

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PLANO DE AÇÃO - VOL. 1

ESTUDOS TEMÁTICOS E SETORIAIS



Prefeitura de Fortaleza
Instituto de Planejamento de Fortaleza



FCPC
FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA



FORTALEZA2040

Fortaleza, Ceará
Julho de 2015

PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PLAERF)

**PRODUTO I – Plano de Ação
(PROPOSTA METODOLÓGICA E DIAGNÓSTICO)**

Por:

Glauca Hansen Mota de Souza

abril de 2016

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

PARTE I - PROPOSTA METODOLÓGICA

A) ETAPA I – DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

a.1) Coleta de dados oficiais

a.2) Elaboração de diagnóstico por categoria de informação

B) ETAPA II – PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

b.1) Proposta de ações estratégicas

C) ETAPA III – LEGITIMAÇÃO DO PLAERF

c.1) Apresentação e aprovação por parte da população

PARTE II - DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

1)DIAGNÓSTICO DAS TIPOLOGIAS

1.1) Definição dos tipos

1.1.1) FAVELA

1.1.2) CONJUNTOS HABITACIONAIS

1.1.3) MUTIRÃO

1.1.4) LOTEAMENTOS CLANDESTINOS DE BAIXA RENDA

1.1.5) CORTIÇOS

1.1.6) ASSENTAMENTOS CONSOLIDADOS

1.1.7) ASSENTAMENTOS CONSOLIDÁVEIS SEM REASSENTAMENTO

1.1.8) ASSENTAMENTOS CONSOLIDÁVEIS COM REASSENTAMENTO

1.1.9) ASSENTAMENTOS NÃO CONSOLIDÁVEIS

- 1.2) Tipologia dos Assentamentos Precários e Diagnóstico Físico
- 1.3) Quantidade de imóveis e Diagnóstico Físico dos Assentamentos Precários
- 1.4) Diagnóstico Físico e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)
- 1.5) Domínio da área e Tempo de existência
- 1.6) Análise do Mapeamento dos Loteamentos Irregulares

2) DIAGNÓSTICO SOBRE NORMATIVOS QUE TRATAM DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3) DIAGNÓSTICO SOBRE ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA

4) CONSIDERAÇÕES FINAIS

5) BIBLIOGRAFIA

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: TIPOLOGIA POR DIAGNÓSTICO FÍSICO

GRÁFICO 2: QUANTIDADE DE IMÓVEIS POR DIAGNÓSTICO FÍSICO

GRÁFICO 3: NÚMERO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS POR ZEIS

INTRODUÇÃO

No início da década de 90, existiam 1.758.334 habitantes em Fortaleza, segundo o Censo do IBGE. Desse número, 540.720 habitantes residiam em favelas, chegando a uma parcela de 30,75% da população total da cidade. Eram 108.144 famílias de baixa renda, sem moradia própria e com um déficit habitacional de 22.929 pessoas, a maioria morando em casas de taipa, papelão, plástico e madeira. (Fonte: Censo Demográfico 1991/IBGE)

Já nos anos 2000, os dados do Censo do IBGE, revelam que existiam 2.141.402 habitantes e 82.771 domicílios em aglomerados subnormais, o que representaria 15,74% do total de domicílios de Fortaleza, gerando um déficit habitacional de 77.615 unidades, triplicando o déficit em 10 anos. (Fonte: Censo Demográfico 2000/IBGE)

Para os anos 2010, o Censo do IBGE revelou que numa população de aproximadamente 2.600.000 habitantes, 109.122 domicílios se encontram em aglomerados subnormais, representando 15,37% do total de domicílios de Fortaleza. (Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE)

Tal qual as outras grandes cidades brasileiras, sem planejamento, Fortaleza inchou e sua população necessitada de moradia foi ocupando terrenos ao longo dos anos.

Cabe mencionar, os loteamentos e condomínios que apesar de não se localizarem em aglomerados subnormais e de muitos não se enquadrarem no quesito “baixa renda”, seguem irregulares, pois que não constam sua aprovação e qualquer registro nos processos de regularização da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Conforme os demais deverão se submeter ao processo de regularização fundiária com ações específicas ao caso, previstas no plano e ensejando um diagnóstico que prediga todos os tipos irregulares existentes na Cidade.

O presente produto tem por objetivo propor metodologia de elaboração e apresentação de fundamentos basilares, por meio de um diagnóstico

categorizado, para as atividades que serão sugeridas no Plano de Ações Estratégicas de Regularização Fundiária (PLAERF), como instrumento básico para implementação da política pública de regularização fundiária no Município de Fortaleza e como componente orientador importante no planejamento da Cidade para as gestões futuras.

PARTE I - PROPOSTA METODOLÓGICA

O desafio de pensar em ações e construir um plano direcional para a regularização fundiária no Município de Fortaleza, remete à busca por inicialmente sorver da essência do próprio tema que o faz composto pelos quatro vértices: regularização jurídica, regularização urbanística, regularização ambiental e regularização social. Dispõe a Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, a regularização fundiária como *“conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*.

Entende-se que um plano, enquanto instrumento básico para a implementação da regularização fundiária no Município, deverá associar-se às políticas nacionais, regionais e locais de desenvolvimento urbano e habitacional, bem como às diretrizes e estratégias de gestão urbana, no sentido de reverter o quadro de irregularidades dos assentamentos e da Cidade como um todo.

A partir dessas considerações, é possível recomendar as seguintes atividades como proposta metodológica de construção de um plano estratégico:

A) ETAPA I – DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

A partir da apreensão de dados oficiais de levantamentos pré-existentes, será elaborado diagnóstico, apontando as tipologias existentes e cruzando as informações fundamentais, de modo a facilitar a indução de quais instrumentos serão utilizados e por consequência quais as ações serão adotadas.

a.1) Coleta de dados oficiais

Serão consultados o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHISFOR), o Plano Diretor de Fortaleza e cadastro de loteamentos, analisados seus mapas e gráficos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Dados do IBGE referente aos assentamentos e sobre dados gerais de Fortaleza, dados sobre os Loteamentos já regularizados, dados sobre os processos de regularização em andamento e procedimentos adotados pela Prefeitura, bem como dados referentes aos imóveis cadastrados para o Imposto Territorial Urbano (IPTU) e demais informações pertinentes.

a.2) Elaboração de diagnóstico por categoria de informação

Para uma melhor análise de um maior número de situações fundiárias encontradas no Município, os dados serão analisados conjuntamente e intercalados e o resultado permitirá a categorização das informações obtidas, de modo a definir maximamente os casos e tipos existentes como indicativos de providências a serem previstas no PLAERF.

Outros aspectos adotados como objeto da análise, tão necessários quanto o exame das tipologias, serão as normativas urbanísticas existentes nas esferas do Poder Público e os procedimentos e órgãos da Administração Pública Municipal envolvidos nas tratativas dos assentamentos e loteamentos em geral.

Prazo para finalização da ETAPA I: 1 mês

Produto da ETAPA I: PRODUTO I – PLANO DE AÇÃO (PROPOSTA METODOLÓGICA E DIAGNÓSTICO)

B) ETAPA II – PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

b.1) Proposta de ações estratégicas

Superada a etapa de estudos e categorização, as conclusões pré-realizadas na ETAPA I fundamentarão o planejamento das ações estratégicas para cada tipologia, estipulando, prazos, custos e instrumentos necessários à realização de cada atividade proposta, traduzindo-se em objetivos e metas a serem alcançadas pelas seis sucessivas gestões municipais até o ano de 2040.

Prazo para finalização da ETAPA II: 1 mês

Produto da ETAPA II: PRODUTO II – PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (PLAERF)

C) ETAPA III – LEGITIMAÇÃO DO PLAERF

c.1) Apresentação e aprovação por parte da população

Um planejamento de ações de regularização fundiária deve ser flexível e o mais amplo possível em seus objetivos, se adequando as constantes mudanças e novas realidades que se irrompem na cidade de Fortaleza.

Para que esteja completo e legítimo, ainda que dentro de um prazo limitado para todo o levantamento e sua elaboração, um plano deve ser apreciado pela população, pelas diversas instituições envolvidas ou ainda por membros de Conselho(s) que represente(m) os diversos nichos sociais dentro da temática, de modo a torná-lo conhecido e permitir a contribuição dos maiores interessados.

Nesse diapasão, surge o COMHAP, Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAP), que delibera sobre a política habitacional de interesse social do Município, é composto por órgãos governamentais e não-governamentais que acompanham e avaliam a gestão econômica, social e financeira dos recursos e o

desempenho das ações relacionadas à habitabilidade populacional. “O Conselho delibera sobre a proposta orçamentária anual da Habitafor e sobre as ações a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação.” (Fonte: *site* da HABITAFOR)

Assim, deverá o plano após sua finalização ser apresentado ao COMHAP para apreciação e desde que presente o quórum necessário, seja aprovado, legitimando as ações para execução dos futuros gestores.

PARTE II - DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

O Diagnóstico Situacional compreende a interpretação e a análise das informações levantadas, visando à caracterização dos assentamentos populares e loteamentos irregulares, bem como as normas existentes e afins e da própria estrutura da Administração Pública Municipal, de modo a balizar às futuras ações do PLAERF.

Assim, para uma melhor visualização e entendimento, está dividido em três partes:

- 1) DIAGNÓSTICO DAS TIPOLOGIAS;
- 2) DIAGNÓSTICO SOBRE NORMATIVOS QUE TRATAM DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA;
- 3) DIAGNÓSTICO SOBRE ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA.

1) DIAGNÓSTICO DAS TIPOLOGIAS

Para esta parte do diagnóstico buscou-se reunir os dados a partir dos mais importantes instrumentos já existentes no Município e que já realizaram um extenso e profundo diagnóstico da Cidade, quais sejam: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR).

A Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza, amplamente discutida, além de ter a efetiva colaboração da população da cidade, através das diversas fases do processo, por meio de sensibilizações, capacitações, leituras comunitárias, audiências territoriais e temáticas, fóruns e congresso.

Esse complexo processo de construção resultou em um zoneamento de toda a Cidade e na instituição de diretrizes e instrumentos para fomento da política municipal urbana.

Assim, a leitura do Plano Diretor é fundamental para o trabalho, especialmente a do **CAPÍTULO I - DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA** do **TÍTULO II - DAS DIRETRIZES E AÇÕES ESTRATÉGICAS DAS POLÍTICAS SETORIAIS** e demais artigos afins, seus mapas de zoneamento, e em especial os que mais influenciam nas decisões a serem tomadas no momento de regularizar uma área, o zoneamento ambiental e o zoneamento de interesse social, as ZEIS.

O PLHISFOR iniciou seu processo de elaboração no ano de 2010 e sendo atualmente atualizado, tem por objetivo *trazer subsídios para o processo de aparelhamento técnico e institucional visando o enfrentamento das questões habitacionais, trazendo orientações para o atendimento global das necessidades habitacionais e da demanda por moradia*. Para tal, realizou um arrojado estudo casuístico dos diversos formatos dos assentamentos populares e irregulares, conhecendo *in loco* diversas realidades. (Fonte: Produto V / PLHIS-FOR, Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2013, página 15 e ss)

Devido a este estudo detalhado de cada assentamento precário realizado pelo PLHISFOR, optou-se por tomá-lo como base de todo diagnóstico e proposição de ações estratégicas notadamente para **Regularização Fundiária de Interesse Social**.

Constata-se porém, que o PLHISFOR tão somente retrata os assentamentos precários em Fortaleza. Ocorre que, existem diversos casos de irregularidade, necessitados igualmente de medidas corretivas específicas, porém não preenchem os requisitos de interesse social.

Para realização de diagnóstico e propostas voltadas a tais casos de **Regularização Fundiária de Interesse Específico** e igualmente para os casos que se enquadram no tipo de **Regularização Inominada**, foram disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e pela Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN), dados oficiais de processos administrativos de aprovação de loteamentos, e respectivamente dados do Cadastro do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), possibilitando, a partir do cruzamento de informações do PLHISFOR, identificar quais loteamentos e

imóveis permanecem irregulares e que, apesar de não terem o perfil de interesse social, serão socorridos por ações classificadas dentro dessas duas preditas espécies de regularização.

Presentemente, dos Censos 1991, 2000 e, principalmente do Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), retirou-se dados gerais e históricos que permitiram comparações e análise do agravamento da problemática da irregularidade fundiária no Município de Fortaleza.

Ainda com o objetivo de recolher o maior número de informações existentes e em tempo hábil, inclusive sobre os procedimentos administrativos municipais realizou-se reuniões com órgãos envolvidos, tais como Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), com lideranças da Regional I, onde se concentra o segundo maior número de Assentamentos Precários e oportunamente com os seis Cartórios de Registro Imobiliário, permitindo uma ampla visão dos desafios que virão.

Por fim, ensejando alcançar um planejamento de ações a curto, médio e longo prazo, o mais real e preciso possível, conduziu-se as diversas pesquisas e análises pelas veredas da regularização fundiária, em todas às suas espécies previstas em lei, de modo a induzir a leitura para identificação dos casos de irregularidade, possibilitando o desenvolvimento deste presente Diagnóstico.

1.1) Definição de tipos

Um dos fatos constatados nas análises dos procedimentos administrativos municipais é a falta muitas vezes de comunicação entre os setores e instrumento elaborados pelos diferentes órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura Municipal de Fortaleza, porém esta problemática será tratada em item próprio deste Diagnóstico (Item:3) DIAGNÓSTICO SOBRE ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA).

Rumo a uma proposta de retificação, é que buscou-se não só adotar integralmente os dados disponibilizados pela Prefeitura, mas suas definições e procedimentos.

Ilustrativamente, do Levantamento do PLHIS – FOR, surgem as seguintes definições para os Assentamentos Precários:

1.1.1) FAVELA

“Assentamentos precários, em terreno de propriedade alheia (em áreas públicas ou privadas) que, independente do grau de precariedade das condições de habitabilidade e da oferta de infraestrutura básica, sejam ocupadas por não proprietários, de forma muitas vezes desordenada e à margem dos códigos legais de parcelamento, ocupação e USO.”(Fonte: Produto V / PLHIS-FOR, Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2013, pp 29).

1.1.2) CONJUNTOS HABITACIONAIS

“Os conjuntos habitacionais têm como origem programas habitacionais sociais nos quais sejam previstos a oferta de moradias prontas, independente da tipologia e morfologia do parcelamento do solo, enquadrados em programas de entidades governamentais federais, estaduais e municipais para atendimento da população de baixa renda.”(Fonte: Ibidem, 2013, pp 30)

1.1.3) MUTIRÃO

“Assentamento que surgiu a partir de uma alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade para a construção de suas próprias moradias. Podem ser: mutirão por gestão institucional ou administração direta; o mutirão por co-gestão, e o mutirão por autogestão.” (Fonte: Ibidem, 2013, pp 29 e 30).

1.1.4) LOTEAMENTOS CLANDESTINOS

“Loteamentos ocupados por moradores de baixa renda, onde se caracteriza a existência de um agente promotor e/ou comercializador, voltados ao uso predominantemente residencial de pequeno porte, no qual não seja prevista a oferta de moradias prontas para os adquirentes. São implantados e ocupados sem prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis, ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado.” (Fonte: Ibidem, 2013, pp 31).

1.1.5) CORTIÇOS

“Também denominado como “Habitação Coletiva Precária de Aluguel” (HCPA), é uma unidade utilizada como moradia coletiva multifamiliar muito adensada. Apresenta as seguintes características: ser subdividida em vários cômodos conjugados para aluguel; ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; Ter acesso e uso comum dos espaços não edificadas, de instalações sanitárias (banheiros, cozinhas e tanques) e de instalações elétricas. Os cortiço apresentam-se principalmente localizados na área central e nas favelas e loteamentos de periferia.”(Fonte: Ibidem, 2013, pp 30).

Apesar da importância de caracterização dos assentamentos precários, para fins de regularização fundiária é mais adequada e será considerado para análise e planejamento das ações, as definições apresentadas pelo PLHISFOR, a partir do diagnóstico físico desses assentamentos e da origem fundiária dos terrenos que considera a infraestrutura existente e as providências necessárias.

1.1.6) ASSENTAMENTOS CONSOLIDADOS

Diferentemente do significado amparado pela doutrina urbanística que considera o tempo, o PLHISFOR apadrinha a expressão, aprofunda a questão e traduz “CONSOLIDAÇÃO” como sendo sinônimo de assentamentos já integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções

físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), ou mesmo a execução de obras de infraestrutura básica. (Fonte: Ibidem, 2013, pp 31)

1.1.7) ASSENTAMENTOS CONSOLIDÁVEIS SEM REASSENTAMENTO

São assentamentos cujas características físicas e ambientais dos terrenos onde se situam permitem a sua urbanização sem necessidade de um número significativo de reassentamento de domicílios. (Fonte: Ibidem, 2013, pp 32)

1.1.8) ASSENTAMENTOS CONSOLIDÁVEIS COM REASSENTAMENTO

São assentamentos cujas características físicas e ambientais dos terrenos onde se situam permitem a sua urbanização, no todo ou em parte, sendo necessário para isso a remoção de parte dos domicílios, seja por ocupação em áreas de risco, em áreas com restrições legais à ocupação, seja por necessidade de desadensamento. (Fonte: Ibidem, 2013, pp 32)

1.1.9) ASSENTAMENTOS NÃO CONSOLIDÁVEIS

Assentamentos que não apresentam condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis. Entende-se nesse contexto a inclusão dos cortiços. (Fonte: Ibidem, 2013, pp 32)

Outra abordagem a ser patrocinada pelo presente Diagnóstico, é a referente aos casos que não cabem na regularização de interesse social. A partir do mapeamento de Loteamentos Aprovados fornecido pela SEUMA, definem-se os seguintes critérios:

1.1.10) CONDOMÍNIOS

São, segundo o Código Civil de 2002, o conjunto de edificações caracterizado pela existência de partes exclusivas e partes comuns. Sabe-se que a comunhão ocorre, no

sentido técnico, toda vez que uma coisa pertence ao mesmo tempo a duas ou mais pessoas em virtude de um direito real. No condomínio, há a delimitação das quotas-partes em que se divide a coisa entre os condôminos.

1.1.11) LOTEAMENTOS IRREGULARES

São aqueles que, embora aprovados pela Prefeitura, fisicamente não são executados, ou são executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação.

1.1.12) Diferença entre Loteamento Clandestino e Loteamentos Irregulares

Mal comparando, geralmente apresentam as seguintes irregularidades:

a) Loteamentos clandestinos não têm projeto aprovado pela municipalidade e, por consequência, também não têm registro imobiliário;

b) Loteamentos irregulares, por sua vez, apesar de terem projetos aprovados, não lograram registro imobiliário por defeito ou falta na documentação, ou ainda, apesar de terem sido aprovados e registrados, não cumpriram com as obrigações assumidas junto à municipalidade, especialmente a falta de obras de infraestrutura.

Desta forma, para fins desse trabalho, considera-se assentamento precário, ocupado por população de baixa renda, suscetível ao processo de regularização fundiária de interesse social, o **LOTEAMENTO CLANDESTINO**. E **LOTEAMENTO IRREGULAR**, ocupado por população de média e alta renda, passível do processo de regularização fundiária de interesse específico ou, dependendo da data de aprovação.

1.2) Tipologia dos Assentamentos Precários Diagnóstico Físico

Segundo o PLHISFOR, existem no total 843 assentamentos precários em Fortaleza. Dos 843 assentamentos precários, cerca de 68 são consolidados, sendo que 23 já se encontram em processo de regularização de posse; 118 são assentamentos

considerados consolidáveis sem necessidade de reassentamento; 25 são cortiços e, apesar de classificados como indefinidos, diante da realidade insalubre de sua existência, para regularização fundiária acata-se como não consolidáveis, assim 185 assentamentos são não consolidáveis; por fim, 472 assentamentos são consolidáveis com reassentamento.

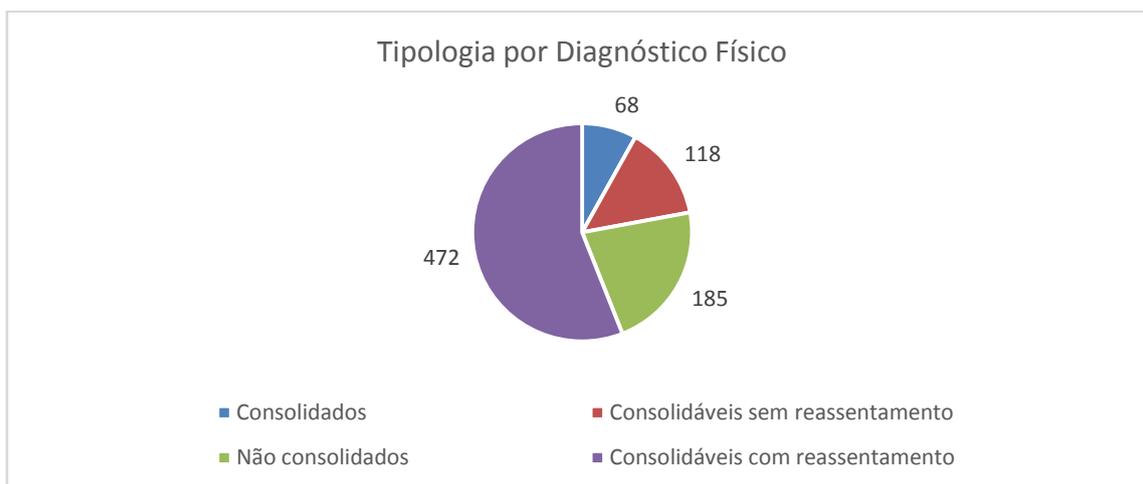


GRÁFICO 1: TIPOLOGIA POR DIAGNÓSTICO FÍSICO

1.3) Quantidade de imóveis e Diagnóstico Físico dos Assentamentos Precários

Visando facilitar a elaboração do PLAERF no que tange a previsão de custos para a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos precários, faz-se necessário o levantamento da quantidade de imóveis de cada um desses assentamentos.

Destarte, de acordo com o PLHISFOR existem 246.231 imóveis localizados em assentamentos precários na cidade de Fortaleza. Dentre esses, 27.758 imóveis encontram-se em assentamentos precários consolidados; 33.661 imóveis encontram-se em assentamentos consolidáveis sem necessidade de reassentamento; 142.611 imóveis em assentamentos consolidáveis com necessidade de reassentar parte das unidades; e, 42.201 imóveis não são consolidáveis, portanto totalmente reassentados.

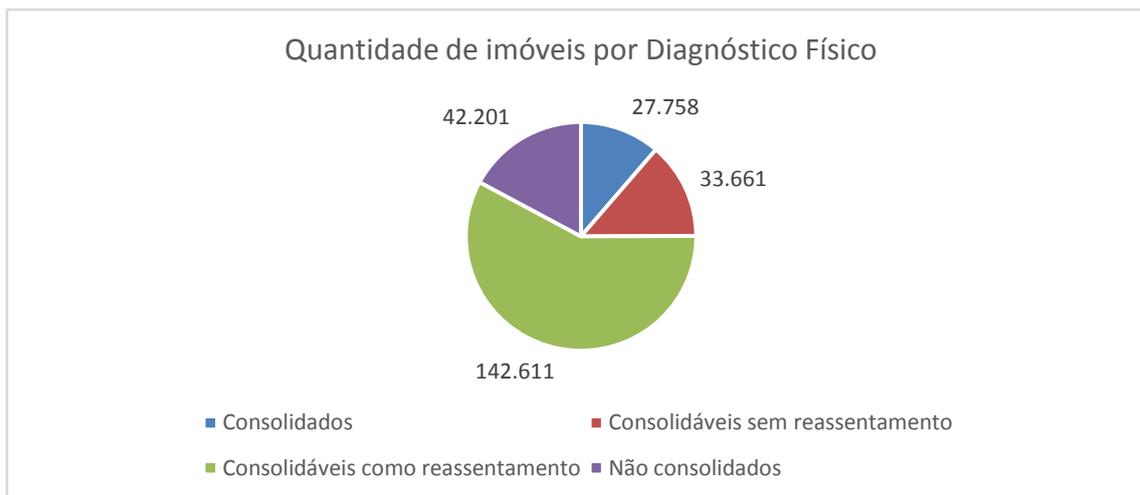


GRÁFICO 2: QUANTIDADE DE IMÓVEIS POR DIAGNÓSTICO FÍSICO

1.4) Diagnóstico Físico e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

O inciso VII do Artigo 47 da Lei 11.977 de 10 de dezembro de 2009 traz como um dos requisitos as ZEIS, para uso de seus inovadores instrumentos e facilidades legais que carrega em seu corpo normativo, especialmente para a regularização fundiária de interesse social, o que se segue:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...)

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

b) de imóveis situados em ZEIS; (...)(grifo nosso)

Dos 843 assentamentos precários existentes, somente 182 assentamentos foram identificados como ZEIS: 101 assentamentos classificados como ZEIS do tipo 1 (ZEIS de Ocupação); 44 assentamentos são ZEIS do tipo 2 (ZEIS de Conjuntos); e, 37 assentamentos classificados como ZEIS do tipo 3 (ZEIS de Vazios Urbanos).

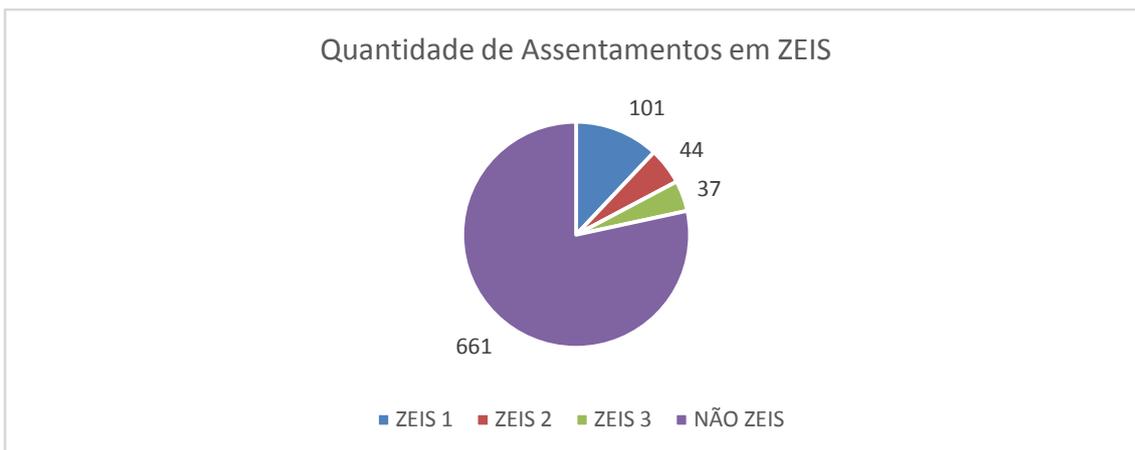


GRÁFICO 3: NÚMERO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS POR ZEIS

Outro dados importante trazido pelo Plano Diretor de Fortaleza, segundo o mapeamento das ZEIS, existem 128 ZEIS no total e, analisando e sobrepondo os mapas de ZEIS, de assentamentos precários e de loteamentos irregulares, observa-se que 25% não tem nenhuma indicação de assentamentos precários, sendo compostas por loteamentos irregulares; 5% tem seus limites coincidentes com assentamentos precários correspondentes e as demais possuem seus limites não condizentes aos do assentamento correspondente, sendo necessário redefinição de delimitação.

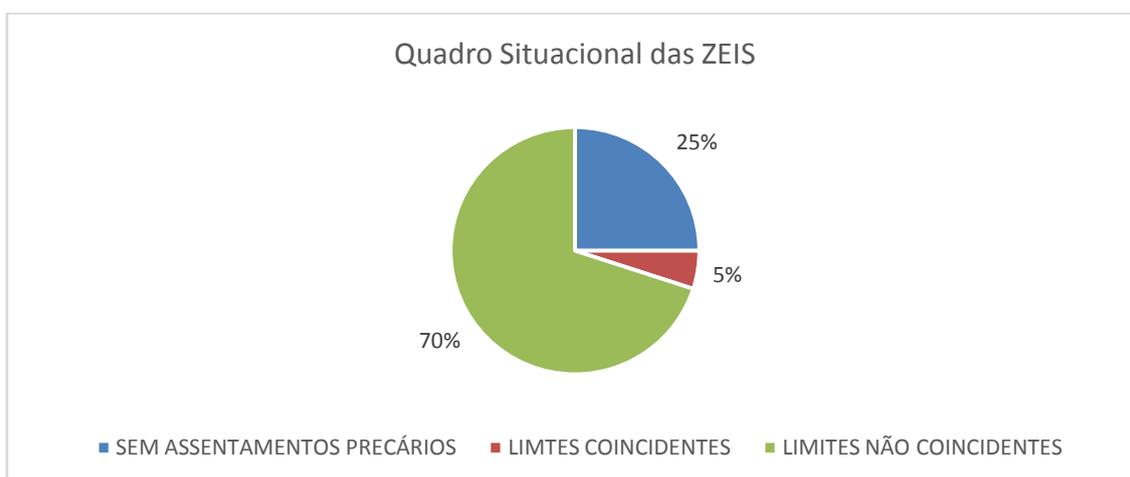


GRÁFICO 4: QUADRO SITUACIONAL DAS ZEIS EM FORTALEZA

1.5) Domínio da área e Tempo de existência

Sobre a indicação da propriedade dos assentamentos, o PLHISFOR apresenta indicativos. Ocorre que, para uma afirmação real sobre a propriedade dos terrenos dos

assentamentos, faz-se necessária uma extensa pesquisa das matrículas desses terrenos, junto aos Cartórios de Registro de Imóveis. Senão vejamos o que recomenda o referido plano:

“Contudo, é válido ressaltar que deve ser realizado um estudo mais detalhado sobre a propriedade dos terrenos dos assentamentos precários a fim de confirmar as informações apresentados no PLHIS-FOR e para complementar as informações indefinidas visto que é expressivo a quantidade de assentamentos sem esta informação (35% do total dos assentamentos).”(Fonte: Produto V / PLHIS-FOR, Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2013, pp 58).

Ainda que a título de indicação, considera-se o estudo realizado pelo PLHISFOR como um direcionador fundamental para o processo de regularização.

Assim, dos 843 assentamentos precários, 18 assentamentos foram indicados como de propriedade da União, 4 assentamentos possuem terras da União, Estado e Município, 4 assentamentos possuem terras parte da União e parte do Município, 1 possui terras da União e do Estado e 4 possuem terras parte da União e parte de origem privada, 58 são do Estado, 8 possuem terras parte do Estado e parte do Município, 1 possui parte do terreno do Estado e parte privado, 195 são terrenos só do Município, 141 parte municipal e parte privado e 1 tem seu terreno em parte do Município, parte da União e parte privado. Por fim ainda classifica como 20 dos assentamentos são públicos, 81 terrenos privados e 307 não possuem qualquer informação sobre a titularidade do terreno originária.



GRÁFICOS: QUADRO SITUACIONAL DAS ZEIS EM FORTALEZA

Em 2013 o PLHIS – FOR identificou o tempo de existência para 13 assentamentos como menor que 5 anos, o que poderia impossibilitar a regularização fundiária sob o aspecto do interesse social, visto que o corpo normativo pátrio regente da regularização fundiária estabelece como tempo mínimo de posse mansa e pacífica, os 5 anos.

Entretanto, considera-se superada esta variável, devido o levantamento de dados pelo PLHISFOR ter pelo menos 3 anos e os assentamentos à época, os mais recentes datavam do ano de 2009.

Assim, reputa-se para fins de elaboração de estratégias de regularização fundiária que todos os assentamentos, no que tange ao tempo de existência, estão habilitados.

1.6) Análise do Mapeamento dos Loteamentos Irregulares

Este item visa, embasar todo o planejamento de regularização fundiária, cujos requisitos não se enquadram nos de interesse social. Extrapolam esses requisitos, porém não podem deixar de ser considerados pela municipalidade.

A começar da análise da sobreposição do mapa de Loteamentos Irregulares, contendo vetores indicativos desses loteamentos e base a imagem de satélite da cidade de Fortaleza, é factível concluir que a Prefeitura possui identificação de cerca de 60% da Cidade, representando, aparentemente, um percentual bastante expressivo diante da alta complexidade na ocupação urbana de Fortaleza e visto que existem cidades onde este percentual significa exatamente o inverso. A compilação destas informações se devem ao levantamento de todos os processos administrativos de aprovação de loteamentos existentes e licenças de implantação gerenciados pela SEUMA e do planilhamento de dados do Cadastro de IPTU da SEFIN.

Lamentavelmente, analisando a fundo as planilhas geradas pelo referido mapeamento, verificou-se que tal percentual não é sinônimo de regularidade, pois muitas informações dessas planilhas estão incompletas ou inconclusas, não sendo possível identificar a real e atual situação fundiária de muitas áreas em Fortaleza. Carecem de atualização e complementação, para que o banco de dados seja minimamente preciso. Observa-se a dificuldade da Prefeitura em manter uma assídua fiscalização da implantação dos parcelamentos e aplicação de penalidades para os parcelamentos inconformes e a falta de constante atualização do cadastramento e do banco de dados, carecendo de pessoal e estrutura suficiente.

Apesar dessa inconsistência, foi possível algumas conclusões que pautarão as ações do PLAERF no que tange as espécies de regularização fundiária:

Dos 1600 loteamentos listados, 574 possuem data de aprovação, porém somente 61 destes tem alguma observação sobre o processo de aprovação.

Dos 574 loteamentos com data de aprovação, 232 apresentam o registro imobiliário; 370 loteamentos foram aprovados até a data de 19 de dezembro de 1979, porém somente 84 destes loteamentos possuem registro no cartório, de acordo com o mapeamento.

Com um universo maior de cadastro de imóveis, a análise do planilhamento do IPTU, possibilitou, a partir de suas indicações, as seguintes assertivas:

- São cadastrados **368.622 IMÓVEIS**. **31** não consta sequer o número de inscrição de IPTU, somente a indicação da **LOCALIZAÇÃO CARTOGRÁFICA**; **98.104** imóveis constam o **NÚMERO DA MATRÍCULA**;
- **2.726** imóveis localizam-se em terreno **PÚBLICO MUNICIPAL**; **526** indicam número de matrícula; **1.356** dos que se localizam em imóvel público municipal **DETÉM A POSSE**; **9** classificados como **INVASÃO**; **4** **PROMITENTES COMPRADORES**; e, **1.357** são indicados como **PROPRIETÁRIOS**;
- **555** imóveis **PÚBLICOS FEDERAIS**; **57** indicam o **NÚMERO DA MATRÍCULA**; **125** são indicados como **DETENTORES DA POSSE**; **1** **PROMITENTE COMPRADOR**; e, **429** são declarados **PROPRIETÁRIOS**.
- **445** imóveis **PÚBLICOS ESTADUAIS**; **46** indicam o **NÚMERO DA MATRÍCULA**; **346** **DETÉM A POSSE**; **1** **PROMITENTE COMPRADOR** e **98** como **PROPRIETÁRIOS**;
- **479** imóveis de **DOMÍNIO RELIGIOSO**; **50** indicam **NÚMERO DE MATRÍCULA**, **394** **DETÉM A POSSE**; **2** **PROMITENTES COMPRADORES**; e, **83** são **PROPRIETÁRIOS**;
- **364.387** imóveis **PRIVADOS**; **97.425** indicam **NÚMERO DE MATRÍCULA**; **170.083** **PROPRIETÁRIOS**; **7.733** **PROMITENTES**; **186.212** **DETENTORES DA POSSE**; e **359** classificados como **INVASORES**.

O mapeamento do IPTU aponta que dos **709.952 domicílios** existentes em Fortaleza, somente **52%** dos domicílios são **cadastrados**. (Fonte: Censo Demográfico de 2010 do IBGE)

Apesar de algumas possíveis incongruências, como indicar promitentes compradores e proprietários em terrenos públicos, visto que o único proprietário legal seria o próprio ente público, e como não é identificado o nome desses proprietários, não há como certificar a regularidade.

E ainda, cerca de 75% dos imóveis considerados privados inscritos na SEFIN para fins de IPTU, sequer indicam o número do registro imobiliário, clarificando a necessidade pungente de atualização e unificação.

Com as ações de regularização fundiária será possível a legalização de imóveis que permanecem na informalidade e a partir da coleta de documentações desses imóveis, alimentar os cadastros existentes na Prefeitura de Fortaleza. Ademais, queda-se demonstrada a necessidade da criação de um sistema único, contendo todas as informações referentes aos imóveis, sendo acessível aos órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura. Isso facilitaria as atualizações e localização dessas informações.

2) DIAGNÓSTICO SOBRENORMATIVOS QUE TRATAM DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Não há como formar uma análise sobre normas e dispositivos que regem a regularização fundiária no país e no Município de Fortaleza sem iniciar por aquela que é a norma das normas, a Constituição Federal de 1988. Também conhecida como a “Constituição Cidadã”, é considerada a mais completa entre as constituições brasileiras, com destaque para os vários aspectos que garantem o acesso à cidadania, como o direito à moradia digna e legalizada.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 88 colocaram como premissa a função social da cidade e da propriedade, trazendo como instrumentos fundamentais os planos diretores municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes e a usucapião especial para fins de moradia. Tais artigos colocou o debate sobre Reforma Urbana em pauta e se tornou objeto de luta de vários movimentos sociais nacionais.

Em 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257, conhecida por Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu-se diretrizes gerais da política urbana e criou-se normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Trata-se de uma lei importantíssima, construída com a ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutavam pela reforma urbana e suas disposições auxiliam aos Municípios na persecução dos objetivos da política urbana, fornecendo diversos instrumentos de matéria urbanística, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para os graves problemas sociais urbanos adaptados à realidade de cada cidade.

Em seu artigo 40, o Estatuto da Cidade estabeleceu que o *“plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”*. Estabeleceu ainda que o Município deveria garantir a participação popular na elaboração desse plano, dando início a um grande processo de mobilização pelo país e fundando o conceito de plano diretor participativo.

Com mais de 2 milhões de habitantes, em Fortaleza não foi diferente. Denominado como Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a Lei Complementar nº 062/2009 foi amplamente discutida e teve a efetiva colaboração da população da Cidade.

A análise do Plano Diretor de Fortaleza permite entendê-lo como um marco importante nas mudanças normativas de Fortaleza. Também é possível atestar a qualidade técnica do mesmo, dada a pertinência dos instrumentos apontados para as diferentes zonas que compõem o macrozoneamento, bem como a superação do desafio de realizar esse macrozoneamento em Fortaleza.

Apesar do Plano Diretor estar em vigor desde o ano de 2009, a cidade espera pela necessária e prevista regulamentação e efetivação de seus instrumentos, pois que a falta deles compromete o planejamento territorial. A descontinuidade dos processos devido às mudanças na orientação política das sucessivas gestões municipais; a dificuldade da gestão municipal em compor e manter quadros técnicos suficientes; muitas vezes a fragmentação política da gestão municipal de ocasião dificulta a intersectorialidade; a falta de previsão legal de recursos para efetivação da política urbana; e a descrença e falta de participação da população, formam algumas das preocupações sobre a falta de um Plano Diretor efetivo.

Tendo em vista suplantar essa ausência de regulamentação, em 2015, a Prefeitura aprovou três importantes leis que normatizam o Plano Diretor de Fortaleza: Regularização de Edificações (Lei N. 10.334/2015), Transferência do Direito de Construir (Lei N. 10.333/2015) e Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo (Lei N. 10.335/2015). E outras duas importantes minutas também foram encaminhadas para apreciação e votação na Câmara de Vereadores: a minuta da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, bem como a minuta do Código da Cidade que visa disciplinar a produção do espaço urbano em harmonia com o meio ambiente. (Fonte: SEUMA/PMF)

Observa-se entretanto nesses últimos esforços que, apesar de prestigiar amplamente as relevantes diretrizes e fundamentais instrumentos do Plano Diretor, que por sua vez

amplamente prestigiou o Estatuto das Cidades, ainda notadamente, em termos de regularização fundiária, o Município carece de definições mais detalhadas sobre os procedimentos administrativos a serem adotados para os múltiplos e diversos casos da ilegalidade urbana existentes, dando condições seguras ao corpo técnico da municipalidade e aos diversos atores envolvidos, de tomar decisões e providências rumo a regularização da Cidade.

Efetivamente, a carência supramencionada seria satisfatoriamente solucionada com a incorporação dos dispositivos legais trazidos pelo revolucionário Capítulo III - DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS da Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009. Essa lei coloca em pauta a importância de admitir a regularização fundiária como análise prévia às tomadas de decisões por parte da Administração Pública Municipal sobre as intervenções urbanas e reassentamento de famílias.

Dispõe o retromencionado Artigo 46 da Lei nº 11.977/2009:

Art. 46. A Regularização Fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Regularização Fundiária visa a transformação social, jurídica e econômica das cidades. Cabe portanto, ao Poder Público Municipal legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e o bom ordenamento da cidade, ingerindo na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse.

A partir da inovação de legislação pátria específica à regularização fundiária, subdividindo em várias espécies, para com isso promover a segurança jurídica das diversas posses em situação irregular, bem como obter um reordenamento do espaço territorial brasileiro, dando ênfase especial à busca de melhorias para as condições ambientais do espaço urbano como medida fundamental à integração social, à salubridade e à qualidade de vida da população. São elas:

a) Regularização Fundiária de Interesse Social, que é a forma mais popular e talvez a mais revolucionária de nossa história, disciplinada pelos artigos 53 a 60-A da Lei n. 11.977/2009, destinando-se à regularização de imóveis urbanos, públicos ou privados, ocupados de forma consolidada e irreversível, por população de baixa renda, predominantemente para moradia;

b) Regularização Fundiária de Interesse Específico, prevista pelos artigos 61 e 62 da Lei n. 11.977/2009, destinada à regularização de parcelamentos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/1979), mas que permaneceram em situação de irregularidade quanto ao seu registro de parcelamento perante o Registro de Imóveis;

c) Regularização Fundiária Inominada, prevista pelo art. 71 da Lei n. 11.977/2009, sendo destinada à regularização de antigos loteamentos surgidos na vigência da legislação anterior à atual Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/1979);

Não obstante, visando sempre a facilitação do processo de regularização, a Lei 11.977/2009 prevê em seu artigo 49, parágrafo único, que a ***“ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a implementação da regularização fundiária.”*** Entretanto, a previsão legal municipal traz uma maior segurança na aplicação dos dispositivos e na permanência dos procedimentos, a despeito da inevitável mudança da gestão municipal.

Por fim, ainda sobre a normativa municipal vigente, necessário citar a existência de normas isoladas que tratam de regularização fundiária: a Lei Municipal nº 9.294 de

2007 que dispõe sobre Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Lei Municipal nº 10.334 de 2015 que dispõe sobre a Regularização de Edificações.

O presente diagnóstico visa recomendar a adequação no que couber da legislação urbanística municipal existente e elaboração de uma lei única que incorpore, além dos artigos da Lei 11.977/09, mas todas as demais normas isoladas, inclusive estabelecendo o passo-a-passo administrativo das ações de regularização, indicando o(s) órgão(s) responsável(eis), formas de solicitação e etapas necessárias à conclusão do processo.

3) DIAGNÓSTICO SOBRE ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Encerrando a etapa de Diagnóstico Situacional, buscou-se analisar a posição e atuação dos vários entes possivelmente envolvidos no processo de regularização fundiária. A análise foi traçada, principalmente, sobre o observado em reuniões. Também analisamos as leis que instituem alguns dos entes públicos e dos procedimentos adotados por estes.

Antes das considerações vindouras, compete esclarecer que todos os atores mencionados são fundamentais naquilo que lhes alcançam e competem. A tentativa neste trabalho é de esclarecer os pontos positivos e negativos de cada um, de modo a facilitar o planejamento das ações, poupando os recursos, compreendendo as dinâmicas e limitações de cada um. Sem qualquer exclusão, objetiva-se visualizar com máxima clareza para organizar, de modo a perceber o caminho mais eficaz para alcance do êxito no processo de regularização fundiária.

Na Prefeitura de Fortaleza o órgão legalmente responsável pela regularização fundiária no Município é a **Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR)**. Transformada em secretaria após a última reforma administrativa, mediante a promulgação Lei Complementar Nº 0176, de 19 de dezembro de 2014 que promoveu a reforma administrativa da Prefeitura, a HABITAFOR tem seu objetivo girando em torno do déficit habitacional e da efetivação da política habitacional, notadamente para a população de baixa renda.

Desde Fundação, a HABITAFOR teve em seu corpo técnico, profissionais que cuidaram e cuidam dos projetos de regularização fundiária de interesse social, enfrentando todos os desafios e dificuldades que o tema traz. Ainda, fato que chama a atenção, e que entende-se acrescenta mais dificuldade, é a falta de percepção que o processo de regularização fundiária enseja todas as demais ações de solução dos problemas, como urbanização e produção de habitação. Tanto que ao defini-la, a própria lei, coloca a regularização fundiária como último ponto a ser considerado e dá ênfase ao desenvolvimento habitacional.

Dispõe o artigo 47 da Lei Complementar Nº 0176/2014:

*Art. 47 - A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza tem como finalidade formular e coordenar a política habitacional do Município de Fortaleza, traçando diretrizes, estabelecendo metas, planejando e desenvolvendo programas específicos voltados para o desenvolvimento habitacional, a promoção do padrão habitacional da **população carente** do Município, através da **implantação de habitações de interesse social**, do planejamento e da execução de ações direcionadas à oferta de infraestrutura básica aos conjuntos habitacionais e à urbanização de **assentamentos subnormais** no Município, **bem como ações de regularização fundiária**, (...). (grifo nosso)*

Percebe-se claramente que a função maior da referida Secretaria é a implementação de habitação e ainda que se preveja ações de urbanização, a regularização fundiária é destacada mais como um instrumento dessa implementação e legalização de assentamentos do que a fonte de estudo e análise para a produção habitacional e a urbanização desses assentamentos.

Outro fato a se considerar é o público-alvo das ações que competem à HABITAFOR: são as famílias de baixa renda, ações de interesse social e os assentamentos subnormais, cabendo a interpretação de que a regularização fundiária a ser praticada pela secretaria é tão somente a de interesse social.

Em contato com informações disponibilizadas pela HABITAFOR, principalmente pelo exame de seus projetos em execução, foi possível compreender ainda que, quer por razões de disponibilidade de recurso financeiro e quer por disponibilidade de estrutura, até o presente momento, as ações são de legalização da posse em assentamentos subnormais que não necessitem de intervenção urbanística ou de reassentamento. Até mesmo os grandes projetos como o Vila do Mar, a regularização

fundiária é pensada como uma etapa, por vezes finalizadora do projeto, quando deveria ser a etapa ensejadora, afinal o Projeto de Regularização Fundiária previsto em lei, é um arcabouço de informações que visam direcionar as ações de intervenção nas esferas sociais, jurídicas, urbanísticas e ambientais.

Quando se pensa em regularização fundiária, ao considerar uma área, cabe os questionamentos: existem riscos? Zonas de preservação ambiental? Infraestrutura mínima e adequada? Famílias precisam ser removidas? As residências estão adequadas ou são insalubres? As vias e calçadas estão respeitadas? Para que por fim, após “arrumar a casa” se coroa com a titulação.

Segundo a Fundação Israel Pinheiro, instituição líder na gestão de projetos de interesse público e referência no Terceiro Setor, a REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA deve acontecer *“de forma planejada **partindo de um plano que oriente as ações**; com participação dos moradores e lideranças locais no acompanhamento do trabalho; articulando diversos tipos de ações com: **regularização jurídica**, que legaliza a posse; **regularização urbanística** que tem por objetivo tornar a moradia adequada às formas da lei, através de novos projetos, obras viárias e de saneamento, recuperação de áreas de risco, criação de equipamentos e espaços públicos e, quando necessário, **construção de novas moradias** para o reassentamento de famílias removidas e ainda o **trabalho técnico-social**, que promove a participação e a **melhoria sócio-econômica** dos moradores.”*(Fonte: site da Fundação Israel Pinheiro)

Continuando o exame da estrutura da Prefeitura, percebe-se que a **Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza (SEUMA)** cuida das demais espécies de regularização, quando possui atutela as licenças às obras, das posturas, do parcelamento, do uso e ocupação do solo. Porém, aparentemente dentro do Município, esse trabalho não é relacionado como de regularização fundiária. Novamente, de acordo com a lei de competências é possível compreender que o trabalho da referida Secretaria é de gerenciamento, de fiscalização e de fomento da política urbana no Município.

O artigo 41 da Lei Complementar Nº 0176/2014 revela:

Art. 41 - A Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente tem como finalidade definir as políticas públicas, o planejamento, o ordenamento e o controle dos ambientes natural e construído no Município de Fortaleza, competindo-lhe:

*I — **elaborar, coordenar, executar e monitorar as políticas e diretrizes** relativas ao urbanismo e ao meio ambiente, bem como a sua implementação em articulação com as demais Secretarias Municipais avaliando, periodicamente, os resultados obtidos;*

*II — **elaborar, regulamentar e implementar os instrumentos da política urbana** de que trata o art. 4º, inciso III da Lei Federal n.10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade;(…) (grifo nosso)*

Interessante para a presente análise é a alínea “g” do inciso e artigo supra do Estatuto da Cidade que fala de realizar planos, programas e projetos setoriais.

Vale ressaltar também, da clara interpretação de que a SEUMA coordena e executa, regulamenta e implementa os instrumentos da política urbana, o que a aproxima do conceito legal de regularização fundiária.

Defendendo regularização como planejamento de medidas jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, identifica-se que outro órgão que cuida de planejamento na Prefeitura é o **Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR)**. Sua finalidade assemelha-se ao desenvolvimento de ideias, compilação de diferentes estratégias e articulação entre os demais órgãos de modo a fornecer-lhes embasamento.

*Art. 52 - O Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) tem como finalidade realizar e difundir estudos e pesquisas sobre Fortaleza e Região Metropolitana, **monitorar** e avaliar*

*políticas públicas, realizar a **articulação** do planejamento estratégico e participativo e **fomentar** iniciativas inovadoras, competindo-lhe:*

I — coordenar a elaboração, revisão e atualização de planos estratégicos(...)(grifo nosso)

O IPLANFOR apresenta-se de fundamental importância na elaboração dessas estratégias e na junção de informações para difundir-las internamente à Prefeitura, mas principalmente em retorno aos anseios da sociedade fortalezense. Queda-se fundamental articulador, na tentativa de minimizar os efeitos da falta de intersectorialidade, da falta de entendimento entre técnicos, e entre técnicos e população, mediante a promoção de debates e capacitações. Evitando também que setores diversos empenhem esforços em ações semelhantes, na tentativa de poupar tempo e recursos.

Saindo da dimensão do Poder Público para os responsáveis pela execução final, os **Cartórios de Registro de Imóveis da Comarca de Fortaleza**, ainda não praticaram as inovações trazidas pelos novos rumos legais da regularização fundiária. Em reunião do dia 22 de março de 2016, constatou-se o fato, quando cada um dos seis Cartórios Registrais, apresentou suas razões e dificuldades para finalização do processo e o quanto necessitavam de apoio do Município. O clima entre os registrários aparentou hesitação, apesar de todos se prontificarem a participar ativamente para o sucesso da política urbana, por entenderem seu papel fundamental no processo de legalização.

Até o momento tratou-se dos meios, serão tecidas considerações sobre o fim deste projeto, seus destinatários, seus maiores interessados, a população.

É fundamental a participação da população no processo de construção, elaboração e definição de ações que venham lhe garantir uma melhor qualidade de vida.

Para um entendimento mais preciso desta participação popular no desenvolvimento municipal, faz-se mister saber que o país passou por diversas transformações, principalmente em relação às cidades, sendo marcado pelas migrações e o êxodo rural. Formaram-se os grandes centros urbanos e com eles, a população passou a conviver com a falta de condições adequadas a uma vida digna. Aprendeu também, a manifestar sua opinião e lutar por sua necessidade e do coletivo, a ocupar os espaços decisórios.

Assim, ao se convocar a todos os segmentos para o debate, insere-se a sociedade na vida política da cidade, do estado, e do país, formando com isso a cidadania, a mesma cidadania que é condição básica, essencial e primeira para que haja democracia e os resultados sejam os de melhores qualidades de vida para todos.

Vale reforçar a importância da atuação da sociedade na formação e desenvolvimento dos municípios com base nas diretrizes gerais de gestão democrática, através dos instrumentos da política urbana, sendo esse desenvolvimento, participativo democrático.

Nesse contexto, surgem os Conselhos Municipais Paritários, que assessoram o Poder Público Municipal na discussão e formulação de propostas que irão subsidiar as políticas públicas a serem implementadas na cidade para bem da coletividade.

O COMHAP como retromencionado neste trabalho *delibera sobre a política habitacional de interesse social do Município*. Porém este apesar de formado, ainda não fora empossado, impossibilitando a assessoria e contribuição da população por meio deste instrumento legal. (Fonte: site da HABITAFOR)

Ademais, foi factível perceber em reunião realizada no dia 1º de abril de 2016, junto à lideranças da Secretaria Regional I, que a problemática se localiza em grande parte na descrençada população na finalização do processo de regularização fundiária por diversos fatores: demora, desconhecimento, terceiros se locupletando do processo e sucessivas paradas no andamento dos projetos em andamento. Na ocasião, muitos

hostilizaram, certos de que não desfrutariam do título de legalização da sua posse, ainda mais, por associarem à fins eleitoreiros pela proximidade das eleições municipais.

4) CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura de todos os dados e os momentos de discussão permitiram visualizar os grandes desafios a serem enfrentados por todos.

Identificou-se muito presente a dificuldade na comunicação e falta de conhecimento das ações e de projetos em andamento, bem como por vezes, as mudanças nas diretrizes políticas das sucessivas gestões municipais, incorram ações se sobrepondo ou algum órgão, por desconhecimento, assumam ações de competência de outra Secretaria.

Observou-se ainda que a falta de intersectorialidade reside ainda no desconhecimento dos procedimentos administrativos postos, das legislações e suas aplicações, na falta de dimensionamento real de recursos e infraestrutura, até mesmo a falta de percepção desse dimensionamento.

Cabe à Prefeitura Municipal de Fortaleza fomentar o debate na Cidade, envolvendo os Cartórios de Registro de Imóveis, os próprios servidores. Realizar capacitações e constantes atualizações, juntamente à Sociedade Civil sobre a temática de modo a manter a discussão avivada, fortalecendo a extensa participação popular.

Urge a necessidade de empossar e consolidar o COMHAP, valorizando-o como espaço fundamental de discussões e deliberações, onde será possível reunir simultaneamente os diversos setores da sociedade, oportunidade de corroborar para uma gestão verdadeiramente democrática.

Ressalte que é indispensável a incorporação e adequação do Plano Diretor de Fortaleza à Lei 11.977/09, no que trata de regularização fundiária, também agregar Minuta da Lei de Uso e Ocupação do Solo a esses preceitos legais, aproveitando que ainda corre em discussão na Câmara dos Vereadores. E como já mencionado no “item 2”, a compilação em uma lei única que incorpore, além dos artigos da Lei 11.977/09, mas todas as demais normas isoladas, inclusive estabelecendo o passo-a-passo administrativo das ações de regularização, indicando o(s) órgão(s) responsável(is),

formas de solicitação e etapas necessárias à conclusão do processo, uma espécie de Estatuto de Regularização Fundiária de Fortaleza.

Para facilitação de acesso aos dados e que estes estejam asseguradamente atualizados, sugere-se a elaboração de um sistema único de informações dos imóveis, reunindo e agregando os dados necessários à regularização fundiária, IPTU, acompanhamento dos processos de aprovação de loteamentos e demais informações referentes aos domicílios localizados no Município de Fortaleza.

Igualmente necessário, será ampliar e atualizar os dados sobre os imóveis em Fortaleza para além dos assentamentos precários, alcançando toda a cidade e identificando as irregularidades para futuro tratamento da Coordenadoria de Regularização Fundiária.

Por fim, ao adentrarmos na gestão municipal, faz-se necessário robustecer a percepção de que regularização fundiária é causa na política urbana e habitacional e não consequência, sendo seus conceitos e entendimentos alicerçados no planejamento das ações de urbanização e produção de unidades habitacionais.

Acredita-se que enquanto a regularização fundiária for entendida como instrumental da política habitacional, permanecerá atendendo somente os casos de assentamentos que não necessitem de intervenção urbanística e tampouco de reassentamento, ou seja, mero processo de legalização de posse, atendendo somente a dimensão jurídica do processo de regularização fundiária. Ademais, os procedimentos aplicados atualmente necessitam ser oficializados para segurança técnica dos processos.

Outrossim, a situação de irregularidade em Fortaleza não é composta somente por assentamentos precários, há que se considerar os casos de loteamentos irregulares e condomínios que não constam nos cadastros da Prefeitura, quiçá nos registros cartoriais. É preciso realizar ações que atualizem/completem esses cadastros, de modo que a Prefeitura conheça e possua informações de toda a Cidade.

Assim, como encerramento do presente produto e mera sugestão de fluxograma dentro da Prefeitura de Fortaleza, para fins de atender toda a extensão do conceito de regularização trazido pelo *caput* do artigo 46 da Lei 11.977/09 e pela necessidade de legalização da Cidade, indicam-se dois caminhos:

A) ASEUMA que se responsabiliza pela regularização do parcelamento na cidade, concentrando todo o planejamento e projetos de regularização fundiária, os de interesse social, os de interesse específico e os de loteamentos antigos, fiscalizando os empreendimentos e loteamentos irregulares para que se regularizem, e identificando as necessidades de cada assentamento precário, com a ampliação da equipe multidisciplinar da atual Coordenadoria de Regularização Fundiária que seria incorporada aos quadros técnicos da SEUMA.

A partir da análise da SEUMA, seriam indicadas demanda habitacional à HABITAFOR e de urbanização à Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) e ações para o desenvolvimento social melhoria das condições de vida da população pobre, demandaria a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).

No que tange a demanda conceitual, de estudo e capacitação, de análise do projeto de regularização elaborado para cada área, análise de normas elaboradas e articulação junto às demais Secretarias, a SEUMA contaria com a expertise do IPLANFOR.

B) O IPLANFOR como concentrador do planejamento da cidade e articulador dos órgãos, incorporaria e ampliaria a multidisciplinar Coordenadoria de Regularização Fundiária para planejamento e execução das ações pertinentes, demandando produção habitacional à HABITAFOR e reurbanização à SEINF e a o desenvolvimento social das famílias carentes de cada projeto à SEMAS.

Assim, encerra-se o presente produto, esperando que todos os esforços corroborem para o embasamento e pleno desenvolvimento do Plano Estratégico das Ações de Regularização Fundiária (PLAERF) nas futuras gestões municipais.

5) BIBLIOGRAFIA

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Lei do plano diretor participativo de Fortaleza – PDP-FOR. Lei 62/2009, de Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2009

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fundação de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR). Produto V – PROPOSTA FINAL DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS-For (complementada e revisada): Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2013

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fundação de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR). Produto III – RESUMO - DIAGNÓSTICO PRELIMINAR : Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2010

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Regularização Fundiária” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

HORBACH, Carlos Bastid. MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (coord). Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PÓLIS, Instituto. REGULARIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA: O QUE É E COMO IMPLEMENTAR?. São Paulo.

LAMANA PAIVA, João Pedro. Regularização Fundiária de Interesse Social. Coleção Cadernos – Vol. 5. São Paulo. 2012. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Cadernos_IRIB/5-Regularizacao_Fundiaria_de_Interesse_Social.pdf

Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Senso IBGE 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Senso IBGE 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Senso IBGE 2010.

IBGE. MAPA INTERATIVO CENSO 2010 – Aglomerados Subnormais. Disponível em:
<http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>

PINHEIRO, Fundação Israel. Regularização Fundiária Sustentável. Disponível em:
<http://israelpinheiro.org.br/projetos-e-programa/planejamento-urbano/regularizacao-fundiaria-sustentavel/>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR. Mapeamento Assentamentos Precários PLHIS – FOR. 2013;

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA. Mapeamento Loteamentos Aprovados;

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Finanças - SEFIN. Mapeamento Lotes IPTU;

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Lei do plano diretor participativo de Fortaleza – PDP-FOR. Mapeamento dasZEIS. 2009;

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Lei do plano diretor participativo de Fortaleza – PDP-FOR. Mapeamento do Microzoneamento Ambiental. 2009.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA. 2015. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/seuma/prefeito-roberto-claudio-sanciona-leis-que-regulamentam-o-plano-diretor-de-fortaleza>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza – COMHAP. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/habitafor/comhap>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/seuma>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/habitafor>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/iplanfor>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINF. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/seinf>

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Assistência Social. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/semas>