.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado pela pesquisadora Francisca Analice Araújo Barbosa como participante da pesquisa intitulada “QUANDO O TÍTULO NÃO BASTA: AVALIAÇÃO DO REURBFOR NO CONJUNTO PALMEIRAS E OS LIMITES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM FORTALEZA-CE”. A pesquisa tem como intuito central avaliar o Programa de Regularização Fundiária Urbana de Fortaleza (ReurbFor) no bairro Conjunto Palmeiras, em sua fase inicial, com foco nas tensões entre os marcos legais da política habitacional e as percepções dos diferentes atores sociais sobre a permanência no território e o direito à moradia.

A participação é voluntária, dessa forma, você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

Sua participação se dará por meio de entrevista direcionada pela pesquisadora. Se depois de consentir em sua participação, você desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem qualquer prejuízo. Não haverá por parte do entrevistado qualquer despesa, e não haverá qualquer remuneração pela participação da pesquisa. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, e sua identidade não será divulgada em qualquer hipótese, guardada em sigilo e serão do conhecimento do responsável pela pesquisa.

A qualquer momento você poderá ter acesso às informações referentes à pesquisa, pelos contatos abaixo dispostos:

Nome: Francisca Analice Araújo Barbosa
Instituição: Universidade Federal do Ceará
Endereço: Av. Mister Hull, 2977 - Bloco 873 - Campus do Pici, Fortaleza - CE, CEP 60.356-001.
Telefones para contato: +55 (85)XXXX-XXXX.

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8346/44. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, ____ anos, RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
----------------------------------	------	------------

Nome da pesquisadora principal	Data	Assinatura
--------------------------------	------	------------

Nome do Responsável legal/testemunha (se aplicável)	Data	Assinatura
--	------	------------

Nome do profissional que aplicou o TCLE	Data	Assinatura
--	------	------------

APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA - LIDERANÇA SOCIAL

A - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 Idade atual:

- () Até 19 anos () 25 – 29 anos () 35 – 39 anos () 45 – 49 anos
 () 20 – 24 anos () 30 – 34 anos () 40 – 44 anos () Acima de 50 anos

2 Gênero:

- () Feminino () Masculino () Não binário () Prefiro não responder

3 Experiência Profissional e Contexto

- Qual o nome do movimento social no qual você atua?

- Há quanto tempo você atua neste movimento social?

- () Menos de 1 ano () de 1 – 5 anos () de 6 – 10 anos () Acima de 10 anos

B – QUESTÕES SOBRE OS OBJETIVOS DA PESQUISA

1. Quais são as maiores transformações que você testemunhou na comunidade ao longo do tempo?
2. Como você descreveria o papel e a importância do trabalho dos líderes comunitários na organização e fortalecimento da comunidade do Conjunto Palmeiras?
3. O que você sabe sobre a Política Municipal de Habitação de Interesse Social? Como você vê a relação dessa política com a realidade do Conjunto Palmeiras?
4. Na sua opinião, qual foi o impacto da regularização fundiária na comunidade? Você considera esse impacto positivo, negativo ou neutro? Por favor, explique.
5. Você teve alguma participação direta ou indireta no processo de regularização fundiária? Se sim, como foi essa experiência e quais atividades você desempenhou?
6. Você acredita que a regularização fundiária influencia o sentimento de pertencimento dos moradores? Em que aspectos isso se manifesta?
7. Na sua opinião, a regularização da posse do imóvel deixa o morador mais seguro em relação à sua moradia? Por quê?
8. Quais avanços e desafios você destacaria em relação à política de habitação para a comunidade do Conjunto Palmeiras?
9. Como é o envolvimento da comunidade nas discussões sobre melhorias no Conjunto Palmeiras? Os moradores se sentem ouvidos?

10. Você acredita que o poder público tem incentivado e facilitado a participação dos moradores nas decisões sobre políticas habitacionais? Como isso poderia ser aprimorado?

APÊNDICE C – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA - MORADORES

A - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 Idade atual:

- ☐ Até 19 anos ☐ 20 – 24 anos ☐ 25 – 29 anos ☐ 30 – 34 anos ☐ 35 – 39 anos ☐ 40 – 44 anos ☐ 45 – 49 anos ☐ Acima de 50 anos

2 Gênero:

- ☐ Feminino ☐ Masculino ☐ Não binário ☐ Prefiro não responder

3 Estado Civil:

- ☐ Solteiro(a) ☐ Casado(a) / União Estável ☐ Divorciado(a) ☐ Viúvo(a)

4 Tempo de Residência no Bairro:

- ☐ Menos de 1 ano ☐ 1 – 5 anos ☐ 6 – 10 anos
☐ 11 – 20 anos ☐ Acima de 20 anos

5 Condição da Posse do Imóvel:

- ☐ Imóvel próprio com posse regularizada ☐ Imóvel próprio em processo de regularização
☐ Imóvel alugado ☐ Imóvel cedido ☐ Ocupação irregular

6 Nível de Escolaridade:

- ☐ Analfabeto(a) ☐ Ensino Fundamental Incompleto ☐ Ensino Fundamental Completo
☐ Ensino Médio Incompleto ☐ Ensino Médio Completo ☐ Ensino Superior Incompleto
☐ Ensino Superior Completo

7 Faixa de Renda Mensal Familiar:

- ☐ Até 1 salário mínimo ☐ De 1 a 3 salários mínimos
☐ De 3 a 5 salários mínimos ☐ Acima de 5 salários mínimos

8 Participação em Associações Comunitárias:

- ☐ Participa ativamente ☐ Participa ocasionalmente
☐ Não participa ☐ Não conhece as associações comunitárias

B – QUESTÕES SOBRE OS OBJETIVOS DA PESQUISA

1. Você gosta de morar no Conjunto Palmeiras?
2. Quais foram as principais mudanças que você percebeu na comunidade ao longo dos anos?
3. Você conhece o Programa de Regularização Fundiária no Conjunto Palmeiras? Se sim, como você tomou conhecimento do programa? Acha que ele tem atendido às necessidades dos moradores do Conjunto Palmeiras? Por quê?

4. Você possui documentos que comprovem a posse ou propriedade de sua moradia? Se sim, como foi o processo de aquisição ou regularização? Houve desafios? Se não, por quê?
5. Na sua opinião, a HABITAFOR ou outras autoridades têm ajudado a resolver questões de regularização da posse da casa? Como você acha que o programa poderia ser melhorado?
6. Para você, o que significa ter seu imóvel regularizado? Isso muda a forma como você se sente em relação ao bairro?
7. Você sente que a posse regularizada o deixa mais seguro em relação à sua moradia? Por quê?
8. Você acha que a regularização da posse do imóvel influencia o seu sentimento de pertencimento ao bairro? Se sim, como?
9. Sente que os moradores têm oportunidades para expressar suas necessidades e opiniões sobre as políticas de habitação e infraestrutura do bairro?
10. A infraestrutura básica (como fornecimento de água, esgoto, energia e pavimentação) é adequada no Conjunto Palmeiras? Há alguma necessidade urgente?
11. Os serviços públicos, como escolas, postos de saúde e transporte, são facilmente acessíveis para você e sua família?

APÊNDICE D – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA - GESTORES

A - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 Idade atual:

- () 20 – 24 anos () 25 – 29 anos () 35 – 39 anos
 () 30 – 34 anos () 40 – 44 anos () 45 – 49 anos () Acima de 50 anos

2 Tempo de atuação na HABITAFOR:

- () Menos de 1 ano () 1 – 5 anos () 6 – 10 anos
 () 11 – 20 anos () Acima de 20 anos

3 Cargo/função:

B – QUESTÕES SOBRE OS OBJETIVOS DA PESQUISA

- 1.O que você acha do programa de regularização fundiária em Fortaleza?
- 2.Quais são os principais desafios enfrentados pelo órgão na efetivação da regularização fundiária no Conjunto Palmeiras?
- 3.Que indicadores são utilizados para medir o sucesso da regularização fundiária no bairro, especialmente no aspecto social e identitário?
- 4.Como a participação da comunidade tem sido considerada na formulação e implementação das políticas de regularização fundiária?
- 5.Como o órgão avalia o papel das organizações comunitárias no acesso ao ReurbFor pelos moradores do Conjunto Palmeiras?
- 6.Há algum estudo ou monitoramento sobre a regularização na permanência dos moradores no território, evitando processos de gentrificação?
- 7.A regularização fundiária no Conjunto Palmeiras tem sido acompanhada de outras políticas públicas complementares, como infraestrutura e acesso a serviços?
- 8.Existe uma previsão para a conclusão do processo de regularização fundiária no Conjunto Palmeiras? Quais são os próximos passos?
9. Quais aprendizados a HABITAFOR obteve a partir da experiência no Conjunto Palmeiras que poderiam ser aplicados a outros territórios em Fortaleza? E o contrário?

APÊNDICE E – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
ROTEIRO DE ENTREVISTA - GRUPO DE PESQUISA UFC

A - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 Idade atual:

- ☐ Até 19 anos ☐ 25 – 29 anos ☐ 35 – 39 anos ☐ 45 – 49 anos
☐ 20 – 24 anos ☐ 30 – 34 anos ☐ 40 – 44 anos ☐ Acima de 50 anos

2 Gênero:

- ☐ Feminino ☐ Masculino ☐ Não binário ☐ Prefiro não responder

3 Tempo de atuação nesse Grupo de Pesquisa:

- ☐ Menos de 1 ano ☐ 1 – 5 anos ☐ 6 – 10 anos ☐ 11 – 20 anos

4 Qual seu papel nesse Grupo de Pesquisa:

B – QUESTÕES SOBRE OS OBJETIVOS DA PESQUISA

1. Como se dá a atuação desse grupo de pesquisa com o Programa de Regularização Fundiária de Fortaleza?
2. Quais metodologias de pesquisa têm sido mais eficazes na avaliação da regularização fundiária em comunidades como o Conjunto Palmeiras?
3. Como os instrumentos de planejamento urbano podem ser melhor utilizados para garantir que a regularização fundiária contribua para planejamento urbano inclusivo e a segurança jurídica?
4. Há estudos ou experiências de outros territórios que possam servir como referência para a análise do Conjunto Palmeiras?
5. Quais desafios institucionais e políticos mais dificultam a efetivação da regularização fundiária como política pública no Conjunto Palmeiras?
6. Como a participação social pode ser fortalecida nos processos de regularização fundiária para evitar deslocamento ou descaracterização das comunidades?
7. De que forma as políticas de regularização fundiária podem ser aprimoradas para garantir a permanência dos moradores?
8. Como os pesquisadores do laboratório enxergam o futuro da regularização fundiária em Fortaleza, considerando o atual contexto político e econômico?

**ANEXO A – LEI Nº 8.918, de 29.12.2004 (POLÍTICA HABITACIONAL DE
INTERESSE SOCIAL DE FORTALEZA)**



Câmara Municipal de Fortaleza

Lei Ordinária nº 8.918, de 29 de dezembro de 2004

**Dispõe sobre a Política Habitacional de
Interesse Social, do Município de Fortaleza,
e dá outras providências.**

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU
SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**CAPÍTULO I
DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º. Esta Lei estabelece os princípios, diretrizes e normas da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), do Município de Fortaleza.

Art. 2º. O objetivo da Política Habitacional de Interesse Social é assegurar condições dignas de moradia à população de Fortaleza, dotada de infra-estrutura básica, com garantias de durabilidade e estabilidade da estrutura física, com condições adequadas de conforto ambiental e disponibilidade de uso dos serviços públicos.

Art. 3º. A Política Habitacional de Interesse Social, na execução da política urbana de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e o art. 2º, inciso XIV, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e no Título V, Capítulo I da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, fundamenta-se nas seguintes diretrizes gerais:

- I – organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e transformando a cultura de exclusão territorial do Município de Fortaleza;
- II – garantia do direito à cidade sustentável, entendida como o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos voltados para a política ambiental;

- III – planejamento do desenvolvimento do Município de Fortaleza e da distribuição espacial de sua população, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- IV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- V – garantias de permanência, privacidade e espaço adequado para o pleno desenvolvimento dos seus moradores e de resguardo das condições ambientais do lugar da moradia;
- VI – promover, inclusive através de convênios com a iniciativa privada, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, infra-estrutura de água, de esgoto e de saneamento básico;
- VII – ordenação e controle do uso do solo urbano, de forma a evitar a utilização inadequada ou retenção especulativa dos imóveis urbanos e a deterioração das áreas urbanizadas, dentre outros;
- VIII – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- IX – cumprimento da função social e socioambiental da propriedade urbana.

CAPÍTULO II

DAS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA HABITACIONAL

Art. 4º. A Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza é formada por 4 (quatro) estratégias básicas que contêm os seguintes princípios:

- I – garantia de oferta de habitações, visando suprir a demanda reprimida e reduzir o déficit habitacional;
- II – garantia de moradia digna, assegurando condições de infra-estrutura e acesso aos serviços públicos;
- III – intervenção em moradias precárias propiciando melhorias construtivas;
- IV – garantia de estabilidade e de permanência na moradia, de forma segura e socialmente incluída.

Art. 5º. As estratégias da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza compreenderão a busca das seguintes metas:

I – Estratégia Nossa Morada:

- a) atender à demanda reprimida, através da construção, no regime de mutirão e através de contratação de empreitada, reduzindo o déficit acumulado e demanda demográfica;
- b) garantir condições para a produção de moradias adequadas, através do apoio técnico e da distribuição de kits sanitários, criando condições para que as novas moradias a serem produzidas estejam em sintonia com as novas exigências da função habitacional, possibilitando um trabalho mais personalizado e atendendo às variações impostas pelo mercado;
- c) reduzir o déficit habitacional acumulado, incentivando empresas a produzirem mais moradias, reduzindo a exclusividade dos Poderes públicos na produção de habitações de interesse social;

II – Estratégia Morar Melhor:

- a) dotar as habitações de interesse social de infra-estrutura básica, através da implantação de sistemas de esgotamento sanitário, abastecimento d'água, ligações domiciliares, pavimentação, drenagem e unidade sanitária, de modo a contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade, com sensíveis repercussões na saúde da população;
- b) reduzir o adensamento domiciliar, através de soluções de construção de, pelo menos, 1 (um) compartimento a mais na moradia;
- c) propiciar condições de conforto ambiental, através de melhorias habitacionais que resguardecem os moradores das intempéries e das adversidades das condições ambientais;
- d) garantir a segurança da moradia, através da estabilidade estrutural das condições de instalação elétricas, hidráulicas, sanitárias e da função de abrigo da moradia;

III – Estratégia Qualidade de Vida:

- a) permitir o acesso aos serviços sociais e ao transporte coletivo, através da racionalização do uso dos serviços públicos;
- b) proporcionar facilidades de interligações entre espaços urbanos, facilitando o acesso às zonas de emprego e trabalho, e em caso de aglomerações consolidadas, que sejam reservadas áreas próximas para o desenvolvimento de atividades econômicas;
- c) manter meio ambiente saudável, através de fomento a programas e projetos de recuperação e preservação de recursos naturais e inibir a reincidência das situações problemáticas;
- d) integrar os assentamentos precários à cidade formal, através de intervenções coibindo a formação de guetos, áreas segregadas ou extensão de periferias;

IV – Estratégia Viver Tranquilo:

- a) promover a regularização fundiária em assentamentos precários, através da regularização fundiária, urbanística e edilícia;
- b) assegurar a permanência na moradia mediante programas e projetos de locação social e do incentivo à produção de moradias para locação, através de instrumentos de gestão do solo urbano.

CAPÍTULO III

DAS NORMAS DE AÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Art. 6º. Nos programas de regularização fundiária e loteamentos realizados em áreas públicas do Município, o título de domínio ou de concessão real de uso para fins de moradia será conferido ao homem e à mulher, independentemente do estado civil.

Art. 7º. Nas ações coletivas e individuais de usucapião urbano, com fins de regularização fundiária, o Município de Fortaleza propiciará aos pretendentes formas de apoio técnico e jurídico necessário.

Art. 8º. Nos programas habitacionais da casa própria, a lei reservará percentual da oferta de moradia para pessoas portadoras de deficiência e para os idosos, comprovadamente carentes, assegurado o direito preferencial de escolha.

Art. 9º. A Política Habitacional de Interesse Social utilizará os instrumentos institucionais, econômicos, jurídicos e políticos, tributários, financeiros e ambientais contidos na Legislação Federal, Estadual e Municipal, sem prejuízo das normas pertinentes à execução de cada intervenção.

Art. 10. O Município de Fortaleza, através de seus órgãos gestores da PHIS, deverá constituir, em articulação com a União e o Estado do Ceará, um sistema integrado de cadastro de demandas e beneficiários capaz de refletir a real situação de habitação social no âmbito do Município de Fortaleza, com vistas a resguardar o atendimento aos princípios e metas desta Lei.

Parágrafo único Considera-se habitação de interesse social, as iniciativas de construção de habitação, melhoria habitacional, regularização fundiária, urbanística e edilícia e oferta de infra-estrutura básica dirigidas ao público compreendido na faixa de renda entre zero e 3 (três) salários mínimos vigentes no território municipal.

Art. 11. A alienação, a concessão de uso especial ou a autorização de uso fica revogada de pleno direito, se for dada destinação diversa da prevista nesta Lei.

SEÇÃO I

DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Art. 12. Aquele que possuir, como sua, área de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), situada em imóvel público, por 5 (cinco) anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação à referida área, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário, mais de 1 (uma) vez;

§ 2º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 13. Nas áreas urbanas com mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), situadas em imóvel público municipal, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, a concessão especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 14. No caso de ocupação de terrenos descritos no art. 24, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 12 e 13 desta Lei em outro local.

Art. 15. O título de concessão de uso especial para fins de moradia será concedido via administrativa, mediante processo administrativo perante o órgão competente da Administração Pública Municipal, servindo a decisão ali proferida como título para fins de registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis da respectiva jurisdição.

Art. 16. O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

§ 1º No caso de transmissão da concessão especial de uso para fins de moradia por ato inter vivos, é obrigatória a intervenção da Administração Pública Municipal, que analisará se o sucessor atende todos os requisitos exigidos em lei, cuja transmissão somente produzirá seus efeitos após decisão final proferida pelo órgão público competente.

§ 2º Não sendo preenchidos os requisitos legais, conforme previsto no § 1º deste artigo, é facultada à administração pública a concessão de prazo de 30 (trinta) dias ao interessado, prorrogáveis, a critério da autoridade competente, por igual período, para que sejam supridas as falhas apontadas no processo administrativo respectivo.

Art. 17. O direito à concessão especial de uso para fins de moradia extingue-se, retornando o imóvel ao domínio público, no caso de:

- I – dar o concessionário ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família;
- II – no caso de transferência inter vivos, o não preenchimento pelo interessado dos requisitos legais à concessão de uso especial para fins de moradia.

SEÇÃO II

DA AQUISIÇÃO DO DOMÍNIO

Art. 18. Havendo interesse público devidamente justificado, o Chefe do Poder Executivo, uma vez esgotadas as possibilidades de outorgar a concessão do direito real de uso para fins de moradia, nos termos da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, poderá alienar áreas de terreno de propriedade do Município, declaradas como de interesse social, para fins de habitação popular.

§ 1º Os terrenos a serem alienados serão submetidos à avaliação administrativa, que deverá ser processada com base em critérios técnicos devidamente justificados, tendo como parâmetro básico o valor do terreno considerado para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

§ 2º Nas alienações a que se refere este artigo, uma vez apurado o preço do imóvel, fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a conceder descontos, observados os seguintes critérios:

- I – 50% (cinquenta por cento), quando se tratar de área ocupada há mais de 20 (vinte) anos;
- II – 30% (trinta por cento), quando se tratar de área ocupada há mais de 10 (dez) anos;
- III – 10% (dez por cento), quando se tratar de área ocupada há mais de 5 (cinco) anos.

§ 3º O tempo de ocupação de que trata o § 2º deste artigo será apurado a partir do ano de surgimento da ocupação.

§ 4º O valor a ser pago poderá ser efetivado em até 48 (quarenta e oito) parcelas;

§ 5º O valor máximo da prestação mensal, mencionado no § 4º deste artigo, deverá observar o limite máximo de 30% (trinta por cento) de comprometimento da renda familiar;

§ 6º No caso de pagamento à vista, será concedido um desconto adicional de 20% (vinte por cento) sobre o valor líquido, apurado mediante os critérios fixados no § 1º deste artigo.

Art. 19. Aplica-se à presente seção, no que couber, as disposições constantes dos arts. 12 a 17.

SEÇÃO III

DA CLASSIFICAÇÃO DOS TERRENOS

Art. 20. Serão consideradas como de uso misto as áreas de terreno integrantes de Programa Habitacional de Interesse Social (PHIS), quando preenchidos os seguintes requisitos:

I – desempenho, concomitantemente à moradia, de atividade econômica pelo próprio morador;

II – utilização de até, no máximo, 50% (cinquenta por cento) da área do terreno para fins de exploração de atividade econômica.

§ 1º Quando mais de 50% (cinquenta por cento) da área do terreno forem ocupados para fins de moradia, a utilização será considerada como finalidade habitacional.

§ 2º Ultrapassado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento), previsto no inciso II deste artigo, perde o terreno a característica de uso misto, ficando o possuidor impossibilitado de ser beneficiado pela presente Lei.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. O Município de Fortaleza, em parceria com as associações e entidades da sociedade civil da área de habitação popular, se articulará para coibir e desestimular a invasão de terras públicas e privadas.

Parágrafo único As comunidades que se utilizarem desse expediente de invasão de terras perderão o direito de preferência em programas e projetos desenvolvidos pelo Poder Público Municipal.

Art. 22. Os beneficiários que agirem em discordância com os objetivos dos programas e projetos a que estiverem vinculados ficam sujeitos às sanções civis, penais e administrativas.

Parágrafo único Em todos os casos é garantido aos beneficiários apontados em irregularidades ou desvio de finalidade o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Art. 23. Não serão beneficiados por esta Lei o cidadão ou a comunidade que sejam proprietários de imóvel ou que já sejam assistidos por programa habitacional municipal, estadual ou federal.

Art. 24. Ficam excluídos da abrangência desta Lei, não podendo, pois, ser objeto de quaisquer benefícios aqui previstos, os terrenos situados em área de risco, de proteção ambiental, nem aqueles que se constituem de logradouros públicos, tais como ruas, praças e os demais.

Art. 25. Fica criado o Fundo Municipal de Habitação, vinculado à Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR).

Art. 26. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, contado a partir de sua publicação.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura Municipal de Fortaleza em 29 de Dezembro de 2004.

JURACI VIEIRA DE MAGALHÃES
PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA