

## **Política pública de regularização fundiária: análise da sua implantação no Conjunto Palmeiras, Fortaleza**

### **Public policy for land regularization: analysis of its implementation in Conjunto Palmeiras, Fortaleza**

**Mayara de Andrade Santos Travassos Brígido**

Mestre em Direito Constitucional

Instituição: Universidade Federal do Ceará

E-mail: mayara\_andrade7@yahoo.com.br

#### **RESUMO**

Considerando a importância atual do direito à moradia, o qual se consubstancia na Constituição Federal como um direito fundamental, agregando o rol de direitos sociais, faz-se mister entender como se dá o seu respectivo exercício, que, no presente trabalho, mencionou-se através da implantação de políticas públicas de regularização fundiária. Para tanto, foi utilizada a experiência do Conjunto Palmeiras na cidade de Fortaleza-Ce, o qual iniciou o processo de regularização no ano de 2015. Desse modo, a pesquisa é bibliográfica de natureza exploratória, pois se procurou elucidar a problemática apresentada mediante o estudo de autores diversos e, outrossim, a partir da concretização da implantação dessa política pública de forma local, em que, nessa oportunidade, a pesquisa ocorreu através do Edital confeccionado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza disponível no seu endereço eletrônico. Conclui-se, desta feita, que o conhecimento do exercício e da forma de implantação dessa política pública é de extrema relevância, vez que contribui para que os cidadãos possam entender e exigir do Poder Público a efetividade do direito fundamental à moradia, o qual, pela sua relevância, apresenta-se ligado à Dignidade da Pessoa Humana.

#### **PALAVRAS CHAVE**

direito à moradia, regularização fundiária, concretização de direito fundamental.

#### **ABSTRACT**

Considering the current importance of the right to housing, which is enshrined in the Federal Constitution as a fundamental right, adding the role of social rights, it is necessary to understand how its respective exercise, which, in the present work, was mentioned through the implementation of public policies of land regularization. For that, the experience of the Palmeiras Ensemble in the city of Fortaleza-Ce was used, which initiated the regularization process in 2015. Thus, the research is bibliographic of exploratory nature, since it was searched to elucidate the problem presented through the study of several authors and, also, from the implementation of the implementation of this public policy locally, in which, at that time, the research occurred through the Edict made by the Municipality of Fortaleza available at its electronic address. It is concluded that the knowledge of the exercise and the way of implementing this public policy is extremely

relevant, since it contributes to citizens' understanding and demand of the effectiveness of the fundamental right to housing, which, By its relevance, is linked to the Dignity of the Human Person.

**Keywords:** right to housing, land regularization, realization of fundamental right.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do momento em que o direito à moradia foi inserido na Constituição Federal de 1988 como sendo um direito fundamental, nota-se a preocupação do legislador com uma gravosa situação fática, qual seja o déficit habitacional crescente no país decorrente das desigualdades sociais e históricas existentes na sociedade. Porém, não bastaria somente a inclusão desse direito no rol de direitos sociais, mas também tornar-se-ia imprescindível a criação e a aplicação de políticas públicas para efetivá-lo. Diante disso, a escolha metodológica realizada no presente artigo se deu em relação ao instrumento de regularização fundiária, vez que sua introdução frutífera vem ocorrendo em várias cidades brasileiras, dentre elas a de Fortaleza, Estado do Ceará.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar a política pública da regularização fundiária como exercício do direito fundamental à moradia. Por sua vez, os objetivos específicos são: examinar o direito de propriedade e o processo de ocupação do solo no Brasil, pois somente assim é possível entender o motivo pelo qual o direito à moradia passou a ser um direito fundamental, precisando, pois, de uma política pública que auxiliasse na sua respectiva concretização, sendo estudado, ademais, uma aplicação prática da teoria aqui comentada, verificada a partir da análise da regularização fundiária promovida pela Prefeitura Municipal de Fortaleza no Conjunto Palmeiras.

No que tange aos aspectos metodológicos, as hipóteses são investigadas com o uso de pesquisa bibliográfica, por meio da análise da literatura já publicada em forma de livros, artigos e, precipuamente, de pontos do Edital formulado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza na realização da licitação para fins de regularização fundiária na área do Conjunto Palmeiras. Aplica-se, igualmente, pesquisa documental por meio de normas, como as Constituições Brasileiras e outros diplomas legais relacionados ao tema em foco.

Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, tendo por finalidade precípua a ampliação dos conhecimentos e buscando avaliar a realidade do tema no âmbito do ordenamento jurídico. Finalmente, quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva e exploratória, uma vez que se procura descrever, analisar, explicar, elucidar a problemática apresentada, diligenciando pelo aprimoramento das ideias por meio de informações acerca do tema ora em análise.

Para esclarecer de maneira mais explícita as diretrizes doutrinárias e jurisprudenciais que respaldam essa pesquisa, este artigo encontra-se organizado da seguinte maneira.

No primeiro tópico, faz-se uma abordagem sobre o direito de propriedade e a construção de sua relação com o direito à moradia, além do processo histórico de ocupação do solo no Brasil, para que o leitor entenda, de forma cristalina, o contexto de déficit habitacional e a necessidade premente de criação e desenvolvimento de políticas públicas de efetivação do direito fundamental à moradia. No segundo, é analisada de forma específica a regularização fundiária na perspectiva de sua regulamentação, dentre outros aspectos.

Por fim, o arremate do presente artigo dar-se-á a partir da perspectiva da implantação da regularização fundiária na Comunidade Palmeiras na cidade de Fortaleza, Ceará, oportunidade em que se estudará a informação do resultado da introdução dessa ação afirmativa.

## **2 O DIREITO DE PROPRIEDADE E O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO SOLO NO BRASIL**

O direito à moradia possui uma peculiar relação com o direito de propriedade, de tal sorte que para entender o motivo pelo qual a Constituição Federal preconizou como direito fundamental aquele, faz-se imprescindível a realização de uma análise histórica, ainda que breve, acerca da ocupação do solo no Brasil e o desenvolvimento do conceito de propriedade.

Nesse diapasão, desde o período colonial, em face do reflexo da utilização maciça da mão de obra escrava aliada à cultura latifundiária monocultora, observa-se que sempre

houve concentração de terras nas mãos de poucos, o que, por conseguinte, acabou gerando uma gravosa desigualdade social que, por óbvio, refletiu na habitação das pessoas.

Já no período imperial, tem-se que a doutrina e a própria Constituição de 1824 traziam à baila uma ideia de propriedade baseada, tão somente, no aspecto individual, sem nenhuma menção a sua respectiva função social, tendo a situação se agravado ainda mais a partir da aprovação da Lei nº 601/1850, conhecida como Lei das Terras.

Diz-se isso, vez que esse diploma legal aduzia em seu art. 1º que a única maneira de conquista da propriedade era através da compra e da venda, ou seja, houve um processo de desautorização de outras formas de aquisição, como, por exemplo, a posse e, até mesmo, a ocupação.

Logo em seguida, no ano de 1888, a partir da libertação dos escravos, estes passaram a não mais se concentrar nos campos, migrando para as cidades em busca de oportunidades de sobrevivência. E, diante da omissão Estatal em face desse processo, a ocupação dessas pessoas aconteceu de maneira desordenada, o que demonstra que houve uma discrepância entre o crescimento da população urbana e o acesso à moradia, ainda reflexo do modelo individual de propriedade privada.

Outro fator determinante acerca desse contexto diz respeito as intensas ondas migratórias não escrava ocorrida no Brasil, as quais, em sua grande maioria, deu-se a partir dos ciclos econômicos, tais como as eras da cana-de-açúcar, do ouro, da borracha e do café. Com o fim desse último e o início do processo de industrialização, houve, já no século XX, uma agudizada migração do campo para as cidades, as quais sem estrutura acabaram por ser palco de ocupações totalmente desordenadas e irregulares.

Corroborando ao alegado, menciona Pioli e Rossin (2005):

A origem das causas que levam à ocupação irregular por população de baixa renda é econômica: em um país que concentra renda, com corrente migratória rural para o território urbano (baseada na miragem de emprego, melhores condições de vida, acesso à educação e serviços de saúde, dentre outros privilégios da vida nas cidades), a forma de garantir moradia acaba sendo a ocupação irregular, individualmente ou em grupos organizados. As áreas são ocupadas de forma precária, e nelas pululam autoconstruções ocupando morros, córregos, áreas de mananciais; palafitas são erguidas por sobre fétidos cursos d'água, e em áreas de risco; outras maneiras de ocupação irregular estão difundidas e disfarçadas no tecido urbano, como os cortiços. A população a ocupar essas áreas tem contingentes com alguma renda, ou mesmo assalariados, mas ainda à margem do mercado urbano formal. Com expressivo contingente de população urbana habitando áreas irregulares, desprovidas de

infra-estrutura e equipamentos urbanos, restou ao legislador impor a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda como diretriz da lei da política urbana.

Nesse contexto, com a edição da Constituição de 1934, a qual trouxe vários direitos sociais em seu bojo, inaugura-se o início de uma nova conceituação do direito à propriedade, capitaneado por uma visão mais social do direito.

Nessa linha, progrediram as Constituições de 1937 e 1946. Já na do ano de 1967, tem-se que houve a fixação da propriedade sob dois aspectos precípuos, quais sejam o social e o individual. Contudo, essa visão foi de extrema importância a partir da regulamentação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, cujo mesmo contribuiu para o desenvolvimento da propriedade na perspectiva da função social, notadamente em seu art. 2º.

Outro diploma legal desse período concebido já na perspectiva da função social da propriedade para fins de friccionar o acesso à moradia, foi à Lei nº 4.380/64, a qual instituiu o Sistema Financeiro de Habitação, que, na prática, acabou não minimizando o déficit habitacional do país para as camadas sociais menos abastadas, vez que essas, por ocasião de seus financiamentos, não conseguiam demonstrar que sua renda era capaz de pagar a dívida. É o que aduz Sheila Hoz e Tatiana Vilela (2008):

Foi nesta época que surgiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituído pela Lei 4.380/64, que objetivava a dinamização da política de captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Para atender a demanda, o SFH foi dividido em dois ramos: um, direcionado às classes média e alta, gerido por agentes privados ligados à construção civil, e o outro, voltado para a classe de baixa renda, que era operado por agências estatais, por meio de Companhias Estaduais e Municipais de Habitação. Porém, igual para os dois sistemas foi o autofinanciamento, sendo necessário, portanto, que o adquirente provasse sua capacidade de pagamento. Esta forma de financiamento acabou por prejudicar as populações com baixa renda, já que não conseguiam provar que seus ganhos suportariam o pagamento da dívida. Para, além disso, tinha como política a remoção das ocupações ilegais para as habitações sociais. No contexto econômico pelo qual passava o Brasil, nos anos 80 e 90, com crises econômicas, arrocho salarial e perda do poder aquisitivo, as prestações da relação contratual muitas vezes foram corrigidas em desacordo com o aumento salarial, o que gerou uma inadimplência acentuada. O resultado é o que SFH beneficiou muito mais as classes com renda mais elevada (acima de 8 salários mínimos), do que aquelas de baixa renda (abaixo de 3 salários mínimos).

Então, por óbvio, diante do contexto apresentado, o problema habitacional do Brasil passou a ser de uma gravidade exponencial, fomentando, indubitavelmente, o contorno das desigualdades sociais.

Ademais, impende destacar que, no desenvolvimento da ideia de valorização da função social da propriedade, não havia, até então, o entrelaçamento desta ao direito à moradia, tendo acontecido esse processo ao longo das décadas.

De fato, foi durante a vigência dos anos 80, a partir da edição da Constituição Federal de 1988, que passou a se ter uma preocupação mais substancial com a função social da propriedade, bem como com o direito à moradia.

Tanto é verdade que a Carta Política de 1988 já conferia guarida expressa ao direito de propriedade e, outrossim, proteção especial ao direito de moradia, ainda que não de forma explícita, notadamente em seu art. 7º, na medida em que fixou que o salário mínimo deveria ser capaz de atender as necessidades básicas dos trabalhadores, elencando, para tanto, o este último.

Porém, foi somente através da Emenda Constitucional nº 26 do ano 2000, que o Legislativo reconheceu expressamente tal direito como sendo um direito fundamental pelo fato do Brasil ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Canotilho, então, aduz acerca do que seria direito fundamental (2002, p. 369):

“Direitos fundamentais são direitos do homem, jurídico institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”

Possuindo, portanto, o caráter fundamental, o direito à moradia foi inserido no rol de direitos sociais, os quais representaram uma grande mudança para o direito, vez que marcaram a alteração de postura do próprio Estado, que deixou de se abster para possuir uma perspectiva de cunho prestacional.

E, na verdade, essa inserção do direito à moradia como um direito fundamental deu-se de forma correta, vez que esse direito, para alguns autores, está intimamente ligado à Dignidade da Pessoa Humana e ao próprio Direito à Vida. É o que defende Sarlet (2006, p. 45):

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, e, portanto, o seu direito a vida. Não é por outra razão que o direito a moradia, também entre nós- e de modo incensurável- tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito a vida.

Sendo assim, o principal instrumento de concretização dos direitos sociais dar-se-á por meio das políticas públicas, sendo esse o entendimento de Maria Paula Dallari (2006, p. 1): “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.

Na mesma linha da autora referida, obtempera Marcelo Novelino (2010, p. 469): “A implementação de tais direitos deve ser feita mediante políticas públicas concretizadoras de certas prerrogativas individuais e/ou coletivas, destinadas a reduzir as desigualdades sociais existentes e garantir uma existência humana digna”.

Isso, por sua vez, acabou desenvolvendo as discussões sobre a temática no Brasil, propiciando, no ano de 2001, a criação do Estatuto das Cidades e, em 2009, a criação de mecanismos e instrumentos para fins de concretização desse direito fundamental, através, especificamente, da regularização fundiária, a qual foi regulamentada pela Lei nº 11.977/2009 e apresenta-se como uma política pública de concretização do direito fundamental à moradia.

Assim, o exercício desse direito implica não somente a concessão do título do imóvel ao morador, mas também a efetivação de políticas sociais, tais como o acesso à infraestrutura, serviços públicos, dentre outros, que permitem que aquele residente regularize uma situação fática e lá permaneça, desenvolvendo, pois, aquela comunidade, minimizando, assim, os efeitos das desigualdades sociais.

### 3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA CONCRETIZADORA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova redefinição administrativa no que se refere às competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, atribuindo a tais entes competências obrigatórias em diversas áreas, tais como saúde, educação, agricultura e urbanismo.

Nesse diapasão, o art. 21, inciso XX da Constituição Federal de 1988 preconiza que compete à União Federal estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e, segundo o art. 23, inciso IX, é competência comum dos três Entes promover

programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, o que significa que tanto a União Federal, quanto Estados, Distrito Federal e Municípios podem e devem desenvolver conjuntamente programas habitacionais.

Pelo exposto, claramente, existe uma preocupação da Constituição Federal em relação à temática, de tal sorte que no capítulo “Da Política Urbana”, o qual contempla os dispositivos 182 e 183, a Carta Política mostrou sua intenção em, pelo menos, minimizar as diferenças de urbanização existentes. Tanto é verdade que, atualmente, a propriedade é regulamentada pelo Plano Diretor de cada Município, que atende à especificidade de cada região e as peculiaridades de cada local, sendo fixado, ademais, de acordo com as determinações do Estatuto da Cidade, as possibilidades de ocupação e uso segundo critérios definidos.

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do

solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Em relação, especificamente ao direito à moradia, consoante mencionado em linhas anteriores, este foi incluído, expressamente, no texto constitucional no ano 2000, oportunidade em que se alterou o art. 6º, através da Emenda Constitucional nº 26, transformando tal direito em um direito social e, portanto, fundamental.

Logo em seguida, no ano de 2001, entrou em vigor o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.527, o qual foi concebido com a intenção precípua de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

O Estatuto da Cidade, já em seu artigo 2º, estabelece que o principal objetivo da política urbana é o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante diversas diretrizes gerais, tais como o fornecimento de garantias para o desenvolvimento e a manutenção de cidades sustentáveis, com direito à moradia, à infraestrutura urbana, à ordenação e ao controle do uso do solo, além da retenção da especulação do imóvel urbano, da preservação e proteção do meio ambiente natural e construído, dentre outros.

A regularização fundiária, por sua vez, se entroniza como sendo uma diretriz prevista no inciso XIV do art. 2º do Estatuto da Cidade, em que sua utilização devesse ser otimizada mediante a fixação de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, levando em consideração a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Além de estar presente como diretriz no bojo do referido diploma legal, a regularização fundiária, juntamente com outros mecanismos, apresenta-se como um dos principais instrumentos jurídicos e políticos a ser utilizado pelo Poder Público com o fito de atender ao que determina o Estatuto da Cidade, bem como a própria Carta Política, sendo, portanto, indubitavelmente, uma política pública edificadora do direito fundamental à moradia.

Outro ponto que merece destaque a partir da análise da Lei nº 10.527 e que funciona como elemento concretizador da regularização fundiária e da consequente democratização do acesso à terra é o Plano Diretor, o qual é obrigatório para as cidades que possuem mais de vinte mil habitantes, propiciando um planejamento urbano com mais eficiência e em atendimento às peculiaridades de cada região.

Diz-se isso, vez que tal popularização do acesso e a ocupação do solo, por meio da regularização fundiária, que concede títulos de uso ou propriedade ao morador de baixa renda, deve vir expressa no Plano Diretor pela delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social, as intituladas de ZEIS, as quais configuram como sendo áreas especiais destinadas à moradias populares a ser ocupadas por pessoas de baixa renda, havendo, pois, a necessidade de sua respectiva regularização e urbanização a partir do fornecimento, pelo Poder Público, de equipamentos e serviços públicos, tais como áreas de lazer, postos de saúde, escolas, etc. Anui a esse posicionamento Betânia Alfonsin (2006, p. 100):

A regularização fundiária é uma intervenção que, para se realizar efetiva e satisfatoriamente, deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo.

Desse modo, tem-se, de modo incontroverso, que o progresso da efetividade do direito fundamental à moradia consubstancia-se, também, através da política pública da regularização fundiária.

Ademais, complementando os diplomas legais referidos, destaca-se a Lei nº 11.977, datada de 07 de julho de 2009, a qual dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha vida do Governo Federal e, também, traz em seu bojo a regulamentação respectiva

acerca da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, assim definindo-a em seu art. 46:

Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O referido diploma legal, por sua vez, notadamente em seu art. 47 trazia à baila importantes definições acerca do que seria área urbana, área urbana consolidada, demarcação urbanística, legitimação da posse, zona especial de interesse social, assentamentos irregulares, regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico. E, de fato, a partir de tais premissas legais, vários municípios do Brasil, inclusive a cidade de Fortaleza (como será melhor desenredado nas linhas subsequentes), passaram a desenvolver tais ações com a finalidade específica de regularizar essas zonas e conceder, aos seus habitantes, o título de propriedade ou de legitimação da posse de um solo já ocupado, muitas vezes, por décadas, dadiando aos mesmos o exercício de um direito fundamental e garantindo-lhes, por via de consequência, a dignidade.

Por fim, no apagar das luzes do ano de 2016, diante de uma das maiores crises políticas da história do país, foi aprovada a Medida Provisória 759 de 22 de dezembro, convertida na Lei nº 13.465/2017, em que quatro instrumentos jurídicos instituídos nas últimas décadas

foram alterados substancialmente, quais sejam a regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana, regularização fundiária da Amazônia Legal e o regime sobre os imóveis da União.

Especificamente, em se tratando de regularização fundiária, a referida Medida Provisória, convertida na Lei nº 13.465/2017, despreza conceitos trazidos pela Lei nº 11.977/2009, pois revogou o seu capítulo III e o capítulo XII da Lei de Registros Públicos, dentre outras modificações, adotando novas premissas de regularização urbana e rural como se tudo que tivesse sido realizado anteriormente no Brasil fosse equivocado ou prejudicial para o país.

Porém, essa Medida Provisória, convertida na Lei nº 13.465/2017, traz dispositivos inovadores, como a criação do direito de laje (inexistente no Código Civil de 2002), a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, etc.

De qualquer sorte, a dubiedade se faz presente no cenário atual em relação à constitucionalidade da Medida Provisória 759 de 2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, e sobre inovações e revogações trazidas pela mesma. Isso se deu precipuamente em face da ausência de debates com as partes interessadas, de tal sorte que essa temática de forma específica merece uma análise perfunctória própria e escavada, o que não é o objeto desse trabalho.

#### **4 A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CONJUNTO PALMEIRAS NA CIDADE DE FORTALEZA**

No contexto do presente artigo, o exame da implantação da política pública de regularização fundiária realizada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza no Conjunto Habitacional Palmeiras revela que a modalidade adotada foi a de regularização fundiária de interesse social.

Para tal, a Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), divulgou o Edital de Licitação nº 2000/15, com o objetivo de contratar empresa privada para regularizar cerca de mil unidades habitacionais, considerando que a ocupação existe há mais de cinco anos e que a área possui declaração do Executivo Municipal como de interesse social.

No Termo de Referência do Edital nº 2000, a Prefeitura justificou a necessidade do projeto destacando que Fortaleza apresenta altos índices de pobreza, com grande parte da população trabalhando com baixa renda e com distribuição de renda bastante desigual.

Historicamente, a Prefeitura loteou terrenos públicos onde os beneficiários construíram Conjuntos Habitacionais sob a responsabilidade da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), que elaborou contratos de compra e venda dos lotes, prevendo a quitação das parcelas e a entrega posterior da escritura. A origem do Conjunto Palmeiras

remonta às iniciativas de remodelação da orla de Fortaleza, quando comunidades, pescadores e demais habitantes foram reassentados, muitas vezes de forma violenta.

A área do conjunto contava com grande quantidade de carnaúbas, dando origem ao nome Palmeiras, que foram removidas para viabilizar o loteamento, transformando o terreno em charco em períodos de chuva e transbordamento do riacho local. Ao todo, aproximadamente 1.500 famílias foram reassentadas pela Prefeitura, por intermédio da FSSF.

Inicialmente, a Fundação demarcou os lotes, forneceu-os às famílias e entregou materiais para construção de cômodos. Não havia água, saneamento, energia elétrica, transporte público ou outros serviços.

Atualmente, o Conjunto Palmeiras mantém semelhanças com bairros pobres de grandes cidades, diferenciando-se apenas por algumas vias pavimentadas e avenidas largas. A comunidade é organizada, contando com iniciativas locais como um banco e moeda própria para circulação no comércio local. Apesar disso, ainda apresenta altos índices de pobreza.

O Termo de Referência contemplou ações para execução da regularização fundiária, beneficiando cerca de 1.000 famílias com a titularização de seus imóveis. As etapas obrigatórias do Edital incluíram cadastro social, levantamento físico, Programa de Orientação Urbanístico Social (POUSO), atividades jurídicas e solenidade de entrega dos registros.

Na fase inicial, equipes de assistentes sociais coletaram dados sobre os titulares e familiares, criando um panorama detalhado da comunidade. O levantamento físico consistia em medições e elaboração de plantas individualizadas dos imóveis, alinhadas à matrícula original e ao memorial descritivo. O POUSO era destinado a esclarecimentos e orientações à comunidade, viabilizando a regularização.

Após essas etapas, a documentação é registrada no Cartório de Registro de Imóveis da 6ª Zona de Fortaleza, utilizando-se o instrumento jurídico COEN – Concessão de Uso Especial para fins de moradia.

A política de regularização fundiária do Conjunto Palmeiras obedeceu à Lei Nacional nº 11.124/2005, que prioriza a titularidade do imóvel em nome da mulher. Informações da HABITAFOR indicam que centenas famílias receberam a documentação

de regularização, efetivando, portanto, um direito fundamental resguardado na Constituição.

Dessa forma, a regularização fundiária do Conjunto Palmeiras promoveu não apenas a formalização jurídica da propriedade, mas também o fortalecimento do direito à moradia, reconhecendo a dignidade das famílias e contribuindo para a consolidação de políticas públicas voltadas à inclusão social, com perspectivas de expansão para atender novas comunidades.

## **5 CONCLUSÃO**

Analisou-se, ao longo dessa pesquisa, a relação entre a forma como o solo brasileiro foi ocupado no Brasil e o conceito de propriedade, para que, assim, pudesse haver o entendimento do déficit habitacional, cujo mesmo, de forma inquestionável, acaba por corporificar o contorno das desigualdades sociais.

Nesse contexto, a regularização fundiária, por sua vez, acaba se apresentando como sendo uma diretriz prevista no inciso XIV do art. 2º do Estatuto da Cidade, em que seu uso deveria ser otimizado a partir de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, levando em consideração aspectos econômicos, ambientais e culturais de cada região.

Desse modo, considerando o fato da regularização fundiária se apresentar como uma política pública concretizadora do direito fundamental à moradia, analisou-se, outrossim, sua implantação prática na cidade de Fortaleza, especificamente no Conjunto Palmeiras, em que se observa as razões pelas quais a Prefeitura Municipal decidiu adotar tal postura em face das incontáveis necessidades daquela comunidade.

Diante disso, conclui-se que a consolidação da política pública de regularização fundiária é de substancial importância para as comunidades beneficiadas, posto que legaliza uma situação fática já consolidada há anos e estimula a efetivação de um direito social, demonstrando que essa prática deve ser cada vez mais hasteada pelo Poder Público.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia. **O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. *Evolução do direito urbanístico.* Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824.
- . Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Rio de Janeiro, 1850.
- . Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** Rio de Janeiro, 1934.
- . Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** Rio de Janeiro, 1937.
- . Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,** Rio de Janeiro, 1946.
- . Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, Senado, 1967.
- . Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo,** Brasília, 1964.
- . Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, **Estatuto da Terra,** Brasília, 1964.
- . Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, **Dispõe sobre os registros públicos,** Brasília, 1973.
- . Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1988.
- . Lei nº. 10.527, de 10 de julho de 2001, **Estatuto da Cidade,** Brasília, 2001.
- . Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, **Código Civil,** Brasília, 2002.
- . Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005, **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS,** Brasília, 2005.

. Lei nº. 11.977, de 07 de julho de 2009, **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**, Brasília, 2009.

. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017, **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União**; Brasília, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J.J.Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>>

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4ª ed. – São Paulo: Editora Método, 2010.

PIOLI, Maria Sulema M. de Budin e ROSSIN, Antonio Carlos. **O Meio Ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano**. Disponível em [http://www.rbciamb.com.br/images/online/03\\_artigo\\_6\\_artigos112.p](http://www.rbciamb.com.br/images/online/03_artigo_6_artigos112.p)

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. rev. atual. e ampl. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. Dica de Leitura. Disponível em: <[www.fortaleza.ce.gov.br/habitafor](http://www.fortaleza.ce.gov.br/habitafor)>. Acesso em: 20 de jun. 2017.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.