

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

THAÍS SALES GONÇALVES

PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO: PORMENORES DAS IRREGULARIDADES
NA ZONA SUDESTE DE FORTALEZA.

São Paulo

2019

THAÍS SALES GONÇALVES

PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO: PORMENORES DAS IRREGULARIDADES
NA ZONA SUDESTE DE FORTALEZA.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Guilherme Rivera de Castro

São Paulo

2019

G635p Gonçalves, Thaís Sales.
Parcelamento e ocupação do solo : pormenores das irregularidades na zona sudeste de Fortaleza. / Thaís Sales Gonçalves.
185 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.
Orientador: Luiz Guilherme Rivera de Castro.
Bibliografia: f. 166-169.

1. Irregularidade urbanística. 2. Parcelamento do solo. 3. Loteamentos urbanos. I. Castro, Luiz Guilherme Rivera de, *orientador*. II. Título.

CDD 711.4

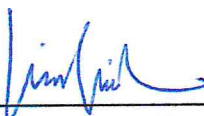
THAÍS SALES GONÇALVES

PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO: PORMENORES DAS IRREGULARIDADES
NA ZONA SUDESTE DE FORTALEZA.

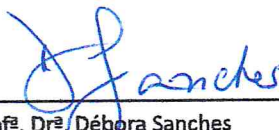
Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 11 DE DEZEMBRO DE 2019

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luiz Guilherme Rivera de Castro
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof.ª Dr.ª Débora Sanches
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof.ª Dr.ª Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas
Universidade Federal do Ceará

Aos meus pais, que estão sempre de prontidão para me apoiar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação do Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que me possibilitou desenvolver este trabalho por meio do benefício Mérito MackPesquisa - modalidade II. À professora Angélica Alvim, que me acolheu no seu grupo de pesquisa "Urbanismo contemporâneo: redes, sistemas e processos", na pesquisa "Assentamentos Precários em Áreas Vulneráveis na Região Metropolitana de São Paulo". Ao meu orientador, professor Luiz Guilherme Rivera de Castro, cuja calma, atenção e objetividade sem dúvida foram fundamentais para me orientar e me ajudar a desenvolver esta pesquisa exatamente como eu esperava. À minha primeira amiga paulista, Nathalia da Mata, com quem tive a sorte de dividir vários trabalhos em equipe, além de muitas conversas. À professora Clarissa Sampaio, que sempre acompanhou minha trajetória e me apoiou desde o início desta empreitada, e agora se faz presente mais uma vez. À minha chefe Flávia, que foi sempre compreensiva nas vezes em que precisei me ausentar do trabalho para atividades acadêmicas, tornando a dupla jornada um pouco mais leve. Aos meus pais, que me incentivaram a entrar no curso de mestrado e, mesmo acompanhando de longe, sempre se fazem presentes.

RESUMO

Esta dissertação discute o fenômeno da irregularidade urbanística recorrente nas cidades brasileiras a partir de estudos de caso de loteamentos formais aprovados da zona sudeste de Fortaleza-CE. O objetivo geral é caracterizar a irregularidade no parcelamento do solo no setor sudeste de Fortaleza, contribuindo para a melhor compreensão dos processos de produção do espaço urbano nesta cidade. Os objetivos específicos são: (1) Caracterizar a situação em que se encontram alguns loteamentos urbanos aprovados no município de Fortaleza, verificando a irregularidade no parcelamento e ocupação do solo, analisando quantitativa e qualitativamente ocupações irregulares nesses loteamentos; (2) A partir do estudo de caso de Fortaleza, verificar a eficácia da legislação de parcelamento do solo urbano como instrumento de planejamento e gestão do solo urbano na garantia do direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (3) Discutir as causas, características e consequências da ilegalidade e irregularidade urbana no parcelamento do solo, buscando novos elementos para a discussão das teorias que analisam a irregularidade fundiária e urbanística característica dos processos de urbanização no Brasil. O referencial teórico se pautou em duas questões principais: a questão da terra no Brasil e o fenômeno da irregularidade urbanística, em especial aquela que decorre do parcelamento e ocupação do solo. Para ilustrar e refletir acerca do fenômeno em questão, desenvolveu-se um método que utiliza softwares de desenho e de geoprocessamento para comparação de plantas de loteamentos aprovados com a situação real existente. Esse método é utilizado para produzir estudos de caso de loteamentos. Nos três primeiros capítulos são discutidos os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa, em seguida são apresentados três estudos de caso e, por fim, são discutidos os resultados desses estudos em conjunto.

Palavras-chave: Irregularidade urbanística; Parcelamento do solo; loteamentos urbanos.

ABSTRACT

This dissertation debate the recurring phenomenon of urban irregularity in Brazilian cities from case studies of formal land subdivisions in the southeast zone of Fortaleza-CE. The goal is to characterize the irregularity in the land subdivision in the southeast sector of Fortaleza, contributing to a better understanding of the processes of urban space production in this city. These are the objectives: (1) To characterize the situation of some approved urban subdivisions in Fortaleza, verifying the irregularity in land subdivision and occupation, to analyze quantitatively and qualitatively irregular occupations in these subdivisions; (2) Based on Fortaleza case study, to verify the effectiveness of urban land subdivision law as an urban land planning and management instrument that aims the right to the city and the ecologically balanced environment; (3) To discuss the causes, characteristics and consequences of illegality and urban irregularity in land subdivision, seeking new elements for the discussion of the theories that analyze the land and urban irregularity of urbanization processes in Brazil. The theoretical framework was based on two main issues: the issue of land in Brazil and the urban irregularity phenomenon, especially that one which results from the land subdivision and occupation. To illustrate and reflect on the phenomenon in question, a method was developed by using design and geoprocessing softwares to compare approved land subdivisions with the actual situation. This method is used to produce case studies. In the first three chapters the theoretical and methodological foundations of the research are presented. In the other chapters, three case studies are shown and, in the last one, the results of these studies are debated.

Keywords: Urban irregularity; land subdivision; urban subdivisions.

LISTA DE FIGURAS

1.1. Resumo da linha do tempo - Apropriação, uso, propriedade e parcelamento da terra no Brasil.	42
2.1. Redesenho da planta original de Silva Paulet, de 1812. Elaborado pelo Plano Fortaleza 2040, adaptado da planta original.	59
2.2. Redesenho da planta original de Adolfo Hebster, de 1875. Elaborado pelo Plano Fortaleza 2040, adaptado da planta original	60
2.3. Redesenho da planta original de Nestor de Figueiredo, Plano de Remodelação e extensão da cidade de Fortaleza, de 1933. Elaborado pelo Plano Fortaleza 2040, adaptado da planta original.	61
2.4. Redesenho da planta original de Saboya Ribeiro, de 1947.	62
2.5. Redesenho da planta original de Hélio Modesto, de 1963.	63
2.6. Redesenho da planta original do PLANDIRF, de 1972	64
2.7: Deslocamento das classes de maior poder aquisitivo em Fortaleza em três momentos. Legenda: Balão (1)- Região da Av. Francisco Sá na Jacarecanga, onde se instalaram fabricadas e operários de baixa renda, ocasionando o deslocamento das classes altas para a praia de Iracema; Balão (2) - Praia de Iracema; Balão (3) – Bairros de Meireles e Aldeota, para onde as classes altas migraram após a erosão provocada pela construção do Porto do Mucuripe. Observação: legenda criada pela autora a partir da explicação de Branco (2013, p.34).	66
2.8: Apropriação de terrenos de usos rurais na periferia para loteamentos. 1 – Estância e Cocó; 2 – Alagadiço e Cambeba. Entre 1 e 2, enormes áreas ficaram sem ocupação à espera de valorização.	67
2.9: Equipamentos polarizadores do eixo sudeste de Fortaleza (1939-2002).	69
2.10: Evolução dos loteamentos implantados no sudeste de Fortaleza (1939-2002).	70
2.11: Evolução urbana de Fortaleza (1939-2002). A mancha preta indica a ocupação expandindo-se ao longo dos anos.	71
2.12: Bairros das classes de alta renda.	72
3.1: Atividade de sobreposição de plantas de loteamentos e aerofotogrametria ao longo do vetor de expansão sudeste de Fortaleza (TRECHO 1). Eixo da Av. Washington Soares em verde.	87

3.2: Atividade de sobreposição de plantas de loteamentos e aerofotogrametria ao longo do vetor de expansão sudeste de Fortaleza (TRECHO 2). Eixo da Av. Washington Soares em verde.	88
3.3: Loteamentos de Fortaleza e os selecionados para estudo de caso.	89
3.4: Planilha de áreas quantificadas por meio do software AUTOCAD.	90
4.1. Localização do Loteamento Parque José de Alencar em Fortaleza-CE.	95
4.2. Planta original do Loteamento Parque José de Alencar, aprovada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).	96
4.3. Planta do loteamento aprovado (vetorizada pela PMF).	97
4.4. Sobreposição de planta do loteamento com situação existente (aerofotogrametria de 2010). Linhas coloridas representam a aerofotogrametria, linhas pretas representam a planta do loteamento.	98
4.5. Áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento.	99
4.6. Situação existente – Vias e quadras.	100
4.7. Ocupações não-conformes e seus usos no loteamento Parque José de Alencar.	101
4.8. Localização das vistas de rua das figuras 4.9 a 4.14 e figuras 4.17 a 4.26.	102
4.9. Localização 1: Áreas públicas ocupadas por uso de comércio (pizzaria) e serviço (motel). No ano da imagem (2017), ambas as construções encontravam-se vazias, sem funcionamento.	103
4.10. Localização 2: Áreas públicas ocupadas por uso de serviço (academia) e comércio (lanchonete).	103
4.11. Localização 3: Ocupação não-conforme em leito de via, na região nordeste do loteamento.	103
4.12. Localização 4: Ocupação não-conforme por moradia precária demarcada como Zona Especial de Interesse Social do tipo 1.	103
4.13: Localização 5: Ocupação por moradia de baixa renda em área pública livre, na região sudoeste do loteamento.	103
4.14. Localização 6: Ocupação não-conforme nas proximidades da Instituição Casa de José de Alencar, ocupando parte do leito de via.	103
4.15: Equipamentos no loteamento Parque José de Alencar e entorno.	104

4.16: Imagens aéreas do loteamento Parque José de Alencar de 2003 a 2018.	107
4.17. Localização 7: Av. Washington Soares (CE-040), sentido sul.	108
4.18. Localização 8: Av. Washington Soares (CE-040), sentido norte.	108
4.19. Localização 9: Av. Maestro Lisboa (CE-025), sentido leste.	108
4.20. Localização 10: Av. Maestro Lisboa (CE-025), sentido oeste.	108
4.21. Localização 11: Condomínio residencial horizontal à esquerda e residências unifamiliares à direita.	108
4.22. Localização 12: Residências unifamiliares na Rua Joaquim Frota.	108
4.23. Localização 13: Fachada da Instituição Casa de José de Alencar, na Av. Washington Soares.	109
4.24. Localização 14: Fundos da Instituição Casa de José de Alencar à esquerda e residências unifamiliares à direita.	109
4.25. Localização 15: Residências unifamiliares à esquerda e área de proteção do recurso hídrico murada à direita.	109
4.26. Localização 16: Residências unifamiliares e área de proteção do recurso hídrico (não murada) ao fundo.	109
4.27. Zoneamento Urbano incidente no Loteamento Parque José de Alencar, segundo o Plano Diretor Participativo (LC nº 062/2009) e suas alterações posteriores (LC nº 236/2017).	112
5.1. Localização do Loteamento Parque Água Fria em Fortaleza-CE.	118
5.2. Sobreposição da área das plantas dos loteamentos Parque José de Alencar (estudo de caso 1) e Parque Água Fria (estudo de caso 2).	119
5.3: Planta original do Loteamento Parque Água Fria aprovada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).	120
5.4. Planta do loteamento aprovado (vetorizada pela PMF).	120
5.5. Sobreposição de planta do loteamento com situação existente (aerofotogrametria de 2010). Linhas coloridas representam a aerofotogrametria, linhas pretas representam a planta do loteamento.	121
5.6. Áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento.	122

5.7. Situação existente – Vias e quadras.	122
5.8. Ocupações não-conformes e seus usos no loteamento Parque Água Fria.	123
5.9. Localização das vistas de rua das figuras 5.10 a 5.17 e figuras 5.20 a 5.31.	124
5.10. Localização 1: Área livre pública do loteamento ocupada por comércios e por uma igreja.	125
5.11. Localização 2: Áreas livres públicas do loteamento ocupadas por um shopping center (à esquerda) e habitações precárias (à direita).	125
5.12. Localização 3: Área livre pública do loteamento ocupada por empresa de produção de eventos.	125
5.13. Localização 4: Ocupação irregular em leito de via pública por habitação precária.	125
5.14. Localização 5: Ocupação irregular em leito de via pública por habitação precária.	125
5.15. Localização 6: Área livre pública do loteamento ocupada por habitação precária.	125
5.16. Localização 7: Via e área livre públicas do loteamento ocupadas por habitação precária, ao lado de condomínio residencial horizontal.	125
5.17. Localização 8: Área livre pública do loteamento ocupada por habitação precária.	125
5.18. Equipamentos no loteamento Parque Água Fria e entorno.	126
5.19. Imagens aéreas do Loteamento Parque Água Fria: anos 2003, 2009, 2013, 2018.	129
5.20. Localização 9: Em área livre pública do loteamento: à esquerda, Posto de Saúde e Escola pública, à direita, habitações precárias.	130
5.21. Localização 10: À esquerda, escola de natação que avança em parte da via pública.	130
5.22. Localização 11: À direita, condomínio residencial horizontal de médio padrão que avança em parte da via pública.	131
5.23. Localização 12: Colégio particular Faria Brito, localizado no loteamento.	131
5.24. Localização 13: Colégio particular Antares, localizado no loteamento.	131
5.25. Localização 14: Moradias precárias ocupando irregularmente a via pública, coladas no muro de divisa do colégio Antares.	131

5.26. Localização 15: Parte da lagoa da Sapiranga à direita e campo de futebol (público) à esquerda, ambos localizados em área livre pública do loteamento.	131
5.27. Localização 16: Rua com grande concentração de condomínios residenciais horizontais de médio padrão.	131
5.28. Localização 17: Lagoa da Sapiranga à direita, murada, e moradias precárias à esquerda, ocupando leito de via pública que passa em Zona de Proteção Ambiental.	131
5.29. Localização 18: Residências unifamiliares.	131
5.30. Localização 19: Praça mal cuidada localizada em área livre pública do loteamento.	132
5.31. Localização 20: Subestação da Companhia Energética do Ceará (COELCE).	132
5.32: Zoneamento Urbano incidente no Loteamento Parque Água Fria, segundo o Plano Diretor Participativo (LC nº 062/2009) e suas alterações posteriores (LC nº 236/2017).	134
6.1. Localização do Loteamento Vila Buenos Ayres em Fortaleza-CE.	141
6.2. Planta original do Loteamento Vila Buenos Aires, aprovada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).	142
6.3. Planta do loteamento aprovado (vetorizada pela PMF)	143
6.4. Sobreposição de planta do loteamento com situação existente (aerofotogrametria de 2010). Linhas coloridas representam a aerofotogrametria, linhas pretas representam a planta do loteamento.	143
6.5. Áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento.	144
6.6. Situação existente – Vias e quadras.	144
6.7. Ocupações não-conformes e seus usos no loteamento Vila Buenos Ayres.	145
6.8. Localização das vistas de rua das figuras 6.9 a 6.14 e figuras 6.17 a 6.24.	145
6.9. Localização 1: Rua Zeza Pontes fechada, pois havia sido ocupada irregularmente pelos moradores das casas ao lado, que construíram seus quintais sobre a via pública. Foi desocupada em 2016, mas continua fechada, sem uso.	146
6.10. Localização 2: Ocupação irregular em leito de via pública por moradia de baixo padrão.	146
6.11. Localização 3: Área livre pública do loteamento (praça) fechada com muro, uso indeterminado.	146

6.12. Localização 4: Área livre do loteamento (largo) ocupada por moradia de médio padrão.	146
6.13. Localização 5: Leito de via pública ocupado por moradia de baixo padrão.	146
6.14. Localização 6: Parte de via pública e área livre que estão ocupados por edifício residencial de médio padrão, mas outra parte permanece desocupada.	146
6.15. Equipamentos no loteamento Vila Buenos Ayres e entorno.	147
6.16. Imagens aéreas do Loteamento Vila Buenos Ayres: anos 2003, 2009, 2013, 2018.	150
6.17. Localização 7: Av. Norte, no limite leste do loteamento.	151
6.18. Localização 8: Rua Luiza Miranda Coelho, no limite leste do loteamento.	151
6.19. Localização 9: Campos de futebol <i>society</i> vistos do fundo do terreno.	151
6.20. Localização 10: Condomínio residencial à direita e campos de futebol <i>society</i> à esquerda.	151
6.21. Localização 11: Limite oeste do loteamento.	151
6.22. Localização 12: Condomínio residencial à direita e <i>Buffet</i> de eventos à esquerda.	151
6.23. Localização 13: Construção existente e aparentemente abandonada na área destinada como praça no projeto de loteamento.	151
6.24. Localização 14: Condomínio residencial vertical.	151
6.25. Zoneamento Urbano incidente no Loteamento Vila Buenos Ayres, segundo o Plano Diretor Participativo (LC nº 062/2009) e suas alterações posteriores (LC nº 236/2017).	152

LISTA DE QUADROS

2.1. Resumo vetor 4 – Vetor de expansão sudeste da Região Metropolitana de Fortaleza, segundo Diógenes (2012).	75
3.1: Histórico simplificado do parcelamento na zona sudeste de Fortaleza, com os loteamentos cujo ano de aprovação é conhecido. Em destaque estão dois loteamentos selecionados para estudo de caso, pois sobre o terceiro selecionado não se tem a data exata (destaque feito pela autora). O loteamento de registro 544, Vila Buenos Aires, não corresponde ao escolhido para estudo, o qual tem registro 550 e, com o mesmo nome, faz limite com o 544.	82
4.1: Resumo – Loteamento Parque José de Alencar.	116
5.1: Resumo – Loteamento Parque Água Fria.	139
6.1: Resumo – Loteamento Vila Buenos Ayres.	155
7.1: Resumo dos estudos de caso.	157

LISTA DE TABELAS

3.1: Evolução do número e da área dos loteamentos implantados em Fortaleza (1931-2002) em números absolutos e relativos.	82
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CE – Ceará

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

UNIFOR – Universidade de Fortaleza

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SEINF – Secretaria de Infraestrutura

PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

PDPFOR – Plano Diretor Participativo de Fortaleza

ZOM2 – Zona de Ocupação Moderada 2

ZPA1 – Zona de Preservação Ambiental 1

ZIA – Zona de Interesse Ambiental

ZEDUS – Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica

ZEI – Zonas Especiais Institucionais

CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social

UAPS – Unidade de Atenção aos Programas de Saúde

ZRA – Zona de Recuperação Ambiental

ZOM1 – Zona de Ocupação Moderada 1

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. INFORMALIDADE, IRREGULARIDADE, ILEGALIDADE: PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO	25
1.1. A QUESTÃO DA TERRA: APROPRIAÇÃO, USO, PROPRIEDADE E PARCELAMENTO NO BRASIL.....	26
1.1.1. REGIME DAS SESMARIAS PORTUGUESAS.....	26
1.1.2. LEI DE TERRAS DE 1850.....	30
1.1.3. DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....	33
1.1.4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	39
1.2. INFORMALIDADE URBANA.....	43
1.2.1. IRREGULARIDADE NO PARCELAMENTO DO SOLO.....	49
1.2.2. TIPOLOGIAS DE IRREGULARIDADE NO PARCELAMENTO DO SOLO.....	51
2. FORTALEZA E SEU VETOR DE EXPANSÃO SUDESTE	55
2.1. BREVE HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADE DE FORTALEZA.....	56
2.1.1. DA ORIGEM À CIDADE.....	56
2.1.2. PLANOS PARA FORTALEZA.....	59
2.1.3. TRANSFORMAÇÕES NO SÉCULO XX E XXI	64
2.1.4. A EXPANSÃO RUMO AO SUDESTE.....	68
2.2. O VETOR DE EXPANSÃO SUDESTE COMO UNIVERSO DA PESQUISA.....	73
3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS	77
3.1. ESTUDOS DE CASO.....	78
3.1.1. LOTEAMENTO E LEGISLAÇÃO.....	78
3.1.2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO EM FORTALEZA E DA BASE DE DADOS DE REGISTRO DOS LOTEAMENTOS.....	80
3.2. METODOLOGIA PARA ESTUDOS DE CASO.....	85
3.2.1. A CONSTRUÇÃO DAS ANÁLISES.....	89
3.2.1.1. 1ª Fase - Mapeamento e produção gráfica.....	90
3.2.1.2. 2ª Fase - Construção da caracterização.....	92
4. LOTEAMENTO PARQUE JOSÉ DE ALENCAR – ESTUDO DE CASO 1	94
4.1. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE GRÁFICA.....	95
4.2. LEGISLAÇÃO INCIDENTE E SUAS IMPLICAÇÕES.....	109

4.3.	DISCUSSÃO.....	114
5.	LOTEAMENTO PARQUE ÁGUA FRIA – ESTUDO DE CASO 2	117
5.1.	CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE GRÁFICA.....	118
5.2.	LEGISLAÇÃO INCIDENTE E SUAS IMPLICAÇÕES.....	132
5.3.	DISCUSSÃO.....	137
6.	LOTEAMENTO VILA BUENOS AYRES – ESTUDO DE CASO 3	140
6.1.	CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE GRÁFICA.....	141
6.2.	LEGISLAÇÃO INCIDENTE E SUAS IMPLICAÇÕES.....	152
6.3.	DISCUSSÃO.....	153
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	156
	REFERÊNCIAS	164
	ANEXOS.....	168

INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata de um fenômeno recorrente nas cidades brasileiras: a irregularidade urbanística. O título escolhido - Parcelamento e ocupação do solo: pormenores das irregularidades na zona sudeste de Fortaleza-CE - revela a intenção de detalhar parte desse fenômeno a partir do universo escolhido como estudo de caso: a zona sudeste da cidade de Fortaleza.

Os números da irregularidade no Brasil demonstram uma situação preocupante, pois são estimados em cerca de 40% a 70% do parque imobiliário das grandes cidades, embora essa irregularidade esteja relacionada a problemas e situações diferenciados, sendo uma tarefa complexa a caracterização e medição do fenômeno como um todo (SMOLKA, 2003). A irregularidade tem suas origens, no Brasil, na forma como foram ocupadas e divididas as terras desde o princípio da colonização, passando pelas questões de concentração de terras por grandes latifundiários, de imprecisões na delimitação do patrimônio público, pelas mudanças na forma de aquisição da terra, pelo rápido incremento populacional advindo pela migração do campo para a cidade com a industrialização, além de questões culturais de desconhecimento e deslegitimação da capacidade de regulação do poder público.

As irregularidades praticadas no território da cidade são as mais diversas, acontecem desde questões relacionadas à forma de apropriação da terra ou do imóvel, à documentação de propriedade, passando por questões de parcelamento do solo e de inadequação das construções à legislação urbanística e/ou edilícia, até questões referentes ao tipo de uso do imóvel. Um olhar mais atento e detalhado permite perceber que determinadas irregularidades urbanísticas não são exclusividade da população de baixa renda das periferias urbanas, como comumente se imagina, mas se estendem a outras classes sociais e ocupam uma parcela maior do território do que aquela que se restringe aos denominados assentamentos precários. São produzidas irregularidades da periferia aos bairros nobres, desde as favelas e loteamentos clandestinos aos condomínios urbanísticos fechados (loteamentos com controle de acesso).

Partindo para o contexto mais específico que esta pesquisa examina, a cidade de Fortaleza-CE apresenta 843 assentamentos precários, onde vive cerca de 40% de sua população, dos quais, grande parte possui irregularidades quanto ao parcelamento e edificação, pois são formados pelas seguintes tipologias habitacionais: 77% de favelas, 16% de mutirão, 6% de conjuntos habitacionais e 1% de loteamento irregular (Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, 2012). Não há fontes de estimativas para a irregularidade urbanística como um todo em Fortaleza, mas este trabalho investiga onde esta está e quem a produz.

Optou-se por fazer um recorte e tratar da irregularidade em relação ao parcelamento do solo por acreditar que este tipo tem maiores consequências e custos para o planejamento e a gestão da cidade e afeta a população como um todo, direta ou indiretamente, devido às perdas de espaços públicos e prejuízos ambientais que causa, além do que o parcelamento do solo pode ser considerado uma intenção de planejamento e o primeiro ato de construção da cidade. Esse recorte, entretanto, ainda abrange uma série de variações do fenômeno, as quais são motivadas por diferentes razões, produzidas por distintos agentes e observadas em diferentes escalas.

A atual legislação de parcelamento do solo, Lei Federal Nº 6766/1979 com suas modificações posteriores, apesar de ter trazido inovações à época, não tem mostrado eficácia para conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas. As periferias dos grandes centros urbanos são ilustrativas do processo de implantação de loteamentos sem infraestrutura ou sem autorização do Poder Público, o que resultou em uma ocupação sem padrões mínimos de qualidade ambiental de grande parte do território dessas cidades (SAULE JÚNIOR, 2003). Além das periferias, casos de irregularidade são observados em bairros de classe média e alta, sejam assentamentos precários inseridos nesses bairros, sejam ocupações irregulares produzidas pela população de média e alta renda.

Entendendo que o processo de parcelamento e ocupação irregular do solo assume características diferenciadas no espaço urbano, considera-se necessário um recorte de estudo para averiguar o fenômeno em detalhe. A presente pesquisa tem, portanto, o objetivo de estudar mais a fundo a irregularidade urbanística referente ao parcelamento do solo característica das cidades brasileiras. A fim de sair do foco da periferia, decidiu-se realizar estudos de caso em loteamentos formais da zona sudeste de Fortaleza, região da cidade de

recente ocupação, primeiro trecho do vetor de expansão sudeste em direção à região metropolitana de Fortaleza, para onde tem-se deslocado a classe média nos últimos anos (DIÓGENES, 2012).

Por meio de trabalho no setor de Licenciamento para a Construção da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza, bem como em trabalhos acadêmicos anteriores, a autora pôde verificar a irregularidade de algumas ocupações em Fortaleza através da comparação da planta do loteamento licenciado pelo município com a planta da ocupação de fato existente atualmente. A grande diferença percebida entre o que se esperava para o território no ato do licenciamento de um loteamento e o que de fato veio a se constituir naquela área demonstra que a irregularidade é um problema maior e mais complexo do que os assentamentos precários. Isso motivou, por parte da autora, interesse em estudar as causas, as características e os impactos desse fenômeno sobre a produção do espaço da cidade. Outras experiências de trabalho com regularização fundiária e com assistência técnica em habitação de interesse social motivaram o interesse pelo tema. A comparação da planta de loteamento com a planta da ocupação existente foi o ponto de partida para pensar a pesquisa, tanto os fundamentos teóricos quanto os procedimentos metodológicos. Ademais, a formação (especialização) em direito urbanístico e ambiental da autora foi fundamental para traçar o perfil e os caminhos da pesquisa.

Através desta pesquisa, pretende-se refletir sobre algumas questões: que tipo de cidade tem-se produzido no Brasil a partir da legislação de parcelamento do solo vigente? A Lei não tem tido eficácia? O modelo de visão privatista (Rolnik, 2008) adotado no Brasil, em que o loteador escolhe as parcelas da gleba às quais dará destino público antes mesmo de se planejar uma expansão da população para aquela área, induz a proliferação de formas irregulares de ocupação? Qual a capacidade de execução da legislação? Fomentando esses questionamentos, que tipos de irregularidades as cidades brasileiras têm produzido?

Segundo Cardoso (2003, p.11), "definir a irregularidade pressupõe uma classificação ou uma tipologia que permita orientar a análise, levando-se em conta as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas". Partindo desse ponto de vista e entendendo a questão do parcelamento do solo como ponto de partida do controle urbanístico para a estruturação e o planejamento do espaço urbano, a pesquisa busca compreender a dimensão das irregularidades em relação ao parcelamento do solo, tomando

como estudo de caso a cidade de Fortaleza-CE. Para tanto, são estudados três loteamentos urbanos a fim de identificar variações de irregularidade nos processos de produção e ocupação desses loteamentos, analisá-las quantitativa e qualitativamente e discutir suas causas e consequências. Esses estudos são desenvolvidos a partir de plantas de loteamentos aprovados/registrados comparadas com a realidade da ocupação atual, identificando situações em desconformidade com o projeto de loteamento e ilustrando graficamente as variações e qualidades das mesmas.

As questões que se levantam e se pretende responder a respeito da área específica da cidade em estudo são as seguintes: Como se encontra hoje a ocupação do solo urbano comparado ao que se "planejou" por meio das plantas de loteamento? Como e onde são encontradas situações irregulares no parcelamento do solo na região estudada? Quais os usos e as tipologias dessa irregularidade? Quem as produz? Como se encontra hoje a qualidade do espaço urbano de loteamentos formais? Como isso impacta a cidade como um todo? Com base nisso, outras questões se levantam: Que tipo de cidade tem-se produzido no Brasil com a legislação de parcelamento do solo vigente e a partir do descumprimento dessa legislação? Como a cidade se produz também por meio da ilegalidade e quais os impactos disso sobre a população e a cidade como um todo?

Para responder a tais questões, foram definidos os objetivos para investigação dos fundamentos teóricos e dos estudos de caso. O objetivo geral é caracterizar a irregularidade no parcelamento do solo no setor sudeste de Fortaleza, contribuindo para a melhor compreensão dos processos de produção do espaço urbano nesta cidade. Os objetivos específicos são: (1) Caracterizar a situação em que se encontram alguns loteamentos urbanos aprovados no município de Fortaleza, verificando a irregularidade no parcelamento e ocupação do solo, analisando quantitativa e qualitativamente ocupações irregulares nesses loteamentos; (2) A partir do estudo de caso de Fortaleza, verificar a eficácia da legislação de parcelamento do solo urbano como instrumento de planejamento e gestão do solo urbano na garantia do direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (3) Discutir as causas, características e consequências da ilegalidade e irregularidade urbana no parcelamento do solo, buscando novos elementos para a discussão das teorias que analisam a irregularidade fundiária e urbanística característica dos processos de urbanização no Brasil.

Para alcançar tais objetivos, adotou-se a pesquisa de método misto, ou seja, uma combinação de abordagem quantitativa e qualitativa. Como estratégia quantitativa, tem-se utilizado o levantamento de dados objetivando uma descrição numérica de tendências. Como estratégia qualitativa, a investigação se constrói por meio da Teoria Fundamentada nos Dados¹, pois a intenção é que o entendimento da questão seja gradualmente construído a partir da coleta e análise dos dados, não se pretendendo rechaçar ou provar alguma teoria, mas sim acrescentar novas perspectivas ao entendimento do fenômeno.

A pesquisa foi estruturada em três etapas: (1ª) Referencial teórico e levantamento de dados; (2ª) Construção das análises; (3ª) Resultados e discussão. A primeira foi formulada a partir da leitura de textos científicos, consulta a legislações e levantamento de dados referente aos loteamentos urbanos aprovados pelo município de Fortaleza (material gráfico, principalmente plantas de loteamentos) e foram definidos critérios para a escolha dos loteamentos de estudo de caso, necessários para a etapa seguinte. A segunda etapa produziu os estudos de caso e pode-se dizer que foi a de maior importância, pois, por meio do tratamento de dados e da elaboração de plantas e mapas temáticos, foram produzidas as informações fundamentais para responder às questões levantadas. A terceira etapa teve caráter mais analítico, pois com base no arcabouço bibliográfico anteriormente estudado, os resultados encontrados em cada estudo de caso foram discutidos e analisados de forma conjunta.

O referencial teórico se pautou em duas questões principais: a questão da terra no Brasil e o fenômeno da irregularidade urbanística, em especial aquela que decorre do parcelamento e ocupação do solo. Assim, foi necessário fazer uma retrospectiva para construção da linha do tempo da evolução histórica das formas de apropriação, uso e propriedade e parcelamento da terra no país, bem como de suas previsões normativas. Foi fundamental também levantar teorias que já se construíram na tentativa de analisar o fenômeno da irregularidade jurídica e urbanística e retomar conceitos e classificações tipológicas já elaboradas por alguns autores. As tipologias de irregularidade referentes ao parcelamento do solo definidas por Saule Júnior (2008) e PASTERNAK (2010), loteamento clandestino, loteamento irregular e favela, foram

¹ Para aprofundamento a respeito da Teoria Fundamentada nos Dados, consultar CHARMAZ, K. A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa. Porto Alegre, 2009.

adotadas neste trabalho a fim de verificar se estas são encontradas, no território da cidade, exatamente da forma como são definidas. Após discutir os fundamentos teóricos, dá-se início a explicação dos fundamentos metodológicos que nortearam a produção gráfica e a análise dos estudos de caso.

Mediante critérios definidos ao longo do trabalho, os quais serão explicados no terceiro capítulo, foram selecionados três loteamentos para estudo de caso, localizados na zona sudeste de Fortaleza: loteamento Parque José de Alencar, loteamento Parque Água fria e loteamento Vila Buenos Aires. O procedimento metodológico para estudar a irregularidade nesses loteamentos com uso de geotecnologias também foi desenvolvido ao longo do trabalho e será apresentado não só como método, mas como produto da pesquisa, uma vez que pode ser reproduzido para estudo de outras cidades. O procedimento para produção do estudo de caso parte da análise gráfica por meio de comparação entre a planta de loteamento aprovado pelo município e a aerofotogrametria da cidade de Fortaleza e foi desenvolvida em duas fases: (1) Mapeamento e produção gráfica; (2) construção da caracterização. O detalhamento deste procedimento metodológico, que é uma grande contribuição desta pesquisa, é apresentado no terceiro capítulo. Em seguida, devido a extensa produção gráfica dos estudos de caso, cada um deles é apresentado em capítulos separados.

Essa dissertação está estruturada em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo traz um breve histórico a respeito da questão da terra e da regulação do parcelamento do solo no Brasil, apresenta o fenômeno da irregularidade urbanística a partir do que já foi discutido por outros autores, explana conceitos de informalidade, irregularidade e ilegalidade, além dos entendimentos de loteamento irregular, loteamento clandestino e favela.

O segundo capítulo trata de Fortaleza e seu vetor de expansão sudeste, fazendo um breve histórico sobre a ocupação do território na cidade de Fortaleza, desde o princípio até o momento em que esta chegou à zona sudeste, identificando e caracterizando esta região, escolhida para o recorte de estudo empírico. Está dividido em quatro partes: (1) Da origem à cidade; (2) Planos para Fortaleza; (3) Transformações no século XX e XXI; (4) A expansão rumo ao sudeste.

O terceiro capítulo explica detalhadamente os procedimentos metodológicos usados para os estudos de caso dos três loteamentos. Primeiramente esclarece questões conceituais e jurídicas referentes a loteamento e legislação e faz considerações acerca da legislação de parcelamento do solo em Fortaleza e da base de dados de registro dos loteamentos. Em seguida detalha cada fase da metodologia para estudo de caso: mapeamento e produção gráfica e construção das análises.

O quarto capítulo apresenta o primeiro estudo de caso, o loteamento Parque José de Alencar. Divide-se em três partes: (1) Caracterização e análise gráfica; (2) Legislação incidente e suas implicações; (3) Discussão.

O quinto capítulo apresenta o segundo estudo de caso, o loteamento Parque Água Fria, também dividido em três partes, conforme o quarto capítulo. Assim também está dividido o sexto capítulo, que apresenta o terceiro e último estudo de caso, o loteamento Vila Buenos Ayres.

Por fim, nas considerações finais responde-se aos questionamentos que fomentaram esta pesquisa, trazendo novos elementos e perspectivas para o entendimento do fenômeno investigado.

Dessa forma, este trabalho busca contribuir para o entendimento da dinâmica de ocupação urbana no município de Fortaleza, dos seus conflitos fundiários, das suas irregularidades na ocupação do solo e da disputa pelo Direito à Cidade em seu território. Apesar de muitas discussões e abordagens a respeito da irregularidade, poucos autores avançaram no tratamento específico do parcelamento do solo. Assim deve também contribuir para a discussão da irregularidade fundiária e urbanística característica dos processos de urbanização no Brasil, trazendo novos argumentos ou novos elementos a serem considerados nas discussões teóricas e na orientação do setor público.

A importância do tema também se justifica pela necessidade de que a revisão da lei de parcelamento do solo urbano, que até o momento ainda não se concluiu, atenda aos preceitos da ordem jurídica urbana estabelecidos na Constituição Brasileira de 1988 e no Estatuto da Cidade e seja um instrumento legal estratégico para a promoção do Direito à Cidade e da Reforma Urbana nas cidades brasileiras. Ademais, é fundamental repensar as maneiras de formular a legislação, construindo práticas e propostas que respondam à realidade.

Capítulo 1

**INFORMALIDADE,
IRREGULARIDADE,
ILEGALIDADE**

PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO

1.1. A QUESTÃO DA TERRA: APROPRIAÇÃO, USO, PROPRIEDADE E PARCELAMENTO NO BRASIL

A formação e transformação das cidades brasileiras reflete um tipo de apropriação do solo que se impôs logo no início da colonização portuguesa, perdurou por mais três séculos, em seguida se exauriu e, ao longo do século XIX, foi sendo substituído por outro, que perdura até hoje: da concessão das terras da Ordem de Cristo, da Coroa, passou-se ao regime de compra e venda. A partir do regime de compra e venda, o entendimento da propriedade e do uso da terra passou por algumas modificações até alcançar o princípio da função social da propriedade, estabelecido na atual Constituição Federal (1988). O caminho percorrido no Brasil a respeito da questão da terra teve influência direta na maneira como se ocupou o território no país e como são ocupadas até hoje nossas cidades. O surgimento da rede urbana e de cada um de seus elos dependeu do sistema sesmarial e de sua superação. O tecido urbano, não somente o viário, mas seu parcelamento, expressou a antiga e a nova maneira de domínio fundiário (MARX, 1991). Uma retrospectiva para construção desta linha do tempo, passando pela evolução histórica das formas de apropriação, uso e propriedade e parcelamento da terra, bem como de suas previsões normativas, é feita nos itens a seguir para melhor compreensão da questão.

1.1.1. REGIME DAS SESMARIAS PORTUGUESAS

Nos princípios da colonização portuguesa, com a união entre Estado e Igreja, presente àquela época, as terras coloniais estavam sob jurisdição espiritual do Mestrado da Ordem de Cristo, mas pertenciam à Coroa Portuguesa. Com a instituição das Capitânicas Hereditárias, a Coroa deixou a cargo de particulares a ocupação e defesa da colônia, porém mantinha o poder sobre esta, visto que não cedeu a titularidade das terras. O Rei concedeu aos donatários poderes políticos, mas não o domínio real sobre o solo. Para eles, donatários, estavam destinadas 10 léguas descontínuas, e o restante deveria ser distribuído na forma de sesmarias, sem direito a cobrança de foro, pensões etc. As sesmarias resultaram de uma transposição para a América, sem adaptação à realidade da colônia, de um instituto jurídico português que visava a impedir o esvaziamento do campo e o desabastecimento das cidades, tendo por objetivo acabar com a ociosidade da terra. Em meio totalmente diverso ao do Reino, no Brasil, o sistema legal das sesmarias acabou por ser ignorado e quando, somente no final do século XVII, surgiram as normas específicas para a Colônia, estas instituíram de vez a confusão

normativa, chegando a causar, em certos casos, resultados opostos àqueles obtidos em Portugal. (BERCOVICI, 2005)

A concessão de terras por meio do sistema sesmarial tinha dois requisitos principais:

1. Era gratuita, sujeita apenas à cobrança do dízimo para propagação da fé, e este incidia sobre a produção, não sobre a terra;
2. Havia a condicionalidade de que se aproveitasse a terra em prazo fixado de 5 anos. Na prática, a necessidade de ocupação da terra e as possibilidades comerciais do açúcar fizeram a Metrópole desconsiderar as exigências da legislação das sesmarias: foram concedidas áreas maiores que o permitido; houve casos em que o mesmo colono foi contemplado com sucessivas sesmarias e, mesmo devendo serem concedidas gratuitamente, desde os seus primórdios teve início um mercado de compra e venda. (BERCOVICI, 2005)

A partir do final do século XVII, quando aumenta a emigração para o Brasil, uma série de medidas são tomadas pela Metrópole na tentativa de aumentar seu controle sobre a terra, como o registro da carta de concessão, a obrigação dos concessionários de pagamento de um foro, determinação de limites para tamanhos de concessões e a confirmação da concessão pelo Rei. Estas exigências, entretanto, também não foram praticamente aplicadas e não surtiram efeito. A partir do século XVIII, a apropriação territorial se dá de modo mais desordenado e espontâneo, com pedidos de sesmarias posteriores à ocupação e pouca preocupação dos posseiros para regularizar a situação. Assim, as posses muitas vezes geravam latifúndios, e as autoridades corriam o risco de doar sesmarias já doadas ou efetivamente ocupadas. A metrópole continuou sua tentativa de aplicar políticas de controle e regularização, mas todas fracassaram. Importante destacar que o objetivo dessas políticas não era combater o latifúndio ou o escravismo, mas retomar o controle do processo de apropriação que escapara de suas mãos. Dessa forma, no início do século XIX, boa parte dos latifundiários era de ocupantes, sem título legítimo de domínio, o que colocava a propriedade da terra numa situação jurídica caótica. Sob influência de José Bonifácio, em 1822, o Imperador D. Pedro I baixou uma resolução que suspendia todas as sesmarias até a deliberação da Assembléia-Geral Legislativa. José Bonifácio defendia a extinção do regime sesmarial e uma reforma agrária. Segundo ele, os detentores de sesmarias não só não as cultivavam como não as vendiam ou repartiam para serem melhor aproveitadas, e, como consequência, houve o isolamento e dispersão das povoações, visto que eram separadas por

enormes extensões de terras. Entre 1822 e 1850, entretanto, não se elaborou uma legislação específica sobre a política de terras, sendo a posse a única forma de aquisição de domínio, apenas de fato, sobre as terras no Brasil, o que fez predominar a posse de grandes latifúndios. (BERCOVICI, 2005)

Ao avaliar esse período da história, Murillo Marx (1991) chama atenção para o fato de que a realidade institucional de ligação da Igreja com o Estado perdurou no país até parte do século XIX e teve reflexos importantes na organização, expansão e consolidação da rede de cidades. Destaca que a terra era doada para o santo, seu patrimônio ou sua capela por um ou mais detentores de glebas vizinhas, sob determinadas condições, em especial as de cunho religioso, como rezar missa para o doador e sua família, periodicamente e após a morte. Essa parcela de terra especial passava a constituir o patrimônio religioso.

Os patrimônios constituíam porções de terras cedidas por um senhor, ou por vários vizinhos, para servir de moradia e de meio de subsistência a quem desejasse morar de forma gregária e voltada para certas atividades, ou que tivesse outro tipo de relacionamento ou de trabalho ou de troca com os doadores. Os grandes concessionários de terra desfaziam-se eventualmente de pequena parte do que detinham para atender à população não possuidora de chão e para se valer de sua instalação gregária próxima, produtiva e consumidora. (MARX, 1991, p.38)

Assim nasciam os povoados no entorno das capelas, como brechas no sistema sesmarial onde podiam surgir assentamentos singelos de vida urbana, no bojo da própria lógica do sistema, como um prolongamento dele e servindo às suas necessidades e limitações. Sobre o desenvolvimento desses povoados, que passariam de arraial a freguesia, de freguesia a vila, e de vila a cidade, a Igreja exercia influência e controle. Isso faz do patrimônio religioso um importante elemento para compreensão do processo de urbanização e das peculiaridades do desenho urbano no Brasil.

Diante das considerações de MARX (1991) e de BERCOVICI (2005), nota-se que a divisão de terras no Brasil foi confusa e imprecisa desde o princípio, o que está na raiz da irregularidade fundiária encontrada hoje nas cidades. Os limites estipulados para as Capitânicas Hereditárias eram elementos geográficos naturais, como um curso d'água, a foz do rio, um rochedo, a praia. A partição dessas capitânicas, em sesmarias, tinham pelas normas do reino um tamanho máximo recomendado, mas suas delimitações eram também bastante imprecisas, o que gerava eventuais abusos de alguns sesmeiros no desbravamento, exploração e passagem dessas terras a seus herdeiros. Os instrumentos de medição eram

precários, e as demarcações, constantemente incertas. Sem providências eficazes do governo, as indefinições de limites se somavam e, conseqüentemente, tornavam-se corriqueiras as sobras ou sobreposições de uma gleba sobre a outra, de uma sesmaria sobre a outra. (MARX, 1991)

Cabe destacar não só as imprecisões na delimitação de sesmarias, como também a frequente imprecisão que se verificou na delimitação do patrimônio público. A partir do momento em que uma povoação era elevada à categoria de vila, quase sempre se originando de uma área já existente assistida pela igreja Matriz (sede da freguesia), algumas providências deviam ser tomadas: delimitar a área do novo município e designar sua sede, estipular a localização da casa de câmara e cadeia e do pelourinho, geralmente definindo a partir deste o termo municipal e estipulando, nas cartas régias, alvarás e autos de ereção, as medidas da área comum da vila, de seu logradouro público, ou rossio, como também era chamado. As áreas de rossio destinavam-se à utilização por parte de todos os moradores para atividades como pasto de animais, plantio, coleta de madeiras e lenha, bem como à expansão da vila, seja por novas seções de terra, seja por aberturas de caminhos ou estradas, ruas ou praças. Para isso, tal como uma sesmaria, uma gleba era concedida como patrimônio à nova instância do poder público que se constituía, o município, e a gestão deste logradouro público e seu fracionamento ficavam a cargo, portanto, das autoridades municipais, os juizes ordinários e os vereadores, que deveriam zelar para que o rossio não sofresse invasões de qualquer espécie. (MARX, 1991)

Essa concessão de terras por parte do Estado à nova instância municipal para fruição coletiva afetava diversos interesses fundiários que se formaram até então, tanto de concessionários quanto de habitantes. Daí surgem as constantes indefinições de contorno, fragilidade das medições e demarcações, abusos de aproveitamento, principalmente no século XVI, quando se adensa a ocupação e se multiplicam as pendências relacionadas às divisas e às sobras entre uma área concedida e outra, ao domínio e à posse de sesmarias e de datas de terra. As datas de terra eram cessões gratuitas de parcelas do solo pertencente à municipalidade, portanto do rossio, orientado pela câmara, como resultado do pedido de algum pretendente a morador ou de algum vizinho detentor de glebas rurais no termo municipal. (MARX, 1991)

E nossas vilas, em grande parte, na maioria das vezes, surgiram de regiões ainda que hermas e quase inóspitas, que conheciam umas ocupação rurais e embriões de assentamentos urbanos. Quantas vezes uma já considerável freguesia! O que se depreende, por isso, da compulsão dos registros de todo tipo é a frequente irregularidade no contorno do logradouro público e a até mesmo o seu não incomum desmembramento, em torno dos diferentes arraiais e lugares existentes num mesmo município. Repetida indefinição dos limites do rossio que sempre podiam, e cada dia mais, incomodar aos diversos interesses particulares! (MARX, 1991, p.72)

A partir do século XVII, somaram-se mais conflitos fundiários, que exigiram inclusive interferência de outras instâncias governamentais e de autoridades de fora:

Os atritos entre detentores de casas e quintais, e entre estes e as autoridades municipais multiplicaram-se. Os avanços de uns sobre as datas de outros, as incasões de moradores sobre o chão de todos, as ruas e praças, os caminhos e estradas, sobre os vários trechos livres remanescentes do logradouro público ao redor das vilas e cidades passaram a constituir um desafio e a exigir a atenção redobrada dos governos municipais, regionais, geral e metropolitano. (MARX, 1991, p.82)

Com a institucionalização de exigências do governo imperial quanto a providências devidas pelos edis, no sentido de cuidar da defesa do rossio, de seus limites e utilização, bem como de zelar pelas vias e largos, pela sua regularidade e desimpedimento, intensificaram-se significativamente as solicitações de detentores de parcelas de solo urbano às câmaras, e destas para aqueles, no sentido de regularizar limites entre a rua e a casa.

Tal indefinição, teórica e prática, do que fosse o próprio chão de domínio comum e suas fronteiras, tem reflexos na apropriação do território até os dias atuais.

MARX (1991) alerta que essa dupla destinação do rossio, de atender aos interesses em se estabelecer numa aglomeração e de reservar os espaços comuns necessários no presente e no futuro, torna mais difícil a compreensão do que tenha sido originalmente e por tanto tempo este patrimônio da municipalidade. Embora tenha desaparecido a instituição deste patrimônio nos termos de sua dupla destinação, o termo “logradouro público”, que frequentemente se dava ao rossio, permanece usual nos dias de hoje, para designar as praças públicas, e, por extensão, os jardins de todos e as ruas em geral, para designar aquilo que, constituindo patrimônio da municipalidade, se volta para a fruição de todos.

1.1.2. LEI DE TERRAS DE 1850

Uma série de fatores tornaram urgente a aprovação de uma legislação para a política de terras. Bercovici (2005) aponta que o fim do tráfico negreiro em 1850 iniciou a transição

para o trabalho livre que deveria ser realizada sem traumas para a grande lavoura, com estímulo à imigração e à colonização. A aprovação da Lei de Terras em 1850 era uma demonstração de que o Império era sensível aos problemas da lavoura. O escravo, enquanto bem econômico, passaria a ser substituído pela terra (BERCOVICI, 2005).

A Lei de Terras de 1850 (L061/1850) inaugurou no país um novo sistema geral de obtenção de terras: estabeleceu a compra e venda como única forma possível de adquirir ou transmitir terras a outrem que não os herdeiros (MARX, 1991). Segundo a Lei, as sesmarias ou concessões que se achassem cultivadas seriam revalidadas, mesmo que outras condições estabelecidas originariamente não tivessem sido cumpridas (Art.4º). As posses mansas e pacíficas que se achassem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, também seriam legitimadas se cumpridos alguns requisitos (Art.5º). Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que fosse o título de sua aquisição, teriam preferência na compra das terras devolutas que lhes fossem contiguas, contanto que mostrassem meios necessários para aproveitá-las (Art.15). Ainda que de forma bastante tímida, esta legislação já trazia a necessidade de “doação” de terras para o interesse público:

Art. 16. As terras devolutas que se venderem ficarão sempre sujeitas aos ônus seguintes:

§ 1º Ceder o terreno preciso para estradas públicas de uma povoação a outra, ou algum porto de embarque, salvo o direito de indenização das benfeitorias e do terreno ocupado.

§ 2º Dar servidão gratuita aos vizinhos quando lhes for indispensável para saírem a uma estrada publica, povoação ou porto de embarque, e com indenização quando lhes for proveitosa por encurtamento de um quarto ou mais de caminho.

§ 3º Consentir a tirada de águas desaproveitadas e a passagem delas, precedendo a indenização das benfeitorias e terreno ocupado.

§ 4º Sujeitar às disposições das Leis respectivas quaisquer minas que se descobrirem nas mesmas terras. (BRASIL, 1850)

Também a partir desta Lei passou-se a entender “terra devoluta” como sendo a terra vaga, inculta.

Mais uma vez, entretanto, apesar da Lei de Terras, o apossamento das terras públicas continuou, as terras devolutas praticamente não foram demarcadas, e poucas foram vendidas. A tentativa do império de criar núcleos coloniais e financiar a imigração com a venda das terras devolutas não funcionou. Com a proclamação da república e a instituição do federalismo, as terras devolutas passaram a pertencer aos estados, responsáveis por sua administração e alienação. Assim, aumentou muito a margem de manobra e o poder de

pressão dos latifundiários locais, também conhecidos por “coronéis”. Estes tiveram papel de destaque no processo de apropriação privada das terras públicas, feito com a conivência das autoridades estaduais, o que prejudicou os pequenos posseiros, que frequentemente eram expulsos para dar lugar à expansão do latifúndio. (BERCOVICI, 2005)

Desde os primórdios até a última virada do século, um mesmo sistema de obtenção de terra viveu entre nós. Isto em termos práticos, porque, em tese, houve uma profunda transformação, formalizada pela Lei nº 601 de 1850 e pelo Decreto nº 1318 de 1854, que instauraram novas formas de aquisição e de alienação da terra, formas que, em linhas gerais, são as de hoje e que, marcadas sobretudo pela ideia da compra e venda, pelo conceito da propriedade privada, toldam ou dificultam a compreensão do sistema anterior, que tanto tempo durou e deixou marcas indeléveis em nossa paisagem. A ocupação territorial e a divisão fundiária tradicional, apesar das mudanças que sofreram, não podem ser ignoradas, pois partilharam primeiro, e de forma geralmente decisiva, o solo no campo e na cidade. Esta, ao ganhar a autonomia municipal, teve as suas possibilidades de sustento e de expansão consubstanciadas de início pelo rossio. O seu gerenciamento, o proveito que desse logradouro fez e, sobretudo, a ocupação de tal patrimônio público ao longo do tempo são basilares para a sua conformação. (MARX, 1991, p.120)

Apesar de, na prática, a mudança ter acontecido lentamente, a partir deste marco de 1850, a terra adquire um valor de troca e se regulamenta, cada vez mais, como uma mercadoria, aproximando-se do entendimento que se tem hoje de propriedade privada da terra. A partir de então, como destaca Marx (1991), “o preciso parcelamento, a exata estipulação por escrito de suas frações, em planta, e, acima de tudo, no próprio local, se impõem; os seus exatos limites, o seu nítido e indiscutível contorno, a sua precisa área se tornam imprescindíveis”. Principalmente nas aglomerações urbanas, passa-se a exigir melhor precisão, medição e demarcação da planta de um novo bairro ou loteamento, das quadras e lotes, dos limites entre lotes particulares e ruas públicas, bem como dos lotes entre si, havendo mais racionalidade, regularidade e geometria na forma de partilhar a terra em quinhões e de distingui-los das áreas públicas. Esse foi o caso da cidade de Fortaleza-CE, em sua expansão, como expôs Liberal de Castro (1973).

Nesse momento, vai chegando ao fim a aliança entre Estado e Igreja e, com a República, ocorrerá o rompimento formal, fazendo surgir o que Marx (1991) denomina “patrimônio leigo”. Com o novo sistema de aquisição de terra, o antigo Concessionário deixa de ter vínculo com o patrimônio religioso, com o patrimônio da Coroa ou com o patrimônio público do município. O adquirente da terra passa a ter a posse e o domínio integrais, a propriedade absoluta, o direito de pelo mesmo processo livremente transmiti-la, isento de quaisquer obrigações que não os impostos.

Devido a esse processo lento de transição do sistema de concessões e de foro para a aquisição por compra e venda, os termos “lote”, “lotear”, “loteamento”, “loteiro” vão surgir e se tornar mais frequentes apenas no final do século XIX. O termo “loteamento” passa a aparecer corriqueiramente, por exemplo, em códigos de posturas municipais que se multiplicam, por imposição legal, ao fim do Império, ou nas primeiras resoluções e atos baixados pelo municípios no regime republicano. (MARX,1991)

1.1.3. DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

No contexto de aquisição da terra por compra e venda para usufruto particular, o primeiro código civil brasileiro, promulgado em 1916, continha o entendimento liberal de propriedade, ou seja, o direito de propriedade individual e absoluta, difundido no fim do século XVIII e no XIX. A propriedade dos bens era vista como uma manifestação interna do indivíduo e absoluta porque corresponde à natural vocação do indivíduo de conservar e fortalecer o que é seu.

Com a cultura das terras, foi-se acentuando o sentimento de propriedade individual, porque o trabalho produtivo, criando, regularmente, utilidades correspondentes ao esforço empregado, estabilizou o homem, prendendo-o mais fortemente ao solo dadivoso, deu-lhe personalidade diferenciada. E, com o estabelecimento do Estado, os direitos individuais adquiriram mais nitidez e segurança. (...). Gera-se, nessa quadra, uma relação jurídica para um sujeito individual de direito, e o Estado protege essa relação da pessoa para a coisa, mediante coação jurídica. (BEVILÁQUA *apud* BERCOVICI, 2005)

Os códigos civis dos chamados Estados Liberais caracterizavam-se por estarem centrados na propriedade, com ênfase na propriedade imobiliária, com caráter absoluto e individualista, e na igualdade meramente formal. As normas estatais protetoras do indivíduo buscavam apenas assegurar a liberdade econômica, protegendo o cidadão contra o próprio Estado. (JELINEK, 2006)

O Código Civil Brasileiro de 1916 conferia ao proprietário o poder de uso ilimitado e incondicionado sobre seus bens: "Art.524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua" (BRASIL, 1916). Percebe-se que tais poderes não faziam qualquer referência ao aspecto funcional da propriedade, a qual servia apenas ao dono, e não tinha qualquer função instrumental na lida dos interesses públicos. Para Clóvis Beviláqua, autor do projeto de Código Civil aprovado em 1916, a conjugação entre a força individual e o bem-estar comum, que

eliminar o caráter de absolutividade e de individualismo estremo da propriedade, ocorreria através das limitações ao direito de propriedade. (BERCOVICI, 2005)

Com o advento da noção de função social da propriedade, o pensamento que girava em torno do instituto da propriedade paulatinamente se modificou. Por influência, já no século XX, do jurista francês Léon Duguit, a noção de função social, antes concebida por Augusto Comte, foi incorporada ao conceito de direito de propriedade. (JELINEK, 2006)

Duguit defendeu uma diferente concepção para a propriedade a partir de sua função social, como uma característica inerente à sua natureza. Para ele, a propriedade era coisa a ser empregada na sociedade para a satisfação das necessidades comuns de toda a coletividade, desconsiderando-a como um direito subjetivo e reconhecendo-a tão somente como um bem passível de proteção jurídica.

Duguit sustentou que a propriedade não deveria ter mais um caráter absoluto e intangível e que o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza (propriedade), deve cumprir uma função social. Seus direitos de proprietário só estarão protegidos se ele cultivar a terra ou se não permitir a ruína de sua casa, caso contrário será legítima a intervenção do Estado no sentido de obrigar o cumprimento de sua função social. (DUGUIT *apud* JELINEK, 2006)

De acordo com Evangelista (2013), a partir de então, a noção do direito de propriedade passou a abranger a sua flexibilização, nos casos em que o bem não fosse utilizado de forma a atender, concomitantemente aos interesses do proprietário, os interesses coletivos. O ordenamento jurídico não aceita como legítima a propriedade que não cumpre sua função social e, assim, o Estado se vê munido dos fundamentos para a imposição do uso adequado, ou de outra destinação que implique na perda da propriedade.

No Brasil, a Constituição de 1934 inaugurou a mudança de concepção de propriedade:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1934)

Na Constituição de 1946, apesar do retrocesso em matéria de desapropriação, a função social da propriedade estava consagrada no texto constitucional. O artigo 147 do referido texto constitucional: “O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”. O preceito repetiu-se no texto constitucional de 1967, que se encarregou ainda de elevar a função social à categoria de princípio da ordem econômica e social. (TEPEDINO, 2005)

Principalmente a partir da Constituição de 1946, as reivindicações por reforma agrária, que já eram constantes desde 1930, intensificam-se. As desigualdades sociais causadas pela má distribuição fundiária exigem do Estado políticas que, se não acabem, pelo menos amenizem a concentração de terras. No bojo das reivindicações pela reforma agrária, nasce no Brasil, no começo da década de 60, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que levantou as primeiras propostas para as reformas estruturais na questão fundiária, não só no campo, mas também na cidade. Em 1964, o regime militar que se instaurava tomou uma iniciativa imediata, encaminhou ao Congresso um projeto de lei sobre reforma agrária. Era o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), lei que institucionalizou o dever do estado de garantir acesso à terra aos trabalhadores rurais. O Estatuto da Terra não se colocou contra os interesses dos grandes proprietários que apoiavam o regime militar, mas combatia o minifúndio e o latifúndio improdutivos e priorizava a modernização e o aumento da produtividade no setor rural. Ao assumir a bandeira da reforma agrária, o Governo Militar freou a maioria das mobilizações populares em torno do tema e trouxe o debate político para a órbita do seu projeto de Lei (BRUNO, 2009). Segundo Heim e Silveira (2013), a institucionalização da reforma agrária por meio do Estatuto da Terra não se tratava de uma proposta com objetivo de transformação social, no sentido de ampliar as condições materiais do povo e oportunizar uma melhor distribuição da riqueza, mas pretendia frear as reivindicações populares, deslocando o locus do conflito, que saiu da sociedade e se direcionou para o próprio estado. De acordo com Bercovici (2005), a preocupação fundamental do Estatuto foi a modernização das atividades agropecuárias, servindo apenas como um instrumento de legitimação do regime militar, e falhou em sua intenção de promover a reforma agrária.

Em meados de 1970, o movimento político fragmentado pela ditadura retoma as forças e restabelece uma mobilização social que, dentre outras coisas, culmina nas primeiras tentativas de democratização da gestão urbana, tendo como resultado a Lei Federal N°6.766 de 1979, conhecida como Lei Lehman, que estabelecia novas regras para o parcelamento do solo urbano (RUBIO,2017). Foi a primeira vez que, no Brasil, o parcelamento do solo urbano veio a ser regulado com foco na questão urbanística. Anteriormente, desde o Decreto-Lei nº 58 de 1937, o foco se centrava na questão do direito do adquirente, das relações pessoais, da relação negocial. Esta Lei trata do parcelamento do solo para fins urbanos, fixando diretrizes gerais, traz uma série de definições conceituais, apresenta uma estrutura que orienta quanto à implantação de loteamentos urbanos, abordando aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais. (BLANCO, 2008)

Quanto ao aspecto urbanístico, a lei tratou de estabelecer requisitos para o loteamento, como a destinação de áreas para o sistema de circulação e implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como para espaços livres de uso público, as quais deveriam ser doadas ao município, além da definição de faixas não edificáveis e de área e frente mínimas para os lotes. Segundo Blanco (2008), tem-se a partir daí uma norma que vai gerir a questão do parcelamento do solo sobre o enfoque do interesse público e, portanto, regrado conforme uma série de diretrizes estabelecidas pelo Poder Público. Foi a primeira vez em que o Estado impôs consideráveis restrições ao uso da terra, ao estabelecer que o proprietário não poderia mais fazer tudo o que quisesse com sua gleba, não poderia dividi-la a seu gosto, pois deveria doar uma parcela determinada para o município. O proprietário passa, então, a ter deveres, não apenas direitos. Além da doação de terras, cabe a ele, por exemplo, algumas obrigações quanto ao registro do loteamento e a execução da infraestrutura básica do loteamento, que incluem, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais (BRASIL, 1979). Tais responsabilidades exigidas do proprietário constituem restrições ao direito de propriedade, aproximando-se do entendimento de função social da propriedade, conforme defendeu Duguit, como coisa a ser empregada na sociedade para a satisfação das necessidades comuns de toda a coletividade.

A Lei também trouxe matérias concernentes à regularização fundiária. Na opinião de Saule Júnior (2008), o grande benefício trazido foi reconhecer a competência dos municípios

para regularizar os parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios, além da possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda.

A partir da década de 1980, a abertura política que já era percebida por todo o país permite retomar a Reforma Urbana como um tema importante no contexto político, sendo trazida para o debate no processo que ficou conhecido como Movimento Constituinte e passa a fazer parte das reivindicações organizadas em uma emenda popular, resultante de intenso processo participativo, que propunha o reconhecimento de princípios gerais de regulação do solo, a autonomia do Governo Municipal, a gestão democrática das cidades, o direito social à moradia, o direito à regularização fundiária de assentamentos precários consolidados, a função social da propriedade urbana e o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas. (RUBIO, 2017)

Na sequência desse contexto, A Constituição Federal de 1988 foi a primeira constituição brasileira a incorporar, em capítulos específicos para cada matéria, as funções sociais da cidade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de incluir instrumentos como o plano diretor, a usucapião especial urbana e a concessão de direito real de uso, regulamentadas posteriormente pela Lei Federal N° 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. A Carta Magna de 1988 inovou sobremaneira no sentido de condicionar a propriedade aos valores sociais, elevando a função social da propriedade do *status* de princípio de ordem econômica e social (Constituição de 1967) para o *status* de Direito fundamental.

A Constituição brasileira de 1988 assegura, em seu artigo 5o, inciso XXII, o direito à propriedade. Apressou-se, todavia, o constituinte em determinar, no inciso XXIII, do mesmo artigo, que “a propriedade atenderá a sua função social.” E mostrou-se igualmente diligente ao tratar dos princípios da ordem econômica, referindo-se, no inciso II do artigo 170, à propriedade privada, e, no inciso imediatamente seguinte, à “função social da propriedade.” A postura, refletida nestes dispositivos e em outras passagens do texto constitucional, conduz inevitavelmente à conclusão de que, no direito brasileiro, a garantia da propriedade não pode ser compreendida sem atenção à sua função social. (TEPEDINO, 2005, p.102)

O Novo Código Civil de 2002, por sua vez, trouxe importantes inovações na disciplina da propriedade:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas

naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002)

Apesar disso, Fernandes (2001, p.17) pondera:

O Código Civil ainda considera a terra e o direito de propriedade imobiliária quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas oferecidas aos proprietários individuais, reduzindo sobremaneira o escopo para ação do estado no controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano de forma a compatibilizar os interesses existentes quanto ao desenvolvimento urbano. (FERNANDES,2001, p.17)

Em 2001, A publicação do Estatuto da Cidade (Lei Federal N° 10.257) trouxe instrumentos urbanísticos e jurídicos que pretendiam induzir o cumprimento da função social da cidade, os quais viabilizaram a formatação de vários programas para a regularização urbanística e fundiária de favelas.

Fernandes (2001) explica que o que a Constituição e o Estatuto da Cidade propõem é essa mudança de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade, que, segundo o autor, encontra-se presente de maneira central nas ordens jurídicas de muitos dos países capitalistas mais avançados. A partir dessa nova ordem jurídica, a propriedade, seja ela pública ou privada, deve submeter-se ao cumprimento de uma função que ultrapassa o atendimento das necessidades individuais de quem a detém.

Cabe destacar que, segundo o capítulo da política urbana da Constituição (artigos 182 e 183) e sua regulamentação trazida pelo Estatuto da Cidade (Lei N° 10.257/2001), o Plano Diretor deve definir a função social da cidade e da propriedade, a fim de alcançar soluções para os problemas que afligem os moradores das cidades brasileiras, que cresceram de forma excludente e desequilibrada, penalizando principalmente a população mais pobre e causando grandes danos ao meio ambiente.

Nas palavras de Melo (2010, p.51),

No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade é um direito subjetivo, porém, tem como baliza jurídica o dever de cumprir uma função no seio da sociedade, para seu desenvolvimento, a ser definido pela opção política que o município indica a partir do seu Plano Diretor.

Diversas são as funções que pode assumir a propriedade em favor do interesse público e social. Considerando a segregação socioespacial característica da urbanização das cidades brasileiras e o seu déficit habitacional, é possível afirmar que a função de moradia seria a mais

relevante função social a que se pode destinar a propriedade, uma vez que é a base para alcançar o acesso aos diversos serviços urbanos que compõem o direito à cidade.

1.1.4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como se pôde observar, a forma de apropriação da terra no Brasil, conflituosa desde o princípio, permitiu, ao longo do tempo, somar uma série de situações de apropriação informal e uso irregular do solo.

Devido à dificuldade financeira de acesso ao mercado formal de terra, tais situações de irregularidade se deram de forma mais acentuada e com consequências mais danosas pela população de baixa renda, que vive nos chamados assentamentos informais ou assentamentos precários: favelas, loteamentos populares irregulares e clandestinos sediados em periferias urbanas, conjuntos habitacionais em condições precárias, cortiços e habitações coletivas. Esses assentamentos, até certo tempo atrás, eram vistos como locais de pobreza e violência, como o lixo da sociedade, que devia ser eliminado e seus moradores transportados para conjuntos habitacionais em lugares distantes. A mudança de paradigma a respeito do direito dessa população a permanecer no local onde vive ocorreu no contexto do movimento por reforma urbana e veio se consolidando, por meio de grande debate a respeito da questão habitacional, à medida que as legislações foram incorporando e regulamentando o direito à cidade e o direito à moradia.

A partir da década de 90, entretanto, é possível identificar uma mudança significativa nesse pensamento no sentido de que esse assentamentos informais devem ser entendidos como espaços de morar que guardam determinados valores sociais, históricos e culturais que merecem permanecer. E mais do que isso: que sua permanência e consolidação por meio da garantia de padrões aceitáveis de habitabilidade e integração à cidade formal representam, além do direito à moradia, um ganho social e urbano não apenas para sua população, mas para a cidade como um todo. Remover casas para construir outras é um processo caro, não somente pelo alto custo da obra da moradia em si, mas de toda a infraestrutura urbana que necessita ser construída e mantida junto a ela. Dessa forma, desenvolve-se um novo paradigma: a legitimação da favela como espaço da cidade. (GONÇALVES, 2013, p.21)

A Regularização Fundiária, portanto, têm origem recente e surgiu como busca por respostas jurídicas à irregularidade que compõe o tecido urbano e que não poderia mais ser ignorada. Objetivando contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano que gerou assentamentos urbanos desprovidos de quaisquer condições de moradia, passa-se a construir meios e caminhos jurídicos de

regularizar e consolidar a moradia em assentamentos informais, sejam eles ocupações em áreas públicas ou privadas.

A Constituição de 1988 deu o primeiro grande passo importante ao reconhecer o direito individual e/ou coletivo de manutenção em áreas ocupadas para fins de moradia, com a previsão de institutos como a usucapião urbana e a concessão especial para fins de moradia, desde que preenchidos determinados requisitos. Em 1999, A Lei Lehman, de parcelamento do solo recebeu alterações caracterizando a possibilidade de se empreender regularização fundiária em situações irregulares de ocupação para fins de moradia. Em 2000, com a Emenda Constitucional nº26, o direito à moradia passa a ser previsto explicitamente como um direito fundamental social. Em 2001, o Estatuto da Cidade traz a regularização fundiária como diretriz geral de política pública e também como instrumento da política urbana nacional. Mais adiante, a Resolução nº369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente reconheceu a regularização fundiária como uma atividade de interesse social para fins de intervenção em áreas de preservação permanente, o que foi de grande importância para situações de ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis. Finalmente, em 2009, foi aprovada a Lei Federal nº 11.977, que trata de investimentos públicos na área de habitação de interesse social, dispondo sobre o programa Minha Casa, Minha Vida e também sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, classificando-a em regularização de interesse social e de interesse específico. (MELO, 2010)

Não se trata apenas de garantir o “papel da casa” aos moradores, mas de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização e urbanização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, devendo ocorrer sempre que não haja risco para a população em se manter no local e não haja impedimento legal principalmente de ordem ambiental.

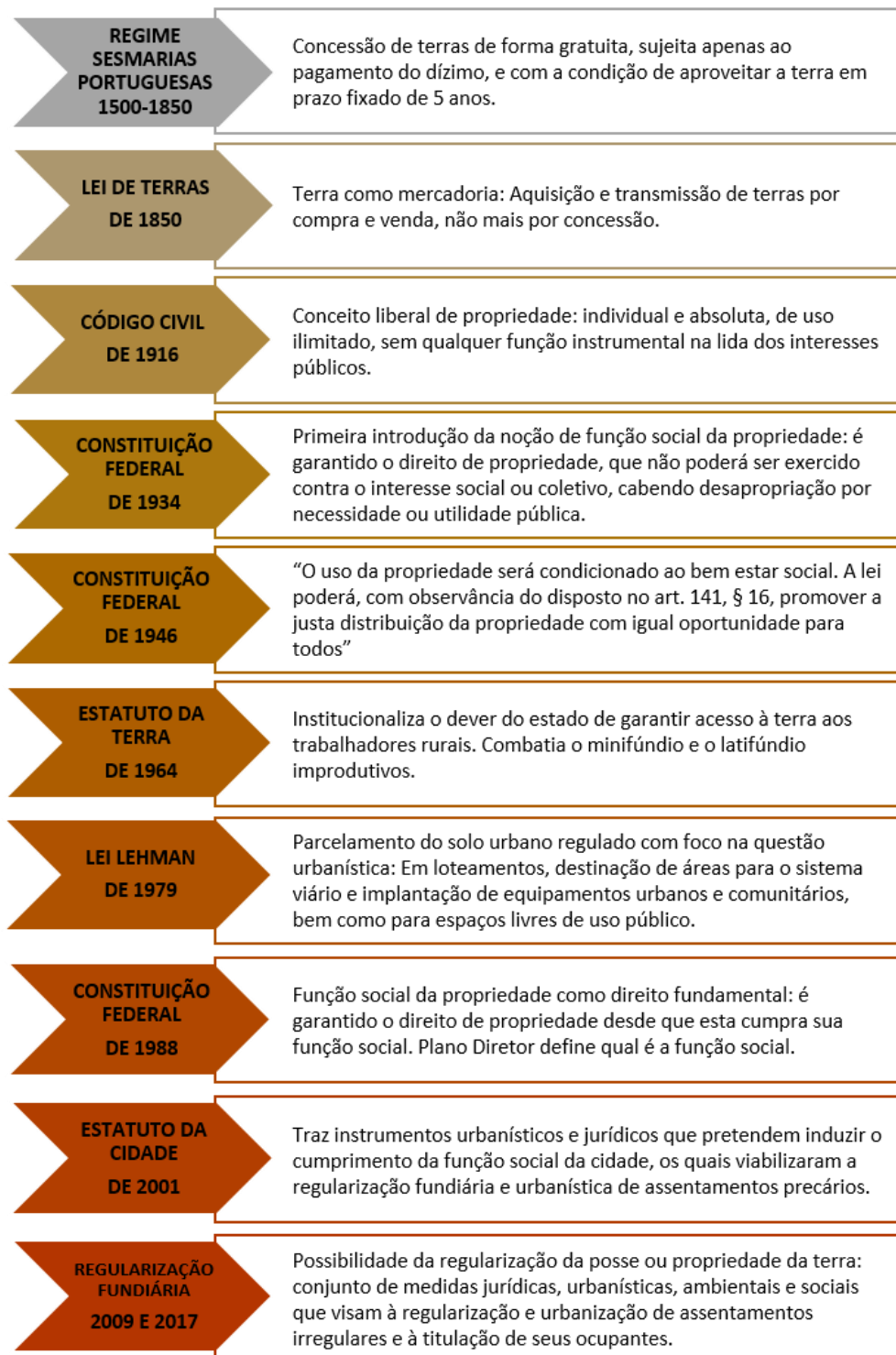
Vale destacar que algumas medidas de regularização fundiária introduzidas na Lei Federal nº11.977 vieram do Projeto de Lei 3.057/2000, chamado de Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial urbana, que trata da revisão da lei de parcelamento do solo vigente (Lei Lehman), buscando, dentre outras coisas, compatibilizar o parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária sustentável. A tramitação desse Projeto de Lei, que teve início em 2001, surgiu da necessidade de facilitar a regularização de loteamentos de interesse social e envolveu e mobilizou outros diversos interesses, envolvidos com questões ligadas ao

meio ambiente, ao aumento da produção de lotes destinados à HIS, à garantia por segurança nas relações contratuais relacionadas ao parcelamento do solo urbano, à elaboração de regras mais simplificadas de regularização fundiária, à previsão legal de produtos imobiliários atualmente negociados, o que ampliou o escopo do projeto. A motivação para revisão da Lei Lehman foi, assim, justificada pela necessidade de sua adequação a outras legislações relacionadas à política urbana que foram aprovadas após a sua elaboração. (MASCARENHAS, 2012)

Bem recentemente, em meio a críticas e polêmicas, a Lei Federal nº11.977/2009, no que concerne à regularização fundiária, foi substituída pela nova Lei Federal nº13.465 de 2017. Apesar de ter trazido muitas mudanças e dúvidas e de ser criticada por pesquisadores e movimentos sociais que acreditam que a nova legislação facilita a concentração fundiária, a grilagem de terras e extingue os critérios que asseguravam a função social da propriedade, a essência da regularização fundiária, no sentido de legitimar uma ocupação informal, continua vigente.

Hoje, portanto, muitas áreas que se constituíram por meio de ocupação informal de baixa renda para moradia têm respaldo político e jurídico para permanecer onde estão e para que seus moradores adquiram o domínio do imóvel em que vivem. Isso quer dizer que o parcelamento do solo feito irregularmente, em desconformidade com a lei, pode ser legitimado por meio da regularização fundiária, desde que cumpridos alguns requisitos. É o mais novo capítulo do entendimento que se construiu a respeito da apropriação, propriedade e uso da terra no Brasil.

Figura 1.1: Resumo da linha do tempo - Apropriação, uso, propriedade e parcelamento da terra no Brasil.



Fonte: Elaboração própria.

1.2. INFORMALIDADE URBANA

O incremento populacional acelerado de grandes cidades brasileiras a partir da década de 1930, originário do processo de industrialização e migração de expressivo contingente populacional do campo para a cidade em busca de trabalho, trouxe consigo uma série de conflitos territoriais. O fenômeno da informalidade na ocupação e no uso do solo urbano constitui um desses conflitos e é hoje uma das principais características da dinâmica socioterritorial das cidades brasileiras.

As causas da informalidade no uso e ocupação do solo são variadas. Além de ser uma consequência histórica dos conflitos por terra vividos ao longo dos anos, como exposto anteriormente, há causas mais atuais, como fatores socioeconômicos, espaciais e institucionais, como planejamento excludente, ineficiência burocrática e o próprio sistema jurídico. As implicações desse fenômeno são graves e manifestam-se de diversos modos: jurídico (falta de segurança total da posse do imóvel com risco de despejo dos moradores); social (exclusão do acesso normal a serviços públicos, infraestruturas, espaços públicos e instalações coletivas); urbano-ambiental (diferentes riscos de saúde, segurança, degradação ambiental, habitação precária, poluição e condições sanitárias inadequadas); político (moradores sujeitos às formas tradicionais de clientelismo político) e econômico (cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara). (FERNANDES, 2011).

O território informal apresenta muitas práticas consideradas irregulares e/ou ilegais, o que, muitas vezes, coloca seus habitantes e as atividades nele desenvolvidas em constante desconforto e questionamento diante das autoridades e da opinião pública. Essa situação perpetua as práticas irregulares e ilegais, retroalimentando a precariedade e a pobreza (SMOLKA, 2003).

Os termos irregular, ilegal e informal costumam aparecer na literatura e nos meios de comunicação de forma indiscriminada, por vezes causando dúvida sobre qual seria a diferença entre essas práticas. Cabe aqui, portanto, um esclarecimento acerca desses termos para prosseguir abordando o assunto. Após pesquisa por textos da área jurídica, urbanística, ou mesmo econômica, que tratassem dos conceitos de informalidade, irregularidade e ilegalidade aplicados às práticas que envolvem parcelamento, apropriação, uso e ocupação do solo, não foram encontradas explicações diretas sobre aquilo que se buscava (SOTO, 1987;

AZEVEDO, 2016; CAU/BR, 2018; SAULE JÚNIOR, 2008; GRANJA, 2019). Autores como Soto (1987) e Granja (2019) discutem a informalidade a partir da polarização entre a cidade formal e a informal, entre o incluído e o excluído. Granja busca um entendimento a partir de muitos autores e chega a afirmar que “a informalidade pode ser considerada o estado de exceção determinado pela soberania do aparato de planejamento urbano vigente e hegemônico” (GRANJA, 2019, p.46). De Soto utiliza em seu livro a noção de informalidade criada, segundo ele, a partir da observação empírica do fenômeno:

Poderíamos dizer que a informalidade acontece quando o direito impõe regras que excedem o limite nominativo socialmente aceito, não ampara as expectativas, escolhas e preferências de quem não pode cumprir tais regras e o Estado não tem a capacidade coercitiva suficiente.

[...] Não são informais os indivíduos, mas seus feitos e atividades. A informalidade não é também um setor preciso nem estático da sociedade, mas uma zona de penumbra que tem uma extensa fronteira com o mundo legal e onde os indivíduos se refugiam quando os tributos para cumprir as leis excedem seus benefícios. Só em alguns casos a informalidade implica não cumprir todas as leis; na maioria desobedecem-se disposições legais precisas de uma maneira que descreveremos mais adiante. (SOTO, 1987, p.45-46)

Saule Junior (2008) aproxima a definição das questões de parcelamento do solo quando exemplifica os casos de loteamento ilegal (clandestino) e loteamento irregular. Alguns textos jurídicos explicam a ilegalidade por meio de exemplos de atos de agentes públicos, comparando improbidade administrativa e irregularidade (AZEVEDO, 2016), por exemplo, o que não é exatamente a diferença de conceito que se busca para fins deste trabalho. Entretanto, devido à dificuldade de se encontrar uma definição precisa da forma como se buscava, optou-se aqui por desenvolver um entendimento dos termos mais direcionado ao assunto abordado neste trabalho. Assim, para fins do presente estudo, entende-se que:

- 1) Informalidade refere-se àquilo que ocorre sem que se tenha um registro formal, oficial, em instituição devidamente competente para tal, ou seja, algo que aconteceu de fato porém não foi legitimado por uma instituição oficial. O informal, portanto, pode ser uma ação dentro ou fora da lei, a qual não foi oficialmente informada e/ou aprovada pela autoridade competente. Por exemplo, um escritório de arquitetura recém formado pode atuar atendendo clientes para prestar seus serviços de projeto, mas sem ainda ter ido ao órgão de classe, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo, formalizar sua existência. Nesse caso, o escritório, não formalizado, encontra-se também em situação irregular e, logo que o Conselho tenha conhecimento de sua existência e atuação, o

escritório será notificado para formalizar sua existência e regularizar sua situação. Nesse caso, ele também se encontrava irregular, mas a atividade que promovia, a prestação de serviço de arquitetura, não é uma atividade ilegal ou irregular, apenas o escritório não havia se formalizado como tal. Outro exemplo seria a compra de um lote sem que vendedor e comprador fossem ao cartório registrar a transação e passar o imóvel para o novo proprietário. Muitas situações não são formalizadas na tentativa de evitar ou adiar despesas que a formalização exige, como pagamento de taxas administrativas ou de impostos.

- 2) A irregularidade é um ato que pode ser entendido como equívoco, de falta de regularidade ou até de situação momentânea e transitória, que pode vir a ser regularizado, sem que haja crime. Por exemplo: um cidadão que conduz um veículo com documentação atrasada está em situação irregular, mas, ao pagar a documentação, fica regular. O mesmo se aplica a um cidadão que constrói sua casa ocupando o recuo de frente do terreno quando, segundo a legislação vigente, deveria haver um recuo de 3m, por exemplo. Este cidadão tem sua construção em situação irregular e pode regularizá-la demolindo a área que não deveria ter ocupado, ou, em certos casos, a própria administração cria programas de regularização que flexibilizam certos parâmetros urbanísticos e cobra taxas pela área construída irregularmente.
- 3) Ilegalidade é aquilo que é contrário às disposições da lei e, para isso, há uma penalidade prevista; se há um crime, praticou-se uma ilegalidade, não uma irregularidade. No caso do exemplo anterior do motorista, a situação configuraria crime, portanto ilegalidade, de acordo com o Código de Trânsito (Art. 309), caso o motorista dirija sem que tenha habilitação para tal, apenas em caso de gerar perigo de dano. A penalidade seria detenção, de seis meses a um ano, ou multa. Já no caso de implantação de loteamentos urbanos, a Lei 6766/79 tipifica como crime contra a administração pública “dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença” (Art.50, inciso II). Embora nunca tenha sido tratada de fato como crime, esta ação que configura crime é, portanto, uma ilegalidade.

Partindo desse entendimento, é possível haver situações que somam a informalidade, irregularidade e ilegalidade, assim como é possível haver uma situação informal que venha a

ser regularizada, ou uma ação que a princípio foi ilegal, mas gerou e consolidou uma situação que precisa e pode ser regularizada, como é o caso da implantação de loteamentos clandestinos por parte do “loteador” que, após anos de moradia nesse loteamento, os ocupantes, que no início compraram informalmente o lote, podem e devem ter sua situação regularizada.

As ilegalidades e irregularidades praticadas no território da cidade, em especial as concernentes a apropriação, uso e ocupação do solo e edificação, são as mais diversas possíveis: irregularidade quanto à propriedade da terra ou do imóvel; irregularidade da documentação da propriedade (problemas de registro ou assemelhados); irregularidade em relação parcelamento do solo (processos de produção e ocupação de loteamentos - clandestinos e irregulares - e invasões - favelas); irregularidade da construção da edificação, por sua inadequação à legislação urbanística e/ou edilícia; irregularidade quanto ao uso do imóvel, ou seja, ao tipo de atividade nele desenvolvida; além dos casos de superposição de diferentes tipos de irregularidade. Considerando que toda essa variedade é motivada por diferentes razões, produzida por distintos agentes e observada em diferentes escalas, o processo de ocupação irregular do solo assume características diferenciadas no espaço urbano, o que torna necessário um recorte de estudo para averiguar o fenômeno mais a fundo.

As discussões e questionamentos a respeito dessas práticas irregulares e ilegais na ocupação das cidades não são recentes e algumas teorias já se construíram na tentativa de analisar o fenômeno da irregularidade jurídica e urbanística que caracterizam o processo de urbanização brasileiro. Esse debate por parte dos urbanistas passa sempre por uma questão: o controle urbanístico. Raquel Rolnik (2000), por exemplo, entende que a adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão faz parte de um quadro de hegemonia tecnocrática na legislação urbanística, que ignora qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos. Edésio Fernandes (2009), jurista, na mesma linha, afirma que as leis são elitistas e cheias de requisitos técnicos que não refletem a realidade brasileira e lembra que a isso se soma o problema da burocracia para aprovação de loteamentos.

Adauto Lúcio Cardoso (2003), em pesquisa sobre o Rio de Janeiro, ao discutir algumas dessas teorias, analisou que:

Grande parte da literatura a esse respeito tem se pautado em modelos de interpretação recorrentes e que se superpõem, e que têm como ponto comum a ideia de que a legislação fundiária e urbanística, bem como os procedimentos administrativos de licenciamento, tenderiam a ser elitistas, não condizendo com padrões razoáveis para os assentamentos populares (Rolnik, 1997, 2000; Maricato, 1996; Fernandes, 2001). (CARDOSO, 2003, p.9-10)

As teorias de que fala Cardoso (2003), ao acusarem a legislação fundiária e urbanística de elitista, como resposta propõem: na formulação clássica de Hernando De Soto (2001), a flexibilização e facilitação dos processos de formalização da propriedade como forma de transformar a "riqueza oculta" em capital; na ideia de especialistas do Banco Mundial, a racionalização e simplificação de normas e de procedimentos para "facilitar" o funcionamento dos mercados fundiário e imobiliário urbanos (BANCO MUNDIAL, 1993); na Política Nacional de Habitação (2004), como parte da Política Urbana, a incorporação da cidade real à cidade legal através de processos de regularização fundiária, reconhecendo os padrões de assentamentos populares existentes, por meio do instrumento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), por exemplo.

Essas teorias referem-se todas aos assentamentos populares, informais e precários. Entretanto, o que essa pesquisa pretende levantar é que determinadas ilegalidades e irregularidades não se restringem aos assentamentos populares ou precários.

Cardoso (2003) constatou, na mesma pesquisa sobre a cidade do Rio de Janeiro, que a principal fonte de irregularidade é o desconhecimento do poder público pela população e sua perda de capacidade de execução ("*enforcement*" nas palavras dele) da legislação, e explicou:

[...] a irregularidade deriva, antes de tudo, do fato de que se urbaniza ou se constrói na cidade sem levar em conta os constrangimentos legais pertinentes, não por se querer transgredir a lei para se obter alguma vantagem específica, mas por desconhecimento e por deslegitimação da capacidade de regulação do poder público. (CARDOSO, 2003, p.13)

Nesta constatação, o problema tem forte relação com a legislação, então Cardoso vai além e analisa de forma mais abrangente a constituição da institucionalidade e do controle urbanístico nos países centrais, buscando identificar os obstáculos a essa construção no caso brasileiro. A conclusão a que chega o autor sugere que a questão da legislação elitista ou tecnocrática seria só uma fatia do problema.

Nesse sentido, as constatações da pesquisa de Cardoso (2003) corroboram com o entendimento de Smolka (2003, p.4) de que "muito embora a pobreza seja responsável por uma parte significativa dos arranjos informais existentes, a magnitude e a persistência da informalidade não pode ser explicada somente pela pobreza". Segundo Smolka (2003), para verificar que a informalidade não está restrita aos pobres, basta consultar os números a respeito da proporção de ocupações ilegais/irregulares existentes e da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza.

Os números da irregularidade no Brasil demonstram uma situação preocupante, pois são estimados em cerca de 40% a 70% do parque imobiliário das grandes cidades, embora essa irregularidade esteja relacionada a problemas e situações diferenciados, sendo uma tarefa complexa a caracterização e medição do fenômeno como um todo. Já as estimativas de pobreza estão por volta dos 27% (CARDOSO, 2003; SMOLKA, 2003). Dessa forma, é possível constatar que a dinâmica de parcelamento, uso e ocupação do solo nas cidades produz ilegalidades e irregularidades fundiárias e urbanísticas as mais variadas possíveis, as quais não são exclusividade da população de baixa renda e não se restringem aos assentamentos populares ou precários, como comumente se imagina.

Assim, a alegação recorrente, por parte das literaturas que analisam o fenômeno da irregularidade fundiária e urbanística (Maricato, 1996; Rolnik, 1997, 2000; Fernandes, 2001), de que a legislação fundiária e urbanística, bem como os procedimentos administrativos de licenciamento, tenderiam a ser elitistas, tecnocráticos, não condizentes com padrões razoáveis para os assentamentos populares, seria um aspecto do problema, mas não explica a totalidade dos casos. Justifica-se assim uma investigação maior para identificar as variações de irregularidade e sua localização na cidade.

O presente trabalho desenvolve-se no sentido de estudar mais a fundo as irregularidades referentes ao parcelamento do solo urbano, características da irregularidade urbanística presente nas grandes cidades brasileiras. O primeiro item deste capítulo trouxe uma breve retrospectiva que explanou a maneira como se deu a divisão de terras no Brasil desde os tempos da Colônia até os dias de hoje. É notável que os conflitos fundiários e confusões normativas sobre esta matéria existiram desde o princípio e que essas normas, quando criadas, dificilmente passaram a ser obedecidas em curto prazo, não surtindo o efeito desejado no sentido de corrigir as irregularidades cometidas de fato. A partir do século

passado, já sob a vigência do regime de aquisição da terra por meio de compra e venda, um número maior de normativas foi criado na tentativa de regular e regularizar a questão. Hoje há casos de irregularidade distribuídos por diversos lugares de norte a sul do país e ainda constitui tarefa hercúlea regularizá-los, apesar das várias legislações e entendimentos já criados sobre a questão. Visando não focar a irregularidade dos assentamentos precários de baixa renda, optou-se por estudar casos de irregularidade contidos em loteamentos formais aprovados.

Antes de dar início ao estudo de áreas específicas, ainda neste capítulo, discutem-se e exploram-se os conceitos dos tipos de irregularidade referentes ao parcelamento e ocupação do solo urbano, a saber, loteamento irregular, loteamento clandestino e favela. Nos capítulos mais adiante, a partir dos estudos de caso propriamente ditos, será possível debater esses conceitos e tipos.

1.2.1. IRREGULARIDADE NO PARCELAMENTO DO SOLO

O Planejamento Urbano, como atividade desenvolvida pelos homens visando o futuro das cidades, tenta prever a evolução de um fenômeno ou de um processo e, a partir desse conhecimento, procura se precaver contra problemas ou dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios. (SOUZA; RODRIGUES, 2004)

Parcelar o solo urbano pode ser considerado uma intenção de planejamento e o primeiro ato de construção da cidade. A implantação de um loteamento apenas com a finalidade de criar lotes para a população, mostrou-se extremamente danosa para o espaço urbano e resultou em cidades com baixa qualidade de vida. A criação de lotes pressupõe a criação do solo urbano a partir do momento em que geram moradias, comércios, serviços, indústrias, instituições públicas etc. Se houver infraestrutura adequada de serviços e bens públicos, a área loteada, quando ocupada, trará menos problemas para a cidade que aquelas que são carentes de infraestrutura de rede de água, luz, vias e locais para instalação de escolas, postos de saúde etc. (ARRUDA *apud* MESQUITA, 2008).

A implantação de um loteamento tem direta influência no meio ambiente natural ou construído e gera impactos de diversas naturezas sobre toda a coletividade, que vão desde os aspectos relativos à fauna e flora do local, passando pela saúde e infraestrutura e chegando às questões inerentes à paisagem da cidade e sua beleza. (MESQUITA, 2008)

Assim, apesar de alguns questionamentos a respeito da forma privatista de se produzir loteamentos no Brasil (ROLNIK, 2008), o parcelamento do solo é ponto de partida para a estruturação do espaço urbano e tem como objetivo a criação de um ambiente adequado para a habitação humana e para o desenvolvimento das atividades na cidade.

Por maiores que tenham sido os avanços no entendimento e na fixação de regras para o parcelamento do solo trazidos pela Lei Nº 6.766/79, é possível perceber que, além de desatualizada, em muitos pontos essa legislação não tem tido eficácia. As periferias dos grandes centros urbanos são ilustrativas do processo de implantação de loteamentos sem infraestrutura urbana ou sem autorização do Poder Público, o que resultou em uma ocupação sem padrões mínimos de qualidade ambiental em grande parte do território dessas cidades. Além de não ter eficácia para conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas, também não contém certas ilegalidades e irregularidades em outras áreas da cidade não caracterizadas como loteamentos populares, a exemplo dos loteamentos fechados com acesso controlado (estes passaram a ser permitidos por lei a partir de 2017).

A irregularidade referente ao parcelamento do solo tem maiores consequências e custos para o planejamento e a gestão da cidade e afeta a população como um todo, direta ou indiretamente, seja pela ampliação desnecessária dos custos de urbanização, seja pelas externalidades negativas decorrentes de fenômenos como a contaminação e o assoreamento dos recursos hídricos e a disseminação de doenças. Dentre os impactos causados por essa forma irregular de ocupação, destacam-se os seguintes: desarticulação do sistema viário; formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos, assoreamento de corpos d'água; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e do lençol freático (PINTO, 2003).

Freitas (2018) lembra que, de acordo com a política urbana brasileira, existem dois momentos de licenciamento (aprovação) de um empreendimento urbano pelo poder público municipal: o primeiro é a aprovação de um projeto de parcelamento urbano (loteamento), onde as quadras são desenhadas e o proprietário do terreno original (gleba) é obrigado a doar áreas públicas destinadas ao sistema viário, áreas institucionais e áreas livres; o segundo corresponde à aprovação dos projetos dos edifícios de acordo com os parâmetros de uso e ocupação do solo (recuos, gabarito, adequação de uso ao sistema viário, mínimo de taxa

permeável etc.) relativos às divisas dos lotes. Observando as práticas de licenciamento por parte das prefeituras, verifica-se que o licenciamento do parcelamento do solo é bem menos transparente do que o licenciamento da construção. Além disso, a irregularidade quanto ao parcelamento não é facilmente percebida, muitas ficam camufladas pela imagem de uma arquitetura aparentemente adequada.

Neste sentido, quanto às situações de irregularidade referentes ao parcelamento do solo, muitas entram no escopo do cumprimento dos requisitos de doação de área públicas. Quanto a essas situações, para fins deste trabalho, cabe destacar as formas (tipologias) de irregularidade para, a seguir, explorar seus conceitos e tentar ilustrá-las no território da cidade: loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e favelas.

1.2.2. TIPOLOGIAS DE IRREGULARIDADE NO PARCELAMENTO DO SOLO

É comum a confusão entre os conceitos de loteamento clandestino, loteamento irregular e favela, porque ora são tratados pelo campo de conhecimento jurídico, ora são tratados pelo campo urbanístico. Além disso, essas situações, na prática, algumas vezes se superpõem ou acontecem uma justo ao lado da outra, ou não se tem informações e documentações claras referentes à aprovação, registro, compra e venda, bem como à forma de apropriação da área.

Segundo Saule Júnior (2008), loteamentos irregulares são parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação do Poder Público municipal, mas que não foram executados conforme o ato administrativo da aprovação. As Irregularidades físicas ou urbanísticas referem-se à ausência de infraestrutura e de áreas públicas, e as irregularidades jurídicas são concernentes aos obstáculos existentes para o registro do loteamento, consistentes, principalmente, na incorreção do título de propriedade da gleba. Já os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram nenhuma aprovação por parte do Poder público municipal e surgem diante da inércia da Administração Pública em fiscalizá-los. (SAULE, 2008)

De acordo com essa definição de Saule Júnior (2008), Pasternak (2010) explica que as irregularidades jurídicas decorrem de obstáculos para o registro, como incorreções no título de propriedade da gleba. Sobre as irregularidades urbanísticas, explica as seguintes possíveis situações: 1) o loteador obtém a aprovação do projeto de loteamento pelos órgãos competentes do município, efetua o registro do loteamento no Cartório de Registro de

Imóveis, mas não executa as obras de infraestrutura necessárias que constavam do projeto aprovado; 2) o loteador não executou vias públicas de circulação e/ou a demarcação de logradouros públicos (implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público); 3) o projeto de loteamento foi aprovado pelo poder público, mas a obra não atende ao traçado oficial do loteamento; e 4) combinações diversas entre esses itens.

A partir disso, com entendimento não muito diferente de Saule Júnior(2008), mas com alguma variação, Pasternak (2010, p.134) propõe a seguinte síntese:

> **Parcelamento regular:** quando está de acordo com a legislação federal, estadual e municipal. O parcelamento só é considerado regular quando:

- Aprovado pela prefeitura
- Executado segundo o projeto aprovado
- Registrado no Cartório de Imóveis

> **Parcelamento irregular:** quando possui o projeto de parcelamento aprovado, porém está em desacordo com as exigências físicas, jurídicas ou administrativas. As situações de irregularidade podem ser as seguintes:

- técnicas: são relativas ao cumprimento das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação sintetizados no ato de aprovação;
- físicas: são relativas à implantação do loteamento e às condições de dotação de infraestrutura conforme a respectiva aprovação;
- jurídicas: são relativas à garantia do direito de propriedade, inerentes à forma de aquisição, à destinação e à localização do terreno;
- administrativas: são relativas às condições de registro do parcelamento e ao seu cadastro. Permitem o controle da ocupação do solo, da circulação e dos serviços urbanos.

> **Parcelamento clandestino:** quando é executado sem nenhuma licença e está em desacordo com as exigências jurídicas e administrativas, podendo também não cumprir as exigências físicas e técnicas

> **Favela:** assentamento precário com origem na ocupação irregular de áreas públicas e particulares, de forma gradual ou organizada. (PASTERNAK, 2010, p.134)

Dessa forma, é possível perceber que as ilegalidades e irregularidades estão presentes em diversas fases e situações que envolvem o controle urbanístico. Permeiam as questões jurídica, fundiária, urbanística e ambiental.

Uma situação de irregularidade muito comum ocorre quando a ocupação de área que foi objeto de parcelamento do solo com a aprovação do projeto de loteamento na Prefeitura não atende ao traçado oficial do loteamento. Nesse caso, geralmente são ocupadas, para outros fins, as áreas destinadas às vias de circulação, áreas verdes e equipamentos comunitários, e as casas são construídas em desacordo com a divisão ou alinhamento dos lotes. Outra situação que se verifica com frequência é a irregularidade nos conjuntos habitacionais promovidos por órgãos e instituições do Poder Público, responsáveis pela execução de programas habitacionais. Esses conjuntos muitas vezes são construídos sem

atender às exigências da Lei de Parcelamento do Solo e da legislação municipal de uso e ocupação do solo, sendo comum a falta de infraestrutura ou do registro público do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis.

Como já argumentado, acredita-se que algumas formas de irregularidade não se restringem aos pobres, e o loteamento fechado de acesso controlado é um exemplo disso. Entende-se que essa situação configurava um loteamento irregular, ou clandestino, a depender de cada caso, porque estes, muitas vezes são, na verdade, "loteamentos fechados" e, portanto, deveriam ter uma parte de sua área destinada à municipalidade, para construção de equipamentos públicos, áreas verdes e habitação de interesse social (requisitos da legislação de parcelamento do solo federal - Lei Federal Nº6766/79 - e municipal - Nº 5122.A/79). O comum, porém, é essa parte estar localizada internamente ao empreendimento, sendo de acesso restrito, não público, o que configura a irregularidade. Recentemente, entretanto, a Lei Federal Nº13.465/2017 passou a permitir essa prática do loteamento fechado (KÜMPEL; BORGARELLI, 2017). No entanto, essa nova permissão não elimina o possível ônus dessa forma de ocupação para as cidades.

A partir dessa retomada de conceitos e explicações, para fins deste estudo, adota-se os seguintes conceitos: loteamento clandestino (implantados sem nenhuma aprovação por parte do Poder Público municipal); loteamentos irregulares (parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação do Poder Público municipal, mas não foram executados conforme o ato administrativo da aprovação); favela (fruto de invasão, coletiva ou gradual). Nestas variações, destaca-se as situações de: irregularidade técnica, concernentes ao cumprimento das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação; irregularidade física, concernentes à implantação do loteamento e a dotação de infraestrutura; e a jurídica inerente à forma de aquisição (ou não) do terreno. Estas são as mais relevantes para a análise que se faz no contexto desta pesquisa.

Segundo Cardoso (2003, p.11), "definir a irregularidade pressupõe uma classificação ou uma tipologia que permita orientar a análise, levando-se em conta as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas". Partindo desse ponto de vista e entendendo a questão do parcelamento do solo como ponto de partida do controle urbanístico para a estruturação e o planejamento do espaço urbano, busca-se compreender a dimensão das ilegalidades e irregularidades referentes ao parcelamento do solo, tomando

como estudo de caso três loteamentos formais da cidade de Fortaleza-CE onde se pode identificar ocupações irregulares.

O capítulo a seguir faz um breve histórico sobre a ocupação do território na cidade de Fortaleza, desde o princípio até o momento em que esta chegou à zona sudeste, identificando e caracterizando esta região, escolhida para o recorte de estudo empírico.

Capítulo 2

**FORTALEZA E SEU VETOR DE
EXPANSÃO SUDESTE**

2.1. BREVE HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADE DE FORTALEZA

2.1.1. DA ORIGEM À CIDADE

A origem e a evolução urbana da cidade de Fortaleza inevitavelmente passa pela contextualização da própria história de ocupação do território cearense. Durante o século XVI, ao tempo das doações das capitanias hereditárias, havia um grande desinteresse português pela colonização do Ceará, provavelmente por seu limitado potencial de desenvolvimento tomando por base as riquezas típicas da época. O território não chegou a atrair donatários interessados e, até o princípio do século XVII, a capitania hereditária do Siará (como era chamada) permaneceu plenamente habitada pelas populações indígenas, tupis, cariris, jês, tremembés e tarairiús. Tempos depois, portugueses chegaram ao Ceará, entre 1603 e 1612.

Sobre o fundador da cidade de Fortaleza, a opinião de estudiosos divide-se em três figuras principais: Pero Coelho, português comandante da primeira expedição exploradora enviada à capitania, pelo fato de ter construído, em 1604, o forte de São Tiago, na Barra do Ceará, embora esse episódio não tenha deixado nenhuma consequência efetiva; Martins Soares Moreno, o guerreiro branco português imortalizado pelo romancista José de Alencar, que organizou um núcleo urbano também na Barra do Ceará ao erguer, em 1611, o Forte de São Sebastião, apesar de este não ter sido o exato lugar onde mais tarde floresceu Fortaleza; e o holandês Matias Beck, pelo fato de ter mandado construir, em 1649, o Forte de Schoonenborch próximo ao riacho Pajeú, aí sim onde mais tarde floresceu Fortaleza já sob domínio português e com o forte por eles renomeado como Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. (NETO; ALBUQUERQUE, 2014)

Após anos de conflitos com os povos indígenas, onde muitos deles foram exterminados, em 13 de abril de 1726, os portugueses instituíram a Vila de Fortaleza no local onde fica o Forte de Nossa Senhora de Assunção, próximo à foz do Riacho Pajeú. Como era costume da época construir à beira dos cursos d'água, as primeiras casas da vila acompanharam a sinuosidade do riacho Pajeú, atendendo as demandas de proximidade com o mar e de água potável.

À época, acreditava-se que o solo arenoso de Fortaleza era um sério impeditivo para a construção de prédios de mais de um pavimento, assim todas as residências e estabelecimentos comerciais permaneciam apenas com o andar térreo, e a maioria das casas

eram de taipa e cobertas com palha de carnaúba. A vila ainda ocupava uma posição secundária no conjunto da capitania, pois, sem significação econômica e logo sem expressão arquitetônica em suas construções, ficava à margem do fluxo de mercadorias proveniente do interior, onde sobressaía a atividade pecuária que consolidou outros núcleos urbanos de maior expressão: Icó, Sobral, Camocim e Aracati. Muitos registros de viajantes estrangeiros que chegavam à vila descreviam uma visão negativa de atraso e precariedade típica de vila periférica, inclusive em comparação a Pernambuco, capitania à qual ainda pertencia administrativamente o Ceará. (NETO; ALBUQUERQUE, 2014)

Os três anos de grandes estiagens, de 1790 a 1792, acabaram por reduzir a importância da pecuária bovina no Ceará e do chamado ciclo do couro. O único produto agrícola alternativo foi o algodão com produção inicialmente destinada ao mercado de Recife. Em 1799 a Capitania do Ceará finalmente conquistou sua autonomia administrativa em relação a Pernambuco, tendo como seu primeiro governador o português Bernardo Manuel de Vasconcelos. Nesta mesma época, o porto da vila passou a exportar algodão. Em 1823, Fortaleza foi elevada à categoria de cidade. O algodão teve seu apogeu na virada do século XIX para o século XX como consequência principalmente da Guerra de Secessão nos Estados Unidos, que abalou a cotonicultura naquele país e possibilitou que o Ceará exportasse a matéria-prima para indústrias têxteis da Inglaterra (José Borzacchielloda Silva *apud* NETO; ALBUQUERQUE). Foi a cultura do algodão com seus resultados econômicos que possibilitou enfrentar as secas na região e o incremento populacional, transformando a cidade de Fortaleza num centro exportador, que em seguida passou a exportar também café, couro, cera de carnaúba, óleo de peixe e de vegetais. (FORTALEZA, 2016)

No último quartel do século XIX, a Cidade de Fortaleza atingiu o seu apogeu em equilíbrio e até em razoáveis aspectos de elegância, com respeito à sua forma urbana. A cidade equipou-se, tendo como orientação e referência gráfica o Plano de Adolpho Herbster de 1888, onde aparecem as indicações de localizações de prédios públicos existentes e outros a construir, como a Escola Normal, o Teatro José de Alencar, o Colégio Estadual Liceu do Ceará, a Biblioteca Pública, o Asilo de Mendicidade e o Cemitério de São João Batista, a maioria localizada no centro (CASTRO, 1977). Instalaram-se na cidade, entre outros, escritórios de companhias européias de importação e exportação e uma filial do Banco do Brasil. O aspecto das edificações havia melhorado consideravelmente e a instalação da água encanada, dos

lâmpadas a gás, do trem e das largas avenidas era o sinal de que a “modernidade” havia chegado à cidade. Como consequência, expandiu-se o contingente de trabalhadores subalternos expulsos pela seca do interior e atraídos em busca de melhores condições de vida, gerando os primeiros impasses em torno do controle sobre o espaço urbano. Surge, então, todo um controle de providências oficiais que buscam disciplinar o uso e a ocupação do solo em Fortaleza, que dessa vez vão além dos códigos de posturas, chegando a regular desde a forma de numeração das casas até os limites máximos e mínimos permitidos para a altura das construções, padronizando inclusive as dimensões das portas das residências (NETO; ALBUQUERQUE, 2014)

A cidade não teve meios de abrigar e absorver o contingente de migrantes, assim muitos flagelados se espalharam pelas ruas, dormindo no chão ou em redes armadas nos galhos das árvores. Os abarracamentos construídos pelo governo no entorno da cidade para segregar os sertanejos contribuíram para a proliferação de moléstias principalmente devido à ausência de saneamento. Seguindo os manuais científicos da época, que se baseavam na teoria dos miasmas, as autoridades sanitárias recomendaram que o arraiais de imigrantes fossem transferidos para lugares a sotavento da zona residencial. A remoção maciça dos flagelados para a zona oeste de Fortaleza não resolveu o problema e as mortes devido à varíola só aumentaram. Com o início da temporada das chuvas em 1879, a doença deixou de se proliferar e boa parte dos retirantes voltou para seus locais de origem. Muitos deles, entretanto, permaneceram na cidade sem condições apropriadas de moradias e subsistência e formaram os primeiros subúrbios pobres de Fortaleza. O arraial Moura Brasil, localizado entre o mar e as instalações da Estação Central, estabeleceu-se como o primeiro núcleo de afavelamento de Fortaleza. Também os equipamentos públicos que pudessem dar origem aos temidos miasmas foram instalados a oeste do centro, formando uma espécie de corredor sanitário: Santa Casa de Misericórdia, Cadeia Pública, Cemitério São João Batista. É curioso que àquela época, segunda metade do século XIX, Fortaleza ainda não havia descoberto o mar, ao contrário: havia destinado a faixa de areia banhada pelo Atlântico a atividades reconhecidamente insalubres, e os terrenos do centro próximos à praia acabaram ocupados de forma irregular, sem despertar interesse das classes favorecidas. Ainda sob a crença dos miasmas, as autoridades sanitárias promoveram campanhas de aterramento de pântanos, riachos e lagoas, que juntamente com a ocupação indiscriminada de terrenos pelo

crescimento desordenado e a canalização de riachos em trechos urbanos, foram responsáveis pela extinção de alguns preciosos mananciais de água potável. (NETO; ALBUQUERQUE)

2.1.2. PLANOS PARA FORTALEZA

Em 1812 o engenheiro Silva Paulet foi o responsável pelo primeiro plano de expansão urbanística da vila, utilizando-se da malha “xadrez”, padrão de traçado aplicado a partir de orientação portuguesa do período pombalino. Assim, o novo traçado dispôs ruas principais desenhadas no sentido norte-sul, cuja malha, como o mesmo padrão de quadra, será ampliada ao longo do século XIX. Em seguida o padre Manoel de Rego Monteiro amplia a matriz implantada por Silva Paulet. (FORTALEZA, 2016)

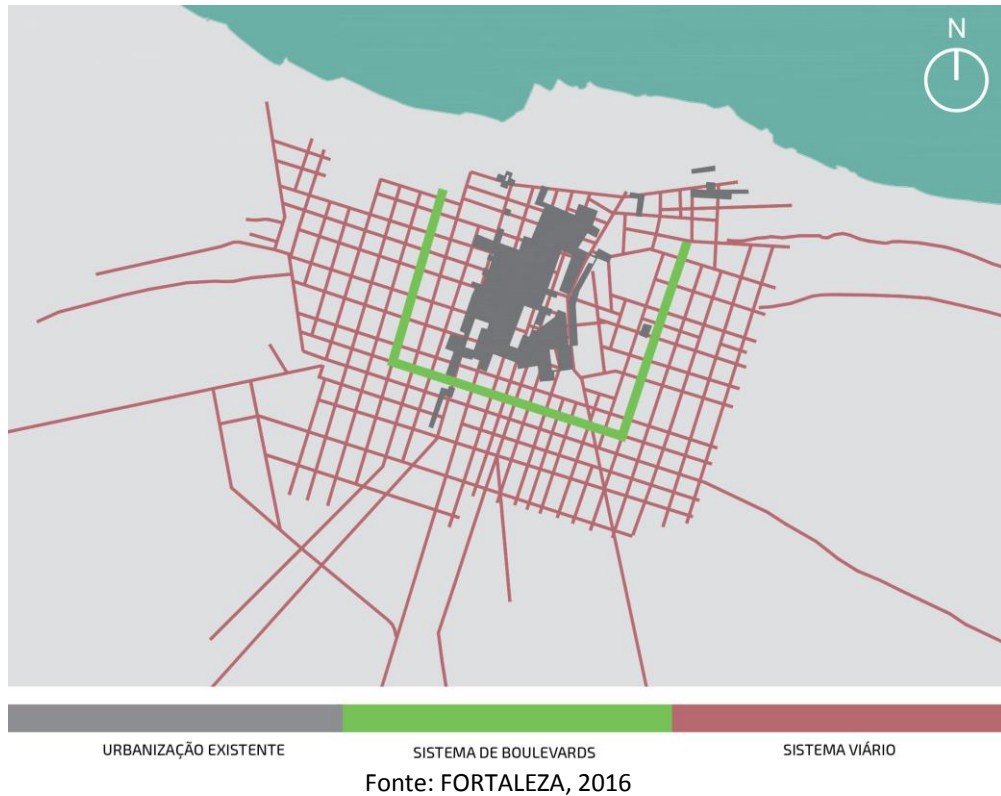
Segundo Costa (2014), Fortaleza nasceu de um traçado sobre um papel. “O plano de expansão orientou as ações do poder público local e só assim foi possível que o traçado de linhas fixado no projeto servisse de modelo à dinâmica de uma cidade real”.

Figura 2.1: Redesenho da planta original de Silva Paulet, de 1812. Elaborado pelo Plano Fortaleza 2040, adaptado da planta original.



Fonte: FORTALEZA, 2016.

Figura 2.2: Redesenho da planta original de Adolfo Hebbster, de 1875. Elaborado pelo Plano Fortaleza 2040, adaptado da planta original.



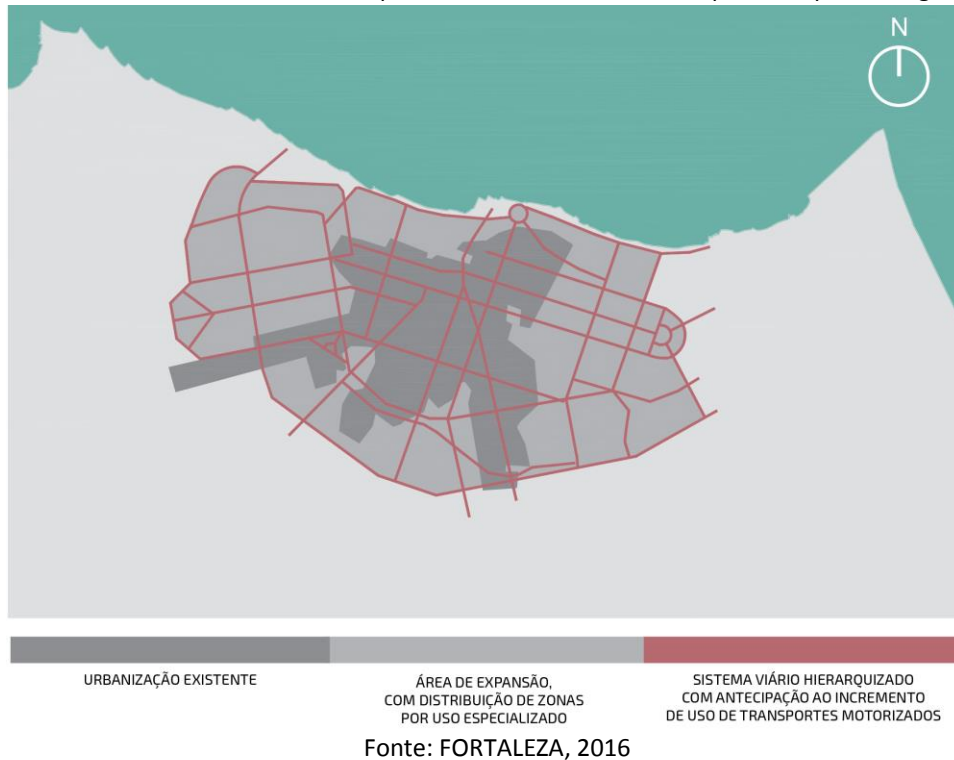
Seguem-se ao Plano Paulet as várias plantas desenhadas pelo engenheiro pernambucano Adolfo Hebbster, que, entre os anos de 1859 e 1888, elabora quatro plantas obedecendo à mesma matriz. Em 1875, ele define o “Esquema Topográfico da Cidade de Fortaleza”, que se transformou no plano de expansão viária, incluindo três “boulevards” e revelando de maneira significativa a tendência de definição da forma urbana para a cidade. O plano exibe também o propósito antecipado de fixar fronteiras de urbanização, em que destaca o papel dos riachos Pajeú e Jacarecanga e abre a potencialidade de crescimento, no futuro, a partir da irradiação das estradas históricas no sentido da periferia rural e sertaneja. (FORTALEZA, 2016)

Este padrão de quadras e vias implantado por Paulet e Hebbster repetiu-se praticamente em todos os loteamentos e expansões urbanas que formaram a metrópole de hoje, à exceção dos novos parcelamentos a partir dos anos 1970. (FORTALEZA, 2016)

Em 1933, o plano elaborado pelo urbanista Nestor de Figueiredo já trazia um propósito em termos de hierarquia viária como resposta aos primeiros incrementos da densidade do tráfego de veículos, visando estabelecer uma rede viária sistêmica e que interrompesse o

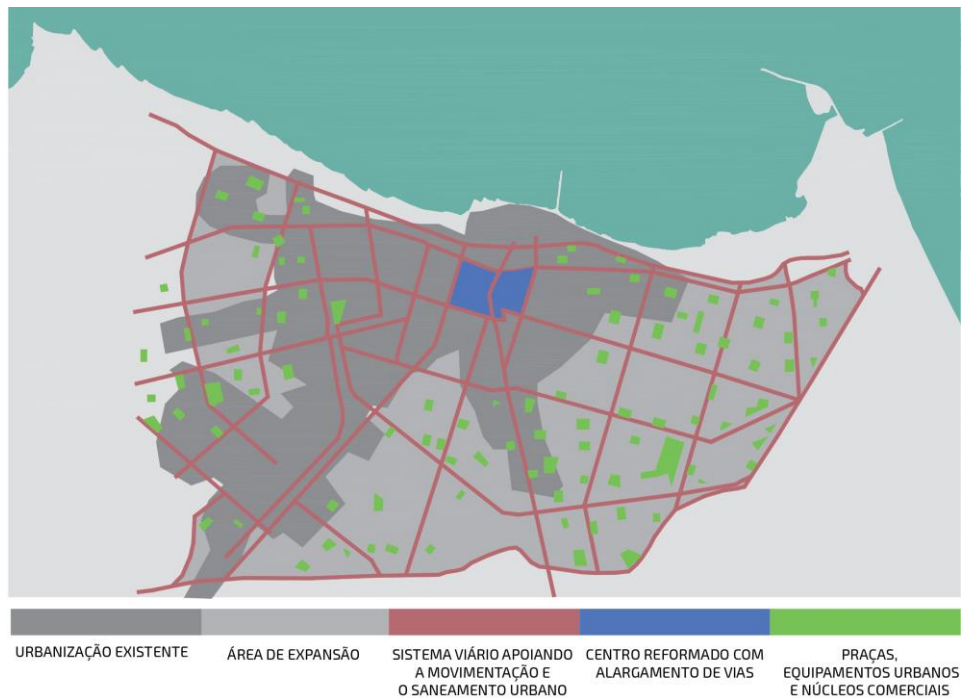
aspecto monótono criado pelo traçado homogêneo das vias e quadras. Ao reforçar um sistema radiocêntrico de vias convergente principais e adicionar ao traçado um sistema coordenado entre vias orbitais, radiais e alargamentos de vias estruturantes, introduzindo também aspectos de monumentalidade nos espaços públicos e zoneamento funcional, o “Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza”, como foi denominado, tomou o caráter predominante de solucionar problemas viários, e acabou por não ser aprovado principalmente porque suas ideias exigiam inevitáveis desapropriações que não agradaram à elite local. (FORTALEZA, 2016)

Figura 2.3: Redesenho da planta original de Nestor de Figueiredo, Plano de Remodelação e extensão da cidade de Fortaleza, de 1933. Elaborado pelo Plano Fortaleza 2040, adaptado da planta original.



Em 1947, o Plano de Saboya Ribeiro também propôs antecipar-se a futuros problemas de tráfego, tratou da dinamização da paisagem urbana e trouxe ideias de policentralidade, a configuração de uma rede equidistante de espaços públicos, um sistema de áreas verdes conectadas e as considerações relativas a intensidades de usos do solo. Mais uma vez o plano foi rejeitado pela mesma elite. (FORTALEZA, 2016)

Figura 2.4: Redesenho da planta original de Saboya Ribeiro, de 1947.



Fonte: FORTALEZA, 2016

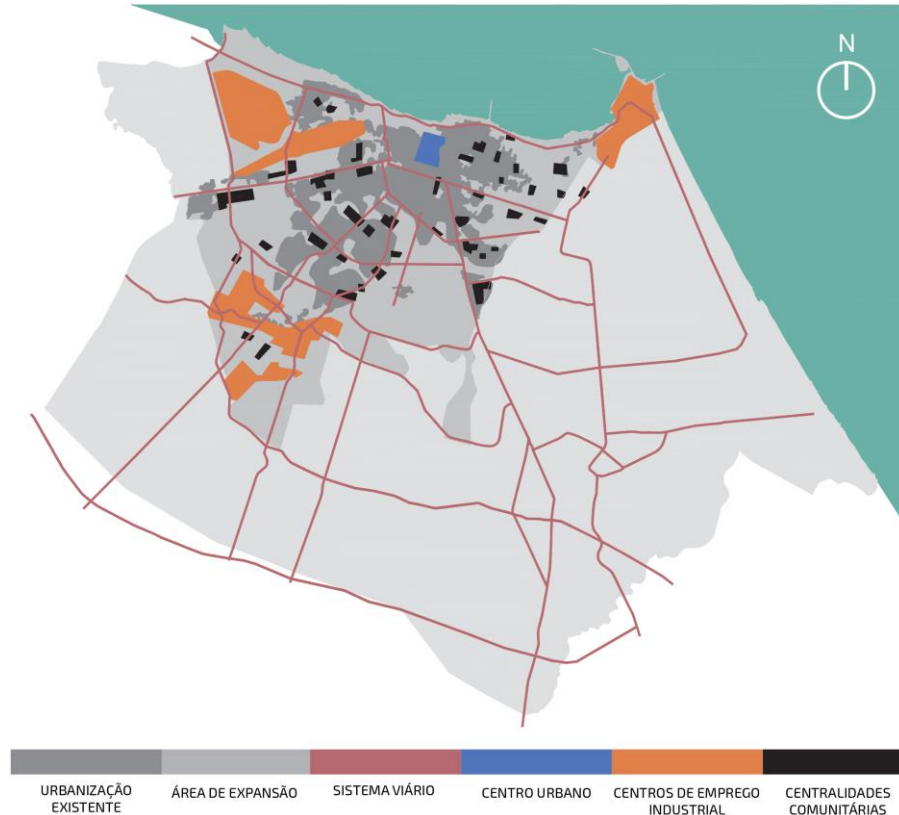
É importante observar que com essas duas rejeições de planos, a cidade de Fortaleza passa a ter um crescimento comandado praticamente pela implantação de loteamentos, em parte justapostos a outros antecedentes, muitas vezes ocupando áreas ambientalmente vulneráveis (FORTALEZA, 2016). Segundo Andrade (2012), entre 1863 e 1933, Fortaleza cresceu induzida por planos e normas de regulação, mas foi edificada de fato pelas mãos da iniciativa privada, e a partir da década de 1933, verifica-se a perda da capacidade do Estado de conduzir as ações da iniciativa privada, que segue transformando a cidade.

Ao rejeitar estes planos, o controle urbano não consegue contemplar o esquema completo da forma urbana de maneira eficaz e termina por combinar os efeitos de um crescimento frouxo com base em baixas densidades, com grande inviabilidade para um sistema de transportes abrangente e eficiente. (FORTALEZA, 2016, p.45)

Em 1963, foi a vez do Plano de Hélio Modesto, que também apoiava o crescimento urbano e sua expansão; apoiava a possibilidade de requalificação urbana da zona central e antecipava-se ao seu potencial declínio, prevendo uma zona, em proximidade do foco central, cujo programa de uso previa mistura de espaços dedicados a um Centro Administrativo em harmonia com programas culturais. Também demonstrava preocupação com a estruturação da vida das comunidades periféricas, com uma nova visão apoiada em elementos de centralidade e favorecimento à economia local. Esse Plano também terminou frustrado na

aplicação de seus objetivos, deixando de herança apenas praticamente a implantação de uma via no trecho hoje chamado de Avenida Beira Mar. (FORTALEZA, 2016)

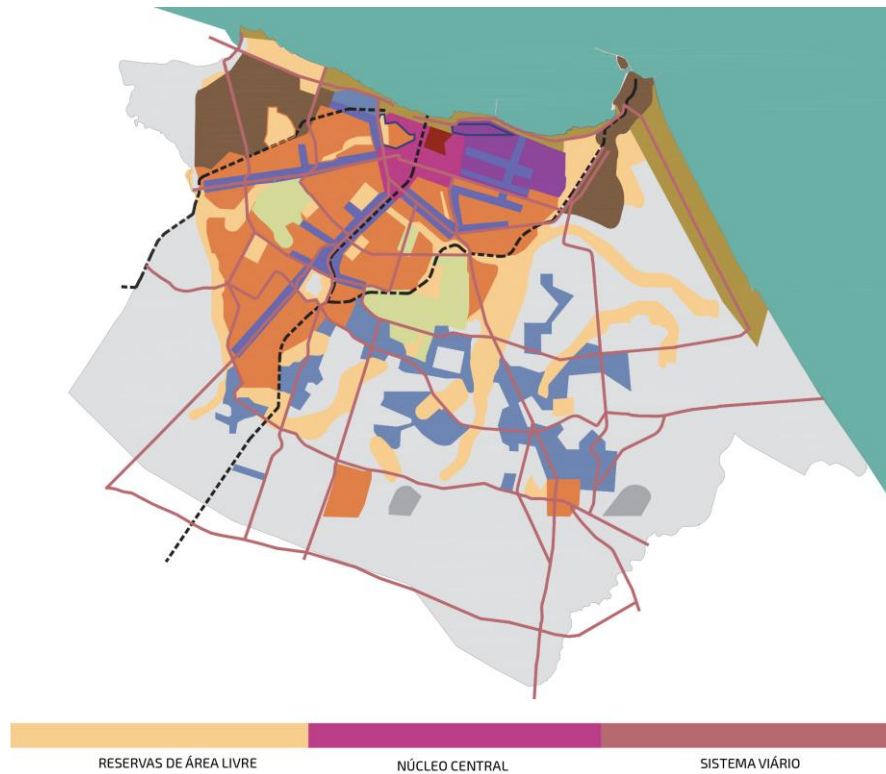
Figura 2.5: Redesenho da planta original de Hélio Modesto, de 1963.



Fonte: FORTALEZA, 2016.

Assim, seguiram-se outros planos, grande parte deles com poucas propostas colocadas em prática. Em época típica de planejamento tecnocrático, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF), de 1970, que foi elaborado a partir de encaminhamento impositivo do governo federal e enfrentou dificuldades com respeito a inexistência de cartografias atualizadas, terminou por não oferecer medidas colaborativas substanciais para qualificar o crescimento da cidade e da sua região metropolitana. (FORTALEZA, 2016)

Figura 2.6: Redesenho da planta original do PLANDIRE, de 1972.



Fonte: FORTALEZA, 2016.

O Plano mais recente, de 2009, já elaborado num contexto de planos diretores participativos exigidos pelo Estatuto da Cidade, passou por um processo longo e conturbado de revisão do plano de 1992 e, ainda assim, considera-se que não atingiu níveis satisfatórios de participação popular, deixando um longo caminho a ser construído e percorrido na luta pela implementação efetiva dos instrumentos de regularização fundiária e de combate à especulação imobiliária em suas diversas formas. (SANTOS, 2013)

2.1.3. TRANSFORMAÇÕES NO SÉCULO XX E XXI

Nas primeiras décadas do século XX, o Centro, que já se destacava como símbolo do poder por abrigar as sedes das repartições públicas e muitos escritórios, viveu seus dias de glória, ganhando novas opções de lazer. Várias praças passaram por significativas reformas de embelezamento, criando um conjunto aprazível de logradouros que convidavam ao passeio a pé, deixando a cidade de ter costumes essencialmente domésticos. Construíram-se aí também os primeiros teatros e cinemas, e em 1912 os bondes elétricos passaram a circular. Quanto mais o Centro da cidade se afirmava como núcleo comercial e administrativo, mais ia perdendo sua função residencial, pois as elites cearenses buscavam se afastar dele. Com a

possibilidade, trazida pelo automóvel, de percorrer maiores distâncias, essas elites formaram os dois primeiros bairros elegantes de Fortaleza: Jacarecanga e Benfica.

A Jacarecanga viria a perder espaço como zona nobre quando várias indústrias de transformação alojaram-se ao longo da Avenida Francisco Sá por volta de 1930, atraindo moradores de menor poder aquisitivo, que se alojaram em vilas operárias ou ocuparam irregularmente as terras que dariam origem àquela que viria a ser a maior favela de Fortaleza, o Pirambú. A descoberta da praia como espaço de banho, de lazer e de moradia a partir da primeira residência de alto padrão construída na Praia dos Peixes (hoje Praia de Iracema), em 1926, atraiu as elites e a instalação de clubes sociais, provocando o deslocamento de residentes de alto poder aquisitivo da Jacarecanga para essa região. (NETO; ALBUQUERQUE, 2014)

Os efeitos gerados pela exportação de algodão e dos demais produtos da terra levou à necessidade de ampliação das instalações portuárias. Assim, em 1938, foi construído o Porto do Mucuripe para substituir o antigo porto central. Na época, a localização do novo porto gerou polêmica no meio técnico e sua construção terminou causando a destruição de um dos trechos mais sensíveis da orla e inserindo inadequadamente as atividades industriais no local escolhido (FORTALEZA, 2016). Este fato provocou um rearranjo no mapa físico e social da cidade: as classes mais abastadas deixaram a antiga Praia dos Peixes (hoje Praia de Iracema) e iniciaram, um deslocamento em direção ao leste, primeiro formando a Aldeota e, depois, o Meireles. Com a grande valorização dos terrenos na zona leste, as classes médias emergentes foram praticamente impedidas de se instalarem na região e encontraram opções mais compatíveis com seu poder de compra, por exemplo o Bairro de Fátima (NETO; ALBUQUERQUE, 2014).

Branco (2013) resume o deslocamento das classes de maior poder aquisitivos segundo o esquema da figura 2.7.

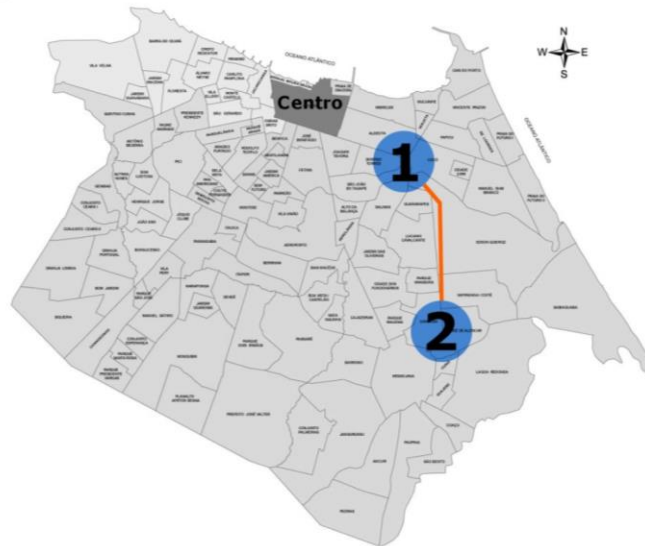
Figura 2.7: Deslocamento das classes de maior poder aquisitivo em Fortaleza em três momentos. Legenda: Balão (1)- Região da Av. Francisco Sá na Jacarecanga, onde se instalaram fabricadas e operários de baixa renda, ocasionando o deslocamento das classes altas para a praia de Iracema; Balão (2) - Praia de Iracema; Balão (3) – Bairros de Meireles e Aldeota, para onde as classes altas migraram após a erosão provocada pela construção do Porto do Mucuripe. Observação: legenda criada pela autora a partir da explicação de Branco (2013, p.34).



Fonte: BRANCO, 2013.

Enquanto a população de baixa renda procurou bairros periféricos principalmente na zona sul e oeste ao longo da ferrovia, para atender a demanda da classe média, a partir de 1940, especuladores imobiliários se apropriaram de terrenos localizados na periferia urbana e lotearam sítios destinados ao uso rural em áreas do Cocó, Alagadiço, Cambeba e Estância, iniciando um processo de incorporação de loteamentos à cidade nessas áreas mais distantes, enquanto outras próximas ao centro permaneciam desocupadas à espera de valorização. (FUCK JUNIOR, 2002 *apud* SANTOS, 2011).

Figura 2.8: Apropriação de terrenos de usos rurais na periferia para loteamentos. 1 – Estância e Cocó; 2 – Alagadiço e Cambeba. Entre 1 e 2, enormes áreas ficaram sem ocupação à espera de valorização.



Fonte: BRANCO, 2013.

A partir de 1970 deu-se o processo de “esvaziamento” do centro, representado pela perda da característica de zona residencial e sede do poder público, quando algumas instituições públicas e atividades de comércio e de serviços tidas como mais “nobres” migraram para a região leste, deixando o centro apenas como um local de comércio eminentemente popular. O Center Um, o primeiro *shopping* da cidade, inaugurado em 1974, foi um dos indutores desse processo. Essa expansão para o leste gerou muitas transformações que mudaram a legislação urbanística e o uso de edificações, adensando a Aldeota e criando novos loteamentos e novos bairros. (NETO; ALBUQUERQUE,2014)

A chegada massiva dos prédios de escritórios e comércio à Aldeota levou as famílias de alta renda e de classe média para áreas mais ao leste e ao sudeste, até então despovoadas ou ocupadas por favelas que foram removidas pelo governo: Praia do Futuro, Papicu, Varjota, Dunas Cocó e Água Fria. Enquanto isso, as classes menos favorecidas seguiam rumo ao sul e ao sudeste da capital: Quintino Cunha, Henrique Jorge, João XXIII, Itaoca, Maraponga e Itaperi. (NETO; ALBUQUERQUE,2014)

A expansão da zona residencial de alta renda na direção leste não chegou a se consolidar até a Praia do Futuro e, segundo Diógenes (2012), isso não aconteceu devido à ausência de infraestrutura, à presença de favelas e, principalmente, em decorrência das altas taxas de salinidade que dificultam a moradia naquela orla.

2.1.4. A EXPANSÃO RUMO AO SUDESTE

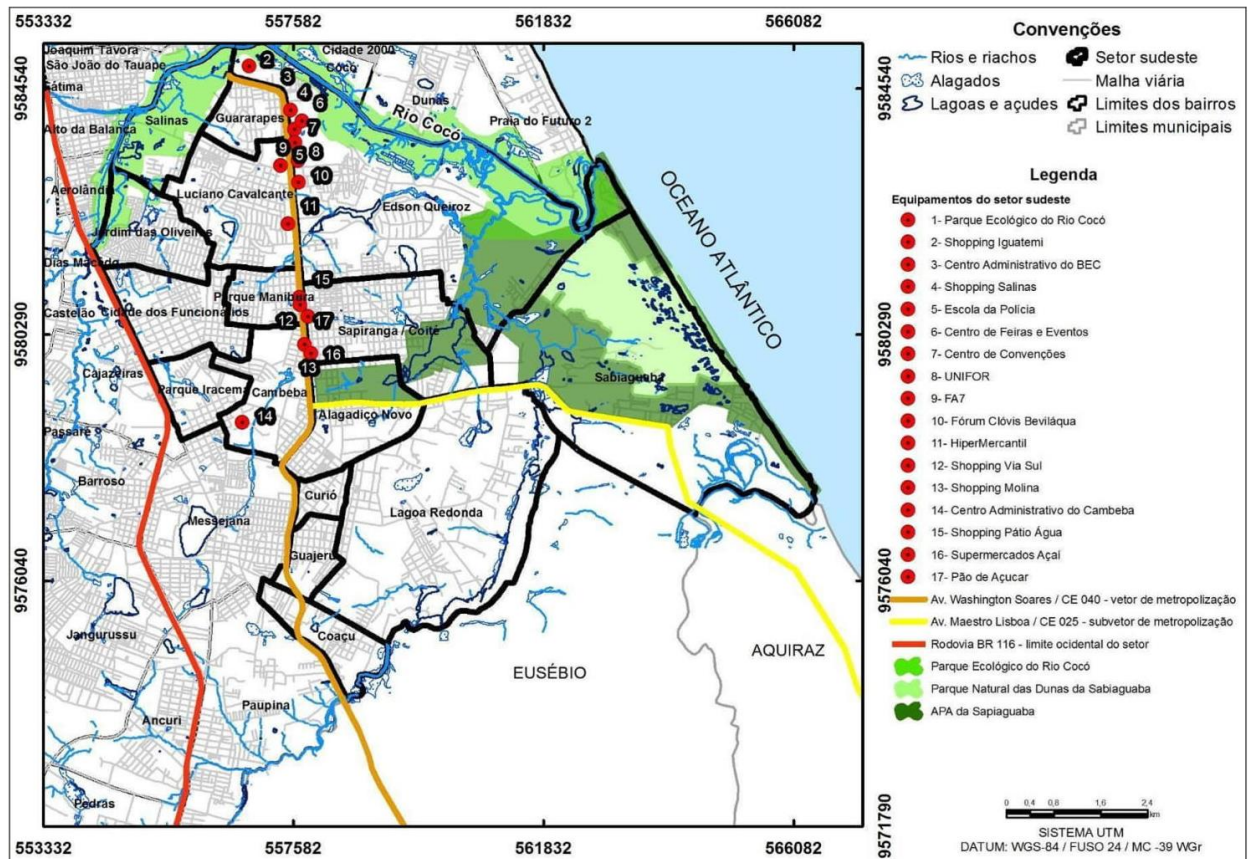
Diógenes (2012) explica que uma breve prospecção sobre a origem da formação do espaço urbano do setor sudeste não é tarefa fácil devido à carência de dados e documentos que comprovem a evolução da área. Até as primeiras décadas do século XX, constituía uma zona quase completamente desabitada e até a década de 1960-1970 toda essa zona ainda não fazia parte do perímetro urbano da capital. O rio Cocó era um obstáculo físico que impedia a integração com o restante da cidade, e junto a ele havia um conjunto de salinas que se mantiveram ativas até o início dos anos 1980-1990, quando foram desativadas para dar lugar ao Parque do Cocó e ao Shopping Iguatemi.

A ocupação em direção às matas do Rio Cocó deu-se pela ação do empresário Patriolino Ribeiro, proprietário de terras na região, que convenceu o empresário Edson Queiróz a instalar ali, em 1973, a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), dando-lhe o terreno para edificá-la. Além da UNIFOR, entre as décadas de 1970 e 1980, a instalação de outros equipamentos polarizadores pressionou a chegada da infraestrutura necessária ao êxito da instalação e ocupação dos loteamentos, fazendo com que o governo levasse água, telefone e asfalto até lá, atravessando áreas ainda não habitadas. Foram equipamentos com grande poder polarizador naquelas décadas: Centro de Convenções (1978), Imprensa Oficial do Ceará, Academia de Polícia Militar, Centro Administrativo do Banco do Estado do Ceará, Museu do Automóvel, Centro de Treinamento da Secretaria Estadual da Educação, Centro Administrativo do Cambéba (1978-1982) e Shopping Center Iguatemi (1982). Além do grupo Patriolino Ribeiro, outros como a família Gentil e o empresário Ivens Dias Branco haviam adquirido terra nessa região onde antes era tudo uma coisa só: a Fazenda São Paulo, administrada pelo empresário Washington Soares. (NETO; ALBUQUERQUE,2014; SANTOS,2011)

Santos (2011) analisou o processo de constituição do vetor sudeste de valorização imobiliária de Fortaleza a partir de 1950, destacando as articulações entre Estado e grandes proprietários fundiários. Além de discutir os fundamentos teórico-metodológicos da produção do espaço urbano referenciada na realidade de Fortaleza, a pesquisa dessa autora sistematizou os dados do Cadastro de Loteamentos cotejada com entrevistas qualitativas, analisou a legislação que regulou a implantação de loteamentos e mapeou equipamentos polarizadores e de transformações na estrutura viária do sudeste. Santos (2011) presumiu que

a valorização imobiliária do setor sudeste foi um “projeto” dos grandes incorporadores nos anos 1950, o qual, inicialmente fracassado, teve os fundamentos de sua realização somente na década de 1970, quando esses incorporadores se articularam com o Estado doando ou negociando terrenos para construção de equipamentos polarizadores e grandes obras, que atraíram mais investimentos públicos e privados. A autora ainda acredita que o descompasso histórico entre a idealização, em 1950, desse projeto de valorização imobiliária e sua efetivação a partir da década de 1980 viabilizou a instalação, no sudeste, de favelas e pequenos conjuntos habitacionais antes que as elites se deslocassem para lá, o que configurou, nesse setor, um espaço de conflito, dando novos conteúdos ao processo de segregação. (SANTOS, 2011)

Figura 2.9: Equipamentos polarizadores do eixo sudeste de Fortaleza (1939-2002).



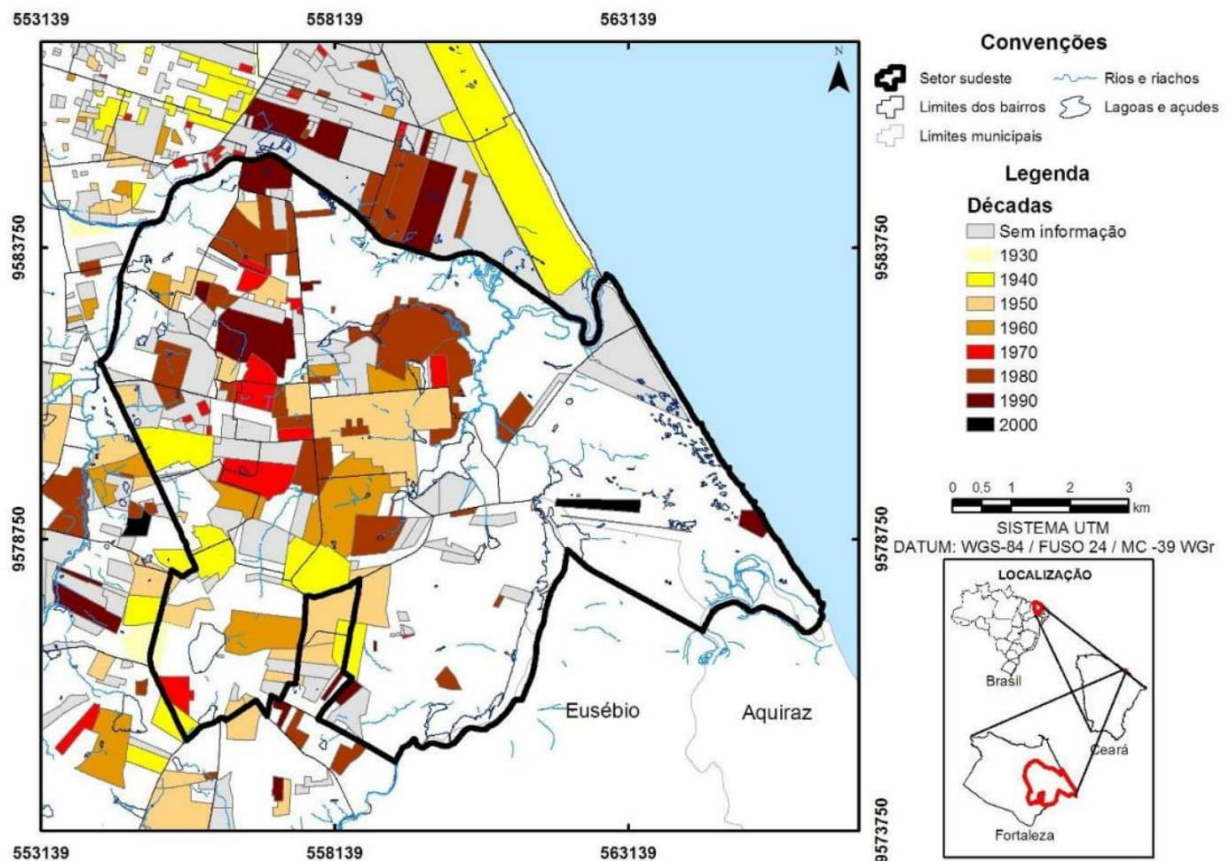
Fonte: SANTOS, 2011.

Essa mesma pesquisa revelou que as décadas de 1970 e 1980 concentraram quase metade do número de loteamentos implantados no sudeste, indicando que esse foi o período de maior expansão nessa área. Todavia, em termos de área incorporada, as décadas de 1940 e 1950 superam os anos 1970 e 1980 por demarcar o início do processo de parcelamento da

área, com a disponibilidade de enormes sítios rurais que seriam convertidos em área urbana. Santos (2011) lembra que apenas na década de 1970 o planejamento urbano reconheceu oficialmente esse processo de parcelamento já existente a sudeste, por meio do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) de 1972, que propunha a incorporação de novas áreas à cidade, com aberturas de vias e construção de pontes sobre o Rio Cocó.

Segundo Monteiro (2007), nas décadas de 1940 e 1950, os loteamentos implantados na área tinham sua localização atrelada de certa forma à BR-116 e à sede do distrito de Messejana, elementos que constituíam, à época, polarizações de importância reconhecida. A partir de 1960, acontece a dispersão dos loteamentos implantados mais a leste da zona sudeste, afastando-se da polarização de Messejana e aproximando-se da polarização da Av. Perimetral (Av. Washington Soares), via de grande importância para a expansão na direção sudeste da cidade.

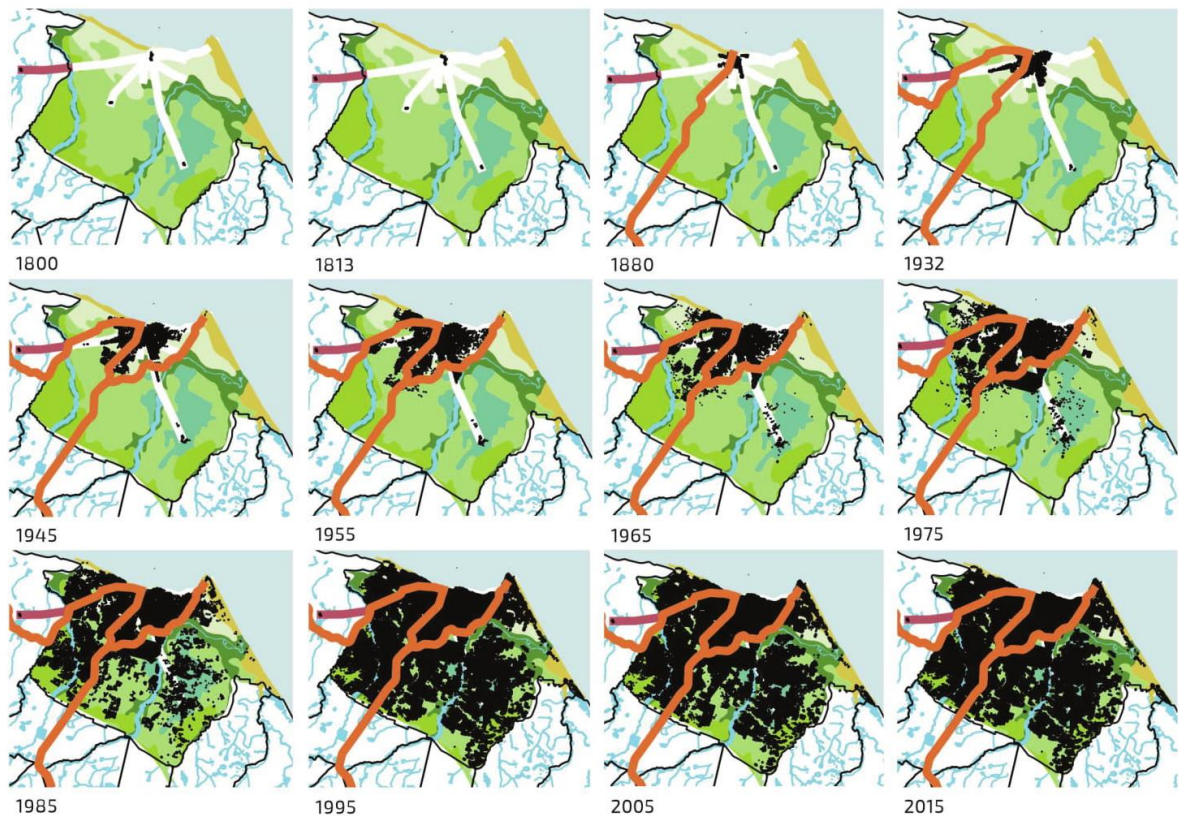
Figura 2.10: Evolução dos loteamentos implantados no sudeste de Fortaleza (1939-2002).



Fonte: SANTOS, 2011.

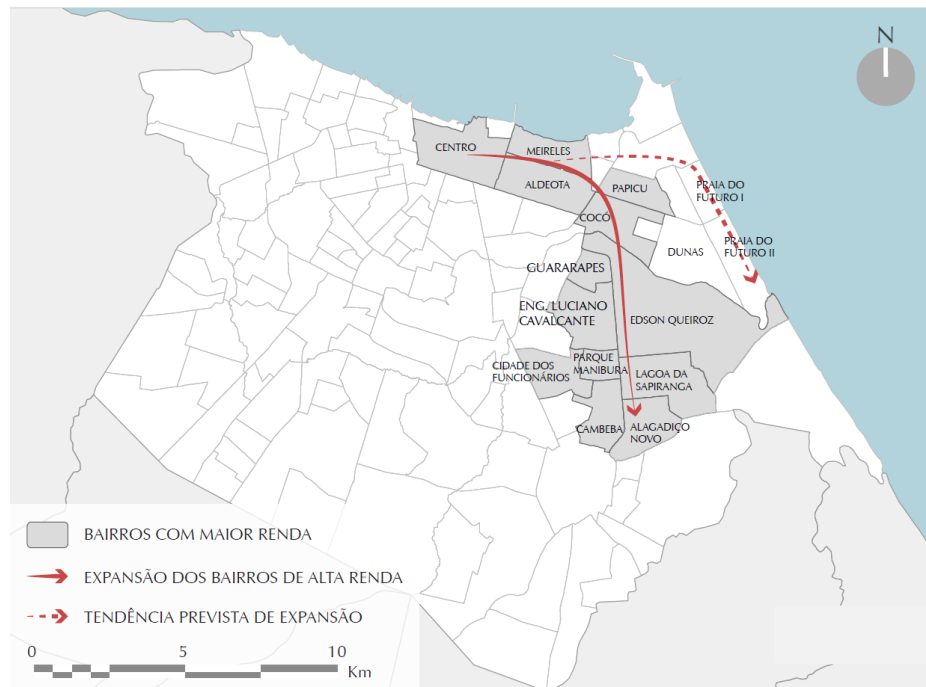
Dessa forma, Santos (2011) constatou que a incorporação do sudeste à cidade foi resultado de ação conjunta entre Estado e incorporadores, através de doações pelos Grupos Edson Queiroz e Patriolino Ribeiro de terrenos para construção de grandes obras públicas (como o Centro de Convenções e Imprensa Oficial do Ceará), instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos, em atendimento às proposições do PLANDIRF. Diógenes (2012) ainda acrescenta a construção e posterior ampliação do Shopping Iguatemi como elemento decisivo para o processo da ocupação e expansão dessa área em Fortaleza.

Figura 2.11: Evolução urbana de Fortaleza (1939-2002). A mancha preta indica a ocupação expandindo-se ao longo dos anos.



Fonte: FORTALEZA, 2016.

Figura 2.12: Bairros das classes de alta renda.



Fonte: DIÓGENES, 2012.

A década de 1990 intensificou a ocupação do setor sudeste induzida pela extensão de obras de infraestrutura, notadamente viária. A valorização imobiliária ganhou ainda mais força em 1999, a partir da transformação da Av. Washington Soares (antes, parte da Av. Perimetral) em rodovia estadual (CE 040 ou Rodovia do Sol Nascente). A década de 1990 marcou também o crescimento do turismo como atividade econômica em Fortaleza, promovido por forte campanha patrocinada pelo Governo do Estado a fim de transformar a imagem do Ceará e de sua capital, para deixar de ser a “Capital do Sertão” e passar a ser a “Cidade do Sol”. A Av. Washington Soares, então, recentemente duplicada, passa a ser a principal via regional turística de acesso aos municípios do litoral leste, e a municípios da Região Metropolitana, para onde se tem deslocado mais recentemente a classe média: Eusébio e Aquiraz.

A Avenida Washington Soares amplia a acessibilidade à zona sudeste ao aproximar uma área anteriormente tida como desconexa ao restante da cidade. Monteiro (2007) destaca a implantação dessa via no contexto da construção ideológica da zona sudeste, possibilitado pela atuação do Governo das Mudanças. Concebida como a infraestrutura por excelência de incentivo ao turismo, a Avenida tem a sua imagem fortemente associada às ideias de modernidade e novidade, referenciais promovidos através de ostensiva propaganda veiculada pelo Estado. Tal processo de deslocamento ideológico desloca, com ele, não apenas a

representação que se tem da área, mas, principalmente, o valor e a procura por imóveis ali implantados. (MONTEIRO, 2007)

A região também apresenta um processo de grande crescimento de condomínios fechados horizontais a partir dos anos 2000, que vem sendo delineado desde a década de 1980, quando foram implantados o Parque Aquático Beach Park e o loteamento de luxo Porto das Dunas, em Aquiraz. (MONTEIRO, 2007)

2.2. O VETOR DE EXPANSÃO SUDESTE COMO UNIVERSO DA PESQUISA

A pesquisa que aqui se desenvolve tinha como objeto empírico, à princípio, o município de Fortaleza-CE. Durante seu desenvolvimento, verificou-se que o universo de loteamentos da cidade é muito grande e que seria necessário fazer um recorte espacial para selecionar, dentro deste universo, loteamentos para estudo de caso. Uma vez que a pesquisa busca analisar ocupações irregulares que não se restringem apenas a assentamentos precários, seria importante direcionar a análise para setores da cidade ocupados predominantemente por população de renda média e alta, onde houvesse também existência de recursos ou condições naturais que representassem limitações à ocupação regular. Optou-se, portanto, por estudar o setor sudeste, representado pelo “vetor sudeste de crescimento urbano e metropolitano” definido por Diógenes (2012).

Diógenes (2012) estudou as formas de crescimento urbano da região metropolitana de Fortaleza verificadas de 1980 a 2010, tomando como base a análise dos quatro diferentes vetores de crescimento urbano e metropolitano com o intuito de verificar seu modo particular de desenvolvimento. Esses vetores estão identificados na síntese diagnóstica do Plano Diretor de Fortaleza de 2003, e é a partir deles que Diógenes desenvolve seu estudo, investigando com maior ênfase o vetor sudeste da metrópole.

O vetor 1 corresponde ao eixo mais antigo de ocupação, onde se localiza o Distrito Industrial de Maracanaú, instalado em meados da década de 1960-1970, segundo as regras do planejamento econômico vigente à época – promovido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pelo Governo do estado – em cujas vizinhanças surgiram conjuntos habitacionais, na década de 1970-1980, ao longo da ferrovia.

O vetor 2 expande-se ao longo da BR 116, rodovia que começa em Fortaleza, formando um corredor industrial, com fábricas instaladas nos últimos 20 anos, no trecho que passa pelos

municípios de Eusébio, Itaitinga, Horizonte, Pacajus e Chorozinho, os quais compõem a Região Metropolitana de Fortaleza. Os fatores de desenvolvimento industrial deste vetor inserem-se no processo de reestruturação produtiva, que se manifestou desde o final da década de 1980-1990 e que iria impor novos padrões competitivos, acompanhados de uma crescente abertura internacional das economias, fazendo parte também do processo de desconcentração industrial de São Paulo, estimulado pelo incentivo de políticas fiscais e de infraestrutura em outras regiões, além da melhoria do sistema de transportes e de telecomunicações.

O Vetor 3 se desenvolve em direção à zona oeste, estabelecendo a ligação com o município de Caucaia, abrangendo a faixa litorânea e o Complexo Industrial do Pecém, situado no município de São Gonçalo do Amarante. É complementado pela linha norte do trem metropolitano, responsável pelo fluxo diário de grande parte da população para o centro e para a zona leste, e pela Via Estruturante (CE 085), que constitui um verdadeiro subvetor de crescimento metropolitano.

O vetor 4 situa-se no quadrante sudeste, em direção aos municípios de Eusébio e Aquiraz, abrange equipamentos de lazer e turismo e constitui o eixo imobiliário mais valorizado e de recente expansão da Metrópole. Segundo Diógenes (2012), o vetor sudeste manifesta uma tendência de crescimento mais diferenciado, devido ao dinamismo demonstrado nas três últimas décadas e por ser aquele que apresenta padrões de crescimento mais complexos, diferentes do modelo centro-periferia de estruturação metropolitana.

Diversos atributos e dinâmicas, segundo Diógenes (2012) afirmam a emergência de uma nova área de centralidade nesta porção da metrópole: o movimento das vias, a grande concentração de comércio e serviços; a circulação contínua de consumidores e usuários, automóveis, mercadorias e informações; a verticalização crescente; a “imagem” de centro, representada pelo porte das edificações; o número de viagens empreendidas para seus domínios, a sua autonomia com relação ao Centro, etc. Além disso, serve também aos habitantes de municípios vizinhos, que mantém vínculos estreitos com a Capital, mas praticamente não se dirigem a outras áreas da Cidade. O novo centro está, portanto, diretamente ligado aos processos recentes de expansão metropolitana, voltados para a população de mais alta renda. Esta autora observa ainda dinâmicas urbanas significativas, que envolvem processos complexos, os quais afetam a estrutura e organização neste setor do município e ao longo desse vetor na expansão para a região metropolitana: a expansão e

sofisticação do comércio e dos serviços na av. Washington Soares (centros empresariais e comerciais) e a crescente verticalização de trechos dessa avenida; a criação de espaços apropriados para eventos de negócios/feiras (o novo Centro de Eventos do Estado); a demanda por hotéis e outros equipamentos de apoio para atender ao turismo de negócios; a expansão e melhoria dos grandes eixos de circulação e interligação dos municípios que compõem o setor; o crescimento de condomínios horizontais e loteamentos fechados, voltados para classes mais abastadas; o intenso dinamismo do setor imobiliário e da construção civil, sobretudo o residencial e o turístico, também dirigido à população de maior renda; o incremento da atividade turística no litoral leste; dentre outras. Diógenes caracteriza resumidamente o vetor da seguinte forma:

Quadro 2.1: Resumo vetor 4 – Vetor de expansão sudeste da Região Metropolitana de Fortaleza, segundo Diógenes (2012).

VETOR 4

DIREÇÃO	Leste/Sudeste
VIAS/ RODOVIAS	Av. Washington Soares/CE 040/ CE 025
MUNICÍPIOS	Fortaleza/ Eusébio/ Aquiraz
USOS PREDOMINANTES	Centralidade terciária/habitação de média e alta renda/turismo
RECURSOS NATURAIS	Rio Cocó, Rio Pacoti, Parque do Cocó, lagoa da Sapiranga, Lagoa redonda, dunas, mangues, faixa litorânea
ATIVIDADE ECONÔMICA PREDOMINANTE	Terciário/ Turística
POLO PRINCIPAL	Beach Park/ Porto das Dunas
TIPO DE OCUPAÇÃO	Dispersa, a partir do limite do município de Fortaleza (condomínios horizontais e atividade turística)
RENDA/POPULAÇÃO – TIPO DE HABITAÇÃO	Renda média e média alta: condomínios fechados e residenciais de alto padrão Residências e condomínios de veraneio Algumas inserções de favelas

Fonte: DIÓGENES, 2012.

Considerando as características do vetor 4 descrito por Diógenes (2012), o recorte do objeto de estudo dessa pesquisa limita-se ao trecho desse vetor localizado dentro do município de Fortaleza.

O capítulo seguinte descreve os procedimentos metodológicos usados para desenvolver a pesquisa no vetor de expansão sudeste.

Capítulo 3

**PROCEDIMIENTOS
METODOLÓGICOS**

3.1. ESTUDOS DE CASO

Nesta pesquisa, conforme explicado nos capítulos anteriores, optou-se por estudar casos de irregularidade contidos em loteamentos formais aprovados, situados no vetor de expansão sudeste de Fortaleza. Para tanto, fez-se uso de plantas de loteamentos contidas no acervo da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Visto que o vetor de expansão sudeste representa um universo extenso, dentro desse universo foram escolhidos três loteamentos para estudo de caso, conforme justificativa mais adiante.

Para entender como foi estruturada a pesquisa, é necessário esclarecer algumas questões referentes à legislação urbanística e ambiental, que rege o parcelamento do solo e o controle urbanístico para uso e a edificação nos lotes.

3.1.1 LOTEAMENTO E LEGISLAÇÃO

A planta de loteamento é o registro gráfico do desenho urbano de vias e lotes que se pretende para aquela área parcelada, ou seja o projeto de loteamento. Esse projeto indica os lotes para uso particular, que devem ser vendidos, e os lotes destinados ao uso público, que são doados ao município, para alocação de equipamentos públicos de lazer, educação, saúde, assistência social etc. Após aprovado (licenciado) pela prefeitura e registrado em cartório, para que a ocupação do loteamento seja legal, ela deve se dar conforme o que foi previsto no projeto, cabendo apenas modificações legalmente reconhecidas, como desmembramento e remembramento de lotes, desafetação de áreas públicas, dentre outras práticas viáveis. A fase de licenciamento do parcelamento do solo envolve o agente administrador, que é o município, e o administrado, que é o loteador proprietário da gleba. Já na fase de licenciamento da construção, o administrado geralmente é o proprietário que adquiriu o lote do parcelamento aprovado. Para construir legalmente, esse proprietário deve usar a área correta do lote para o fim previsto no projeto de loteamento, respeitando as normas ambientais, urbanísticas e edilícias que incidem no terreno, ato esse permitido a partir do licenciamento pela prefeitura. (BRASIL, 1979)

Segundo o princípio *tempus regit actum*, que rege a doutrina do direito urbanístico e ambiental, os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorrem (SELBACH; COLZANI, 2019). O licenciamento do parcelamento e o licenciamento da construção, se ocorrerem em épocas distintas, estarão sujeitos às normas vigentes no momento de cada ato.

Conforme entendimento de muitos Tribunais de Justiça do país, a licença para construir constitui direito adquirido apenas a partir do início da obra:

Enquanto o ato jurídico de autorização de parcelamento do solo se aperfeiçoa com o registro imobiliário, o direito de construir integra definitivamente o patrimônio do particular (*direito adquirido*) somente com os atos executórios fáticos, ou seja, com os marcos iniciais da obra em si.

[...]

Pode-se afirmar que a previsão *in abstracto* da legislação de uso e ocupação do solo sobre um determinado terreno gera *legítima pretensão* do particular de explorar o potencial edificatório (*direito de construir*) ou as atividades (*direito de livre iniciativa*) nela estabelecidos, conquanto apenas a licença fixará *in concreto* tais potencialidade, tornados atos juridicamente perfeitos e acobertados pelo direito adquirido a partir de seu efetivo exercício (início da obra ou do funcionamento do estabelecimento). (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, 2019)

Dessa forma, o ato da construção está sujeito à legislação do momento em que essa construção se inicia. Se um lote permanece vazio durante muito tempo, ou se um novo proprietário o compra para demolir e construir anos depois em que esse loteamento foi aprovado, a construção não se rege pelas leis da época em que foi registrado ou comprado o lote, mas sim pelas leis do momento em que se vai edificar.

Assim, vê-se muitas situações em que a legislação ambiental, por exemplo, tem impedido o uso ou construção em terrenos que antes não apresentavam certas limitações legais para ocupação, mas agora as têm. O mesmo acontece com alguns parâmetros urbanísticos, como taxa de ocupação e índice de aproveitamento, que, a partir da mudança da legislação, podem restringir as possibilidades de uso de determinado terreno que anteriormente não tinha tais restrições. Sob a ótica do Direito Ambiental, a lei ambiental nova, mais restrita (protetiva) tem natural incidência imediata em relação às situações que se postergam no tempo, não se podendo invocar direito adquirido nesses casos (SÃO PAULO, 2019).

Neste trabalho, portanto, entende-se a planta de loteamento como uma peça gráfica que é documento oficial, quando se trata dos loteamentos formais, que deve ser respeitada quando da ocupação do solo na área parcelada, com lotes cuja possibilidade de uso e ocupação são delimitadas pelas legislações urbanísticas e ambientais vigentes à época do ato da ocupação, ocupação esta concretizada na edificação no terreno. A planta de loteamento será o ponto de partida para a metodologia dos estudos de caso, que objetiva identificar e caracterizar ocupações irregulares em loteamentos formais.

3.1.2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO EM FORTALEZA E DA BASE DE DADOS DE REGISTRO DOS LOTEAMENTOS

A pesquisa de Santos (2011) que analisou o processo de constituição do vetor sudeste de valorização imobiliária de Fortaleza a partir de 1950, referenciada no capítulo anterior, sistematizou os dados do Cadastro de Loteamentos, realizou entrevistas qualitativas, e analisou a legislação que regulou a implantação de loteamentos. Santos (2011) explica que, no princípio, a implantação dos loteamentos era aprovada com base nos Códigos de Postura até 1962 (Código de Postura de 1893, de 1932 e de 1948), quando foi aprovado o primeiro Código Urbano de Fortaleza. Posteriormente, a regulamentação dos loteamentos passou a ser prevista pelas Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 4.486 de 1975, e Lei 5.122-A de 1979) (SANTOS, 2011). A Lei 5122-A/1979 trouxe as inovações da legislação federal 6766/1979 referentes a obrigatoriedade de doação, por parte do loteador, de parcelas da área loteada para o poder público para destinação ao uso institucional, áreas verdes, vias públicas e, no caso específico de Fortaleza, destinadas também à constituição de fundo de terras para habitação de interesse social. Recentemente, houve revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo em Fortaleza, por meio da Lei Complementar nº 236/2017. As disposições da Lei 5122-A/1979 relativas à doação de terras ao poder público continuam vigentes até hoje, uma vez que essa nova lei de 2017 apenas acrescentou critérios à localização dessas áreas públicas, sem contradizer o que dispunha a Lei de 1979, ou seja, modificações foram introduzidas por legislações posteriores, mas sem revogá-la.

Sendo o setor sudeste, ao longo da Avenida Washington Soares, um vetor de recente ocupação, era de se imaginar que os loteamentos aí localizados tivessem aprovação recente, provavelmente posterior a 1979, visto que a ocupação dessa região intensificou-se a partir de 1980-1990. Entretanto, conforme revelaram algumas pesquisas (MONTEIRO, 2007; SANTOS, 2011), a partir da década de 1940, acelerou-se o processo de conversão de sítios de uso rural em loteamentos urbanos no sudeste de Fortaleza, à época desconectados da cidade.

Desse modo, aprovaram-se muitos loteamentos em áreas rurais, desconectadas da malha urbana e de expansão urbana, previstas nos planos de remodelação de 1933 e de 1947 e no plano diretor de 1963. Assim, verifica-se o descompasso entre essas legislações que disciplinam o uso do solo e os planos diretores, fragilizando o processo de planejamento na cidade. (SANTOS, 2011, p.23)

Assim, visto que o ano de aprovação não constituiu critério de escolha dos loteamentos para estudo de caso desta pesquisa, verificou-se com surpresa que os três

loteamentos selecionados para estudo de caso foram parcelados bem antes da efetiva ocupação dessa área da cidade, nas décadas de 1950-1960.

Ainda que nas décadas anteriores a 1980 não houvesse a obrigação de doação à municipalidade de áreas com destinações determinadas, muitos loteamentos destinavam além das vias de circulação, espaços livres ao uso público, muitas vezes denominados em planta como “praça” (conforme plantas de loteamentos observadas). Dessa forma, a metodologia de análise dos estudos de caso, que busca ocupações em desconformidade com as plantas de loteamento, considera essa destinação de áreas públicas projetadas em planta, ainda que anteriores às obrigatoriedades da Lei 6766/1979.

Para fins desta pesquisa foi utilizada a base de dados de cadastro de loteamentos contida no acervo da Prefeitura, que contém o desenho dos perímetros dos loteamentos associado às seguintes informações: registro; nome do loteamento; tipologia; bairro; Secretaria Executiva Regional; quadrícula na cartografia oficial; aerofoto; data de aprovação; proprietário; cartório; memorial descritivo. Segundo técnicos da Secretaria de Infraestrutura (SEINF), o cadastro de loteamentos em meio analógico começou a ser organizado ainda na década de 1970, com base na cartografia em papel, utilizada na época. No início da década de 2000, iniciou-se o processo de elaboração da base de dados georreferenciada desse cadastro, a partir das plantas analógicas existentes no arquivo da SEINF, sendo estas georreferenciadas as que são usadas neste trabalho (SANTOS, 2012). É importante destacar que ao longo da pesquisa observou-se que a base de dados é incompleta, pois, assim como também constatou Santos (2011), essa base não contém o mapeamento de todos os loteamentos de Fortaleza, contendo apenas os loteamentos cujas plantas são de conhecimento da SEINF; ela não faz a distinção clara entre os tipos de parcelamento do solo (*loteamento e desmembramento*) e há muitos parcelamentos com informações incompletas (principalmente quanto à data de aprovação e à propriedade fundiária. Entretanto, apesar de tais limitações, é única existente a qual se tem acesso e é possível extrair informações importantes a partir dela.

Ao analisar a expansão urbana a partir da implantação de loteamentos em toda a cidade de Fortaleza no período de 1930 a 2000, Santos (2012) sistematizou esses dados do cadastro de loteamentos e pôde verificar o período em que mais houve incorporação de áreas à cidade a partir de novos parcelamentos. Observando a tabela por ela elaborada (figura 3.1), pode-se ver que o número de loteamentos implantados na década de 1950 representa quase

30% de todo o período registrado (1931-2002). Em termos de área incorporada, essa década também foi a mais significativa, totalizando quase 30% da área incorporada por loteamentos na cidade, já que essa era a época do loteamento de grandes glebas de terras, que ficaram muito tempo desocupadas ou ocupadas de forma dispersa. A autora explica que essa grande quantidade de loteamentos situava-se quase totalmente em áreas ainda não definidas como urbanas pelo Plano Diretor de Remodelação e Extensão de Fortaleza, de 1947, vigente à época. Os loteamentos implantados principalmente a partir dessa década pautaram-se na lógica da especulação imobiliária, ao deixarem grandes áreas vazias entre a malha urbana já ocupada e os novos loteamentos.

Tabela 3.1: Evolução do número e da área dos loteamentos implantados em Fortaleza (1931-2002) em números absolutos e relativos.

Período	Nº de loteamentos implantados	% do nº de loteamentos	Área dos loteamentos (km ²)	% da área incorporada	Direções da expansão
1931-1939	18	4,05%	3,019	3,20%	Centro e Sudoeste
1940-1949	60	13,51%	13,366	14,16%	Todas as direções
1950-1959	129	29,05%	27,895	29,56%	Exceto Leste
1960-1969	43	9,68%	16,795	17,80%	Exceto Centro
1970-1979	84	18,92%	7,174	7,60%	Todas as direções
1980-1989	72	16,22%	16,334	17,31%	Leste e Sudeste
1990-1999	35	7,88%	5,474	5,80%	Sudeste
2000-2002	3	0,68%	4,322	4,58%	Sudeste
Total	444	100,00%	94,379	100,00%	-
Sem data de aprovação	438	-	96,531	-	-
Total	882	-	190,91	-	-

Fonte: SANTOS, 2012.

Na década de 1960, houve uma queda tanto no número quanto na área dos loteamentos incorporados à malha urbana. Novamente, observa-se um padrão disperso de expansão, em todas as direções (exceto Centro). Nos anos 1970, o número de loteamentos implantados voltou a crescer, dobrando em relação aos anos 1960, mas a área incorporada foi bem menor. Tem-se novamente uma expansão dispersa e observa-se o desmembramento dos loteamentos anteriormente abertos. A década de 1980 representou o auge do processo de conquista e fracionamento da zona sudeste da cidade, a partir do qual se iniciou uma nova fase, de retenção dos terrenos já parcelados para valorização e posterior comercialização. As décadas de 1990 e 2000 apresentaram significativa queda no número de loteamentos implantados, sinalizando que praticamente todo o território do município já foi parcelado. Esse período foi marcado pela consolidação da expansão no setor sudeste. (SANTOS, 2012)

Apesar da grande quantidade de loteamentos sem data de aprovação nessa base de dados, 438 segundo a tabela de Santos (quase 50%), foi possível extrair consideráveis informações que ajudam a compreender o processo de incorporação de novas terras à cidade.

A pesquisa aqui desenvolvida foi um pouco além dessa base de dados descrita por Santos (2011), pois dispunha não só do perímetro dos loteamentos, mas de suas plantas registradas e/ou aprovadas. Observando as plantas, percebeu-se que muitas destas não continham informação sobre o ano de aprovação e que várias contêm um carimbo de “aprovado” com data do início da década de 1980, o que leva a crer que os loteamentos eram primeiramente registrados em cartório e a Prefeitura nem sempre tomava conhecimento disso nem os aprovava. Com a legislação federal 6766/1979, surgiu a necessidade de controlar melhor o parcelamento do solo na cidade e presume-se que, por isso, foram tomadas medidas para levantar os loteamentos registrados em cartório, reconhecê-los e formalizá-los perante a administração do município. Assim, Imagina-se também que os 438 loteamentos sem data de aprovação sejam de décadas anteriores a 1980.

Quadro 3.1: Histórico simplificado do parcelamento na zona sudeste de Fortaleza, com os loteamentos cujo ano de aprovação é conhecido. Em destaque estão dois loteamentos selecionados para estudo de caso, pois sobre o terceiro selecionado não se tem a data exata (destaque feito pela autora). O loteamento de registro 544, Vila Buenos Aires, não corresponde ao escolhido para estudo, o qual tem registro 550 e, com o mesmo nome, faz limite com o 544.

Década	Registro	Loteamento	Bairro	Ano de aprovação
1940	573	Parque Iracema	Messejana/ Parque Iracema	1947
	563/736	Cidade dos Funcionários	Cidade dos Funcionários	1949
	635	Parque José de Alencar	Alagadiço Novo	1949
1950	552	Parque Montevideo	Eng. Luciano Cavalcante	1952
	544	Vila Buenos Aires	Eng. Luciano Cavalcante	1952
	476	Sítio Conceição	Cidade dos Funcionários	1953
	538	Jardim Encantado	Guararapes	1955
	661	Parque Água Fria	Sapiranga/Coité	1957
	622	Parque Ouro Branco	Parque Manibura	1958
	547	Sítio São Luis	Salinas	1958
1960	546	Vila/Parque São Gerardo	Salinas	1960
	626	Sítio Carrapicho	Parque Iracema	1961
	660	Jardim São Paulo	Edson Queiroz	1963
	666	Parque José de Alencar	Alagadiço Novo	1963
1970	1028	Jardim Aldeota	Edson Queiroz	1970
	539	Grande Aldeota	Guararapes	1974
	664	Conjunto Alvorada	Sapiranga/ Coité	1975
	540	Loteamento Dias Branco	Guararapes	1975
	845	Conjunto COHBEM	Edson Queiroz	1976
	542	Parque Amaralina	Eng. Luciano Cavalcante	1976
	618	Parque Washington	Eng. Luciano Cavalcante	1976
	625	Terreno de Maria de Lourdes Oliveira Rizzato	Parque Manibura	1976
	663	Parque Água Fria	Sapiranga/ Coité	1978
	690	Parque Carine	Alagadiço Novo	1979
	633	Parque Jacarey	Cidade dos Funcionários	1979
	621	Parque Manibura	Eng. Luciano Cavalcante	1979
	637	Sítio Jacarey	Cambéba	1979
	721	Terreno Sabiaguaba	Edson Queiroz	1979
	1980	624	Parque Iéda	Parque Manibura
626A		Sítio Carrapicho (desmembramento)	Cambéba	1980
884		Parque Nacional	Edson Queiroz	1981
1014		Residencial Cajazeiras	Parque Iracema	1981
1980	668	Sítio Gravito	Alagadiço Novo	1981
	848	Conjunto COHABECE II	Edson Queiroz	1982
	557A	Garden Park	Cidade dos Funcionários (pequeno, próximo a Tancredo)	1982
	962	Cidade Leste	Edson Queiroz	1984
	617	Planalto Centro de Convenções	Guararapes	1984
	964	Village Colosso	Edson Queiroz	1985
	882	Planalto Galiléia	Eng. Luciano Cavalcante	1985
	1004	Parque Ouro Branco	Parque Manibura	1988
	960	Vila Verde Jardim das Oliveiras	Jardim das Oliveiras	1989
	1990	613	Grande Cocó/Shopping Center Iguatemi	Edson Queiroz
993		Sítio Tunga/Alpha Village	Eng. Luciano Cavalcante	1994
1080		Planalto Galiléia II	Jardim das Oliveiras	1996
1099		Cidade Ecológica	Edson Queiroz	1999
2000	1175	Lago Dourado	Sabiaguaba	2002

Fonte: MONTEIRO, 2007.

3.2. METODOLOGIA PARA ESTUDOS DE CASO

Considerando o vetor de expansão sudeste como ponto de partida para estudo, foram escolhidos, nesse vetor de expansão do município, três loteamentos formais para estudo de caso. O estudo de caso consiste na busca e análise de ocupações irregulares em loteamentos formais, a fim de quantificar e qualificar essas ocupações para responder a seguinte pergunta: “quais as características das ocupações irregulares em loteamentos formais no vetor de expansão sudeste de Fortaleza?”. A metodologia utilizada nos estudos de caso foi desenvolvida durante a pesquisa e é não só um método, mas também um produto deste trabalho. Está, portanto, melhor detalhada a seguir.

A princípio, optou-se por não aplicar recorte temporal a fim de possibilitar a o estudo tanto de loteamentos produzidos antes e depois do marco legal da Lei Federal 6766/79 e seus desdobramentos municipais, inclusive porque no início da pesquisa não se conhecia as datas de registro ou aprovação, sendo parte da pesquisa a busca por essas datas. No decorrer da pesquisa, entretanto, os critérios para seleção de estudos de caso levaram a loteamentos que datam das décadas de 50 e 60. Além disso, observou-se que a prefeitura não conhece a data precisa de todos os loteamentos contidos em seu cadastro.

Foi feito o levantamento de dados referente aos loteamentos urbanos aprovados pelo município de Fortaleza (material gráfico, principalmente plantas de loteamentos) e foram definidos critérios para a escolha dos loteamentos de estudo de caso, necessários para a etapa de construção das Análises. As plantas digitalizadas dos loteamentos urbanos aprovados pelo município de Fortaleza, contidas no acervo da Prefeitura, já se encontravam em posse da autora, que as guardou desde o ano (2015) em que trabalhou no setor de Licenciamento para Construção desse Município. Após escolhidos os loteamentos para estudo de caso, foi solicitado formalmente à Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) o uso das plantas desses loteamentos específicos para pesquisa acadêmica. Ademais, foram usadas outras fontes de pesquisa, como os trabalhos de MONTEIRO(2007) e SANTOS (2011), que também fazem uso e analisam a base de dados de loteamentos do município, ainda que de maneira geral, sem entrar no detalhe das plantas aprovadas.

Entendendo que o vetor de expansão sudeste é representado pela Av. Washington Soares, considerou-se selecionar loteamentos cuja área margeia esta avenida ou dista até 2,5km da mesma.

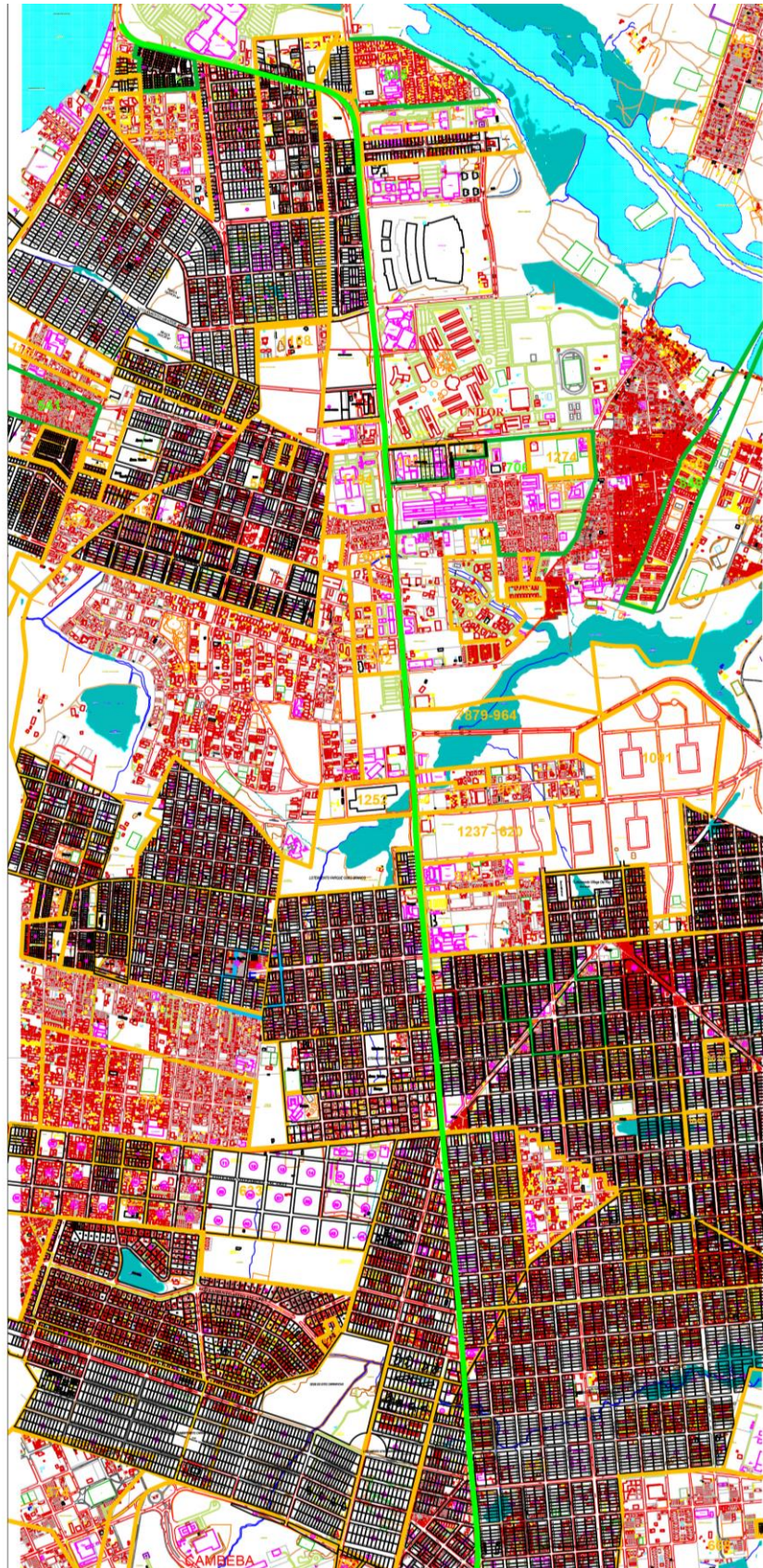
Nesse universo de loteamentos do setor sudeste de Fortaleza, elegeram-se critérios para selecionar estudos de caso, tomando como ponto de partida os requisitos urbanísticos para loteamento e as áreas em que não se permite parcelamento, ambos estabelecidos pela legislação federal de parcelamento do solo (Lei 6766/1979). Dessa forma, os estudos de caso escolhidos são loteamentos formais que possuem pelo menos 3 dos seguintes critérios simultaneamente:

1. Terreno alagadiço e sujeito a inundação, áreas de preservação ecológica, condições geológicas impróprias para edificação (áreas onde não se permite o parcelamento)
2. Ocupação em leito de vias
3. Ocupação irregular de áreas livres/institucionais
4. Condomínio residencial horizontal

A existência de condomínio residencial horizontal como critério para escolha dos loteamentos se justifica pela necessidade de verificar a situação desses empreendimentos quanto à regularidade no parcelamento e ocupação da área, uma vez que por observação direta no local não se consegue afirmar se constituem condomínios ou loteamentos fechados. Estes segundos seriam irregulares considerando a legislação de parcelamento do solo vigente até 2017, já que recentes alterações nesta lei viabilizaram a regularização deste tipo de empreendimento.

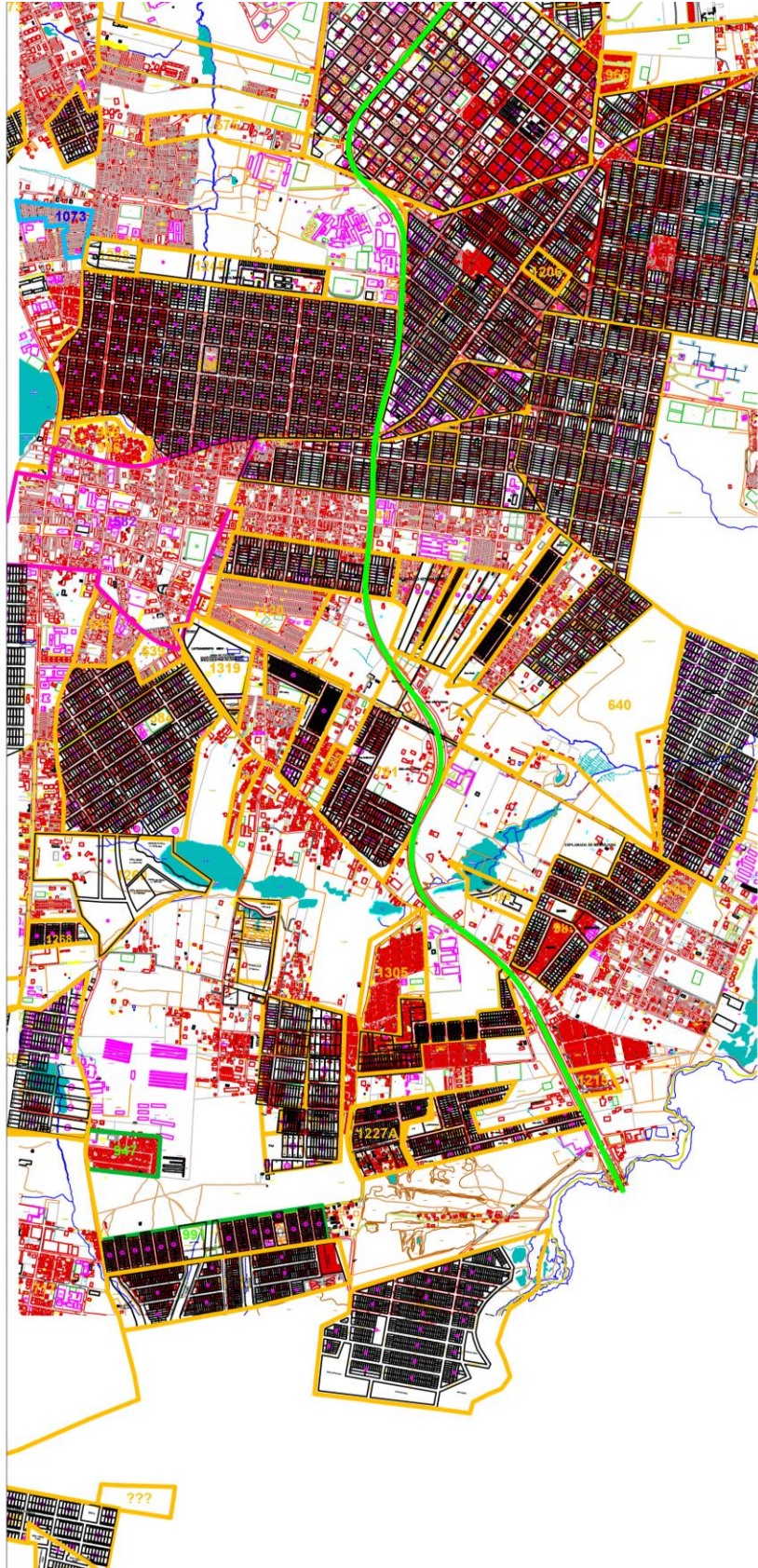
Para seleção dos 3 loteamentos, foi necessário fazer uma prévia de sobreposição de plantas e aerofotogrametria de todos os loteamentos desse setor para identificar de maneira geral, dentro do recorte espacial do vetor sudeste, quais loteamentos poderiam atender a esses critérios (figuras 3.1 e 3.2). Essa atividade de sobreposição foi feita por meio do software de desenho AUTOCAD, utilizando plantas de loteamento já vetorizadas e georreferenciadas pela PMF, além da aerofotogrametria da cidade.

Figura 3.1: Atividade de sobreposição de plantas de loteamentos e aerofotogrametria ao longo do vetor de expansão sudeste de Fortaleza (TRECHO 1). Eixo da Av. Washington Soares em verde.



Fonte: Elaboração própria.

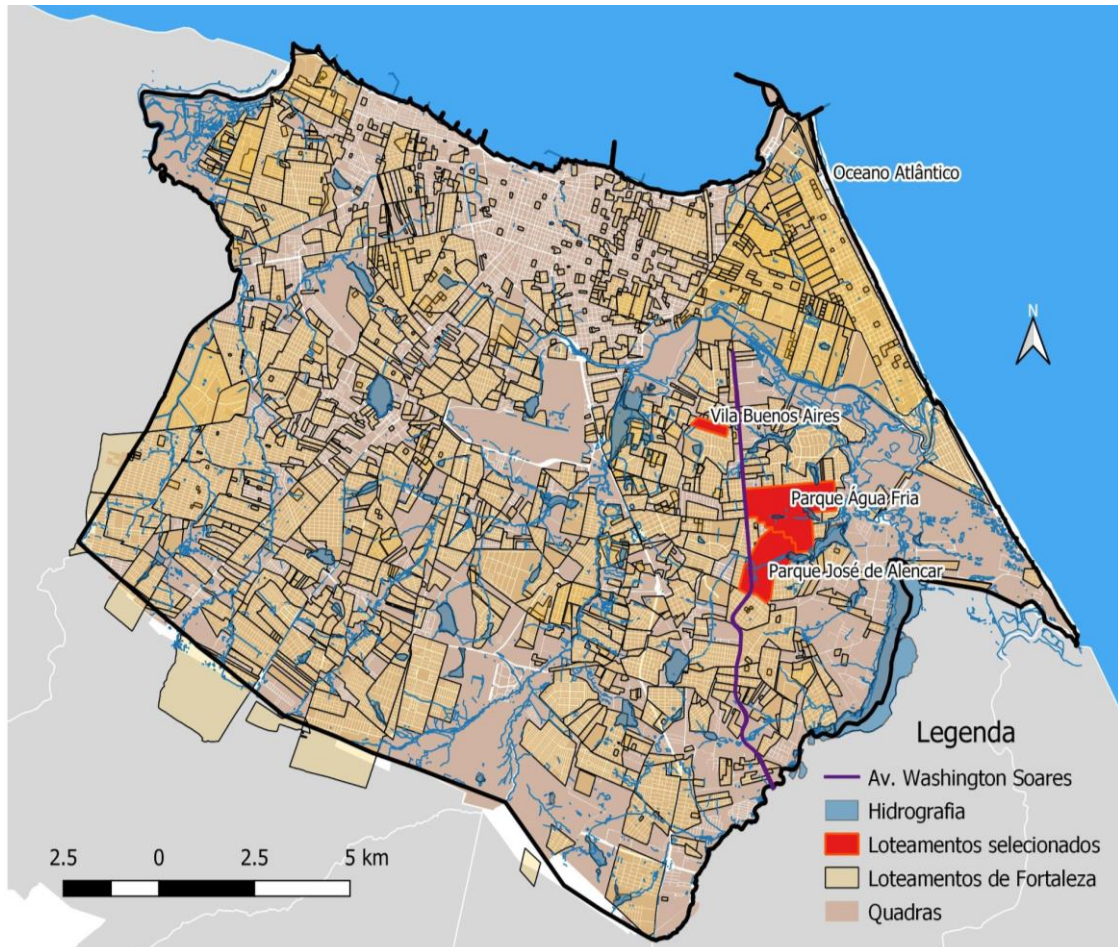
Figura 3.2: Atividade de sobreposição de plantas de loteamentos e aerofotogrametria ao longo do vetor de expansão sudeste de Fortaleza (TRECHO 2). Eixo da Av. Washington Soares em verde.



Fonte: Elaboração própria.

Foram selecionados os seguintes: Loteamento Parque José de Alencar, Loteamento Parque Água Fria e Loteamento Vila Buenos Aires.

Figura 3.3: Loteamentos de Fortaleza e os selecionados para estudo de caso.



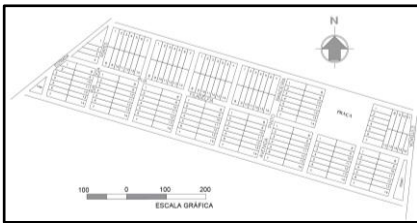
Fonte: Elaboração própria a partir do cadastro de loteamentos da Prefeitura.

3.2.1. A CONSTRUÇÃO DAS ANÁLISES

Nesta etapa é feita uma análise da caracterização da irregularidade na produção e ocupação de cada loteamento urbano escolhido como estudo de caso. Esta etapa foi subdividida em duas fases para que a caracterização que se busca seja produzida completamente. A primeira fase consiste em um trabalho de caráter mais mecânico, apesar de duradouro, com a utilização de softwares de desenho e geoprocessamento; e a segunda é de caráter descritivo e analítico.

3.2.1.1. 1ª Fase - Mapeamento e produção gráfica

Para esta fase, foram utilizados softwares de desenho e geoprocessamento, como Autocad e QGIS. A partir da sobreposição das plantas de loteamentos aprovados pelo município e de aerofotogrametria da cidade de Fortaleza, foram identificadas as ocupações que se encontram em desconformidade com a planta (projeto) de loteamento. Foram produzidas as seguintes plantas que ilustram a dimensão e as características dessas ocupações não-conformes. Para esta explicação, o terceiro estudo de caso é tomado como exemplo.



Planta de loteamento aprovado/registrado

Planta do loteamento aprovado/registrado vetorizada e georeferenciada (em arquivo .dwg) pela PMF. Seu desenho é o projeto definidor do que viriam a ser as áreas públicas e os lotes privados na área que abrange. Assim, foi tomada como ponto de partida para a comparação com a realidade de ocupação que existe hoje.



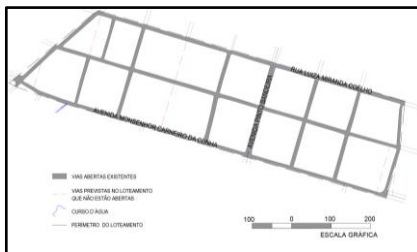
Sobreposição da planta do loteamento com situação existente

Planta do loteamento, em linhas pretas, sobreposta à aerofotogrametria de 2010 de Fortaleza, em linhas coloridas. Essa planta foi a base de confrontação entre projeto e situação existente, que permitiu verificar aquilo que não se encontra conforme o projeto e, a partir disso, produzir a planta seguinte de ocupações não-conformes em áreas públicas. Produzida no software AUTOCAD.



Planta de áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento

Identifica as áreas públicas do projeto de loteamento que hoje estão ocupadas em desconformidade com aquilo que foi previsto, ou seja, ocupadas para outros fins, outro uso. A planta identifica essas ocupações não-conformes situadas em leito de via pública e em áreas livres públicas. Produzida no software AUTOCAD.



Planta da situação existente de vias e quadras

Mostra a situação criada pela ocupação atual em relação à abertura das vias públicas e desenho das quadras, identificando as ruas abertas existentes e aquelas que foram previstas no projeto de loteamento mas que não estão abertas. Para produção dessa planta, em complementação à informação obtida nas plantas anteriores, foi necessário consultar imagens aéreas e vistas de rua do Google Earth até a presente data. Produzida no software AUTOCAD.



Planta de ocupações não-conformes e usos

Identifica os usos encontrados nas ocupações não-conformes em áreas públicas. Identifica também onde há foco de adensamento excessivo dos lotes particulares, em comparação ao projeto de loteamento, e onde há assentamento precário. Para produção dessa planta, em complementação à informação obtida nas plantas anteriores, foi necessário consultar imagens aéreas e vistas de rua do Google Earth até a presente data. Produzida sobre imagem aérea de 2017, no software QGIS.

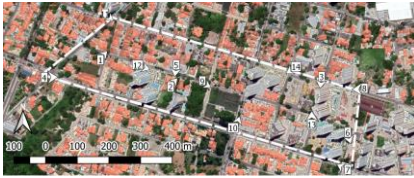
Em resumo, para produção desse conteúdo, por meio da sobreposição da planta do loteamento e da aerofotogrametria, foram identificadas e demarcadas as seguintes ocupações em desconformidade com a planta de loteamento: ocupações em leito de vias, ocupações em áreas livres, além de lotes projetados sobre cursos e corpos d'água e focos de subdivisão de lotes particulares com adensamento e precarização da construção. Essas ocupações em desconformidade com a planta de loteamento foram classificadas como não-conformes. Foi desenhada uma nova planta de quadras e vias a partir da situação atual, mostrando como a irregularidade identificada interferiu no sistema viário projetado. Em seguida, as ocupações irregulares demarcadas foram caracterizadas segundo seu uso, aspecto físico da construção e população que a produz. A identificação de usos, feita a partir de imagens aéreas e vistas de rua, permitiu classificar as ocupações quanto ao tipo de atividade: habitação, comércio, serviço, institucional. Entendeu-se ser necessário apontar as variações do tipo de habitação, visto que a pesquisa trabalha com a hipótese de que a irregularidade não é exclusividade da população de baixa renda. Portanto, as ocupações de uso habitacional foram classificadas segundo seu aspecto construtivo: habitação precária, habitação de baixo padrão, habitação de médio padrão e habitação de alto padrão. Classificou-se como habitação precária aquela contida em assentamento precário definido no Plano Local de Habitação de Interesse Social. Em face da impossibilidade de realizar vistoria em cada edificação, essa análise do aspecto construtivo deu-se de forma genérica para identificar habitações de baixo, médio e alto padrão, com base nos materiais construtivos e materiais de revestimento e acabamento da edificação, observados a partir da área externa.

Em seguida, foram produzidos outros três mapas para contribuir com a análise: Mapa de equipamentos, Mapeamentos de vistas de rua e Mapa de zoneamento urbano.



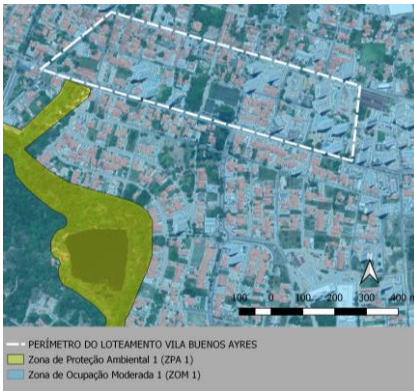
Mapa de equipamentos

Localiza os equipamentos de saúde, educação, esporte e alguns equipamentos institucionais importantes dentro do loteamento e no seu entorno. Produzida sobre imagem aérea de 2017, no software QGIS, a partir de dados de 2018 disponíveis no site da prefeitura (para equipamentos públicos), com alguns acréscimos da autora.



Mapeamento de vistas de rua

Localiza uma série de imagens que foram feitas a partir das vistas de rua do Google Earth. Essas imagens são utilizadas para entender e caracterizar as ocupações não-conformes, bem como o loteamento como um todo.



Mapa de zoneamento urbano

Reproduz o zoneamento urbano incidente no loteamento, segundo o plano diretor vigente e suas alterações posteriores para fins de análise das implicações da legislação.

3.2.1.2. 2ª Fase - Construção da caracterização

As peças gráficas produzidas na 1ª fase foram utilizadas para identificar tipologias de irregularidade, que são analisadas quantitativa e qualitativamente. A análise quantitativa identifica tendências recorrentes de irregularidade no território, dentro do universo de estudos de caso selecionados, e quantifica a frequência com que costumam aparecer. Já a análise qualitativa verifica a qualidade urbana desses loteamentos selecionados, utilizando como variáveis da análise: o sistema viário, áreas verdes/livres, áreas institucionais (escolas, postos de saúde, equipamentos comunitários e outras destinações da mesma natureza), densidade populacional, renda média familiar, padrões construtivos das edificações. Além disso, a legislação e o zoneamento urbano foram analisados para verificar suas implicações sobre o uso e a ocupação do loteamento.

Foram quantificadas, por meio do software AUTOCAD, a área do projeto de loteamento, incluindo área total, área destinada a vias, a lotes, a áreas livres e institucionais, bem como as de ocupações não-conformes, para gerar um comparativo das proporções de áreas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento. Esse levantamento buscou responder “quantos por cento das vias do projeto de loteamento foram ocupadas irregularmente?”, por exemplo, ou “quantos por cento das áreas livres de uso público hoje se destinam a outro fim?”. Nesse caso, foi necessário deduzir, a partir do desenho, o uso destinado de algumas áreas, já que, em plantas de loteamentos antigos, não havia separação de destinação entre as áreas públicas. Ademais, buscou-se comparar as ocupações irregulares

encontradas com a classificação tipológica de Saule Júnior (2008), estudada no primeiro capítulo.

Figura 3.4: Planilha de áreas quantificadas por meio do software AUTOCAD.

		PQ AGUA FRIA		PARQUE JOSE DE ALENCAR		VILA BUENOS AYRES	
		m ²	%	m ²	%	m ²	%
ÁREAS PROJETADAS	AREA TOTAL (M ²)	2424231,6		1571437,66		218651,46	
	AREA LOTES	1690359,39	69,7	1150677,95	73,2	143912,67	65,8
	AREA VIAS	649071,1	26,8	395728,57	25,2	62352,68	28,5
	AREAS LIVRES	84801,11	3,5	25031,14	1,6	12386,11	5,7
	AREAS INSTITUCIONAIS	0		0		0	
		m ²	%	m ²	%	m ²	%
OCUPAÇÃO NÃO CONFORME	VIAS OCUPADAS	105967,98	16,3	26829,34	6,8	5838,63	9,4
	AREAS LIVRES OCUPADAS	56013,32	66,1	11149,04	44,5	11386,59	91,9
	AREAS INSTITUCIONAIS OCUPADAS	0		0		0	
	LOTES EM CORPOS D'ÁGUA	34840	2,1	42996,42	3,7	0	0
	AREAS PUBLICAS OCUPADAS	161981,3	0,066817585	37978,38	0,02416792	17225,22	0,07877935

Fonte: Elaboração própria

Por fim, a partir das informações levantadas por meio da análise de todas as plantas e mapas produzidos, foi possível construir um quadro resumo de caracterização da irregularidade em relação ao parcelamento e ocupação do solo para cada estudo de caso. Esse quadro estará inserido na discussão acerca dos resultados de cada estudo.

As constatações e análises a partir do objeto empírico selecionado, além de representarem um estudo de caso, constituem uma base de experimentação teórica e metodológica a respeito da complexidade envolvida na busca de variações tipológicas da irregularidade em relação ao parcelamento e ocupação do solo.

Ao final, os resultados de cada estudo de caso foram discutidos de forma conjunta, apontando tendências recorrentes e novos resultados.

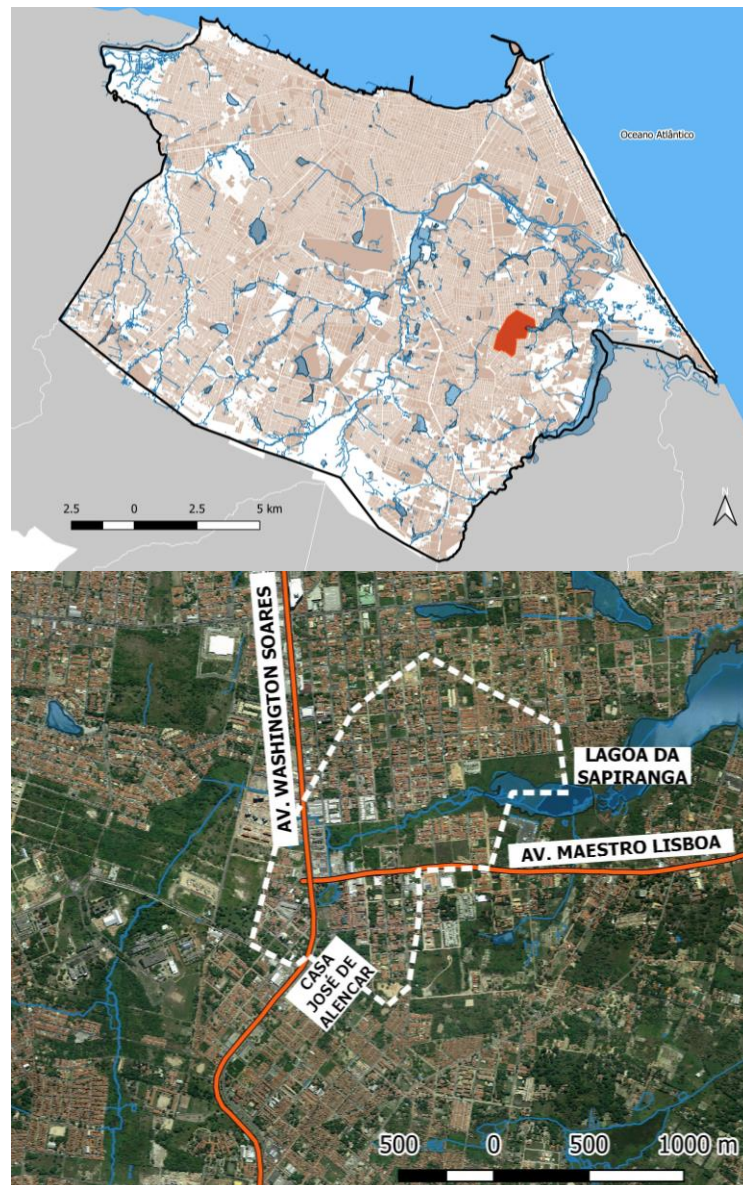
Capítulo 4

**LOTEAMENTO
PARQUE JOSÉ DE ALENCAR
ESTUDO DE CASO I**

4.1. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE GRÁFICA

O loteamento Parque José de Alencar, que data de 1963, é cortado pela Avenida Washington Soares (CE-040) e pela Av. Maestro Lisboa (CE-025), que leva às primeiras praias do litoral leste de Fortaleza. É cortado também por um recurso hídrico, o qual, no limite leste do loteamento, chega à Lagoa da Sapiranga, e mantém parte de seu curso ainda preservado, sem construções. O loteamento abriga lotes de atividades de uso comercial e de serviço, porém predomina o uso residencial com tipologia horizontal, multi ou unifamiliar. Ao nordeste, faz limite com o loteamento Parque Água fria, com o qual possui pequenos trechos de superposição de área em suas fronteiras.

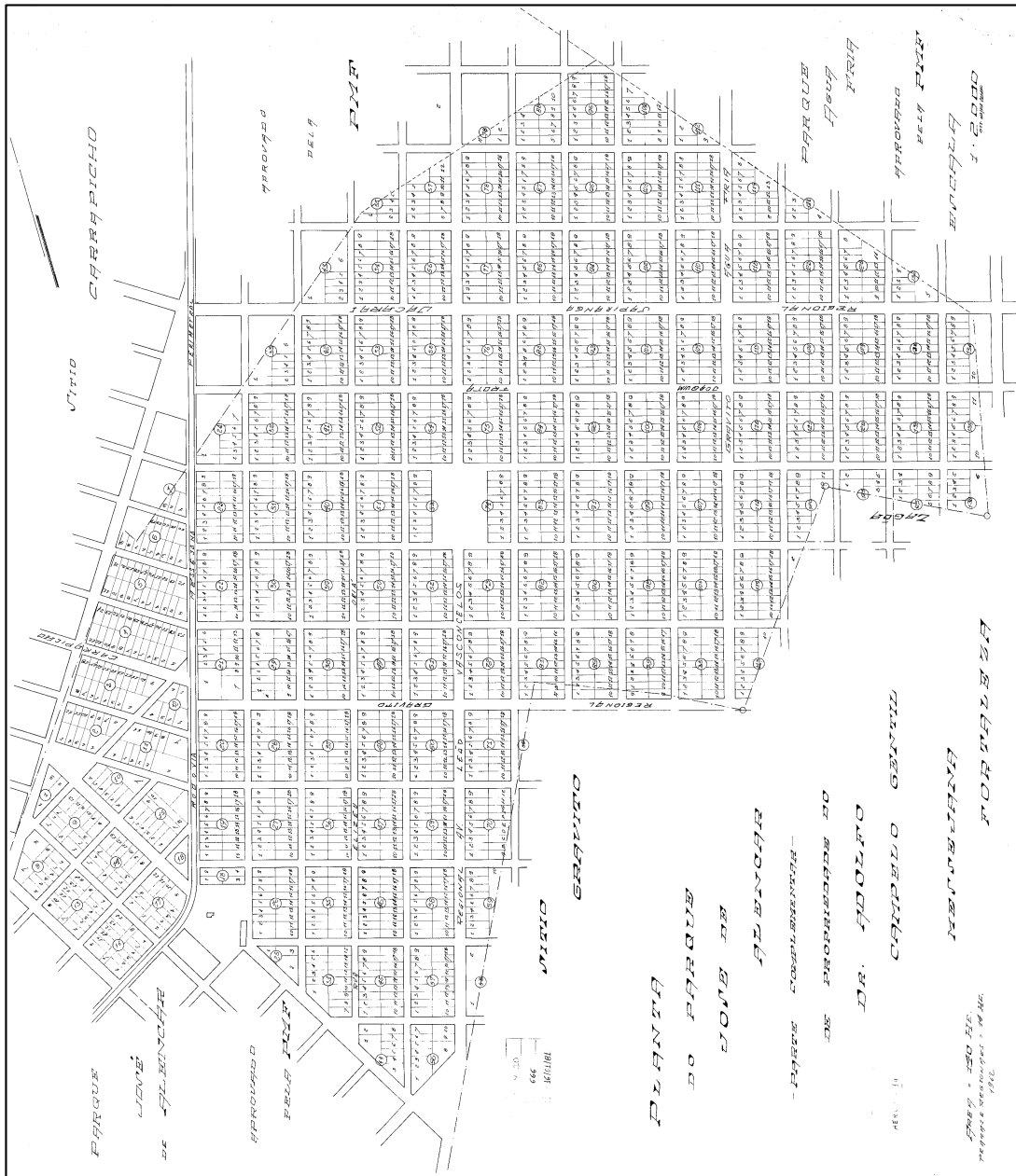
Figura 4.1. Localização do Loteamento Parque José de Alencar em Fortaleza-CE.



Fonte: Elaboração própria.

A seguir, é feita a análise da ocupação neste loteamento.

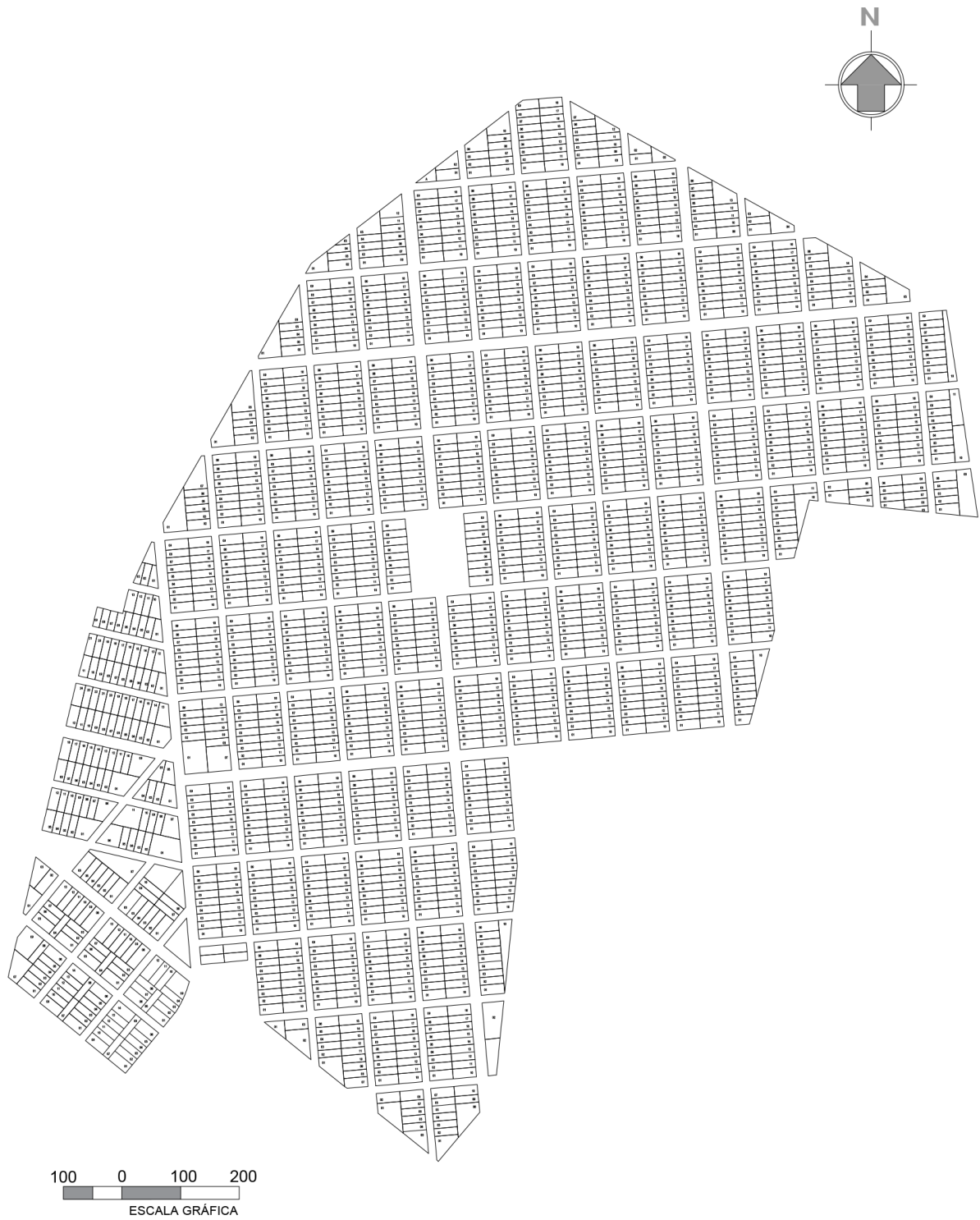
Figura 4.2. Planta original do Loteamento Parque José de Alencar, aprovada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).



Fonte: Acervo da PMF.

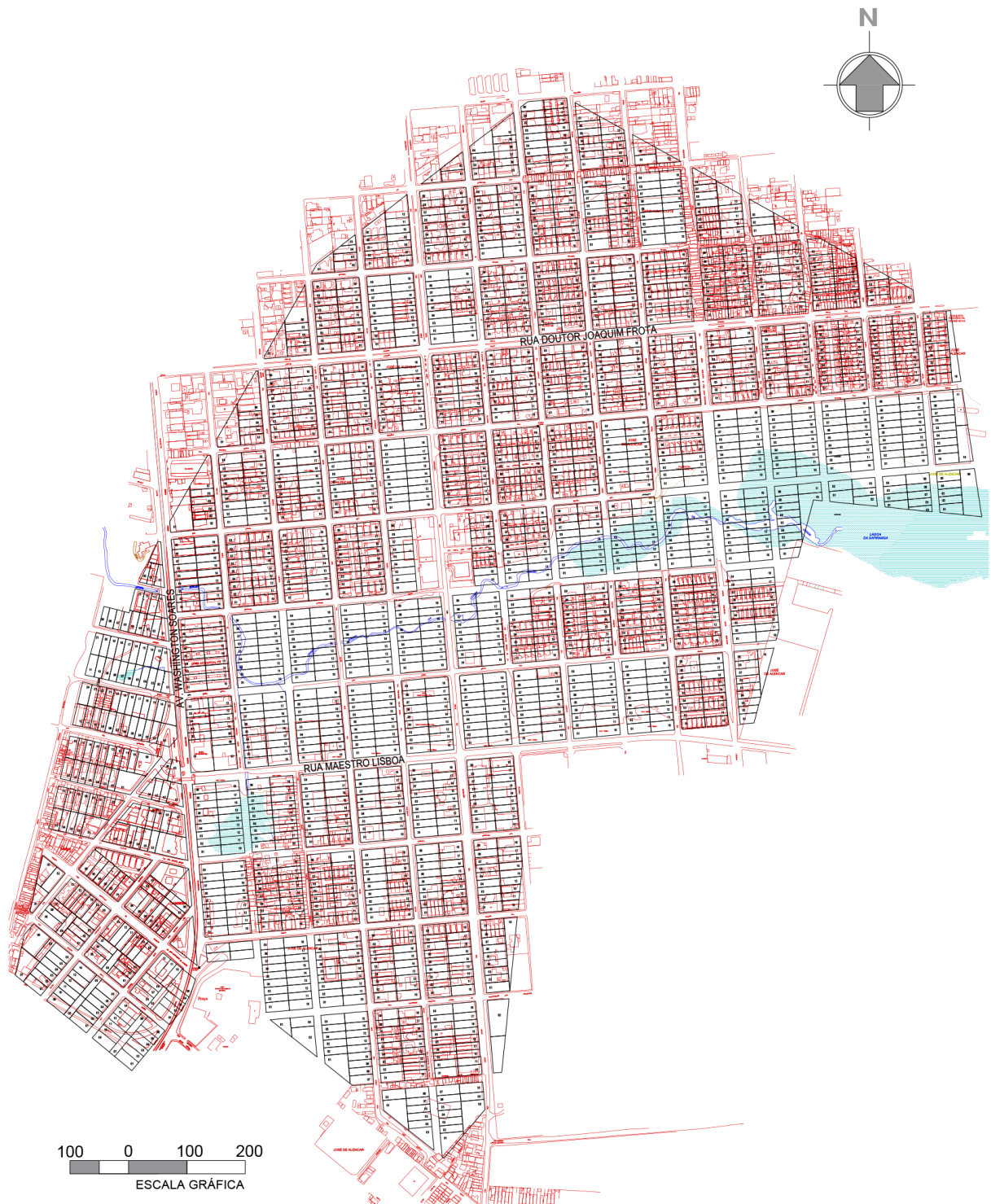
A análise gráfica a partir da planta de loteamento aprovado com a situação existente, gerou as plantas a seguir.

Figura 4.3: Planta do Loteamento aprovado (vetorizado pela PMF).



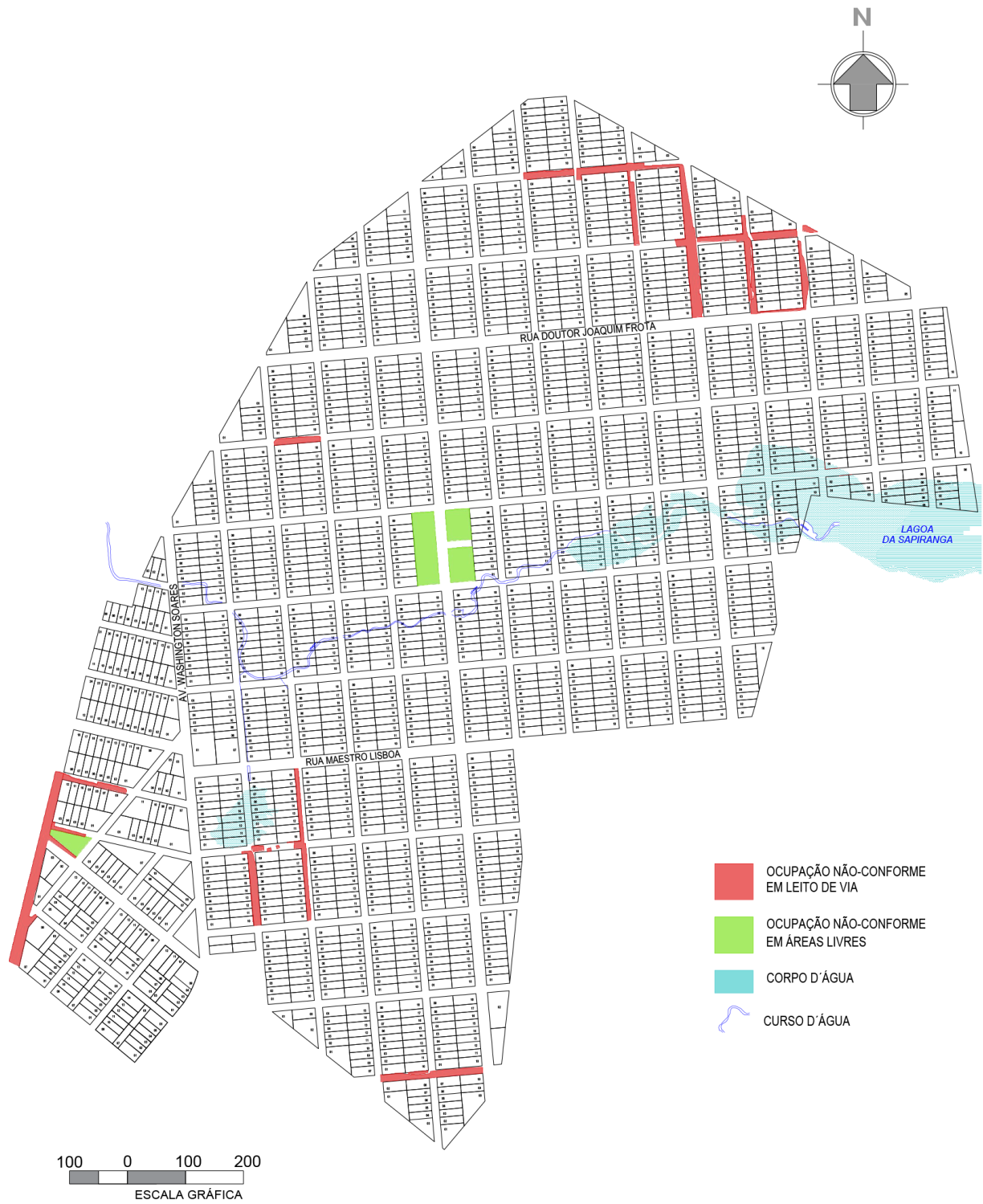
Fonte: PMF, com algumas atualizações feitas pela autora

Figura 4.4: Sobreposição de Planta do loteamento com situação existente (aerofotogrametria de 2010). Linhas coloridas representam a aerofotogrametria, linhas pretas representam a planta do loteamento.



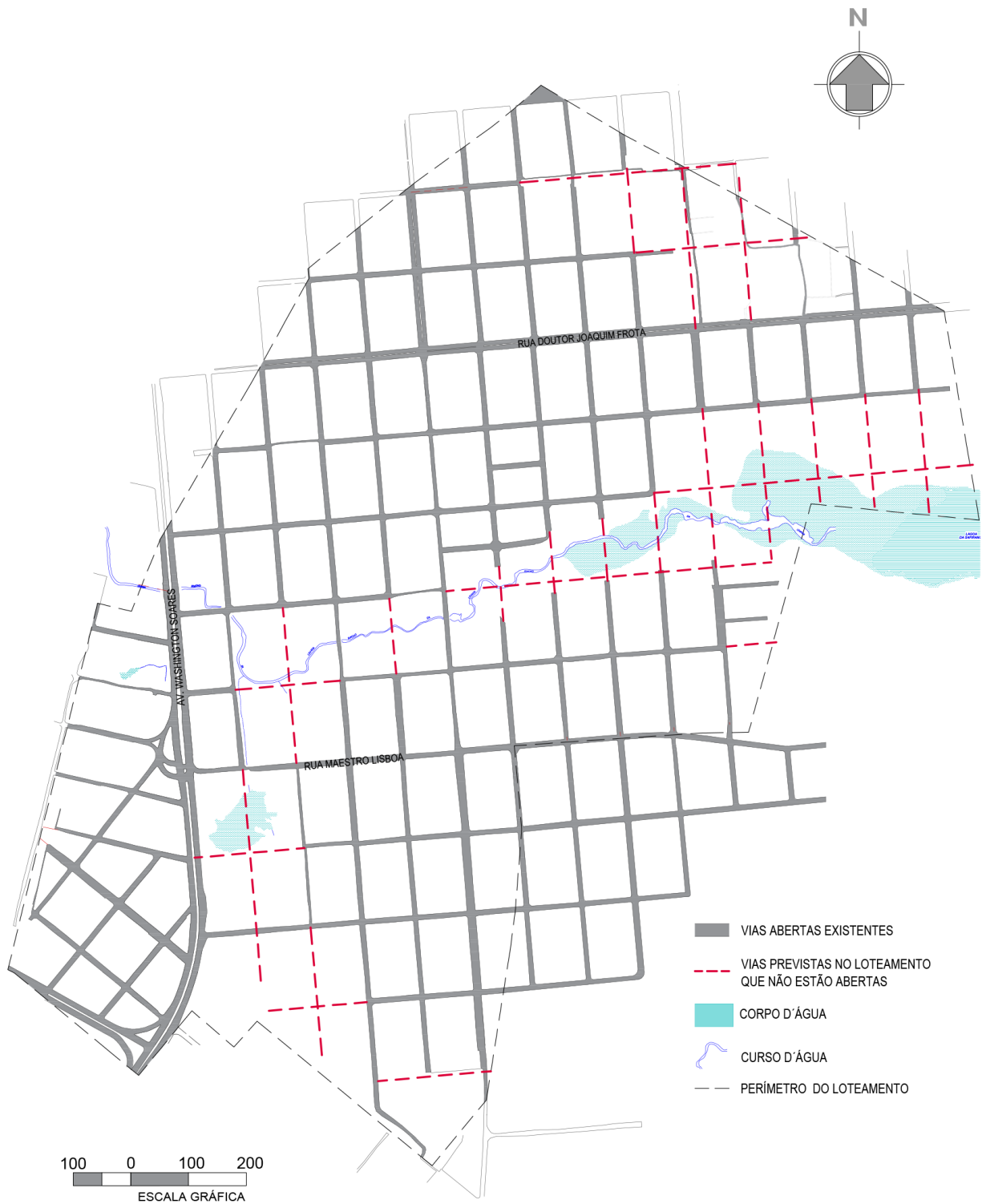
Fonte: Elaboração própria

Figura 4.5: Áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento.



Fonte: Elaboração própria

Figura 4.6: Situação existente – Vias e quadras.



Fonte: Elaboração própria

Figura 4.7. Ocupações não-conformes e seus usos no loteamento Parque José de Alencar.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017.

Figura 4.8. Localização das vistas de rua das figuras 4.9 a 4.14 e figuras 4.17 a 4.26.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017.

Figura 4.9. Localização 1: Áreas públicas ocupadas por uso de comércio (pizzaria) e serviço (motel). No ano da imagem (2017), ambas as construções encontravam-se vazias, sem funcionamento.¹

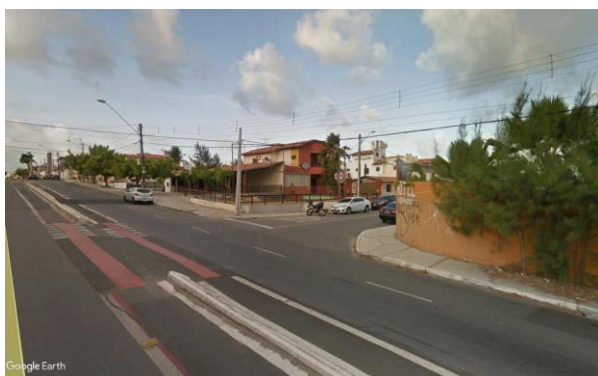


Figura 4.10. Localização 2: Áreas públicas ocupadas por uso de serviço (academia) e comércio (lanchonete).¹



Figura 4.11. Localização 3: Ocupação não-conforme em leito de via, na região nordeste do loteamento.¹



Figura 4.12. Localização 4: Ocupação não-conforme por moradia precária demarcada como Zona Especial de Interesse Social do tipo 1.¹



Figura 4.13. Localização 5: Ocupação por moradia de baixa renda em área pública livre, na região sudoeste do loteamento.¹

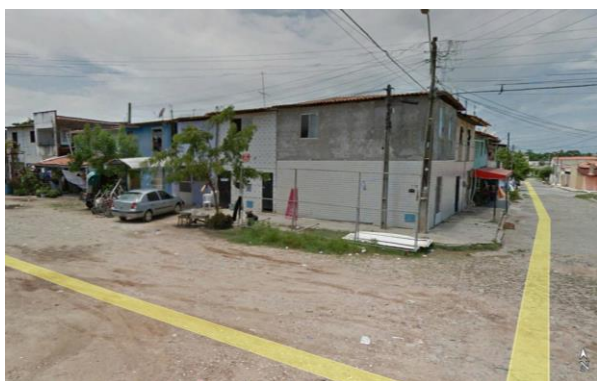
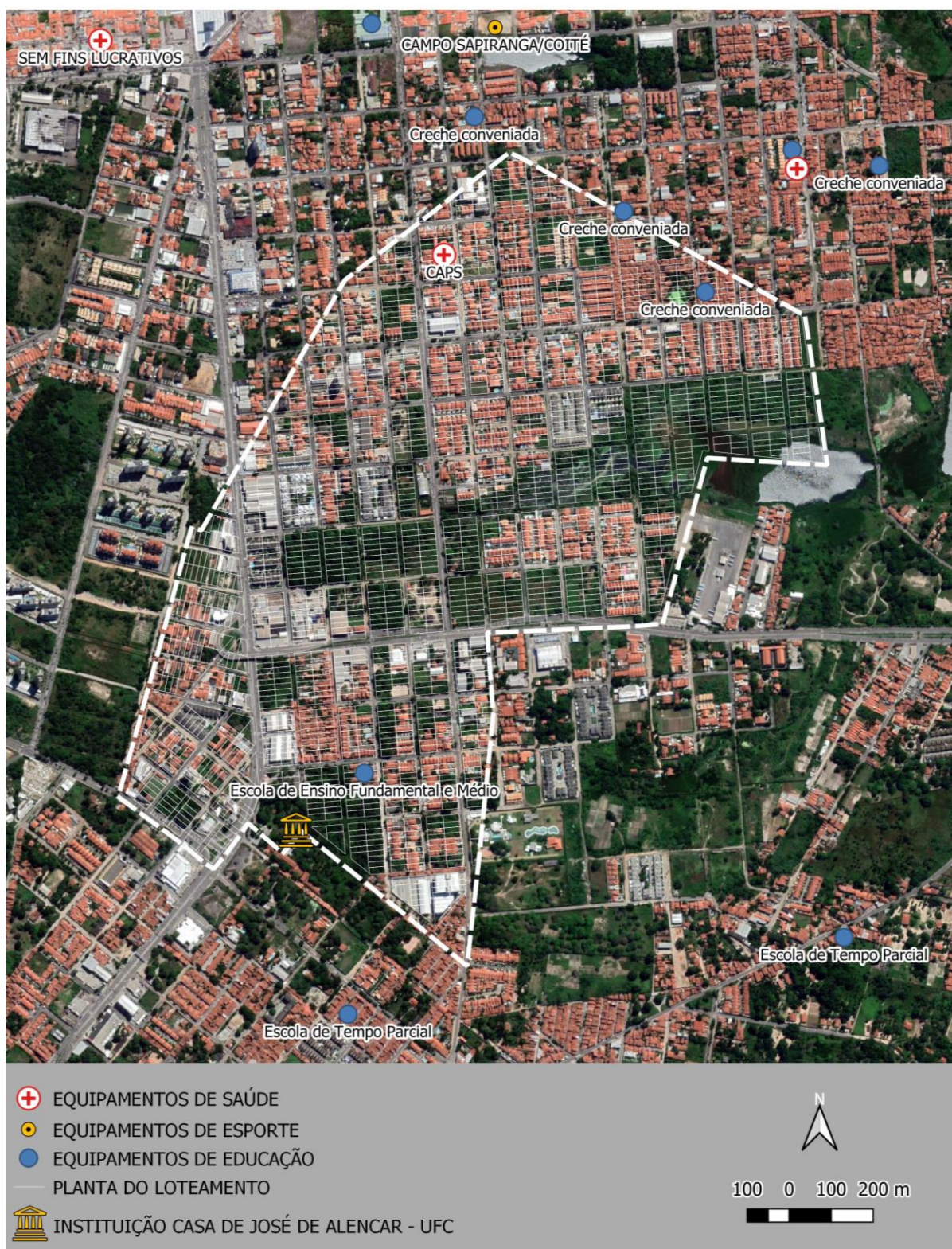


Figura 4.14. Localização 6: Ocupação não-conforme nas proximidades da Instituição Casa de José de Alencar, ocupando parte do leito de via.¹



¹ Fonte da imagem: Google Street View, com imagens de 2017.

Figura 4.15. Equipamentos no loteamento Parque José de Alencar e entorno.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017, a partir de dados de 2018 disponíveis no *site* Fortaleza em mapas da PMF (<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>).

Grande parte das áreas projetadas como áreas livres no Loteamento Parque José de Alencar foram ocupadas para outro uso (44,5%), em sua maioria pelo uso de comércio e serviços e, em menor parte, por população de baixa renda que construiu moradia. As ocupações não-conformes de uso comercial e de serviços caracterizam-se por empreendimentos como lanchonete, pizzaria, academia e motel, que, conforme características físicas e construtivas, aparentam atender ao público de classe média. Na maior parte da área deixada "livre" na planta de loteamento, funciona hoje a instituição cultura Casa de José de Alencar, mantida pela Universidade Federal do Ceará. Observando a planta original de loteamento (figura 4.2), a Casa, com seu terreno, já existia no local à época da aprovação do loteamento e parece ter sido ampliada incorporando lotes particulares à sua área. Além desse, nenhum equipamento público institucional, como escola ou posto de saúde, foi implantado nas áreas destinadas para uso público no loteamento. Os três equipamentos contidos dentro do perímetro (uma escola, uma creche e um Centro de Atenção Psicossocial - CAPS) foram instalados em lotes originalmente destinados a uso particular.

Já as áreas projetadas como vias públicas, que correspondem ao sistema viário, também concentram alguns focos de ocupação não-conformes por moradias em 6,8% da sua área. Essas ocupações, conforme aparência física e distribuição dos lotes, são invasões por população de baixa renda para moradia, que, de tão concentradas, uniram algumas quadras, suprimindo vias que, em alguns casos, chegam a formar blocos de quatro quadras. Quando não suprimem a via por completo, estreitam-na bastante, formando travessas ou becos.

Além disso, o que se observa em relação ao projeto de loteamento é que este previu lotes particulares sobre corpos e cursos d'água. De acordo com a planta do loteamento, cerca de 3,7% dos lotes estão projetados em cima da Lagoa Sapiranga, em corpos d'água que a formam, e alguns outros sobre cursos d'água que a alimentam. Quase todos esses lotes hoje não são utilizados e permanecem vazios, com vegetação crescida. No caso deste loteamento, poucas ocupações precárias encontram-se próximas a essas águas, de maneira geral, o recurso hídrico e sua margem permanecem desocupados.

A respeito das áreas privadas, destinadas aos lotes particulares, verifica-se que alguns foram subdivididos em unidades horizontais menores, às vezes extremamente menores, ou seja, adensando a ocupação. Como esse adensamento não acontece em unidades verticais, e

sim horizontais, em muitos pontos configura uma situação precária. É possível identificar dois focos deste tipo de adensamento, próximos às ocupações irregulares em leito de vias públicas.

Neste loteamento, além das residências unifamiliares em cada lote, acabaram por se formar muitos condomínios residenciais horizontais de classe média, por meio da junção (remembramento) de vários lotes em um só. Assim como o loteamento Parque Água Fria, este também se destaca pela grande concentração desta tipologia habitacional na cidade. Apesar de haver alguns empreendimentos comerciais na Avenida Washington Soares, que corta o loteamento, algumas igrejas e a Instituição cultural Casa de José de Alencar, o uso predominante é o residencial. O recurso hídrico, representado pela Lagoa da Sapiranga e os córregos que nela chegam, configura-se como um elemento determinante para a ocupação desta área, uma vez que grande parte de suas margens e a Zona de Proteção Ambiental dentro do perímetro deste loteamento têm-se mantido preservadas, apesar de uma área considerável ter sido loteada sobre este corpo d'água. Apenas uma pequena parcela das ocupações irregulares precárias que se formaram margeiam o curso d'água.

Observando as imagens aéreas de 2003 a 2018, verifica-se um leve crescimento da ocupação de alguns lotes ou quadras na área verde que margeia o recurso hídrico, além de um crescimento da ocupação de lotes principalmente nas margens da Av. Washington Soares e em quadras adjacentes. Outra mudança significativa foi o alargamento da Av. Maestro Lisboa, que tomou a frente de quadras lindeiras ao norte, as quais ainda hoje permanecem com baixa ocupação ou vazias. É notável também o adensamento de ocupações irregulares de baixa renda dentro de algumas quadras ou no leito de vias. Já em 2018 percebe-se o início da construção, na quadra mais ao sul do loteamento, de um renomado colégio particular de ensino infantil, fundamental e médio, o qual já possuía uma unidade quatro quadras acima, o Colégio Christus Sul, dentro deste loteamento.

Figura 4.16: Imagens aéreas do loteamento Parque José de Alencar de 2003 a 2018.



Fonte: Google Earth.

Figura 4.17. Localização 7: Av. Washington Soares (CE-040), sentido sul.¹

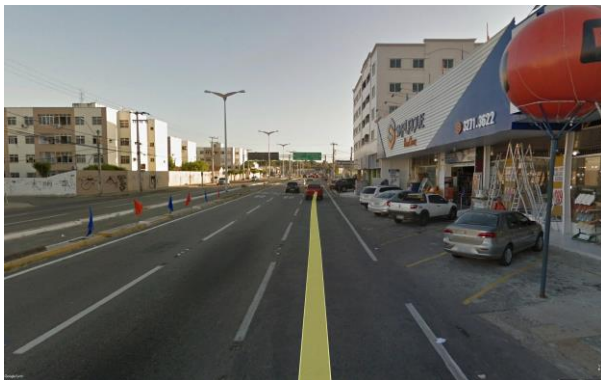


Figura 4.18. Localização 8: Av. Washington Soares (CE-040), sentido norte.¹



Figura 4.19. Localização 9: Av. Maestro Lisboa (CE-025), sentido leste.¹

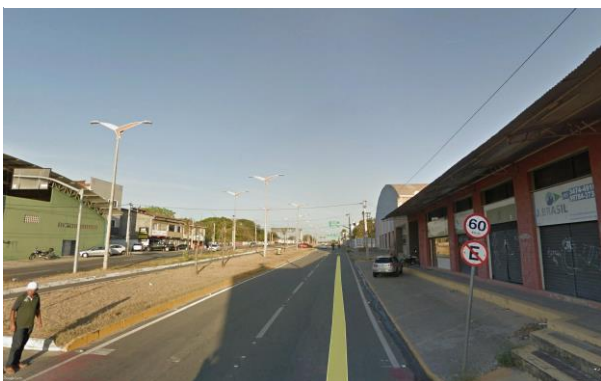


Figura 4.20. Localização 10: Av. Maestro Lisboa (CE-025), sentido oeste.¹



Figura 4.21. Localização 11: Condomínio residencial horizontal à esquerda e residências unifamiliares à direita.¹



Figura 4.22. Localização 12: Residências unifamiliares na Rua Joaquim Frota.¹



Figura 4.23. Localização 13: Fachada da Instituição Casa de José de Alencar, na Av. Washington Soares.¹

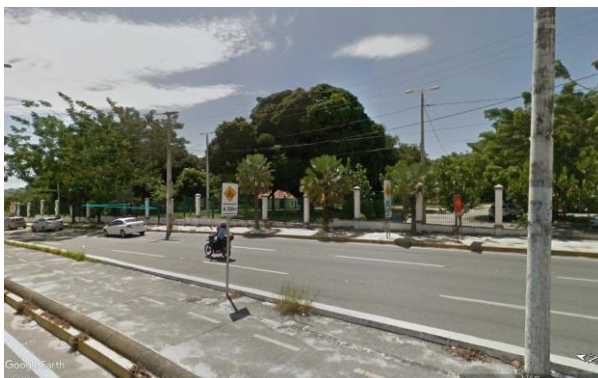


Figura 4.24. Localização 14: Fundos da Instituição Casa de José de Alencar à esquerda e residências unifamiliares à direita.¹

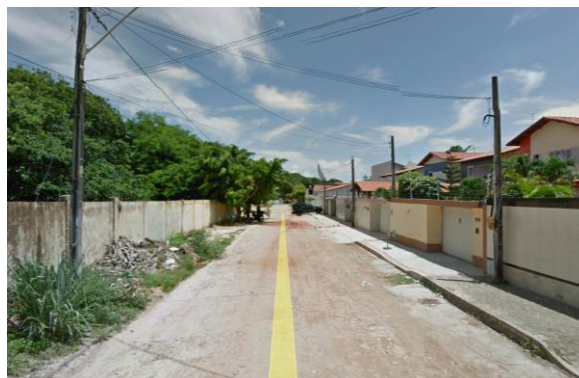


Figura 4.25. Localização 15: Residências unifamiliares à esquerda e área de proteção do recurso hídrico murada à direita.¹

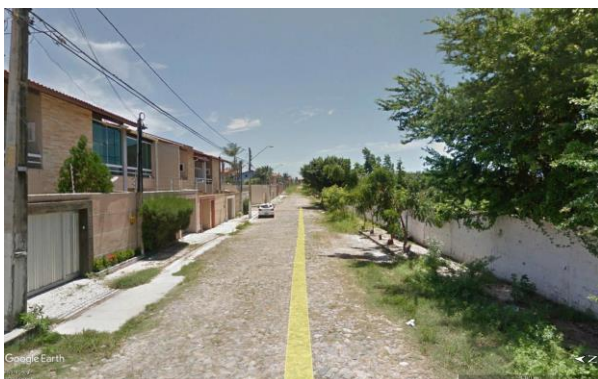


Figura 4.26. Localização 16: Residências unifamiliares e área de proteção do recurso hídrico (não murada) ao fundo.¹



¹ Fonte da imagem: Google Street View, com imagens de 2017.

4.2. LEGISLAÇÃO INCIDENTE E SUAS IMPLICAÇÕES

De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (LC nº 062/2009) - PDPFOR e suas alterações posteriores, o loteamento em questão abrange uma área que contém zonas bem diversificadas. Apesar de, como um todo, estar contido em Zona de Ocupação Moderada 2, é cortado pela Macrozona de Proteção Ambiental devido à presença do recurso hídrico, e apresenta zoneamentos especiais, como Zonas Especiais de Interesse Social, Zona Especial Institucional e Zona de Dinamização Urbanística e Socioeconômica. É necessário um aprofundamento sobre a legislação para compreender como esta pode impactar na ocupação de um território que foi loteado bem antes que esta viesse a vigorar. A figura 4.27 ilustra o zoneamento urbano existentes na área em questão.

A Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2), segundo o PDPFOR, é caracterizada pela insuficiência ou ausência de infraestrutura e carência de equipamentos públicos e por áreas

com fragilidade ambiental, apresentando uma tendência de intensificação da implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte. As diretrizes para ocupação dessa zona, portanto, visam controlar a densidade populacional de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais, investir na complementação da infraestrutura básica, ampliar a disponibilidade e conservar espaços de uso coletivo, promover a integração e a regularização fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes, tornar adequada as condições de mobilidade e incentivar a valorização, preservação, recuperação e conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio (LC nº 062/2009, Arts.103 e 104). Quanto aos parâmetros urbanísticos para ocupação do solo, esta zona tem índice de aproveitamento básico de 1, taxa de permeabilidade mínima de 40% e taxa de ocupação máxima de 50%.

O recurso hídrico, determinante para a ocupação nessa área, está contido na Zona de Preservação Ambiental 1, que corresponde à Faixa de Preservação Permanente dos Recursos Hídricos, e, segundo o mesmo diploma, objetiva preservar os sistemas naturais, promover a realização de estudos e pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental e o turismo ecológico, preservar sítios naturais, proteger ambientes naturais em que se assegurem condições para existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória, e garantir o uso público das praias. Para assegurar essa preservação ambiental, esta zona apresenta parâmetros urbanísticos de ocupação do solo iguais a zero (índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura máxima da edificação) e taxa de permeabilidade de 100%.

De acordo com os parâmetros para esta zona, entende-se que nela não é permitido parcelar nem construir. O loteamento aprovado anteriormente a esta legislação, entretanto, permitiu o parcelamento, aprovando lotes particulares não apenas sobre a área de preservação do recurso hídrico, mas inclusive sobre o curso/corpo d água existente. Os lotes vendidos à época, portanto, hoje são penalizados por esta restrição, o que inviabiliza os seus proprietários de construir legalmente. É possível que muitos dos lotes contidos nesta ZPA1 tenham-se mantido desocupados até hoje não somente por conta da legislação de proteção, mas pela própria inadequação do terreno, alagável, para uma construção segura e salubre.

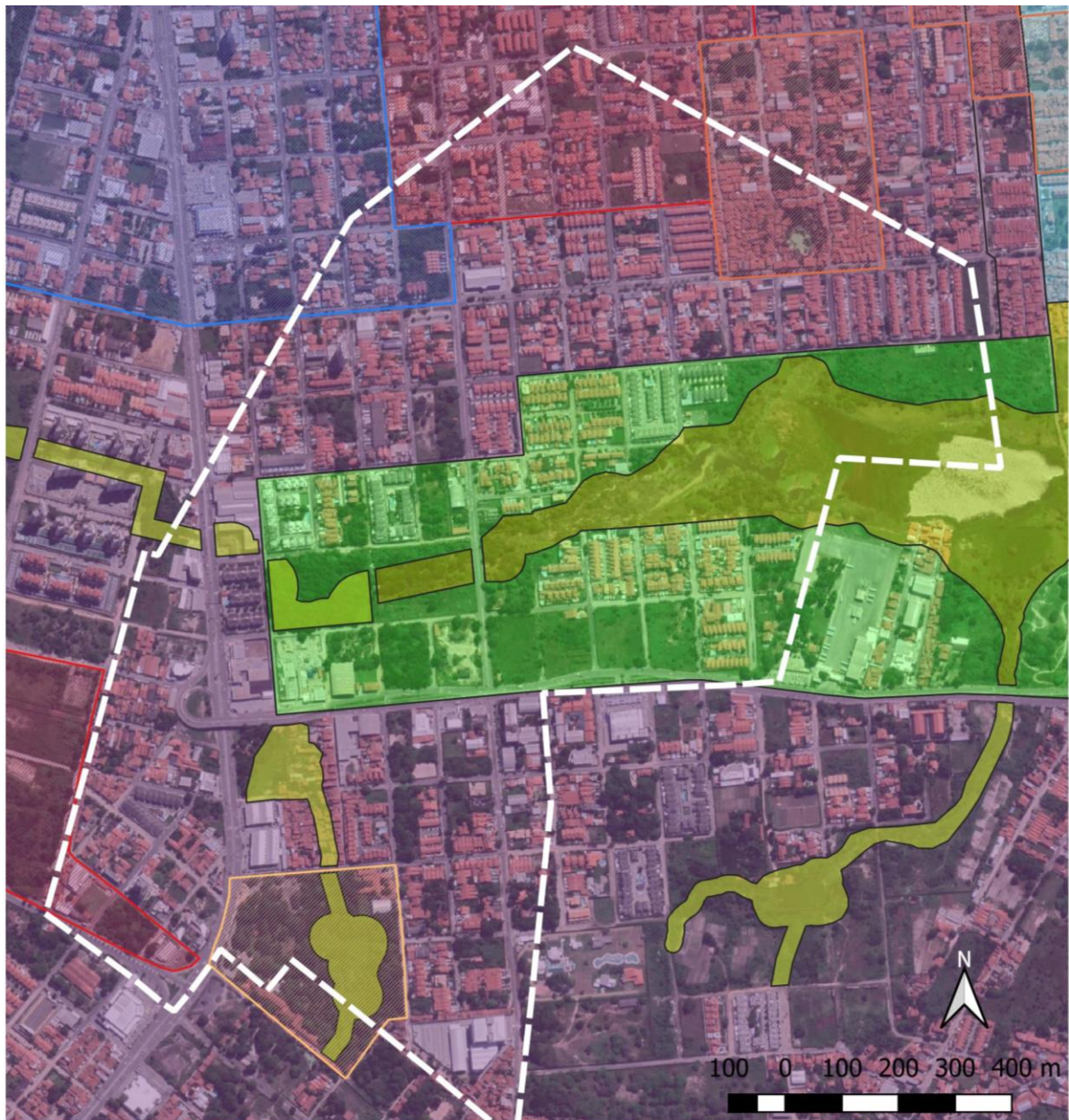
Já sobre a Zona de Interesse Ambiental (ZIA), que no caso em estudo corresponde à ZIA da Sabiaguaba, o Plano Diretor caracteriza esta zona como área originalmente imprópria

à ocupação do ponto de vista ambiental, com incidência de atributos ambientais significativos onde a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada. Dessa forma, as diretrizes para ocupação desta zona, visam: compatibilizar a conservação dos sistemas ambientais com uso sustentável dos recursos naturais; qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos ambientais decorrentes da ocupação indevida do território; disciplinar o processo de uso e ocupação do solo e regular o uso admissível; assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais; promover educação ambiental; promover a regularização fundiária, em especial nas áreas de interesse social classificadas como ZEIS. Os parâmetros urbanísticos desta zona também são bastante restritivos, porém, diferentemente da ZPA, ainda permitem algum tipo de construção: índice de aproveitamento básico e máximo de 0,5, taxa de permeabilidade mínima de 60% e taxa de ocupação máxima de 30%.

Nesse caso, chamam a atenção os valores baixos do índice de aproveitamento básico e máximo (0,5) e dos demais parâmetros que indicam baixa possibilidade de construção. Um cálculo estimado sobre os lotes que hoje se encontram ocupados por residências unifamiliares, as quais foram construídas antes da legislação vigente, permite perceber que grande parte da ocupação deste território contido em ZIA possui índice maior do que 0,5 de aproveitamento do terreno. Os lotes que hoje permanecem vazios, portanto, e que de aqui em diante venham a ser ocupados legalmente, devem obedecer a este baixo índice de aproveitamento. Isso pode explicar algumas quadras ainda vazias dentro desta ZIA, em uma área de crescente valorização ao longo do eixo sudeste de expansão da cidade.

Devido à presença de assentamentos precários na área, alguns desses assentamentos foram delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) destinados à regularização urbanística, fundiária e ambiental, e alguns terrenos vazios pela região foram delimitados como zonas destinadas a construção de Habitação de Interesse Social (ZEIS 3). De acordo com o PDPFOR, as ZEIS são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística, fundiária e ambiental dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, que são as ZEIS do tipo 1 e 2, e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo, que correspondem às ZEIS do tipo 3. Este zoneamento visa efetivar o cumprimento das

Figura 4.27. Zoneamento Urbano incidente no Loteamento Parque José de Alencar, segundo o Plano Diretor Participativo (LC nº 062/2009) e suas alterações posteriores (LC nº 236/2017).



- PERÍMETRO DO LOTEAMENTO PARQUE JOSÉ DE ALENCAR
 Zona de Proteção Ambiental 1 (ZPA1)
 Zona de Interesse Ambiental (ZIA) - Sabiaguaba
 Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2)
- Zonas Especiais**
- Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)
 Zona Especial Institucional (ZEI)
 Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1)
 Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3)

Fonte: Elaboração própria.

funções sociais da cidade e da propriedade urbana, eliminando os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas, ampliando a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários e induzindo os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social para ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda (LC nº 062/2009, Arts. 123 a 134).

Algumas das ocupações não-conformes em leito de via e alguns dos adensamentos excessivos que formam moradias precárias, identificadas na análise da ocupação do loteamento, estão contidos nesta Zona Especial de Interesse Social 1. Isso significa que, de acordo com o PDPFOR, estas ocupações irregulares devem ser regularizadas, levando em conta as dimensões fundiária, urbanística, ambiental e social, respeitando parâmetros mínimos de salubridade e habitabilidade para as moradias. Considerando que grande parte das construções nessa zona apresentam-se em condição precária, os terrenos definidos como ZEIS 3 em suas proximidades podem ser utilizados para a realocação dessas famílias por meio da construção de novas unidades de Habitação de Interesse Social.

Uma pequena área correspondente à Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) está contida no perímetro do loteamento por ser parte do eixo de expansão sudeste de Fortaleza, que traz consigo vários empreendimentos de comércio e serviço ao longo da Av. Washington Soares. Apesar de não impactarem fortemente a dinâmica dentro da área do loteamento, a proximidade com esta ZEDUS representa a atração de mais empreendimentos para a região, sejam de comércio e serviço, sejam de residências que aí venham a se instalar para usufruir da dinamização urbanística e socioeconômica neste eixo de crescimento da cidade. O PDPFOR determina que as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) são porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade. São objetivos desta zona, dentre outros: promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade; elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona (LC nº 062/2009, Arts. 149 e 150).

Por fim, mais uma Zona especial está contida no perímetro deste loteamento: a Zona Especial Institucional, correspondente à Instituição cultural Casa de José de Alencar.

As Zonas Especiais Institucionais, segundo o PDPFOR, são porções do território que abrigam atividades institucionais dos setores de administração, defesa, segurança, saneamento, transportes, cultura, esporte, lazer, abastecimento e/ou educação. Estas zonas devem ter planos diretores específicos, que estabeleçam diretrizes para o ordenamento espacial e funcional, padrões específicos de ocupação, além de soluções de acesso e circulação interna, elaborados pelas respectivas instituições e submetidos à análise do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (LC nº 062/2009, Art. 161).

O equipamento cultural em questão, Casa de José de Alencar, foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1964 e adquirido pela Universidade Federal do Ceará em 1965, sendo mantido por ela até hoje. Trata-se do sítio Alagadiço Novo, com sete hectares, onde nasceu o escritor José de Alencar em 1829. De acordo com a análise da planta de loteamento, este equipamento ocupa uma área livre e alguns lotes. Apenas pela análise da planta não é possível afirmar se houve remembramento dos lotes para incorporação à instituição pública ou se o terreno onde viveu José de Alencar já existia com as dimensões atuais à época do registro desse loteamento. Entretanto, levando em conta o ano de nascimento do escritor e as construções que nesse terreno existiam à época, preservadas até hoje, é possível inferir que alguns lotes do loteamento aprovado ocupavam o interior do sítio Alagadiço Novo, porém não foram vendidos a outros particulares.

4.3. DISCUSSÃO

O sistema viário sofreu interrupções significativas devido às ocupações irregulares em via pública por moradias de baixa renda e, principalmente, devido à existência do corpo d'água da Lagoa da Sapiranga. A permeabilidade no interior do loteamento, portanto, foi prejudicada pelo equivocado projeto de loteamento que não considerou o recurso hídrico existente. Esse recurso hídrico tem sido elemento determinante na ocupação do território, deixando vários lotes vazios em suas margens, seja devido à legislação que proíbe ou limita o uso, seja pela inviabilidade de construção em terreno alagável.

As poucas áreas públicas existentes, afora a instituição cultural Casa de José de Alencar, foram ocupadas em desconformidade com o projeto de loteamento, logo este não

recebeu equipamentos institucionais como escola, posto de saúde, hospital, centro de assistência social, entre outros, nessas áreas. O uso do solo predominante no local permanece o residencial, com tipologia horizontal multi ou unifamiliar, o que traz um aspecto de monofuncionalidade para a região por não abrigar usos consideráveis de comércio ou serviço, apesar da Av. Washington Soares que corta a área à sudoeste.

As invasões em vias públicas, que formam habitações precárias, podem ser classificadas como favela, conforme consta no Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza. Entretanto, considerando que existe um loteamento aprovado para a área e que, ao invadir as vias públicas ou lotes, a ocupação está numa situação de desconformidade com o projeto do loteamento, essas situações poderiam se classificar também como loteamento irregular, adotando os conceitos de Saule Júnior (2008) já explanados no capítulo 1: “loteamentos irregulares são parcelamentos do solo urbano que obtiveram aprovação do Poder Público municipal, mas que não foram executados conforme o ato administrativo da aprovação”. De forma mais detalhada, Saule explica:

Uma situação de irregularidade muito comum ocorre quando a ocupação de área que foi objeto de parcelamento do solo com a aprovação do projeto de loteamento no Poder Público não atende ao traçado oficial do loteamento. Geralmente são ocupadas as áreas destinadas às vias de circulação, áreas verdes e equipamentos comunitários e as casas são construídas em desacordo com a divisão dos lotes. (SAULE, 2008, p.11)

É exatamente o que acontece em algumas áreas deste loteamento. As ocupações de comércio e serviços (lanchonete, academia, pizzaria, motel) identificadas em área prevista como livre na planta de loteamento estão em desconformidade com o projeto, o que também se classificaria como loteamento irregular.

O quadro a seguir elenca as informações levantadas neste estudo de caso, muitas das quais já descritas ao longo do texto, trazendo um resumo das características de irregularidades encontradas na análise deste loteamento e, ao final, classifica estas ocupações nas tipologias predominantes de acordo com o que se interpretou dos conceitos estudados de Saule Júnior (2008).

Quadro 4.1. Resumo – Loteamento Parque José de Alencar.

Loteamento Parque José de Alencar				
Itens verificados		Área (Km ²)	Quantidade ²	Fonte
Projeto de loteamento	Área total	1,57	100%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área de lotes	1,15	73,2%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área de vias	0,40	25,2%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área livre	0,03	1,6%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área institucional	NA	NA	Cálculo pela Planta do loteamento
	Há lotes projetados sobre corpo d'água?	Sim	3,7% dos lotes	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Sim ou Não	Quantidade ³	Fonte
Ocupações não-conformes identificadas em: (% da área projetada ¹)	Leito de vias	Sim	6,8%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
	Áreas livres	Sim	44,5%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Em terreno alagadiço?	0%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
	Áreas institucionais	NA	NA	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Sim ou Não	Observação	Fonte
Vias obstruídas por ocupação irregular?		Sim		Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
Há subdivisão excessiva de lotes (adensamento e precarização)?		Sim	Em áreas públicas e particulares	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
Usos que ocupam áreas irregularmente		(X)Habitação, (X)comércio, () institucional, () indústria, (X)serviços etc.	Habitações precárias, academia, lanchonete, pizzaria, motel	Google Earth e Google Street View
Faixa de renda que ocupa áreas irregulares		R\$ 0-10.000	Referente ao setor Censitário (Censo IBGE 2010)	Dados renda por domicílio por setor censitário IBGE
Classificação do PLHIS sobre áreas precárias		Favela		PLHISFOR
Classificação tipológica predominante		Loteamento irregular e favela		Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria

NA = Não se aplica. Usado quando o loteamento não previu áreas desse tipo.

¹ A unidade de medida é a porcentagem de área de ocupação irregular em relação à área total projetada no loteamento para cada destinação (vias, livre, institucional).

² A quantidade refere-se à porcentagem que estas áreas representam do total do loteamento, com números arredondados para uma casa decimal.

³ A quantidade refere-se à porcentagem que a área de ocupação não-conforme representa da área total projetada no loteamento para cada destinação (vias, livre, institucional), com números arredondados para uma casa decimal.

Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 5

**LOTEAMENTO
PARQUE ÁGUA FRIA**

ESTUDO DE CASO 2

5.1. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE GRÁFICA

O loteamento Parque Água Fria faz limite ao oeste com a Avenida Washington Soares (CE-040) e ao leste com a Av. Edilson Brasil Soares. É cortado por trechos da Lagoa da Sapiroanga, que mantém parte de seu curso ainda preservado, sem construções, apenas no trecho já fora desse loteamento, ao leste. O Parque Água Fria, assim como o Loteamento Parque José de Alencar, com o qual faz limite na direção sudoeste, abriga lotes de atividades de uso comercial e de serviço, porém predomina o uso residencial com tipologia horizontal, multi ou unifamiliar. A aprovação desse loteamento data de 1957.

Figura 5.1. Localização do Loteamento Parque Água Fria em Fortaleza-CE.

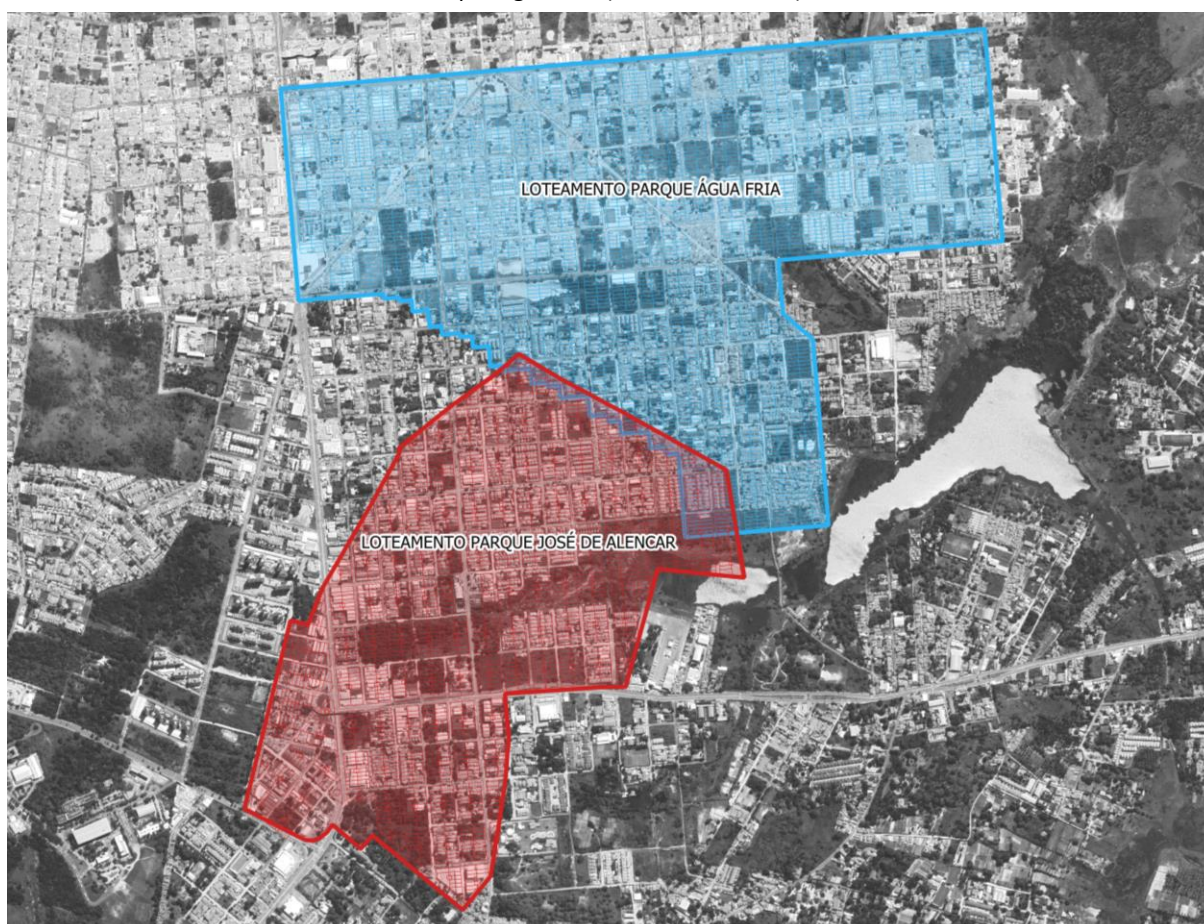


Fonte: Elaboração própria.

Em um pequeno trecho deste loteamento há sobreposição de projetos de loteamento, com algumas quadras registradas tanto no Parque Água Fria, quanto no Parque José de Alencar, que foi objeto de estudo de caso anterior. A figura 5.2 mostra essa situação que corresponde à interseção: são oito quadras cortadas diagonalmente e uma quadra inteira. Pela posição e desenho dos lotes, a ocupação de fato parece ter se dado de acordo com o desenho do loteamento Parque água Fria.

Neste capítulo, o estudo desse trecho de interseção será tratado como pertencente integralmente ao loteamento Parque Água Fria, assim como, no capítulo anterior, o mesmo trecho foi tratado como pertencente ao Parque José de Alencar, a fim de verificar conforme qual dos dois se deu a ocupação.

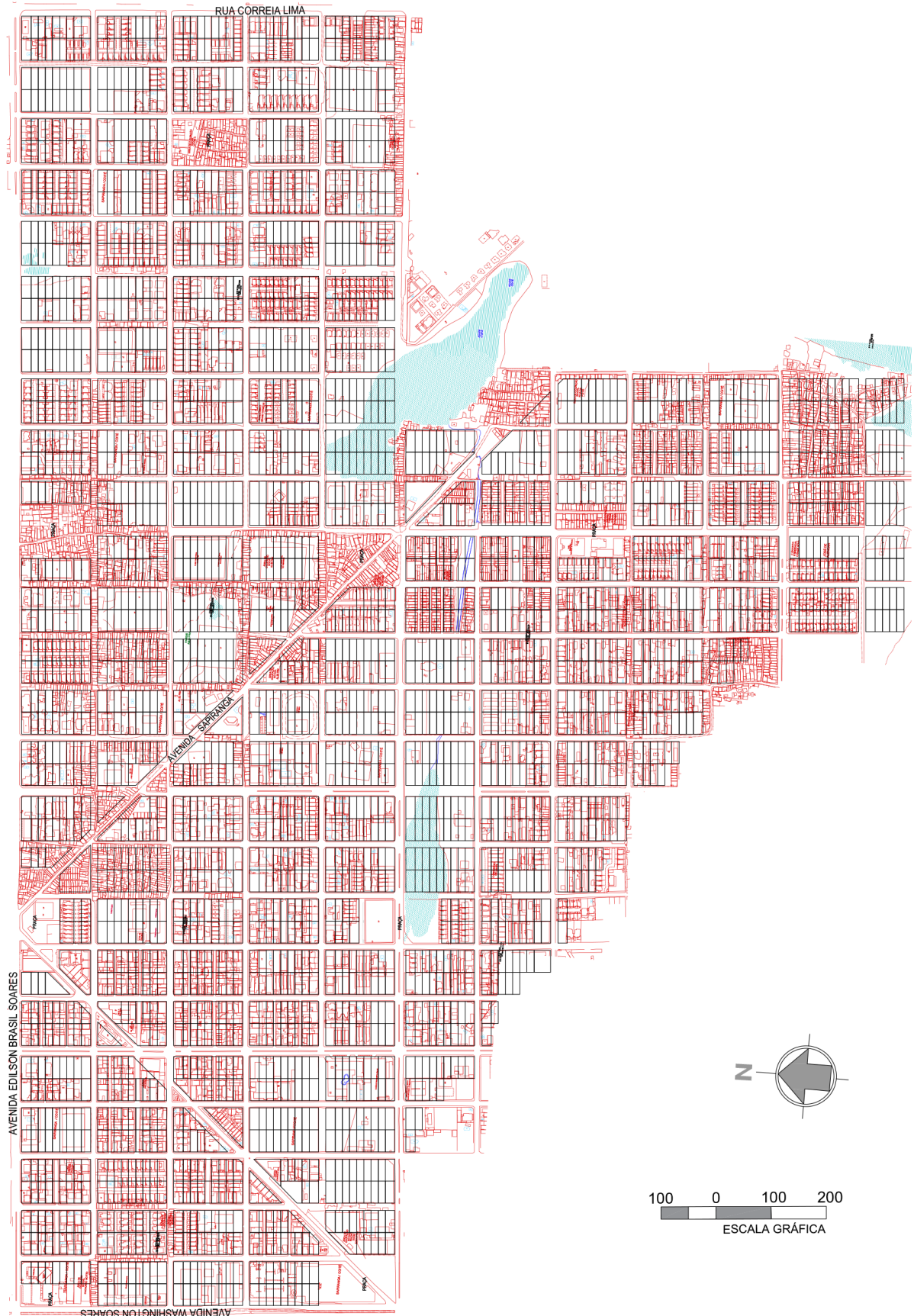
Figura 5.2. Sobreposição da área das plantas dos loteamentos Parque José de Alencar (estudo de caso 1) e Parque Água Fria (estudo de caso 2).



Fonte: Elaboração própria

A seguir é feita a análise da ocupação no Loteamento Parque Água fria. A análise gráfica, a partir da sobreposição da planta do loteamento registrado com a situação existente, gerou as plantas a seguir.

Figura 5.5: Sobreposição de Planta do loteamento com situação existente (aerofotogrametria de 2010). Linhas coloridas representam a aerofotogrametria, linhas pretas representam a planta do loteamento.



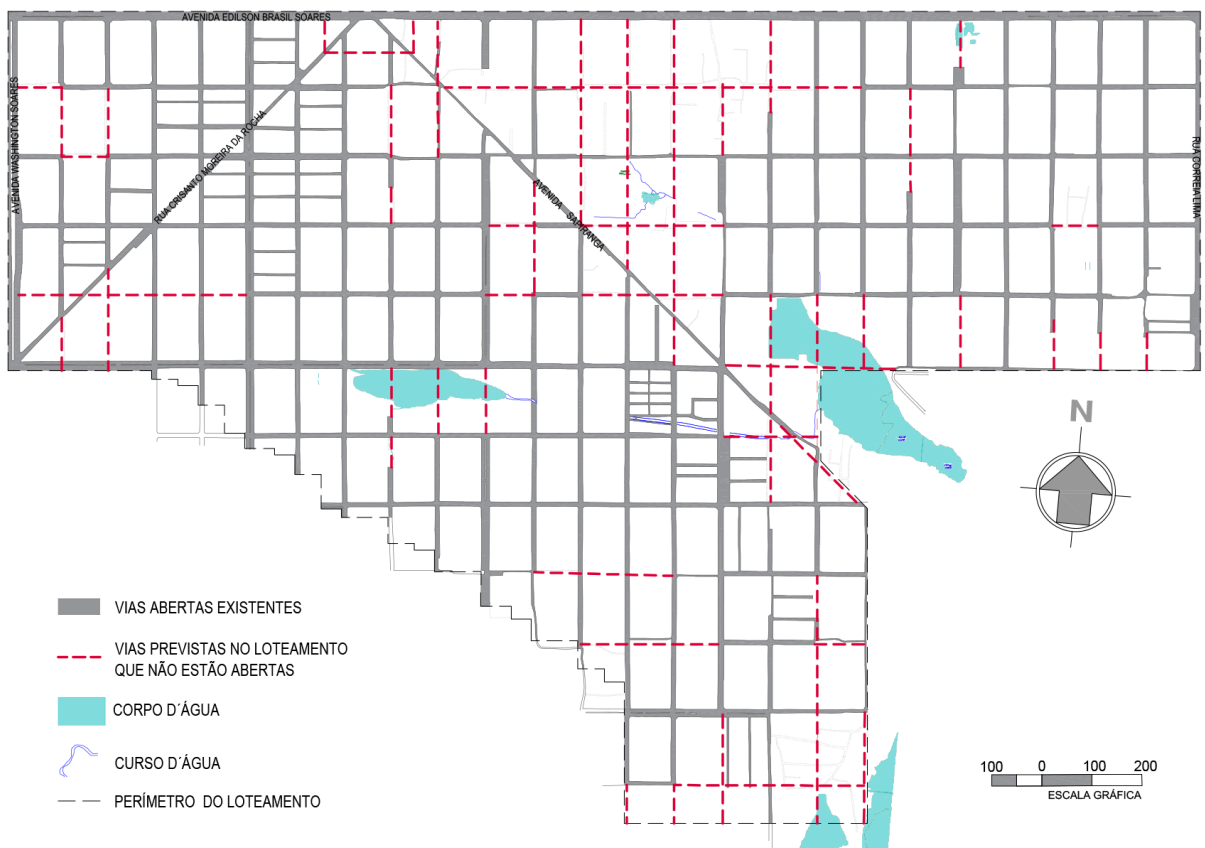
Fonte: Elaboração própria

Figura 5.6: Áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento.



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.7: Situação existente – Vias e quadras.



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.8. Ocupações não-conformes e seus usos no loteamento Parque Água Fria.



- PLANTA DO LOTEAMENTO PARQUE ÁGUA FRIA
- ▨ ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL)
- ▨ OCUPAÇÃO NÃO-CONFORME EM LEITO DE VIA
- ▨ OCUPAÇÃO NÃO-CONFORME EM ÁREAS LIVRES

FA - FOCO DE ADENSAMENTO E PRECARIZAÇÃO EM LOTES PARTICULARES

USOS EM OCUPAÇÕES NÃO-CONFORMES:

- 1 - COMÉRCIO (LOJAS EM GERAL)
- 2 - INSTITUCIONAL (IGREJA)
- 3 - COMÉRCIO (SHOPPING CENTER VIA SUL)
- 4 - SERVIÇO (EMPRESA DE PRODUÇÃO DE EVENTOS)
- 5 - HABITAÇÃO PRECÁRIA
- 6 - SERVIÇO (ESCOLA DE NATAÇÃO)
- 7 - HABITAÇÃO (MÉDIO PADRÃO)

Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017.

Figura 5.9. Localização das vistas de rua das figuras 5.10 a 5.17 e figuras 5.20 a 5.31.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017.

Figura 5.10. Localização 1: Área livre pública do loteamento ocupada por comércios e por uma igreja.¹

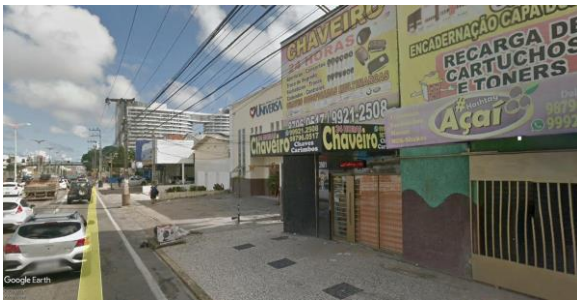


Figura 5.11. Localização 2: Áreas livres públicas do loteamento ocupadas por um shopping center (à esquerda) e habitações precárias (à direita).¹



Figura 5.12. Localização 3: Área livre pública do loteamento ocupada por empresa de produção de eventos.¹



Figura 5.13. Localização 4: Ocupação irregular em leito de via pública por habitação precária.¹



Figura 5.14. Localização 5: Ocupação irregular em leito de via pública por habitação precária.¹



Figura 5.15. Localização 6: Área livre pública do loteamento ocupada por habitação precária.¹



Figura 5.16. Localização 7: Via e área livre públicas do loteamento ocupadas por habitação precária, ao lado de condomínio residencial horizontal.¹



Figura 5.17. Localização 8: Área livre pública do loteamento ocupada por habitação precária.¹



¹ Fonte da imagem: Google Street View, com imagens de 2017.

Figura 5.18. Equipamentos no loteamento Parque Água Fria e entorno.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017, a partir de dados de 2018 disponíveis no site Fortaleza em mapas da PMF (<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>), com acréscimos da autora.

Grande parte das áreas projetadas como áreas livres no Parque Água Fria foram ocupadas em desconformidade com o projeto de loteamento, pois estão destinadas para outro uso (66,1%), em sua maioria por população de baixa renda que construiu moradia, formando assentamentos precários, e em menor parte por usos como comercial, institucional e de serviço. As ocupações não-conformes por comércio e serviços caracterizam-se por empreendimentos como lojas em geral, na Av. Washington Soares (ver figura 5.10), *Shopping Center Via Sul* (ver figura 5.11), também nessa avenida, em um grande terreno onde está instalada uma empresa de produção de eventos, na Avenida Edilson Brasil Soares (ver figura 5.12). Além dessas, há um terreno ocupado por uma igreja na Avenida Washington Soares (ver figura 5.10). Apesar da grande quantidade de áreas destinadas para uso público no loteamento terem sido ocupadas por outros usos, alguns equipamentos públicos também foram instalados nessas áreas, como escola, posto de saúde, campo de futebol e praça (ver figuras 5.20, 5.26 e 5.30). Porém, outros equipamentos públicos contidos dentro do perímetro (escolas, Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, Unidade de Atenção aos Programas de Saúde – UAPS) foram instalados em lotes originalmente destinados a uso particular. Pode-se dizer que é uma região bem servida de equipamentos uma vez que, além de unidades de saúde e de educação públicas, há escolas particulares, comércio, serviços e está bem próxima da Av. Washington Soares, que concentra grande variedade de usos.

Já as áreas projetadas como vias públicas, que correspondem ao sistema viário, também concentram alguns focos de ocupação não-conforme em 16,3% da sua área. Essas ocupações, conforme aparência física e distribuição dos lotes, são invasões por população de baixa renda para moradia, que, de tão concentradas, uniram algumas quadras, suprimindo vias que, em alguns casos, chegam a formar blocos de doze quadras. Assim como no Loteamento Parque José de Alencar, quando não suprimem a via por completo, estreitam-na bastante, formando travessas ou becos.

Além disso, o que se observa em relação ao projeto de loteamento é que este previu lotes particulares sobre corpos e cursos d'água. De acordo com a planta do loteamento, cerca de 2,1% dos lotes estão projetados em cima de trechos da Lagoa da Sapiranga, em corpos d'água que a formam, e alguns outros sobre cursos d'água que a alimentam. Quase todos esses lotes hoje não são utilizados e permanecem vazios, com vegetação crescida. Uma parte considerável desse corpo d'água, por exemplo, localiza-se em área livre pública e permanece

cheio, não aterrado, assim como a continuação desse trecho em lotes particulares (ver figura 5.26). No caso deste loteamento, algumas ocupações por moradias precárias encontram-se próximas a essas águas, localizadas mais ao sul, parte delas em uma área que o projeto de loteamento indicou como “Lagoa”, que inclusive está fora do que aqui se considerou com contorno limite do loteamento.

A respeito das áreas privadas, destinadas aos lotes particulares, verifica-se que alguns foram subdivididos em unidades horizontais menores, às vezes extremamente menores, ou seja, adensando a ocupação. Semelhante ao que acontece no Parque José de Alencar, isso em muitos pontos configura uma situação precária. É possível identificar nove focos deste tipo de adensamento, que, além de ocuparem a área particular, também acontecem em leito de vias públicas.

Além de abrigar residências unifamiliares, este loteamento apresenta a maior concentração de condomínios residenciais horizontais de classe média na cidade (BRANCO, 2013), que são formados por meio do remembramento de vários lotes. Apesar de haver alguns empreendimentos comerciais, principalmente nas Avenidas Washington Soares e Edilson Brasil Soares, além de algumas igrejas e equipamentos educacionais, o uso predominante é o residencial. Um pouco diferente do que acontece no Parque José de Alencar, aqui o recurso hídrico, representado pela Lagoa da Sapiranga e os córregos que nela chegam, não parece ter sido determinante para a ocupação do loteamento, pois, apesar de praticamente todos os lotes sobre corpo d’água permanecerem vazios, estes estão localizados em sua maioria nas extremidade do loteamento, o que não causou grande descontinuidade da ocupação do território.

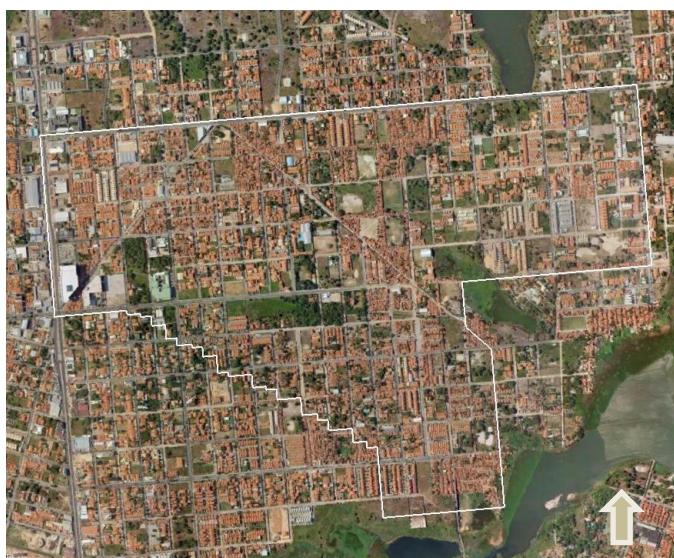
Observando as imagens aéreas de 2003 a 2018, verifica-se um crescimento da ocupação nas quadras lindeiras à Av. Washington Soares e em quadras adjacentes, mas as áreas livres do loteamento nessa avenida já estavam ocupadas pelo menos desde 2003. Nota-se, também nessa avenida, a construção do *Shopping Via Sul*, inaugurado em 2008, que ocupa duas quadras em diagonal, uma destinada ao *shopping*, outra ao estacionamento, ambas identificadas como ocupações não-conformes. A construção desse shopping foi uma reforma e ampliação de uma edificação já existente, o que na época gerou o embargo da obra, pois apesar de se tratar em parte de uma reforma, este empreendimento necessitava de alvará de construção e de licenciamento ambiental, mas não os tinha (VIA SUL, 2008). Já em 2009

percebe-se a construção do colégio particular de ensino infantil, fundamental e médio, o Colégio Farias Brito, bem próximo à Av. Washington Soares, e a construção de uma empresa de produção de eventos, a Arte Produções, em área livre pública do projeto de loteamento na Av. Edilson Brasil Soares. Outra mudança significativa foi o aumento da quantidade de condomínios residenciais horizontais, principalmente a leste do loteamento. É notável também o adensamento de ocupações irregulares de baixa renda dentro de algumas quadras ou no leito de vias. Chama a atenção casos em que essas construções se adensam bastante no leito de via enquanto algumas quadras permanecem vazias, ou com usos que tem pouquíssima área construída.

Figura 5.19. Imagens aéreas do Loteamento Parque Água Fria: anos 2003, 2009, 2013, 2018.



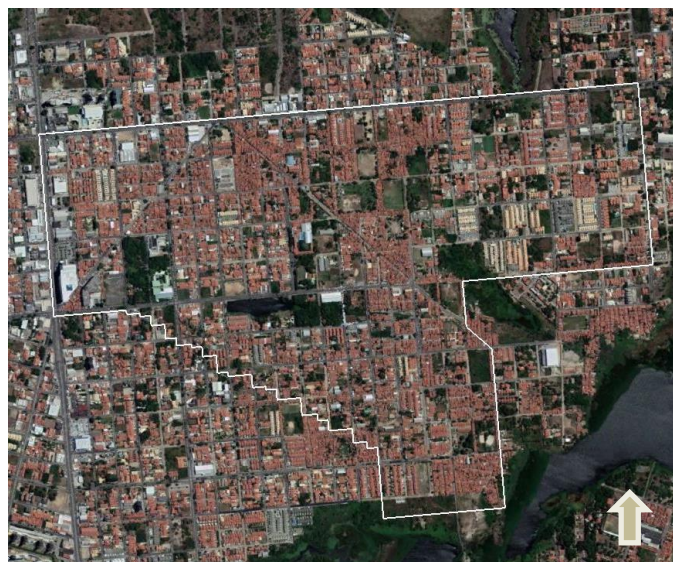
2003



2009



2013



2018

Fonte: Google Earth.

Figura 5.20. Localização 9: Em área livre pública do loteamento: à esquerda, Posto de Saúde e Escola pública, à direita, habitações precárias.¹



Figura 5.21. Localização 10: À esquerda, escola de natação que avança em parte da via pública.¹

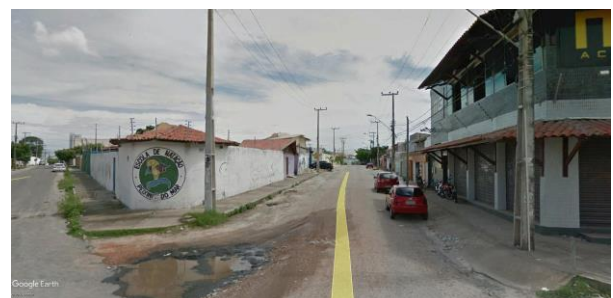


Figura 5.22. Localização 11: À direita, condomínio residencial horizontal de médio padrão que avança em parte da via pública.¹



Figura 5.23. Localização 12: Colégio particular Faria Brito, localizado no loteamento.¹



Figura 5.24. Localização 13: Colégio particular Antares, localizado no loteamento.¹



Figura 5.25. Localização 14: Moradias precárias ocupando irregularmente a via pública, coladas no muro de divisa do colégio Antares.¹



Figura 5.26. Localização 15: Parte da lagoa da Sapiranga à direita e campo de futebol (público) à esquerda, ambos localizados em área livre pública do loteamento.¹



Figura 5.27. Localização 16: Rua com grande concentração de condomínios residenciais horizontais de médio padrão.¹

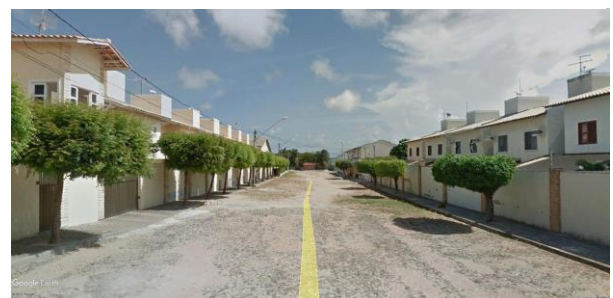


Figura 5.28. Localização 17: Lagoa da Sapiranga à direita, murada, e moradias precárias à esquerda, ocupando leito de via pública que passa em Zona de Proteção Ambiental.¹

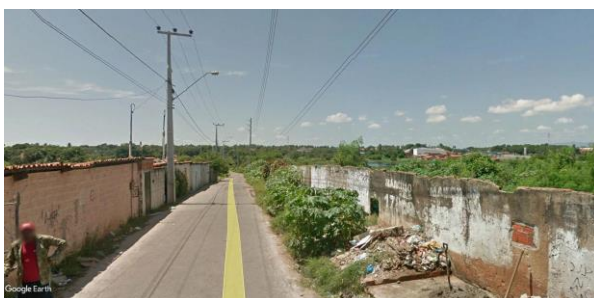


Figura 5.29. Localização 18: Residências unifamiliares.¹



Figura 5.30. Localização 19: Praça mal cuidada localizada em área livre pública do loteamento.¹



Figura 5.31. Localização 20: Subestação da Companhia Energética do Ceará (COELCE).¹



¹ Fonte da imagem: Google Street View, com imagens de 2017.

5.2. LEGISLAÇÃO INCIDENTE E SUAS IMPLICAÇÕES

De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (LC nº 062/2009) - PDPFOR e suas alterações posteriores, o loteamento em questão abrange uma área que contém zonas bem diversificadas. Assim como o Parque José de Alencar, apesar de a sua maior parte estar contido em Zona de Ocupação Moderada 2, apresenta um trecho em Macrozona de Proteção Ambiental devido à presença do recurso hídrico, e apresenta zoneamentos especiais, como Zonas Especiais de Interesse Social, do tipo 1 e do tipo 3, e Zona de Dinamização Urbanística e Socioeconômica. Aqui apresenta-se um estudo sobre a legislação para compreender como esta pode impactar na ocupação do território. A figura 5.32 ilustra o zoneamento urbano existente na área em questão.

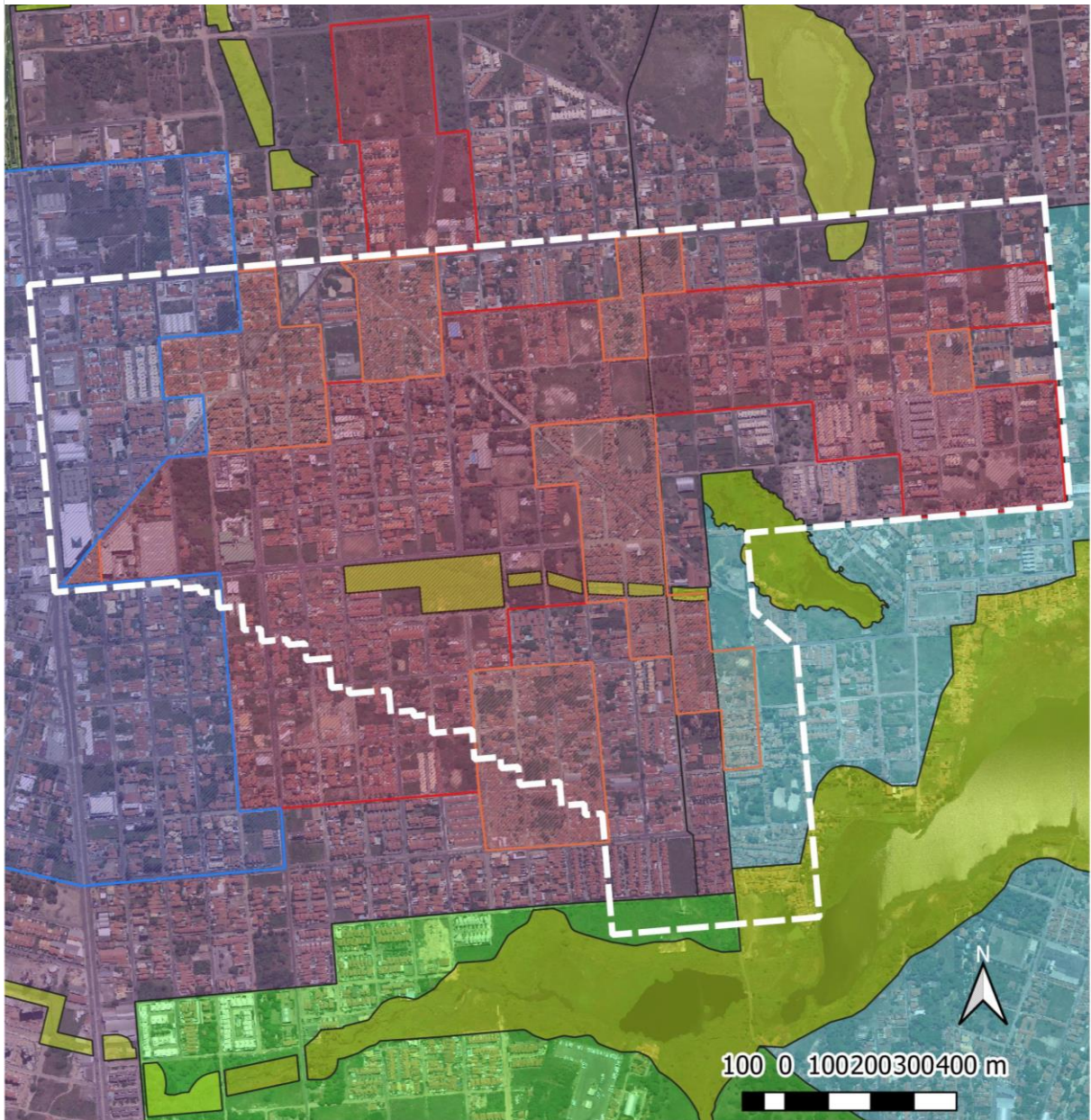
Como já explanado no capítulo anterior, a Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2), segundo o PDPFOR, é caracterizada pela insuficiência ou ausência de infraestrutura e carência de equipamentos públicos e por áreas com fragilidade ambiental, apresentando uma tendência de intensificação da implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte. As diretrizes para ocupação dessa zona, portanto, visam controlar a densidade populacional de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais, investir na complementação da infraestrutura básica, ampliar a disponibilidade e conservar espaços de uso coletivo, promover a integração e a regularização fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes, tornar adequada as condições de mobilidade e incentivar a valorização, preservação, recuperação e conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio (LC nº 062/2009, Arts.103 e 104). Quanto aos parâmetros urbanísticos para ocupação do solo, esta zona tem índice de aproveitamento básico de 1, taxa de permeabilidade mínima de 40% e taxa de ocupação máxima de 50%.

O recurso hídrico está contido na Zona de Preservação Ambiental 1, que corresponde à Faixa de Preservação Permanente dos Recursos Hídricos, e, segundo o mesmo diploma, objetiva preservar os sistemas naturais, promover a realização de estudos e pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental e o turismo ecológico, preservar sítios naturais, proteger ambientes naturais em que se assegurem condições para existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória, e garantir o uso público das praias. Para assegurar essa preservação ambiental, esta zona apresenta parâmetros urbanísticos de ocupação do solo iguais a zero (índice de aproveitamento, taxa de ocupação e altura máxima da edificação) e taxa de permeabilidade de 100%.

De acordo com os parâmetros para esta zona, entende-se que nela não é permitido parcelar nem construir. O loteamento aprovado anteriormente a esta legislação, entretanto, permitiu o parcelamento, aprovando lotes particulares não apenas sobre a atual área de preservação que margeia o recurso hídrico, mas também sobre o curso/corpo d' água existente. Os lotes vendidos à época, portanto, hoje são penalizados por esta restrição, o que impede os seus proprietários de construir. Assim como acontece no Parque José de Alencar, é possível que muitos dos lotes contidos nesta ZPA1 tenham-se mantido desocupados até hoje não somente por conta da legislação de proteção, mas pela própria inadequação do terreno, alagável, para uma construção segura e salubre.


Já sobre a Zona de Interesse Ambiental (ZIA), que neste caso também corresponde à ZIA da Sabiaguaba, o Plano Diretor caracteriza esta zona como área originalmente imprópria à ocupação do ponto de vista ambiental, com incidência de atributos ambientais significativos onde a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada. Dessa forma, as diretrizes para ocupação desta zona, visam: compatibilizar a conservação dos sistemas ambientais com uso sustentável dos recursos naturais; qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos ambientais decorrentes da ocupação indevida do território; disciplinar o processo de uso e ocupação do solo e regular o uso admissível; assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais; promover educação ambiental; promover a regularização fundiária, em especial nas áreas de interesse social classificadas como ZEIS. Os parâmetros urbanísticos desta zona também são bastante restritivos, porém, diferentemente da ZPA, ainda permitem

Figura 5.32: Zoneamento Urbano incidente no Loteamento Parque Água Fria, segundo o Plano Diretor Participativo (LC nº 062/2009) e suas alterações posteriores (LC nº 236/2017).




 Perímetro do Loteamento Parque Água Fria

 Zona de Recuperação Ambiental

 Zona de Proteção Ambiental 1 (ZPA 1)

 Zona de Interesse Ambiental (ZIA)- Sabiaguaba

 Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2)

Zonas Especiais

 Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)

 Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1)

 Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3)

Fonte: Elaboração própria.

algum tipo de construção: índice de aproveitamento básico e máximo de 0,5, taxa de permeabilidade mínima de 60% e taxa de ocupação máxima de 30%. Apenas um trecho muito pequeno do loteamento, três quadras ao sul localizam-se nesta zona. Trata-se de uma área onde há sobreposição de projetos de loteamento, com algumas quadras aprovadas tanto no Parque Água Fria, quanto no Parque José de Alencar (ver figura 5.2).

Nesse caso, chamam a atenção os valores baixos do índice de aproveitamento básico e máximo (0,5) e dos demais parâmetros que indicam baixa possibilidade de construção. Essa porção situada em ZIA tem apenas um lote dividido e ocupado por pequenos sobrados de residências unifamiliar de médio padrão, construídos recentemente (2015 a 2019). Um cálculo estimado sobre esses lotes, mostra que estes têm índice de aproveitamento do terreno maior do que 0,5. Os lotes que hoje permanecem vazios, portanto, e que de aqui em diante venham a ser ocupados legalmente, devem obedecer a este baixo índice de aproveitamento. Entretanto, não foi o caso desses lotes mencionados, que, apesar de construídos a partir de 2015, não obedeceram a legislação vigente.

A Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) está localizada em um pequeno trecho ao sudeste do loteamento. Essa zona se caracteriza por áreas parcialmente ocupadas e com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação e tem como objetivos: promover a conservação e recuperação ambiental de áreas indevidamente utilizadas e/ou ocupadas; qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos ambientais decorrentes da ocupação indevida do território; disciplinar o processo de uso e ocupação do solo; proteger ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna local; promover a regularização fundiária, em especial nas áreas de interesse social classificadas como ZEIS; promover a recuperação ambiental de terras ocupadas irregularmente mediante Termo de Compromisso. Os parâmetros urbanísticos desta zona permitem construção, mas também são bastante restritivos: índice de aproveitamento básico e máximo de 0,6, taxa de permeabilidade mínima de 50% e taxa de ocupação máxima de 33%. O PDPFOR de 2009 ainda estabelece que não serão permitidos novos parcelamentos do solo na ZRA, devendo a ocupação do solo restringir-se às glebas já loteadas. Como o Parque Água Fria já estava loteado, para construir no trecho contido nessa zona, deve-se obedecer aos parâmetros mencionados. Observa-se que de 2009 a 2019 três quadras nesse trecho permaneceram

desocupadas enquanto se adensavam ocupações irregulares em via pública e em lotes particulares, em desconformidade com os parâmetros da ZRA. Em uma quadra vazia em 2009, foi construído em 2012 um equipamento de assistência social do Governo do Estado, este aparentemente também não enquadrado nos parâmetros do PDPFOR de 2009.

Devido à presença de assentamentos precários na área, alguns desses assentamentos foram delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) destinados à regularização urbanística, fundiária e ambiental, e alguns terrenos vazios pela região foram delimitados como zonas destinadas a construção de Habitação de Interesse Social (ZEIS 3). De acordo com o PDPFOR, as ZEIS são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística, fundiária e ambiental dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, que são as ZEIS do tipo 1 e 2, e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo, que correspondem às ZEIS do tipo 3. Este zoneamento visa efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, eliminando os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas, ampliando a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários e induzindo os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social para ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda (LC nº 062/2009, Arts. 123 a 134).

Algumas das ocupações irregulares em leito de via e alguns dos adensamentos excessivos que formam moradias precárias, identificadas na análise da ocupação do loteamento, estão contidos nesta Zona Especial de Interesse Social 1. Isso significa que, de acordo com o PDPFOR, estas ocupações irregulares devem ser regularizadas, levando em conta as dimensões fundiária, urbanística, ambiental e social, respeitando parâmetros mínimos de salubridade e habitabilidade para as moradias. Considerando que grande parte das construções nessa zona apresentam-se em condição precária, os terrenos definidos como ZEIS 3 em suas proximidades podem ser utilizados para a realocação dessas famílias por meio da construção de novas unidades de Habitação de Interesse Social.

Como continuidade da Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) do loteamento Parque José de Alencar, uma parte dessa zona também está contida

no loteamento Parque Água Fria, correspondente a vários empreendimentos de comércio e serviço já existentes ao longo da Av. Washington Soares, objetivando a atração de muitos outros. Tal atração de empreendimentos traz também a construção de residências que aí venham a se instalar para usufruir da dinamização urbanística e socioeconômica neste eixo de crescimento da cidade. O PDPFOR declara que as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) são porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade. São objetivos desta zona, dentre outros: promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade; elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona (LC nº 062/2009, Arts. 149 e 150).

5.3. DISCUSSÃO

O sistema viário sofreu interrupções significativas devido às ocupações irregulares em via pública por moradias de baixa renda, o que prejudicou a permeabilidade no interior do loteamento. O recurso hídrico representa consideráveis restrições na ocupação do território, deixando lotes vazios onde estão localizados seus corpos d'água, pertencentes à Lagoa da Sapiranga, seja devido à legislação que proíbe ou limita o uso, seja pela inviabilidade de construção em terreno alagável.

O uso do solo predominante no local permanece o residencial, com tipologia horizontal multi ou unifamiliar, mas a região abriga usos consideráveis de comércio ou serviço, em especial devido às avenidas Washington Soares e Edilson Brasil Soares, que limitam o loteamento ao oeste e ao norte. Grande parte das áreas livres públicas definidas no projeto de loteamento foram ocupadas em desconformidade com esse projeto (66,1%), em sua maioria por assentamentos precários, enquanto muitos equipamentos públicos, como escola, posto de saúde, de assistência social, dentre outros, estão implantados em lotes originalmente destinados a uso particular. As vias públicas também tiveram 16,3% de sua área ocupadas para outro uso, nesse caso a grande maioria é de assentamentos precários. Vários

outros tipos de ocupações não-conformes, que não são assentamento precários também foram identificados, mostrando que a população que ocupa em desconformidade com o projeto de loteamento, bem como o uso nesses casos, são bastante variados, envolvendo pessoas de baixa a alta renda e construções de diferentes padrões construtivos, desde os mais precários aos de médio-alto padrão.

As invasões em vias públicas, que formam habitações precárias, conforme consta no Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, são classificadas como favela ou como conjunto de mutirão. Entretanto, considerando que existe um loteamento aprovado para a área e que, ao invadir as vias públicas ou lotes, a ocupação está numa situação de desconformidade com o projeto do loteamento, essas situações poderiam se classificar também como loteamento irregular, adotando os conceitos de Saule Júnior (2008) já explanados no capítulo 1 e 3. Assim como acontece no loteamento Parque José de Alencar, também no Parque Água fria as ocupações de comércio e serviços (shopping, lojas, empresa de produção de eventos, igreja etc) identificadas em área prevista como livre na planta de loteamento estão em desconformidade com o projeto, o que também se classificaria como loteamento irregular.

É interessante a coexistência de condomínios residenciais horizontais e vias públicas irregularmente ocupadas e obstruídas. Isso foi observado neste estudo de caso e no estudo anterior. A grande quantidade de casos como esse leva a crer que a tipologia do condomínio horizontal que apresenta apenas um ponto de acesso a um lote grande, ou à quadra, é mais propícia a permitir a ocupação irregular da rua. A circulação de moradores do condomínio acontece somente dentro do lote e na rua onde se situa a fachada principal, de entrada. Assim, em todas as outras divisas do lote, ou ruas laterais, não há frequência de circulação de pessoas nem de uso, portanto são mais facilmente ocupadas por construções.

No trecho de sobreposição deste loteamento com o Parque José de Alencar, observou-se que os lotes foram ocupados em maior conformidade com a planta do Parque água Fria, pois não se vê na ocupação atual lotes com perímetro irregular com um dos lados cortados diagonalmente, como desenhados na planta do Parque José de Alencar.

O quadro a seguir elenca as informações levantadas neste estudo de caso, muitas das quais já descritas ao longo do texto, trazendo um resumo das características de ocupações

não-conformes (irregulares) encontradas na análise deste loteamento e, ao final, classifica estas ocupações nas tipologias predominantes de acordo com o que se interpretou dos conceitos estudados de Saule Júnior (2008).

Quadro 5.1. Resumo – Loteamento Parque Água Fria.

Loteamento Parque Água Fria				
Itens verificados		Área (Km²)	Quantidade²	Fonte
Projeto de loteamento	Área total	2,42	100,0%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área de lotes	1,69	69,7%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área de vias	0,65	26,8%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área livre	0,08	3,5%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área institucional	NA	NA	Cálculo pela Planta do loteamento
	Há lotes projetados sobre corpo d'água?	Sim	2,1% dos lotes	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Sim ou Não	Quantidade³	Fonte
Ocupações não-conformes identificadas em: (% da área projetada¹)	Leito de vias	Sim	16,3%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
	Áreas livres	Sim	66,1%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Em terreno alagadiço?	0%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
	Áreas institucionais	NA	NA	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Sim ou Não	Observação	Fonte
Vias obstruídas por ocupação irregular?		Sim		Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
Há subdivisão excessiva de lotes (adensamento e precarização)?		Sim	Em áreas públicas e particulares	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
Usos nas ocupações não-conformes		(X)Habitação, (X)comércio, (X)institucional, () indústria, (X)serviços etc.	Habitações precárias e de médio padrão, lojas, shopping center, igreja, escola de natação, empresa de produção de eventos.	Google Earth e Google Street View
Faixa de renda em ocupações não-conformes		R\$ 0-6.000	Referente ao setor Censitário (Censo IBGE 2010)	Dados renda por domicílio por setor censitário IBGE
Classificação do PLHS sobre áreas precárias		Favela, Conjunto e Mutirão		PLHISFOR
Classificação tipológica predominante		Loteamento irregular e favela		Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria

NA = Não se aplica. Usado quando o loteamento não previu áreas desse tipo.

¹ A unidade de medida é a porcentagem de área de ocupação irregular em relação à área total projetada no loteamento para cada destinação (vias, livre, institucional).

² A quantidade refere-se à porcentagem que estas áreas representam do total do loteamento, com números arredondados para uma casa decimal.

³ A quantidade refere-se à porcentagem que a área de ocupação não-conforme representa da área total projetada no loteamento para cada destinação (vias, livre, institucional), com números arredondados para uma casa decimal.

Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 6

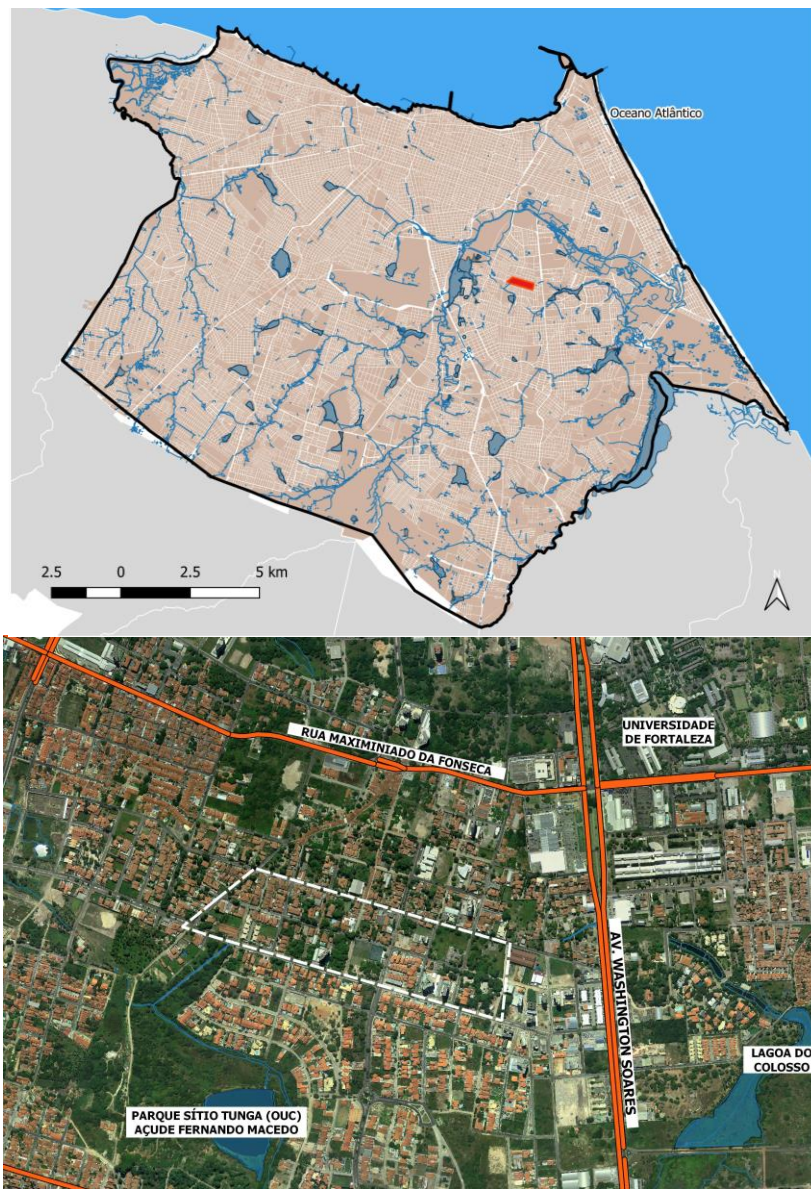
**LOTEAMENTO
VILA BUENOS AYRES**

ESTUDO DE CASO 3

6.1. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE GRÁFICA

O loteamento Vila Buenos Ayres está a cerca de 300 metros a oeste da Avenida Washington Soares (CE-040), entre esta e a Avenida Rogaciano Leite, no bairro Luciano Cavalcante. Apesar de estar numa região da cidade rodeada pelo Rio Cocó, nenhum recurso hídrico passa pelo loteamento. As construções nessa área se deram principalmente nos últimos dez anos. O loteamento abriga poucos lotes com atividades de uso comercial ou de serviço, pois predomina o uso residencial com tipologia tanto horizontal quanto vertical, multi ou unifamiliar. Ao norte, faz limite com outro loteamento registrado com o mesmo nome, Vila Buenos Ayres, e ao sul, com o loteamento Sítio Tunga/Alpha Village.

Figura 6.1. Localização do Loteamento Vila Buenos Ayres em Fortaleza-CE.

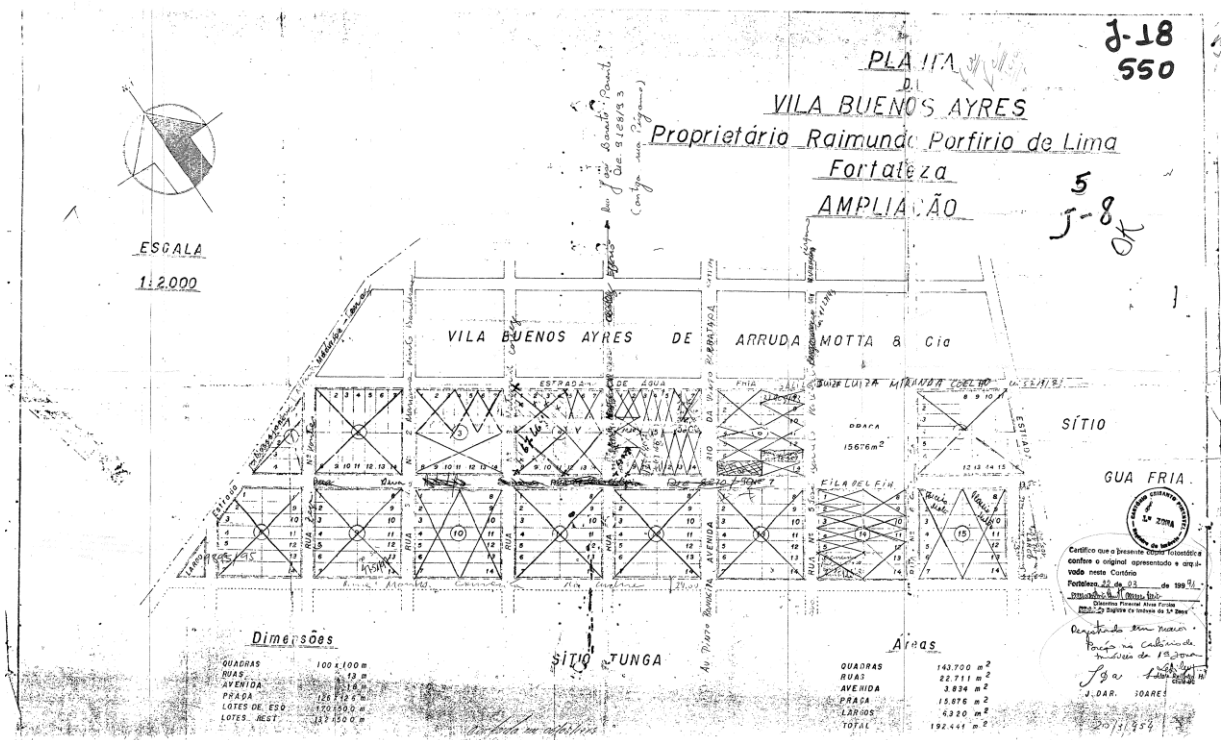


Fonte: Elaboração própria.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), apesar de reconhecer formalmente o loteamento, não conhece a sua data de aprovação. De acordo com o que se consegue ler na planta original (Figura 6.2), pode-se inferir que este foi registrado em 1954 como uma ampliação do primeiro Loteamento Vila Buenos Ayres, que data de 1952.

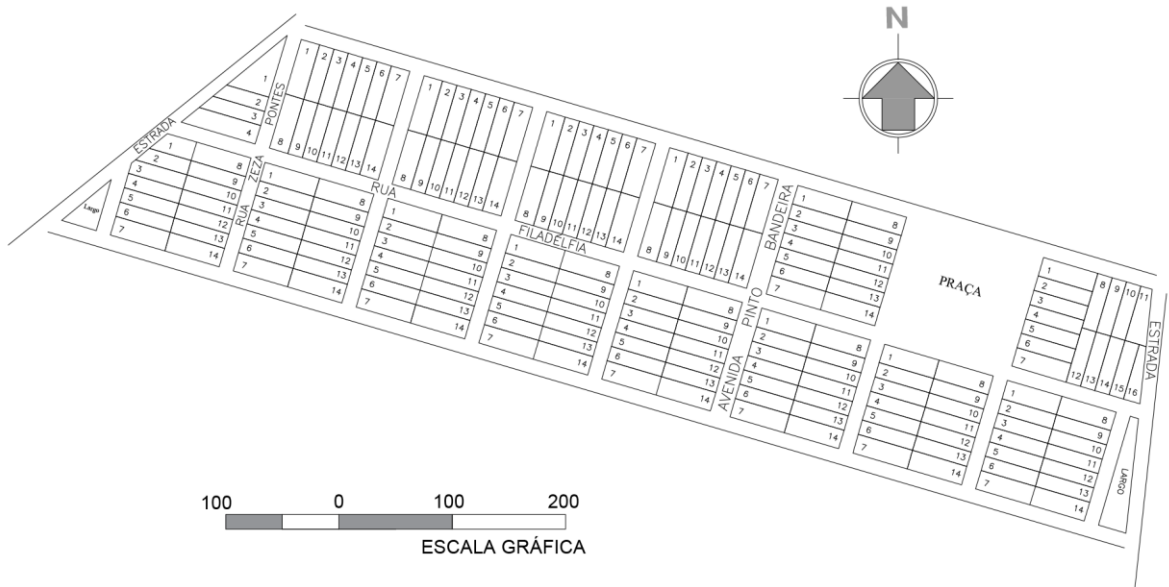
Adiante é feita a análise da ocupação neste loteamento. A análise gráfica, a partir da sobreposição da planta do loteamento registrado com a situação existente, gerou as plantas a seguir.

Figura 6.2. Planta original do Loteamento Vila Buenos Aires, aprovada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).



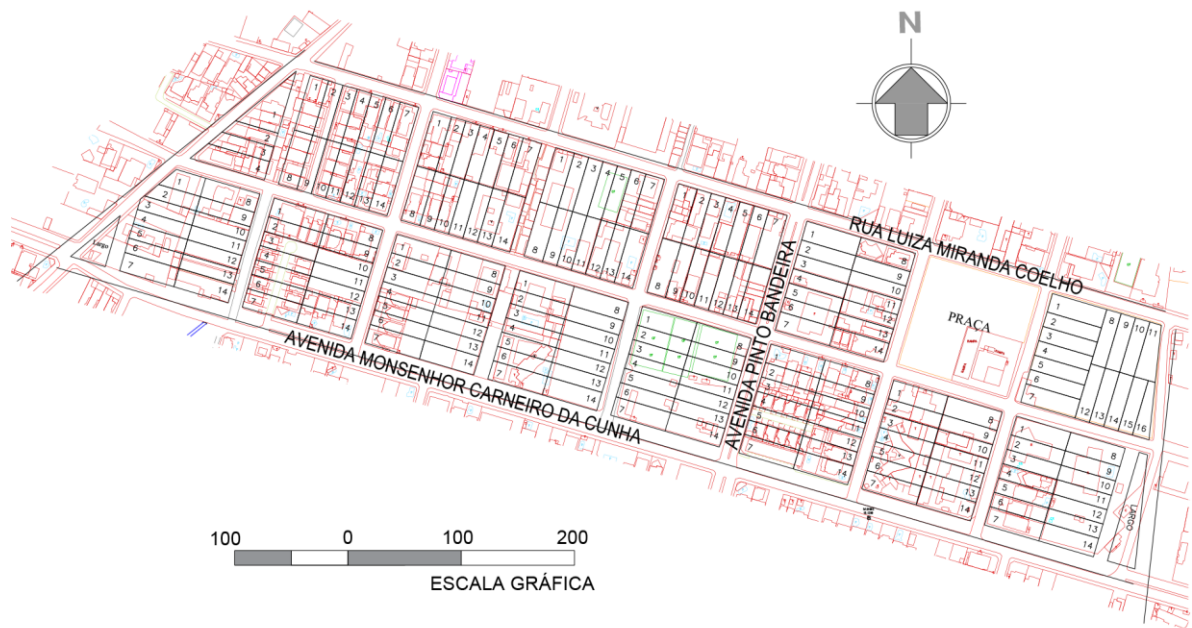
Fonte: Acervo da PMF

Figura 6.3: Planta do Loteamento aprovado (vetorizado pela PMF).



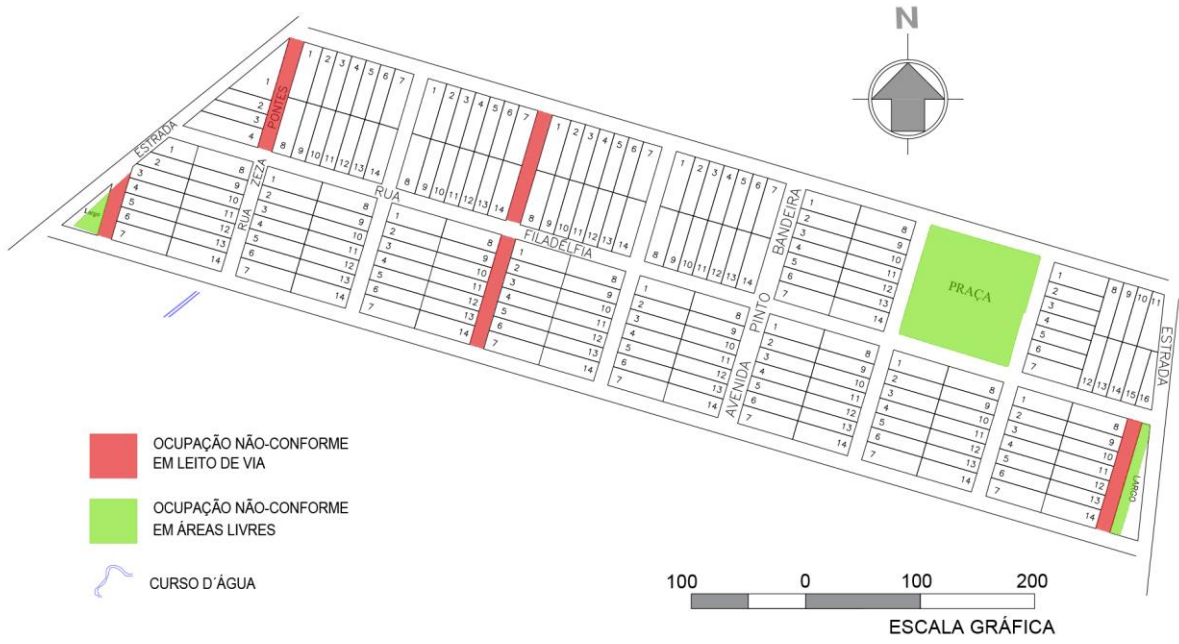
Fonte: PMF.

Figura 6.4: Sobreposição de Planta do loteamento com situação existente (aerofotogrametria de 2010). Linhas coloridas representam a aerofotogrametria, linhas pretas representam a planta do loteamento.



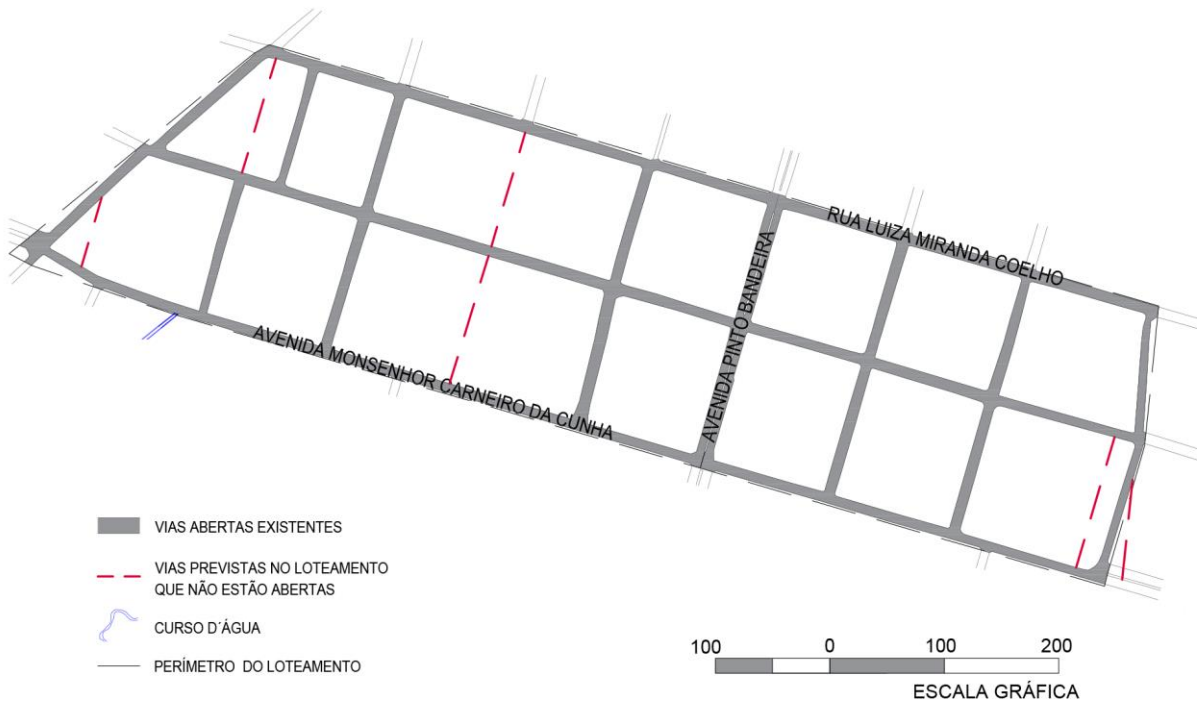
Fonte: Elaboração própria.

Figura 6.5: Áreas públicas ocupadas em desconformidade com a planta de loteamento.



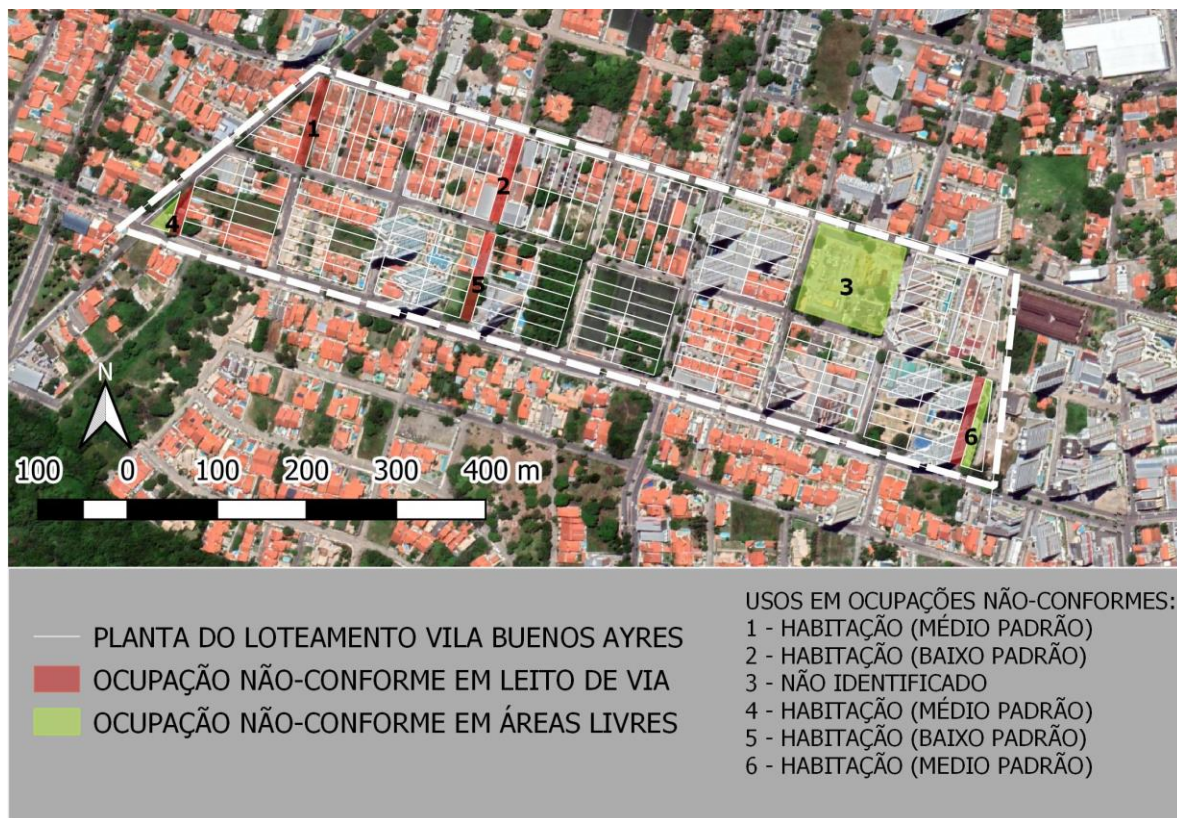
Fonte: Elaboração própria.

Figura 6.6: Situação existente – Vias e quadras.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 6.7. Ocupações não-conformes e seus usos no loteamento Vila Buenos Ayres.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017.

Figura 6.8. Localização das vistas de rua das figuras 6.9 a 6.14 e figuras 6.17 a 6.24.



Fonte: Elaboração própria sobre ortofoto de 2017.

Figura 6.9. Localização 1: Rua Zeza Pontes fechada, pois havia sido ocupada irregularmente pelos moradores das casas ao lado, que construíram seus quintais sobre a via pública. Foi desocupada em 2016, mas continua fechada, sem uso.¹



Figura 6.10. Localização 2: Ocupação irregular em leito de via pública por moradia de baixo padrão.¹



Figura 6.11. Localização 3: Área livre pública do loteamento (praça) fechada com muro, uso indeterminado.¹

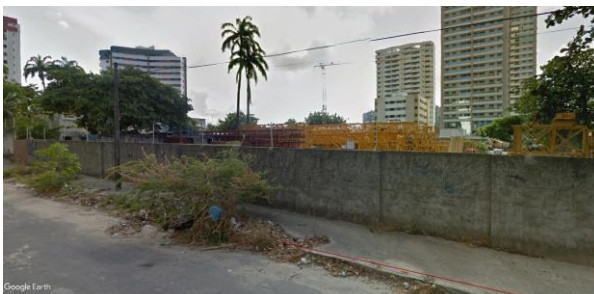


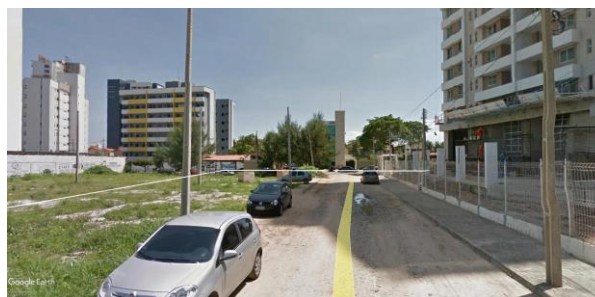
Figura 6.12. Localização 4: Área livre do loteamento (largo) ocupada por moradia de médio padrão.¹



Figura 6.13. Localização 5: Leito de via pública ocupado por moradia de baixo padrão.¹

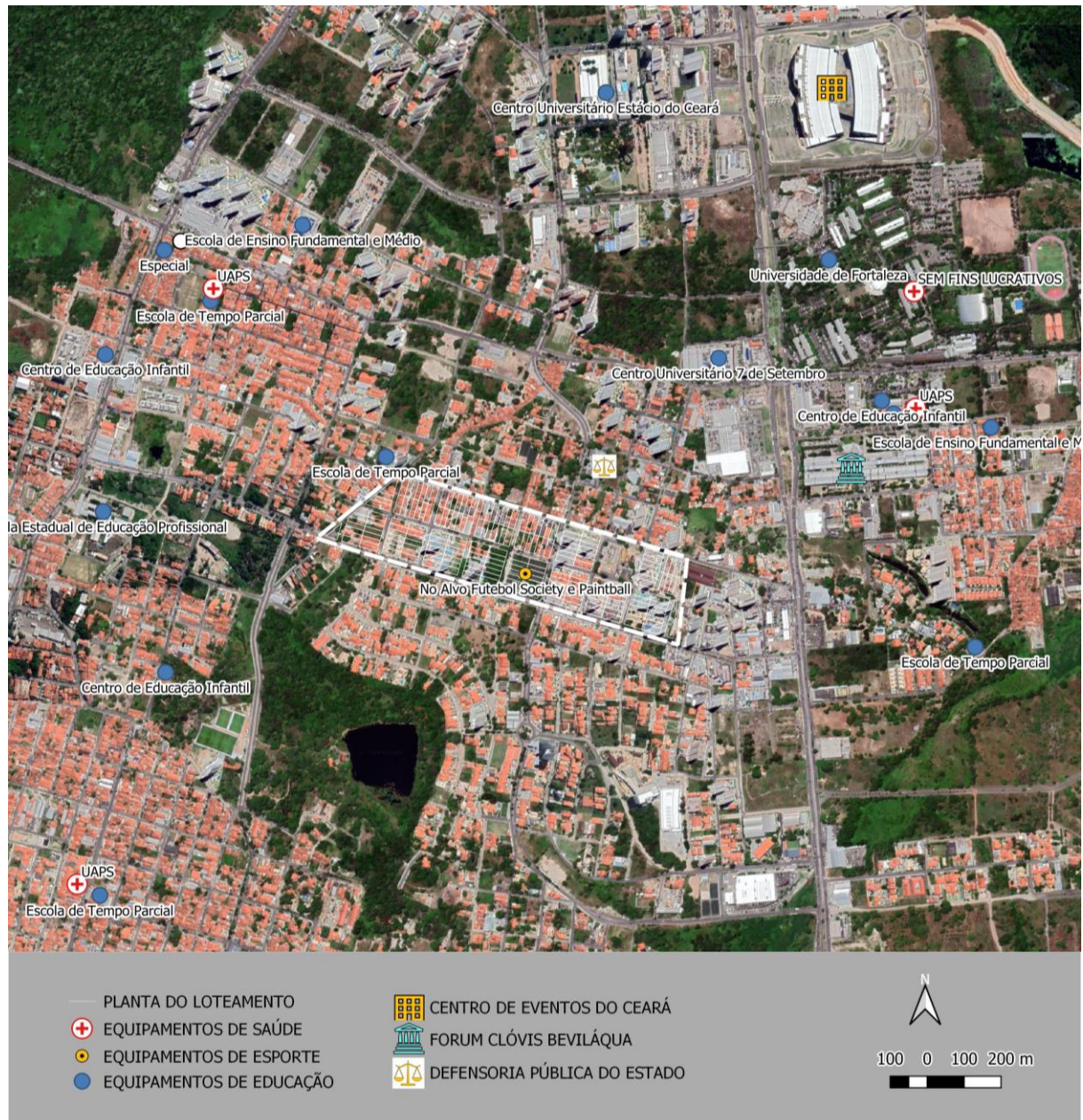


Figura 6.14. Localização 6: Parte de via pública e área livre que estão ocupados por edifício residencial de médio padrão, mas outra parte permanece desocupada.¹



¹ Fonte da imagem: Google Street View, com imagens de 2017.

Figura 6.15. Equipamentos no loteamento Vila Buenos Ayres e entorno.



Fonte: Elaboração própria sobre imagem aérea de 2017, a partir de dados de 2018 disponíveis no site Fortaleza em mapas da PMF (<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>).

A maior parte das áreas projetadas como áreas livres no Loteamento Vila Buenos Ayres foram ocupadas em desconformidade com o projeto de loteamento, pois estão destinadas para outro uso (91,9%), em sua maioria por uso não identificado e, em menor parte, por construções residenciais de médio padrão. O terreno que hoje tem uso não identificado ocupa uma quadra inteira que se destinaria à praça do loteamento, encontra-se totalmente cercado por muro e abriga vários *containers* e equipamentos como grua, o que aparenta ser algo como

um local de armazenamento de grandes volumes, como uma transportadora (ver figura 6.11). Nas áreas livres menores, que se situam nos vértices das extremidades leste e oeste do loteamento, vê-se o uso residencial: ao oeste, uma casa de médio padrão de dois pavimentos em um grande terreno que incorporou a área pública; ao leste, um condomínio residencial vertical de médio padrão, cujas áreas de acesso no térreo estão construídas sobre o que seriam rua e largo públicos (ver figura 6.14). Assim, nenhum equipamento público institucional ou de lazer foi implantado nas áreas destinadas para uso público nesse loteamento. Como o loteamento é pequeno, abrangendo apenas duas quadras no sentido norte-sul, há muitos equipamentos nas proximidades, de educação, saúde, comércio e serviços, incluindo públicos e privados, mas, dentro do limite do loteamento, há apenas um de esporte (privado). Chama a atenção, nessas proximidades, a quantidade de equipamentos de educação, em especial Instituições de Ensino Superior.

Já as áreas projetadas como vias públicas, que correspondem ao sistema viário, também concentram alguns focos de ocupação irregular por moradias em 9,4% da sua área. Essas ocupações, conforme aparência física e distribuição dos lotes, são invasões por população de baixa renda para moradia, que suprimiram vias e uniram duas quadras. Apesar de o aspecto físico dessas construções indicar moradia de baixo padrão, essas não chegam a ser precárias devido ao tamanho, aos materiais de acabamento e revestimento das fachadas e à disposição de aberturas de ventilação e iluminação. Nenhum assentamento precário é identificado pelo Plano Local de Habitação de interesse Social nesse loteamento.

A respeito das áreas privadas, destinadas aos lotes particulares, verifica-se que alguns foram lembrados para a construção principalmente de condomínios residenciais, tanto horizontais quanto verticais, enquanto outros, após lembrados parecem ter sido desmembrados para criar acesso de frente para outra via. Foram identificados dois condomínios residenciais horizontais, que ocupam no máximo cinco lotes originais.

Um caso interessante foi identificado entre as duas primeira quadras do loteamento: a via pública, Rua Zeza Pontes, foi ocupada pelos quintais de casas de médio padrão. Pela imagem aérea é possível perceber que piscinas e edículas de fundo de terreno estavam construídas ocupando a rua por completo, eliminando a passagem, e que uma nova via foi aberta logo em seguida, a leste. Mais recentemente, em 2016, essas edificações que estavam em via pública foram demolidas por completo, suprimindo dos particulares a área por eles

apropriada. Hoje, porém, a rua, apesar de desocupada, ainda se encontra fechada com muro nas duas extremidades, onde há um anúncio de “Vendo”, e logo acima há avisos de “Não compre, Rua pública”. (Ver figura 6.7, indicação 1; figura 6.10 e figura 6.16)

Observando as imagens aéreas de 2003 a 2018, verifica-se o rápido crescimento da ocupação dos lotes nos últimos 10 anos, principalmente no lado leste, mais próximo da Av. Washington Soares. Quadras e lotes que estavam vazios foram sendo ocupados por grandes condomínios residenciais verticais. Além disso, vê-se que, lotes onde havia casas unifamiliares tiveram suas edificações demolidas e os lotes remembrados também para a construção desses condomínios. A área pública definida como “praça” no projeto de loteamento tinha, em 2003, $\frac{1}{4}$ de sua área ocupada por uma edificação cujo uso não foi identificado, e, em 2015, teve os outros $\frac{3}{4}$ de sua área ocupados pelo uso atual do terreno, também não identificado, enquanto a edificação existente permanece lá, aparentemente abandonada (figuras 6.11 e 6.23). É notável também, a partir de 2009, o surgimento dos campos de futebol *society* e *paintball* ocupando toda uma quadra.

Figura 6.16. Imagens aéreas do Loteamento Vila Buenos Ayres: anos 2003, 2009, 2013, 2018.



2003



2009



2013



2018

Fonte: Google Earth.

Figura 6.17. Localização 7: Av. Norte, no limite leste do loteamento.¹



Figura 6.18. Localização 8: Rua Luiza Miranda Coelho, no limite leste do loteamento.¹

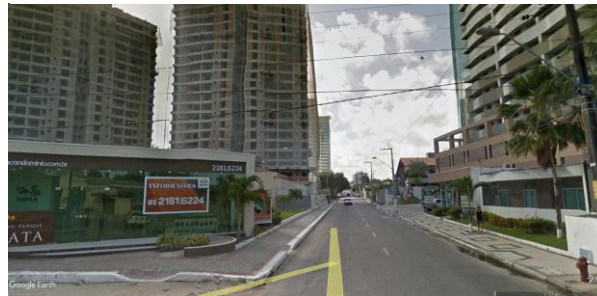


Figura 6.19. Localização 9: Campos de futebol *society* vistos do fundo do terreno.¹



Figura 6.20. Localização 10: Condomínio residencial à direita e campos de futebol *society* à esquerda.¹



Figura 6.21. Localização 11: Limite oeste do loteamento.¹

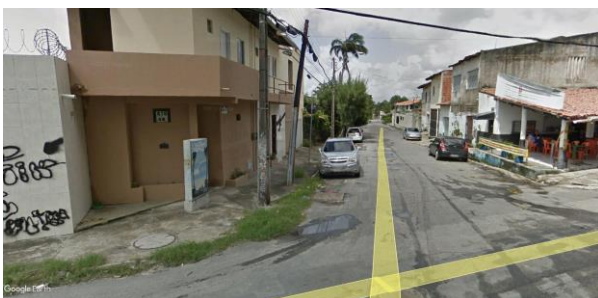


Figura 6.22. Localização 12: Condomínio residencial à direita e *Buffet* de eventos à esquerda.¹



Figura 6.23. Localização 13: Construção existente e aparentemente abandonada na área destinada como praça no projeto de loteamento.¹



Figura 6.24. Localização 14: Condomínio residencial vertical.¹

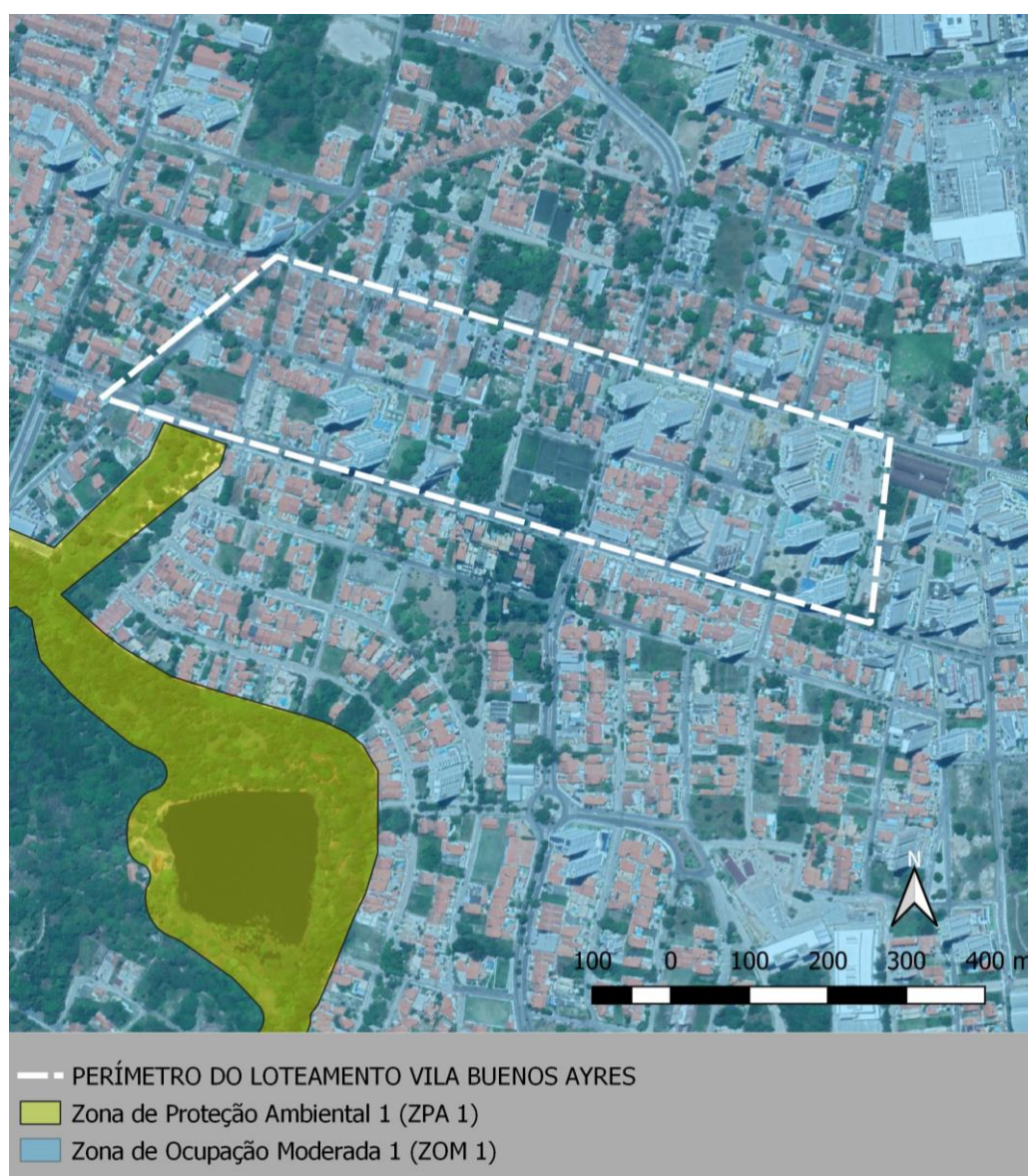


¹ Fonte da imagem: Google Street View, com imagens de 2017.

6.2. LEGISLAÇÃO INCIDENTE E SUAS IMPLICAÇÕES

De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (LC nº 062/2009) - PDPFOR e suas alterações posteriores, o loteamento em questão está contido todo em uma mesma zona: Zona de Ocupação Moderada 1. Apenas um pequeno trecho ao sul tangencia a Zona de Proteção Ambiental 1, devido ao início de um curso hídrico ali, que faz conexão com o Açude Fernando Macedo e com o Rio Cocó. É necessário um aprofundamento sobre a legislação para compreender como esta pode impactar na ocupação de um território loteado bem antes que esta viesse a vigorar. A figura 6.25 ilustra o zoneamento urbano existentes na área em questão.

Figura 6.25. Zoneamento Urbano incidente no Loteamento Vila Buenos Ayres, segundo o Plano Diretor Participativo (LC nº 062/2009) e suas alterações posteriores (LC nº 236/2017).



Fonte: Elaboração própria.

A Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM1), segundo o PDPFOR, é caracterizada pela insuficiência ou inadequação de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, presença de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte, tendência à intensificação da ocupação habitacional multifamiliar e áreas com fragilidade ambiental. As diretrizes para ocupação dessa zona, portanto, visam controlar a densidade populacional de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais, investir na complementação da infraestrutura básica, ampliar a disponibilidade e conservar espaços de uso coletivo, promover a integração e a regularização fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes, tornar adequada as condições de mobilidade e incentivar a valorização, preservação, recuperação e conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio (LC nº 062/2009, Arts.99 e 100).

Por se tratar de um loteamento pequeno, inserido completamente em ZOM 1, este não apresenta muitas restrições a sua ocupação, diferente dos outros dois estudo de casos. Não há zonas de preservação ambiental, portanto pode-se construir em todo seu território, limitando-se apenas pelos parâmetros urbanísticos para ocupação do solo, que na ZOM 1 são os seguintes: índice de aproveitamento básico de 2, taxa de permeabilidade mínima de 40%, taxa de ocupação máxima de 50%, e altura máxima da edificação de 72 metros.

Apesar de algumas pequenas ocupações em leito de via com construções de baixo padrão, nenhum trecho do loteamento foi identificado como assentamento precário pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social, e o PDPFOR tampouco delimita Zonas especiais de Interesse Social nessa área. Há casos de assentamentos precários nas proximidades, mas não estão dentro do perímetro deste loteamento.

A legislação, portanto, é bem permissiva nesse loteamento desde que a construção se dê em lotes regulares, dentro dos parâmetros do município: testada mínima de 6 metros e profundidade mínima de 25 metros.

6.3. DISCUSSÃO

O sistema viário sofreu interrupções devido às ocupações irregulares em via pública por moradias tanto de baixo quanto de médio padrão. Chama a atenção o fato de que nenhuma dessas ocupações constitui assentamento precário ou Zona Especial de Interesse Social, portanto não têm respaldo jurídico, segundo o zoneamento urbanístico, para

permanecer onde estão. É interessante também a situação da ocupação da rua Zeza Pontes, que se constituía de piscinas e edículas de fundo de terreno dos lotes lindeiros, as quais tiveram que ser demolidas em 2016, pois avançavam em área pública, mas a rua encontra-se fechada, ainda não liberada para circulação. Entretanto, foi aberta uma nova via não prevista no projeto de loteamento e, por se tratar de uma área pequena, com o sistema viário em malha xadrez, essa interrupção não prejudicou significativamente a circulação no interior do loteamento.

As áreas livres públicas existentes foram ocupadas em desconformidade com o projeto de loteamento, e este não recebeu equipamentos institucionais como escola, posto de saúde, hospital, centro de assistência social etc. O uso do solo predominante no local permanece o residencial, com tipologia horizontal e vertical, multi ou unifamiliar, o que traz um aspecto de monofuncionalidade para as quadras do loteamento. Entretanto, a proximidade com um entorno melhor servido de equipamentos de educação, saúde, comércio e serviço, faz dessa área uma região bem localizada e bem servida, integrada à cidade.

Assim como nos outros estudos de caso, apesar de se tratar de um loteamento formal, foi possível encontrar ocupações em desconformidade com o projeto de loteamento, como o caso das áreas livres públicas ocupadas com usos particulares e das vias públicas ocupadas por habitação. Essas situações poderiam se classificar também como loteamento irregular, por se tratar de parcelamento do solo urbano que obteve aprovação do Poder Público municipal, mas que não foi executado conforme o projeto aprovado.

O quadro a seguir elenca as informações levantadas neste estudo de caso, muitas das quais já descritas ao longo do texto, trazendo um resumo das características de ocupações não-conformes e irregulares encontradas na análise deste loteamento e, ao final, classifica estas ocupações nas tipologias predominantes de acordo com o que se interpretou dos conceitos estudados de Saule Júnior (2008).

Quadro 6.1. Resumo – Loteamento Vila Buenos Ayres.

Loteamento Vila Buenos Ayres				
Itens verificados		Área (Km²)	Quantidade²	Fonte
Projeto de loteamento	Área total	0,22	100%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área de lotes	0,14	65,8%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área de vias	0,06	28,5%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área livre	0,01	5,7%	Cálculo pela Planta do loteamento
	Área institucional	NA	NA	Cálculo pela Planta do loteamento
	Há lotes projetados sobre corpo d'água?	Não	-	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Sim ou Não	Quantidade³	Fonte
Ocupações não conformes identificadas em: (% da área projetada¹)	Leito de vias	Sim	9,4%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
	Áreas livres	Sim	91,9%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Em terreno alagadiço?	0%	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
	Áreas institucionais	NA	NA	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
		Sim ou Não	Observação	Fonte
Vias obstruídas por ocupação irregular?		Sim	-	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
Há subdivisão excessiva de lotes (adensamento e precarização)?		Não	-	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria
Usos nas ocupações não-conformes		(X) Habitação, () comércio, () institucional, () indústria, () serviços, (X) não identificado	Habitação de baixo e médio padrão	Google Earth e Google Street View
Faixa de renda que ocupa áreas irregulares		R\$ 3.000-9.000	Referente ao setor Censitário (Censo IBGE 2010)	Dados renda por domicílio por setor censitário IBGE
Classificação do PLHIS sobre áreas precárias		NA	-	PLHISFOR
Classificação tipológica predominante		Loteamento irregular	-	Análise sobreposição loteamentoXaerofotogrametria

NA = Não se aplica. Usado quando o loteamento não previu áreas desse tipo.

¹ A unidade de medida é a porcentagem de área de ocupação irregular em relação à área total projetada no loteamento para cada destinação (vias, livre, institucional).

² A quantidade refere-se à porcentagem que estas áreas representam do total do loteamento, com números arredondados para uma casa decimal.

³ A quantidade refere-se à porcentagem que a área de ocupação não-conforme representa da área total projetada no loteamento para cada destinação (vias, livre, institucional), com números arredondados para uma casa decimal.

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos três estudos de caso, alguns resultados observados, de forma conjunta ou individualmente em cada caso, remetem a alguns fundamentos teórico-metodológicos a respeito da irregularidade urbanística e da produção de loteamentos tratadas nos primeiros capítulos.

Os critérios para seleção de loteamentos para estudo de caso levaram a loteamentos que datam das décadas de 50 e 60 embora estejam situados em áreas de recente ocupação na cidade, iniciada por volta da década de 1980. Esses loteamentos, por serem anteriores à promulgação da Lei Municipal 5122-A/1979 de parcelamento do solo, além de não serem obrigados a terem determinada porcentagem de terra doada ao município, não tiveram suas áreas divididas para destinações específicas de uso público, como vias, áreas institucionais e áreas livres (ou verdes). As áreas públicas desses loteamentos aparecem, em suas plantas, indicadas como vias ou praças, ou ainda sem indicação específica, porém sem estarem divididas em lotes particulares. Dessa forma, para fins da análise quantitativa da pesquisa, foi necessário fazer analogias e deduções para classificá-las como vias ou áreas livres. Verificou-se que os projetos destes loteamentos destinavam cerca de 65% a 74% de suas áreas a lotes particulares, 25% a 29% a vias públicas e 1% a 6% a áreas livres públicas, parcelas menores de áreas públicas do que aquelas que mais adiante viriam a ser exigidas pela Lei 5122-A (15% para áreas livres, 5% para áreas institucionais, 5% para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social e cerca de 20% para vias). Dentre essas, grande parte das áreas públicas foram ocupadas em desconformidade com o projeto, em especial as áreas livres, que têm cerca de 44% a 92% de ocupações não-conformes, enquanto as vias públicas têm de 6% a 17% de ocupações não-conformes. Além disso, nos dois casos em que há presença de corpo d'água no loteamento, o projeto previu lotes sobre uma porção considerável deste recurso hídrico, boa parte dos quais permanece desocupada até hoje.

Quadro 7.1: Resumo dos estudos de caso.

Itens verificados		Loteamentos		
		Parque José de Alencar	Parque Água Fria	Vila Buenos Ayres
Projeto de loteamento	Área de lotes	73,2%	69,7%	65,8%
	Área de vias	25,2%	26,8%	28,5%
	Área livre	1,6%	3,5%	5,7%
	Há lotes projetados sobre corpo d'água?	Sim	Sim	Não
Ocupações não-conformes identificadas em: (% da área projetada ¹)	Leito de vias	6,8%	16,3%	9,4%
	Áreas livres	44,5%	66,1%	91,9%
Vias obstruídas por ocupação irregular?		Sim	Sim	Sim
Subdivisão excessiva de lotes (adensamento e precarização)?		Sim	Sim	Sim
Usos nas ocupações não-conformes		Habitação, comércio, serviço	Habitação, comércio, serviço, institucional	Habitação e usos não identificados
Classificação tipológica predominante		Loteamento irregular e favela	Loteamento irregular e favela	Loteamento irregular

Fonte: Elaboração própria.

A caracterização das ocupações em desconformidade com o projeto de loteamento mostrou que estas são produzidas por diferentes agentes, particulares ou públicos, por população de baixa a alta renda, com edificações de diferentes parâmetros construtivos e que abrigam diversos tipos de uso, como habitacional, comercial, institucional e de serviço. Apesar dos assentamentos de habitação precária da população de baixa renda representarem a maior parcela das ocupações não-conformes em 2 estudos de caso (Loteamentos Parque José de Alencar e Parque Água Fria), outros usos e outras faixas de renda foram encontradas em quantidade considerável nestas ocupações, inclusive o estudo de caso Vila Buenos Ayres mostrou um loteamento sem presença de assentamentos precários que tem 9,4% de suas vias e 91,9% de suas áreas livres ocupadas em desconformidade com o projeto. A ocupação não-conforme em leito de vias públicas se dá em sua grande maioria por construção precária para fins de moradia. Esse mesmo uso também é encontrado nos focos de adensamento por subdivisão dos lotes particulares. Já a ocupação não-conforme pelos outros usos mencionados acontece quase totalmente nas áreas livres, com poucas exceções. Esse resultado corrobora com a hipótese de que a irregularidade não pode ser explicada somente pela pobreza, pois

não é exclusividade da população de baixa renda e não se limita aos assentamentos populares ou precários.

Muitos casos de ocupações irregulares são passíveis de regularização, seja por meio de regularização fundiária de interesse social, regularização de interesse específico, seja por outras práticas que envolvem negociação entre o município e os particulares, como contrapartidas financeiras ou de doação de terreno, além da possibilidade de desafetação de áreas públicas, na qual o poder público disponibiliza a área para uso particular. Dessa forma, nem toda ocupação em desconformidade com o projeto original de loteamento se encontra necessariamente em situação de irregularidade nos dias atuais. Uma pesquisa mais prolongada e aprofundada poderia identificar os desdobramentos de cada caso não-conforme, a fim de identificar quais permanecem em situação irregular. De qualquer forma, revelar os casos em desconformidade, além de apontar as prováveis irregularidades, permite refletir acerca da eficácia da legislação de parcelamento do solo e da função dos projetos de loteamentos na produção do espaço urbano, questionando até que ponto estes são capazes de influir no planejamento e na forma de ocupação da cidade.

Observou-se também que os condomínios residenciais horizontais fechados contidos nos loteamentos estudados ocupam no máximo uma quadra, que tem dimensão de 125x 80m, ou seja, não constituem loteamentos fechados e estão em situação regular. A coexistência de condomínios residenciais horizontais e vias públicas irregularmente ocupadas e obstruídas foi observada em grande quantidade nos estudos de caso Parque José de Alencar e Parque Água Fria. Esse fato leva a crer que a tipologia do condomínio horizontal fechado, que apresenta apenas um ponto de acesso a um lote grande ou à quadra, é mais propícia a ser implantada em áreas adjacentes às ocupações irregulares em vias públicas, ao mesmo tempo que propicia a proliferação dessas ocupações, pois, nas ruas das divisas do lote onde não há a fachada principal de entrada, não há outros usos nem circulação frequente de pessoas, podendo ser ocupadas por construções.

As ocupações em leito de vias acabam por prejudicar a circulação de veículos e pedestres na área, enquanto a ocupação de áreas livres leva os equipamentos públicos a outras localizações. As praças acabam sendo suprimidas, e equipamentos como escolas e unidades de saúde públicas são instalados em lotes originalmente destinados ao uso

particular, os quais provavelmente não foram doados à municipalidade, e sim tiveram de ser adquiridos por esta.

O loteamento sobre corpos d'água traz prejuízos ambientais uma vez que, mesmo que a construção dentro da água seja inviabilizada, essa situação pressiona a ocupação às margens do recurso hídrico. Ademais, causa transtornos àqueles que adquiriram tais lotes sem saber que estavam em área alagável, pois a movimentação da posição das lagoas, o aterramento de algumas, a variação do volume de água nos períodos de seca e de cheia, além da vegetação crescida no local, podem contribuir para que os que vendem esses lotes enganem os interessados em adquiri-los. A legislação urbanística e ambiental, que mudou ao longo do tempo em favor da maior proteção ao meio ambiente, em muitos casos é motivo de conflito entre a administração pública e aqueles que adquiriram lotes nas proximidades de corpos d'água na época em que a legislação era mais permissiva para o parcelamento e a construção. Isso tem sido objeto de diversas ações judiciais, as quais ora decidem a favor da maior proteção ao meio ambiente, ora decidem em detrimento desta, evidenciando os conflitos que permeiam o Direito de propriedade, o Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a função social da propriedade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2019; SÃO PAULO, 2019).

A partir da pesquisa, constatou-se que a base de dados de loteamentos contida no acervo da Prefeitura é incompleta e observou-se que muitas pranchas de projetos de loteamento deste acervo não apresentam claramente o ano de aprovação ou registro, às vezes inclusive apresentam dois carimbos com anos diferentes na mesma planta, muitos dos quais datam do início da década de 1980. Estes carimbos parecem ser um referente ao registro no cartório e outro, posteriormente, de reconhecimento do loteamento por parte da prefeitura, ou seja, invertendo a ordem do que a legislação exige atualmente: primeiro a aprovação pela prefeitura, depois o registro em cartório. Presume-se que, com a legislação federal 6766/1979, surgiu a necessidade de controlar melhor o parcelamento do solo na cidade e, por isso, foram tomadas medidas para levantar os loteamentos registrados em cartório, reconhecê-los e formalizá-los perante a administração do município. Entretanto, ainda hoje a prefeitura desconhece a data de aprovação de cerca de metade dos loteamentos contidos no cadastro municipal de loteamentos (SANTOS, 2012). Pequenas divergências quanto ao ano de aprovação ou registro dos loteamentos selecionados como estudo de caso foram percebidas entre a informação fornecida para esta pesquisa e a fornecida em anos

anteriores, também por técnicos funcionários públicos, para pesquisas de outros autores (SANTOS,2011; MONTEIRO, 2007). Essas divergências e as limitações quanto ao conteúdo da base de dados revelam a dificuldade de gestão da cidade desde o princípio de seus parcelamentos de terra até os dias atuais. Apesar disso, esta base de dados é a única existente a qual se têm acesso e dela se pode extrair informações importantes. Para o que se pretende nesse estudo, suas falhas não foram determinantes, e esta base constituiu fonte de dados fundamental para a realização da pesquisa.

Ao optar por trabalhar com loteamentos do setor sudeste da cidade, imaginou-se que estes teriam sido parcelados em data mais recente, provavelmente posterior à legislação federal 6766/1979, visto que este eixo de expansão da cidade é conhecido por uma ocupação recente que segue a valorização desta área pelo mercado imobiliário, em direção às praias do litoral leste e a outros municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Entretanto, a partir de outras pesquisas (SANTOS, 2012; MONTEIRO, 2007) e dos estudos de caso aqui desenvolvidos, loteamentos das décadas de 1950-1960, constatou-se que a efetiva ocupação desta região aconteceu bem depois que boa parte de suas terras já haviam sido parceladas. Apesar de o cadastro de loteamentos da prefeitura conhecer a data de aprovação apenas de metade dos loteamentos, Santos (2012) mostrou que até 1979, pelo menos cerca de 75% do total de loteamentos da cidade já havia sido parcelada. Cerca de 16,22% foram parcelados na década de 1980, e as décadas de 1990 e 2000 apresentaram significativa queda no número de loteamentos implantados, sinalizando que praticamente todo o território do município já fora parcelado. Diante desse quadro, vê-se que a Lei municipal Nº 5122-A de parcelamento de 1979, que traz as inovações da Lei federal Nº6766/1979, norteou uma quantidade bem pequena de loteamentos na cidade de Fortaleza, ou seja, os requisitos urbanísticos para loteamento e demais obrigatoriedades ou restrições definidas nesta legislação foram aplicadas somente em cerca de 25% dos parcelamentos da cidade, considerando a hipótese de que a prefeitura realmente cobrou e fiscalizou o cumprimento desta lei a partir do momento em que entrou em vigor, porém pode não ter cobrado com tanto rigor, o que diminuiria ainda mais a área da cidade parcelada conforme esta Lei. Desta feita, a eficácia dessa lei na produção e ocupação do território da cidade de Fortaleza é bem baixa, e o mesmo pode acontecer com outras cidades tão antigas quanto esta, que tiveram suas terras parceladas em grande maioria até o final da década de 1970. Como instrumento de

planejamento e gestão do solo urbano, a legislação não tem alcançado êxito no sentido da garantia do direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em Fortaleza.

Foi observado, nos estudos de caso Parque José de Alencar e Parque Água Fria, que há trechos de sobreposição de parte de um loteamento com parte do outro, e casos como esse também foram observados entre loteamentos não selecionados para estudo. Não se trata de desmembramento ou remembramento de uma área interna, mas de parcelamentos diferentes aprovados para um mesmo local (capítulo 5, figura 5.2). Além disso, verificou-se que o limite de alguns loteamentos possuem geometria bastante recortada de forma que não acompanham o desenho das vias ou nem mesmo das quadras existentes, criando loteamentos de meia quadra, como é o caso de boa parte do perímetro do Parque José de Alencar. A imprecisão do limite de cada loteamento causa não apenas sobreposição de áreas, mas também deixa vazios não parcelados, que sobram e acabam sendo ocupados. Essa imprecisão dos limites remete à imprecisão na delimitação de terras no Brasil desde o princípio, da qual falou Marx (1991), desde os limites estipulados para as capitânicas hereditárias, em seguida para as sesmarias e assim por diante, além das imprecisões na delimitação do patrimônio público. Todas estas estão na raiz da irregularidade fundiária encontrada hoje nas cidades.

Os conceitos, urbanísticos ou jurídicos, das tipologias de irregularidades representadas pelos loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e favelas, estudados no capítulo 1, em teoria aparentam ser simples. Entretanto, quando se verificam na configuração do território, sobre o aspecto do parcelamento, é tênue a diferença entre uma situação irregular e outra. A "invasão", dita por Pasternak (2010) como uma característica da favela, pode acontecer num loteamento que já é clandestino ou irregular, por exemplo, ou mesmo em um loteamento regular. Foram encontrados focos de favelas e de conjuntos, definidos como assentamentos precários pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social em dois estudos de caso de loteamentos formais e regulares, o que mostra que uma invasão pode acontecer em um loteamento irregular, em um regular ou mesmo em área não parcelada (gleba). As situações existentes a que se pode atribuir cada um desses conceitos, portanto, são bastante variadas, e por vezes se confundem. Partindo de um loteamento formal em busca de variações tipológicas de irregularidade, o que se encontrou foram diferenças significativas quanto ao tipo de uso e ao perfil da população que produz tal irregularidade, bem como ao padrão construtivo da ocupação. Assim, entende-se que as tipologias de irregularidades

representadas pelos loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e favelas correspondem a uma classificação de caráter eminentemente jurídico, que carece de critérios qualitativos para representar a real dimensão dos casos de irregularidade.

A metodologia utilizada nos estudos de caso foi desenvolvida durante a pesquisa e é não só um método, mas também um produto deste trabalho, portanto cabe destacar seus resultados específicos. O método de sobreposição dos loteamentos, para fim do que se analisou, apesar de muito esclarecedor para comparar o que se projetou com a realidade, nem sempre é simples de ser feito. As plantas projetadas são só desenhos. Quando se constrói na escala real, mesmo que de forma legal e regular, quase sempre há divergência de dimensões. A dificuldade de localização e georreferenciamento na época em que a maioria dos loteamentos foi aprovada certamente contribuiu para várias situações de irregularidade, como loteamento de corpos d'água, sobreposição de loteamentos, além de outros problemas. Na análise pela sobreposição do projeto de loteamento com a aerofotogrametria, algumas divergências aparecem constantemente, como a largura das vias e o limite exato das quadras. Para fazer a leitura gráfica da planta de sobreposição e verificar a coincidência entre as linhas limites de cada desenho, por vezes é necessário considerar um grau de aproximação e desconsiderar pequenas divergências a fim de chegar a conclusões dedutivas.

O método de estudo de caso aqui desenvolvido pode ser reproduzido para outros loteamentos ou mesmo para outras cidades, desde que se tenha acesso à aerofotogrametria da cidade, às plantas dos loteamentos aprovados e/ou registrados, vetorizadas e georreferenciadas. As ferramentas necessárias para aplicação do método são: Software Google Earth com recurso Street View, software de desenho AUTOCAD e software de geoprocessamento QGIS. Isso mostra a importância das novas tecnologias e ferramentas de geoprocessamento para ampliar o conhecimento a respeito do objeto de estudo na pesquisa em planejamento urbano. Este trabalho, por exemplo, não seria possível há vinte anos, quando essas ferramentas não estavam disponíveis. A ausência de dados espaciais capazes de dimensionar, quantificar e, sobretudo, retratar o problema em questão certamente foram grandes limitadores do planejamento, da regulação e gestão das cidades. Conforme já observado em outros casos estudados, a ausência de dados espaciais contribuiu para a perpetuação de um cenário de desconexão entre a real dinâmica urbana e as diretrizes estabelecidas pelos planos urbanísticos (FREITAS; GOMES; BORGES, 2013). Cidades com

origem largamente informal, como Fortaleza, apresentam um grave quadro de desinformação urbanística (LIMA; FREITAS; CARDOSO, 2019). Atualmente, entretanto, temos um quadro favorável diante das novas tecnologias, com novas perspectivas de conhecimento da realidade, onde se pode revelar questões importantes, como certas irregularidades na ocupação do território, até então invisíveis. No contexto de gestão da cidade onde há constante conflito e dificuldade de diálogo entre os atores urbanos, uma base de dados georreferenciada, de alta qualidade e atualizada pode ser um importante instrumento de informação para efetivação de uma política urbana democrática.

Lima, Freitas e Cardoso (2019) problematizam a respeito do modo de representação oficial da cidade, que tende a iluminar seletivamente as diversas questões urbanas. Segundo esses autores, no que se refere ao conceito de informalidade, em particular, há uma clara seletividade na definição de onde essa seria uma questão problemática. É o que se pôde observar nos casos estudados em Fortaleza: por que muitas das áreas públicas ocupadas irregularmente por residências de médio e alto padrão, por empresas, por shopping centers, por exemplo, nunca foram tratadas como um problema por grande parte da sociedade? Por que se criminaliza apenas uma parcela dos que praticam irregularidade na ocupação da cidade?

Visto que foram encontrados diversos terrenos públicos ocupados em desconformidade com o projeto de loteamento, muitos dos quais hoje abrigam usos não públicos, cabe refletir a respeito da função social da propriedade pública. A propriedade urbana tem importância indispensável à concretização do planejamento urbanístico e para o cumprimento das funções sociais da cidade, devendo a função social da propriedade aplicar-se não somente à propriedade privada, mas também à propriedade pública, pois é dever da Administração Pública a utilização de seus bens em postura ativa na busca da realização da cidade sustentável, cumprindo os princípios e determinações do plano diretor (LOMEU, 2016). A gestão democrática e sustentável das cidades só é possível com o bom uso dos bens públicos, aqueles afetados ao uso comum do povo, tais como, praças, parques, ruas, áreas verdes, espaços públicos, bulevares, que são lugares de importância singular para a população, bem como os afetados a usos especiais, como edifícios da Administração ou que prestam serviços públicos, além dos bens dominiais (não afetados diretamente a bens de uso comum do povo, nem à prestação de serviço público).

É comum, entretanto, na maior parte das cidades brasileiras, o descaso dos administradores públicos e chefes do Executivo com a gestão dos bens públicos, o que, às vezes, leva à desafetação desses bens contrariamente ao desejo da sociedade civil ou dos moradores de dada região. A desafetação de espaços públicos, deve ser motivo de preocupação e fundamental interesse público, pois suprime da cidade as áreas destinadas ao lazer, esporte, cultura, circulação, à prestação de serviços públicos, como educação e saúde, ou ainda à preservação ambiental. Segundo Gustavo Soares Lomeu (2016), a desafetação de bem público não deve se constituir de ato discricionário da Administração, devendo ser feita apenas por via legislativa, para que a sociedade tome conhecimento e se posicione. Ainda segundo esse autor, é igualmente relevante que a Administração conceda, em contrapartida, outro espaço público afetado ao uso comum, de igual ou semelhante qualidade e importância, a fim de que as funções públicas não sejam prejudicadas e a cidade se torne ambiente, de fato, agradável para a convivência humana, desempenhando suas funções sociais. Assim, é fundamental que o poder público zele pelos bens públicos, dando a estes a destinação adequada, e que a população esteja atenta e vigilante para, se houver descaso da Administração, reivindicar o cumprimento da função social da propriedade nos espaços e edifícios públicos.

Por fim, a pesquisa permitiu perceber que o modelo de visão privatista (Rolnik, 2008) adotado no Brasil, em que o loteador escolhe as parcelas da gleba às quais dará destino público antes mesmo de se planejar uma expansão da população para aquela área, induz a proliferação de formas irregulares de ocupação, uma vez que o Estado ainda não levou infraestrutura para a região e que a administração pública não está preparada para zelar por aqueles espaços que lhe foram doados. A implantação de loteamentos pautada na lógica da especulação imobiliária também contribui para essa proliferação, pois deixa grandes áreas vazias entre a malha urbana já ocupada e os novos loteamentos. Dessa forma, perdem-se muitos espaços públicos, sejam áreas livres verdes, sejam institucionais ou de vias, para as ocupações irregulares. Assim, esse modelo de loteamento como ponto de partida para orientar a ocupação urbana tem se mostrado cheio de problemas e contradições, e, juntamente com a legislação de parcelamento do solo pouco eficaz, em especial em cidades antigas cujas terras já foram parceladas, tem influenciado a ocupação e crescimento apenas de pequena parcela do território. O descompasso entre as legislações que disciplinam o

parcelamento, uso e ocupação do solo e os planos diretores também fragilizam o processo de planejamento na cidade, uma vez que podem permitir o parcelamento e ocupação de áreas desconectadas da malha urbana e para onde o plano diretor ainda não prevê a expansão da cidade.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. *Diferença entre ilegalidade e irregularidade*. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://jooa.jusbrasil.com.br/artigos/313504425/diferenca-entre-ilegalidade-e-irregularidade>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BLANCO, G. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79). In: SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- BRANCO, Áureo Freire Castelo. *Condomínios residenciais horizontais: zona sudeste de Fortaleza (1988-2009)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013.
- BRASIL. Lei nº6766 de 19 de janeiro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 31 mai. 2018.
- BRUNO, R. *O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto*. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/cinco/regina5.htm>
- CARDOSO, A. L. *Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses*. In: Cadernos Metrôpole, N.10, p. 9-25. 2003.
- CASTRO, José Liberal. *Fatores de localização e de expansão da cidade de Fortaleza*. In: Separata dos Anais do XIX Congresso Nacional de Botânica. p. 207-229. Fortaleza, 1977.
- CAU/BR. Congresso Nacional discute tornar crime o exercício ilegal da arquitetura e urbanismo. **Archdaily**, [S. l.], 27 mar. 2018. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/891451/congresso-nacional-discute-tornar-crime-o-exercicio-ilegal-da-arquitetura-e-urbanismo>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- CHARMAZ, K. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- DIÓGENES, Beatriz Helena Nogueira. *Dinâmicas urbanas recentes na área metropolitana de Fortaleza*. Tese de Doutorado (Doutorado em História e fundamentos da arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº062 de 02 de fevereiro de 2009. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 31 mai. 2018.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Fortaleza, 2011.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. *Plano Fortaleza 2040*. Vol.1. Fortaleza: Iplanfor, 2016.

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

FREITAS, C. S. F. *As normas de parcelamento do solo para um urbanismo de qualidade para todos*. 2018. Disponível em: <http://pet.arquitetura.ufc.br/2018/05/as-normas-de-parcelamento-do-solo-para.html> . Acesso em: 31 mai. 2018.

FREITAS, C. S. F.; GOMES, V. G.; BORGES, M. Planejamento urbano com uso de sistema de informação geográfica: o caso de Feira de Santana, BA. *Universitas: Arquitetura e Comunicação Social*, Brasília, v.10, n.1, pp.35-45, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/arqcom/article/view/1947> Acesso em: 13 Dez.2019. <http://dx.doi.org/10.5102/uc.v10i1.1947>

GONÇALVES, T. S. *Comunidade Lauro Vieira Chaves: urbanizando o informal*. 2013. Trabalho Final de Graduação (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2013.

GRANJA, L.S. *Regularização fundiária urbana em assentamento de baixa renda: avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG)*. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

HEIM, B; SILVEIRA, J. A institucionalização da política de reforma agrária no estatuto da terra: uma proposta à frente de seu tempo?. *Revista Jus Navegandi*, Teresina, Ano 18, n.3589. 15 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24312>. Acesso em: 7 abr. 2019.

KÜMPEL, V. F; BORAGARELLI, A. *Loteamento de acesso controlado: outra inovação da Lei 13.465/2017*. 2017. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI267756,91041-Loteamento+de+acesso+controlado+Outra+inovacao+da+lei+134652017> . Acesso em: 31 mai. 2018.

LIMA, M. Q. C; FREITAS, C. F. S; CARDOSO, D. R. Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza. *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v.11, e20180199, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100279&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 dez. 2019.

LOMEU, G. S; A função social da propriedade pública e a desafetação de bem público. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 158-178, 2016.

MARX, M. *Cidade no Brasil Terra de quem?*. São Paulo: Nobel, 1991.

MARICATO, E. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único; desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MASCARENHAS, M. P. *Projeto de Lei de Responsabilidade territorial urbana: construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável*. 2012. Tese de Doutorado (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MELO, L. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MESQUITA, A. P. *Parcelamento do Solo Urbano e suas Diversas Formas*. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Controle de edificações e licenciamento urbanístico. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=36?>. Acesso em: 19 out. 2019.

MONTEIRO, Emanuela Rangel. *Deslocamentos da forma urbana na zona sudeste de Fortaleza*. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

NETO, Lira; ALBUQUERQUE, Cláudia. *História urbana e imobiliária de Fortaleza: uma biografia sintética*. Fortaleza: Editora Braba, 2014.

PASTERNAK, S. *Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística*. In: Planejamento e Políticas Públicas, N.34, p.131-170. 2010.

PINTO, V. C. *Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal*. Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137> . Acesso em: 31 mai. 2018.

ROLNIK, R. *A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1997.

ROLNIK, R. *Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: Anais do Seminário Internacional Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.

ROLNIK, R. As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

RUBIO, V. *Programa de urbanização e os desafios para integração da favela à cidade*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

SANTOS, Elizete de Oliveira. *Articulações entre Estado e grandes proprietários fundiários na constituição do eixo sudeste de valorização imobiliária em Fortaleza*. Revista GEOMAE, Campo Mourão, v.2n.2 p.13 – 40, 2011. [On-line].

SANTOS, Elizete de Oliveira. *Propriedade privada da terra e expansão urbana: o caso da concentração fundiária na implantação de loteamentos em Fortaleza*. Revista Ateliê Geográfico, Goiânia, v.6n.4, Goiânia, v.2n.2 p.61 – 87, 2012. [On-line].

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Acórdão**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028.122-62.2018.8.26.000. Artigo 380 da Lei Municipal nº16.050, de 31 de julho de 2014, e Artigo 162 da Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016, do Município de São Paulo, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo do Município de São Paulo. Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Réus: Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e outro. Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças. 27 de março de 2019. Voto vencedor. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/direito-protocolo-voto-pereira-calças.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.

SAULE JÚNIOR, N. (Org). *A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SELBACH, Leonardo Luiz; COLZANI, Valdir Francisco. *Direito intertemporal: Breves notas sobre o instituto capaz de solucionar as infundáveis legislações conflitantes no tempo*. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 4, no 172. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1187/direito-intertemporal-breves-notasinstituto-capaz-solucionar-as-infundaveis-legislacoes-conflitantes-tempo>. Acesso em: 19 out. 2019.

SMOLKA, M. O. *Regularização da Ocupação do Solo Urbano: O problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema*. In: FERNANDES, E; ALFONSIN, B. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Imprensa: Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

SOTO, H. *Economia Subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

VIA SUL Shopping é aberto hoje nas Seis Bocas. *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 2008. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/via-sul-shopping-e-aberto-hoje-nas-seis-bocas-1.505773>. Acesso em: 02 de novembro de 2019.

ANEXO A

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA – LEI COMPLEMENTAR Nº062/2009

(Seções referentes ao zoneamento tratado nesta dissertação)

CAPÍTULO II

DA MACROZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

SEÇÃO II

DA ZONA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (ZPA)

Art. 63 - A Zona de Preservação Ambiental (ZPA) se destina à preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais.

§ 1º - A Zona de Preservação Ambiental (ZPA) subdivide-se nas seguintes zonas:

I - ZPA 1 - Faixa de Preservação Permanente dos Recursos Hídricos;

II - ZPA 2 - Faixa de Praia;

III - ZPA 3 - Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba.

§ 2º - Praias são áreas cobertas e descobertas periodicamente pelas águas, acrescidas da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos ou pedregulhos, dentre outros componentes da paisagem litorânea; classificam-se como bens públicos de uso comum do povo.

Art. 64 - São objetivos da Zona de Preservação Ambiental (ZPA):

I - preservar os sistemas naturais, sendo permitido apenas uso indireto dos recursos naturais;

II - promover a realização de estudos e pesquisas científicas;

III - desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental;

IV - turismo ecológico;

V - preservar sítios naturais, singulares ou de grande beleza cênica;

VI - proteger ambientes naturais em que se assegurem condições para existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória;

VII - garantir o uso público das praias.

Parágrafo Único. Define-se como uso indireto dos recursos naturais aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição desses recursos.

Art. 65 - Serão aplicados na Zona de Preservação Ambiental (ZPA), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - plano de manejo;

- II - plano de gestão;
- III - estudo ambiental (EA);
- IV - estudo de impacto de vizinhança (EIV);
- V - direito de preempção.

Art. 66. São parâmetros da ZPA:

- I - índice de aproveitamento básico: 0,0;
- II - índice de aproveitamento máximo: 0,0;
- III - índice de aproveitamento mínimo: 0,0;
- IV - taxa de permeabilidade: 100%;
- V - taxa de ocupação: 0,0;
- VI - altura máxima da edificação: 0,0.

§ 1º - Não será permitido o parcelamento do solo na Zona de Preservação Ambiental (ZPA).

§ 2º - As diretrizes do Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba são estabelecidas conforme a Lei Federal nº 9.985/2000, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

SEÇÃO III

DA ZONA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL (ZRA)

Art. 67 - A Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) compõe-se por áreas parcialmente ocupadas e com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, e tem como objetivo básico proteger a diversidade ecológica, disciplinar os processos de ocupação do solo, recuperar o ambiente natural degradado e assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais, buscando o equilíbrio socioambiental.

Art. 68 - São objetivos da Zona de Recuperação Ambiental (ZRA):

- I - promover a conservação e recuperação ambiental de áreas indevidamente utilizadas e/ou ocupadas;
- II - qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território elevando os níveis da qualidade ambiental;
- III - controlar e disciplinar os processos de uso e ocupação do solo a fim de assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais;
- IV - proteger ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna local;

V - promover a regularização fundiária nas áreas ocupadas pela população de baixa renda, definidas como ZEIS;

VI - promover a recuperação ambiental de terras ocupadas irregularmente mediante Termo de Compromisso.

Art. 69 - Serão aplicados na Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - planos de manejo;

II - planos de gestão;

III - direito de superfície;

IV - estudo de impacto de vizinhança (EIV);

V - direito de preempção;

VI - instrumentos de regularização fundiária;

VII - transferência do direito de construir.

Art. 70 - Após a publicação desta Lei, não serão permitidos novos parcelamentos do solo na Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), devendo a ocupação do solo restringir-se às glebas já loteadas.

Art. 71. São parâmetros da ZRA:

I - índice de aproveitamento básico: 0,6;

II - índice de aproveitamento máximo: 0,6;

III - índice de aproveitamento mínimo: 0,0;

IV - taxa de permeabilidade: 50%;

V - taxa de ocupação: 33%;

VI - taxa de ocupação do subsolo: 33%;

VII - altura máxima da edificação: 15m.

Parágrafo único. O desdobro de lotes oriundos de parcelamentos aprovados ou que obtiverem registro imobiliário em data anterior à vigência da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, será permitido, desde que as áreas mínimas resultantes sejam iguais ou superiores a 300m² (trezentos metros quadrados). “(AC). (Com redação dada pelo Art. 6º da Lei Complementar nº 0101, de 30 de dezembro de 2011, publicada em 23 de janeiro de 2012)

SEÇÃO IV

ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL (ZIA)

Art. 72 - A Zona de Interesse Ambiental (ZIA) corresponde às áreas originalmente impróprias à ocupação do ponto de vista ambiental, áreas com incidência de atributos ambientais significativos em que a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada.

Parágrafo Único. A Zona de Interesse Ambiental (ZIA) se subdivide nas seguintes zonas:

I - Cocó;

II - Praia do Futuro;

III - Sabiaguaba.

Art. 73 - São objetivos da Zona de Interesse Ambiental (ZIA):

I - compatibilizar a conservação dos sistemas ambientais com uso sustentável dos recursos naturais;

II - qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território elevando os níveis da qualidade ambiental;

III - disciplinar o processo de uso e ocupação do solo;

IV - assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais;

V - regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizar com os objetivos de conservação da natureza;

VI - promover educação ambiental;

VII - promover a regularização fundiária, em especial nas áreas de interesse social classificadas como ZEIS, garantindo a qualidade ambiental.

Art. 74 - Serão aplicados na Zona de Interesse Ambiental (ZIA), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - instrumentos de regularização fundiária;

II - direito de preempção;

III - direito de superfície;

IV - estudo de impacto de vizinhança (EIV);

V - estudo ambiental (EA).

Art. 75 - São parâmetros da ZIA - Cocó:

I - índice de aproveitamento básico: 1,5;

II - índice de aproveitamento máximo: 1,5;

III - índice de aproveitamento mínimo: 0,0;

- IV - taxa de permeabilidade: 40%;
- V - taxa de ocupação da edificação: 40%;
- VI - altura máxima da edificação: 48m;
- VII - área mínima de lote: 300m²;
- VIII - testada mínima de lote: 12m;
- IX - profundidade mínima do lote: 25m;
- X - taxa de ocupação do subsolo: 40%.

Art. 76 - São parâmetros da ZIA - Praia do Futuro:

- I - índice de aproveitamento básico: 2,0 (multifamiliar) / 1.00 (unifamiliar);
- II - índice de aproveitamento máximo: 2,0 (multifamiliar) / 1.00 (unifamiliar);
- III - índice de aproveitamento mínimo: 0,0;
- IV - taxa de permeabilidade: 40%;
- V - taxa de ocupação da edificação: 50%;
- VI - altura máxima da edificação: 48m;
- VII - área mínima de lote: 300m²;
- VIII - testada mínima de lote: 12m;
- IX - profundidade mínima do lote: 25m;
- X - taxa de ocupação do subsolo: 40%.

Art. 77. São parâmetros da ZIA - Sabiaguaba:

- I - índice de aproveitamento básico: 0,5;
- II - índice de aproveitamento máximo: 0,5;
- III - índice de aproveitamento mínimo: 0,0;
- IV - taxa de permeabilidade: 60%;
- V - taxa de ocupação: 30%;
- VI - altura máxima da edificação: 15m;
- VII - área mínima de lote: 300m²;
- VIII - testada mínima de lote: 12m;
- IX - profundidade mínima do lote: 25m.

CAPÍTULO III
DA MACROZONA DE OCUPAÇÃO URBANA
SEÇÃO VII
DA ZONA DE OCUPAÇÃO MODERADA 1 (ZOM 1)

Art. 99 - A Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1) caracteriza-se pela insuficiência ou inadequação de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, presença de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte, tendência à intensificação da ocupação habitacional multifamiliar e áreas com fragilidade ambiental; destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário.

Art. 100 - São objetivos da Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1):

I - controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas e a densidade populacional de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais;

II - promover a requalificação urbanística e ambiental, com investimentos para complementar a infraestrutura, principalmente de saneamento ambiental;

III - ampliar a disponibilidade e conservar espaços de uso coletivo, equipamentos públicos, áreas verdes, espaços livres voltados à inclusão para o trabalho, esportes, cultura e lazer;

IV - promover a integração e a regularização urbanística e fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes;

V - tornar adequadas as condições de mobilidade urbana, em especial nos pontos de congestionamento, insuficiência de consolidação da malha viária e concentração de equipamentos geradores de inadequações relativas ao tráfego e de saturação do sistema viário;

VI - conter a ocupação urbana em áreas ambientalmente sensíveis e de interesse ambiental, com ações de recuperação nos assentamentos de interesse social, a fim de garantir a qualidade ambiental desta zona;

VII - incentivar a valorização, a preservação, a recuperação e a conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio.

Art. 101 - São parâmetros da ZOM 1:

I - índice de aproveitamento básico: 2,0;

II - índice de aproveitamento máximo: 2,5;

III - índice de aproveitamento mínimo: 0,1;

IV - taxa de permeabilidade: 40%;

V - taxa de ocupação: 50%;

VI - taxa de ocupação de subsolo: 50%;

VII - altura máxima da edificação: 72m;

VIII - área mínima de lote: 150m²;

IX - testada mínima de lote: 6m;

X - profundidade mínima do lote: 25m;

Art.102 - Serão aplicados na Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios;

II - IPTU progressivo no tempo;

III - desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública;

IV - direito de preempção;

V - direito de superfície;

VI - outorga onerosa do direito de construir;

VII - transferência do direito de construir;

VIII - operação urbana consorciada;

IX - consórcio imobiliário;

X - estudo de impacto de vizinhança (EIV);

XI - estudo ambiental (EA);

XII - Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);

XIII - instrumentos de regularização fundiária;

XIV - outorga onerosa de alteração de uso.

Parágrafo Único - A aplicação dos instrumentos indicados nos incisos I, II e III está condicionada à disponibilidade de infraestrutura na presente zona.

SEÇÃO VII

DA ZONA DE OCUPAÇÃO MODERADA (ZOM 2)

Art. 103 - A Zona de Ocupação Moderada (ZOM 2) caracteriza-se pela insuficiência ou ausência de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, tendência de intensificação da implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte e áreas com

fragilidade ambiental, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário.

Art. 104 - São objetivos da Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2):

I - controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas e a densidade populacional, de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais;

II - promover a requalificação urbanística e ambiental, com investimentos para complementar a infraestrutura básica, principalmente de saneamento ambiental;

III - ampliar a disponibilidade e conservar espaços de uso coletivo, equipamentos públicos, áreas verdes, espaços livres voltados à inclusão para o trabalho, esportes, cultura e lazer;

IV - promover a integração e a regularização fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes;

V - tornar adequadas as condições de mobilidade urbana, em especial nos pontos de congestionamento, insuficiência de consolidação da malha viária e concentração de equipamentos geradores de inadequações relativas ao tráfego e de saturação do sistema viário;

VI - conter a ocupação urbana em áreas ambientalmente sensíveis e de interesse ambiental;

VII - incentivar a valorização, a preservação, a recuperação e a conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio.

Art. 105 - São parâmetros da ZOM 2:

I - índice de aproveitamento básico: 1,0;

II - índice de aproveitamento máximo: 1,5;

III - índice de aproveitamento mínimo: 0,1;

IV - taxa de permeabilidade: 40%;

V - taxa de ocupação: 50%;

VI - taxa de ocupação de subsolo: 50%;

VII - altura máxima da edificação: 48m;

VIII - área mínima de lote: 150m²;

IX - testada mínima de lote: 6m;

X - profundidade mínima do lote: 25m.

[...]

Art.106 - Serão aplicados na Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2), especialmente, os seguintes instrumentos:

- I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- II - IPTU progressivo no tempo;
- III - desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública;
- IV - direito de preempção; V direito de superfície;
- VI - outorga onerosa do direito de construir;
- VII - transferência do direito de construir;
- VIII - operação urbana consorciada;
- IX - consórcio imobiliário;
- X - estudo de impacto de vizinhança (EIV);
- XI - estudo ambiental (EA);
- XII - Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Parágrafo Único. A aplicação dos instrumentos indicados nos incisos I, II e III deste artigo está condicionada à disponibilidade de infraestrutura da presente zona.

CAPÍTULO IV

DAS ZONAS ESPECIAIS

SEÇÃO II

DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Art. 124 - As Zonas Especiais de Interesse Social se subdividem nas seguintes categorias:

- I - Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1);
- II - Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2);
- III - Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3). **Parágrafo Único** - A localização e os limites das zonas de que trata este artigo são os constantes do Anexo 5 (Mapa 5) e Anexo 5-A, desta Lei.

Art. 125 - A instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 deverá ser feita através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta Lei, considerando as demandas oriundas da comunidade.

§ 1º - A iniciativa legislativa para o reconhecimento e instituição de novas ZEIS 1, 2 e 3 é do chefe do Poder Executivo Municipal, condicionada ao atendimento dos critérios estabelecidos nesta seção, podendo também ser objeto de iniciativa popular na forma da Lei Orgânica e legislação pertinente.

§ 2º - A criação de novas ZEIS 1, 2 e 3 poderá ainda ser proposta por associações representativas dos vários segmentos da comunidade ou pelo proprietário da área, através de requerimento encaminhado ao órgão municipal competente.

§ 3º - Aprovadas pelo órgão municipal competente, as propostas de novas delimitações das ZEIS 1, 2 e 3 serão encaminhadas para a Câmara Municipal, através de projeto de lei, com a respectiva delimitação de seus perímetros.

Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Art. 127 - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS1):

- I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- II - promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda;
- III - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas;
- IV - ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes;
- V - promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

Art. 128 - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS1), especialmente, os seguintes instrumentos:

- I - concessão de uso especial para fins de moradia;
- II - usucapião especial de imóvel urbano;
- III - concessão de direito real de uso;
- IV - autorização de uso;
- V - cessão de posse;

VI - plano integrado de regularização fundiária;

VII - assistência técnica e jurídica gratuita;

VIII - direito de superfície;

IX - direito de preempção.

Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

Art. 130. - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2):

I - efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

II - promover a regularização urbanística e fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares e dos conjuntos habitacionais ocupados pela população de baixa renda;

III - eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas;

IV - ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes;

V - promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes.

Art. 131 - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) especialmente, os seguintes instrumentos:

I - concessão de uso especial para fins de moradia;

II - usucapião especial de imóvel urbano;

III - concessão de direito real de uso;

IV - autorização de uso;

V - cessão de posse;

VI - plano integrado de regularização fundiária;

VII - assistência técnica e jurídica gratuita;

VIII - direito de superfície;

IX - direito de preempção.

Art. 132 - São critérios para o reconhecimento de uma área como ZEIS 1 e 2:

I - ser a ocupação predominantemente de população de baixa renda;

II - estar a ocupação consolidada há, no mínimo, 5 (cinco) anos, contados até o início da vigência da lei específica que regulamentar a ZEIS;

III - ter uso predominantemente residencial;

IV - ser passível de regularização fundiária e urbanística, observado o disposto no art. 265 desta Lei.

§ 1º - Considerar-se-ão como população de baixa renda as famílias com renda média não superior a 3 (três) salários mínimos.

§ 2º - Fica vedado o remembramento de lotes, que resulte em área maior que 150m² (cento e cinquenta metros quadrados) em ZEIS 1 e 2”.

Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificadas ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.

§ 1º - Caberá ao Poder Público Municipal elaborar Plano de Intervenção para cada ZEIS 3, no qual serão delimitadas as áreas precisas de aplicação das diretrizes contidas neste artigo, respeitados os procedimentos sequenciais dos arts. nº 208 a 217 deste Plano Diretor, e em conformidade com os arts. 5º e 8º do Estatuto da Cidade.

§ 2º - Os proprietários que implementarem projetos habitacionais de interesse social nos terrenos vazios contidos nas ZEIS 3 serão beneficiados com a transferência de todo o potencial construtivo da propriedade para as áreas passíveis de importação deste parâmetro.

§ 3º - Nas ZEIS 3 com predominância de edificações subutilizadas e não utilizadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, poderão, conforme o interesse público, além do disposto no caput, visar à requalificação urbanística e à dinamização econômica e social.

Art. 134 - São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS3):

I - ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda;

II - combater o déficit habitacional do Município;

III - induzir os proprietários de terrenos vazios a investir em programas habitacionais de interesse social.

Art. 135 - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios;

II - IPTU progressivo no tempo;

III - desapropriação para fins de reforma urbana;

- IV - consórcio imobiliário;
- V - direito de preempção;
- VI - direito de superfície;
- VII - operações urbanas consorciadas;
- VIII - transferência do direito de construir;
- IX - abandono;
- X - plano de intervenção.

Art. 136 - São critérios para demarcação de novas ZEIS 3:

- I - ser área dotada de infraestrutura urbana;
- II - existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que permita a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular;
- III - não estar localizada em áreas de risco;
- IV - estar integralmente localizada na macrozona de ocupação urbana

Art. 137 - Os projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) a serem implantados nas ZEIS 3 deverão ser elaborados a partir de parâmetros definidos por lei municipal específica.

Art. 138. São inválidas e sem eficácia como áreas de Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3) as áreas que, embora situadas dentro dos limites de ZEIS 3, sejam áreas de:

- I - logradouros públicos (ruas, avenidas, praças e parques);
- II - imóvel edificado com índice de aproveitamento igual ou maior que o índice de aproveitamento mínimo estabelecido para a zona em que esteja inserido o imóvel, exceto se o mesmo estiver desocupado e sem utilidade há mais de 1 (um) ano.

Parágrafo Único. No momento da regulamentação das ZEIS, deverão ser consideradas as condições da região em que ela será implantada, visando priorizar áreas com maior segurança para a instalação de áreas de habitação popular.”

SEÇÃO V

DAS ZONAS ESPECIAIS DE DINAMIZAÇÃO URBANÍSTICA E SOCIOECONÔMICA (ZEDUS)

Art. 149 - As Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) são porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade.

Art. 150 - São objetivos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS):

I - promover a requalificação urbanística e a dinamização socioeconômica;

II - promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade;

III - evitar os conflitos de usos e incômodos de vizinhança;

IV - elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona.

Art. 151 - As Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) são as constantes do Anexo 4, Mapa 4, desta Lei Complementar.

Parágrafo Único. A instituição de novas ZEDUS deverá ser feita através de lei municipal específica, respeitando os critérios estabelecidos nesta Lei.

Art. 152 - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), especialmente, os seguintes instrumentos:

I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios;

II - IPTU progressivo no tempo;

III - desapropriação com títulos da dívida pública;

IV - estudo de impacto de vizinhança (EIV);

V - estudo ambiental (EA);

VI - instrumentos de regularização fundiária;

VII - direito de preempção;

VIII - direito de superfície;

IX - operação urbana consorciada;

X - consórcio imobiliário;

XI - outorga onerosa do direito de construir.

SEÇÃO VII

DAS ZONAS ESPECIAIS INSTITUCIONAIS (ZEI)

Art. 161 - As Zonas Especiais Institucionais (ZEI) são porções do território que abrigam atividades institucionais nos seguintes setores:

- I - administração;
- II - defesa;
- III - segurança;
- IV - saneamento;
- V - transportes;
- VI - cultura;
- VII - esporte;
- VIII - lazer;
- IX - abastecimento;
- X - educação.

§ 1º - A localização e os limites das zonas de que trata este artigo são os constantes do mapa 4, anexo 4, desta Lei.

§ 2º - Aplicam-se às ZEI, especialmente, os seguintes instrumentos:

- I - direito de preempção;
- II - direito de superfície;
- III - estudo de impacto de vizinhança (EIV);
- IV - estudo ambiental (EA);
- V - transferência do direito de construir.

Art. 162 - A aprovação de projetos nas Zonas Especiais Institucionais deverão cumprir os dispositivos previstos no Título III, Capítulo VI, Seção II para os Projetos Especiais.

Art. 163 - Os cones de aproximação e a área especial aeroportuária (ruído) do Aeroporto Internacional Pinto Martins estão sujeitas aos condicionantes do uso e da ocupação do solo previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 7.987, de 1996, e às normas estabelecidas pelo Agencia Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Art. 164 - Deverão ser elaborados Planos Diretores para as Zonas Especiais Institucionais pelas respectivas instituições.

§ 1º - Os planos deverão estabelecer diretrizes para o ordenamento espacial e funcional, padrões específicos de ocupação, além de soluções de acesso e circulação interna.

§ 2º - Os planos deverão ser submetidos à análise do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, devendo serem revisados a cada 10 (dez) anos.

§ 3º - As glebas ocupadas por Zonas Especiais Institucionais são objetos privilegiados para a aplicação do instrumento da preempção visando à implementação de equipamentos públicos.

§ 4º - O Município poderá delimitar, mediante lei específica, novas áreas institucionais.