

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA EM FORTALEZA/CE

Henrique Botelho Frota*

RESUMO

O presente artigo trata da regularização fundiária no contexto da nova ordem jurídica brasileira. Aborda suas diversas concepções, quais sejam da regularização jurídica, da urbanização e da regularização urbanística, indicando uma quarta concepção multidimensional, integrando as três primeiras. Procedeu-se a uma análise da fundamentação jurídica da regularização fundiária na Constituição Brasileira de 1988 e na Lei Federal nº 10.257/2001. A seguir, é feita uma abordagem sobre a irregularidade urbana em Fortaleza/CE e o agravamento da crise na cidade. Por fim, é analisado o processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza no contexto das reivindicações pelo direito à moradia e regularização fundiária.

PALAVRAS CHAVES

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA; MORADIA; FORTALEZA/CE

ABSTRACT

The present article treats the land regularization in the context of the new legal Brazilian order. It boards his several conceptions, what they are of the legal regularization, of the urbanization and of the town planning regularization, indicating a fourth multidimensional conception, when three first ones are integrating. One proceeds to an analysis of the legal reasons of the land regularization in the Brazilian Constitution of 1988 and in the Federal Law nº 10.257/2001. Next, there is done an approach on the urbane irregularity in Fortaleza / CE and the aggravation of the crisis in the city. Finally, there is analysed the process of

* Advogado, mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), professor substituto do Departamento de Direito Público da UFC.

revision of the Master plan of Fortaleza in the context of the claims by the right to the dwelling and land regularization.

KEYWORDS

LAND REGULARIZATION; HOME; FORTALEZA/CE

INTRODUÇÃO

O fenômeno da informalidade urbana vem se manifestando com maior intensidade a partir do século XX no Brasil, já que foi nesse intervalo que ocorreu o grande crescimento das cidades brasileiras. Uma forte característica desse processo tem sido a segregação social no espaço urbano, que tem como um de seus componentes a dificuldade de acesso à moradia.

No Município de Fortaleza, o grande número de famílias vivendo em favelas, áreas de risco e outras formas de assentamentos informais demonstra a dualidade marcante na cidade. A legislação urbanística mostra-se incapaz de acompanhar o ritmo das mudanças e de oferecer resposta às reivindicações populares.

Diante dessa problemática, a regularização fundiária emerge como uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda. A seguir, serão abordadas as concepções de regularização fundiária mais difundidas, bem como os fundamentos jurídicos – constitucionais e legais – dessa política pública. Em seguida, far-se-á uma abordagem do histórico da informalidade urbana em Fortaleza e da participação das comunidades organizadas no processo de revisão do Plano Diretor.

1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO ALTERNATIVA NO TRATAMENTO DA INFORMALIDADE URBANA

1.1 Regularização fundiária: sentidos e dimensões

Em razão do termo “regularização fundiária” não ser empregado conforme um mesmo entendimento pelos pesquisadores e, principalmente, gestores públicos, faz-se necessário que haja uma definição de como ele será trabalhado nesse artigo.

Alfonsin (2006) destaca três concepções bastante comuns de regularização fundiária: a regularização jurídica, a urbanização dos assentamentos e a regularização urbanística.

No primeiro caso, há uma redução da política pública a ações de cunho jurídico que busquem a legalização da posse ou propriedade dos imóveis ocupados. Essa intervenção é, inegavelmente, de grande relevância para a efetivação do direito à moradia, tendo em vista que garante uma segurança jurídica, afastando o medo da reintegração de posse. Além disso, “trata-se de um fator desencadeante de uma série de iniciativas familiares de melhoria da casa e iniciativas comunitárias de melhoria do ambiente do assentamento” (ALFONSIN, 2006, p. 57).

Contudo, é importante fazer a crítica ao reducionismo, pois não se pode conceituar o todo com base apenas em uma de suas partes. A regularização jurídica isoladamente não é capaz de tratar a informalidade urbana, pois não se trata apenas de legalizar a relação jurídica para legitimar a posse dos moradores. A irregularidade atinge outras dimensões, tais como falta de infra-estrutura urbana, dificuldade de acesso a serviços públicos, má qualidade dos assentamentos do ponto de vista ambiental, desconformidade urbanística das edificações, dentre outras.

Essa concepção de política de regularização fundiária – assumida pelas instituições internacionais, como o Banco Mundial, e que vem sendo imposta em vários países – que supõe a legalização do mercado informal de terra e o reconhecimento de títulos de propriedade individual para os habitantes dos assentamentos informais como meio de transformar as economias urbanas, desconsidera os demais fatores que geram esta situação de ilegalidade e informalidade dos assentamentos urbanos.

Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infra-estrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário (SAULE JUNIOR, 2004, p. 346).

A segunda concepção apontada por Alfonsin (2006), a da urbanização de assentamentos, confere maior importância às intervenções físicas nos assentamentos com o objetivo de promover uma melhor ordenação do solo e a melhoria das condições de habitabilidade. De fato, há uma demanda latente por obras públicas capazes de promover melhores condições de vida para as famílias ocupantes de assentamentos irregulares. Projetos de saneamento ambiental, construção ou reforma de habitações, instalação de equipamentos urbanos, tais como creches e postos de saúde, e ampliação das áreas públicas são necessários e muito bem vindos.

É preciso, contudo, evitar novamente o reducionismo já que a urbanização não é a única e completa forma de tratamento da irregularidade urbana. Em muitos casos, os investimentos públicos acarretam a valorização dos imóveis, podendo provocar uma expulsão dos moradores através de ações de reintegração de posse ou despejos forçados.

Por fim, a regularização urbanística visa a adequar a legislação de uso e ocupação do solo com a finalidade de inserir os assentamentos informais no campo da legalidade urbana. Nesse aspecto, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) têm sido utilizadas para estabelecer uma regulação com parâmetros específicos de ocupação para cada uma das comunidades. Também, esse zoneamento especial confere uma maior segurança contra a especulação imobiliária, já que determina o uso residencial como preponderante, podendo limitar, inclusive, a unificação de lotes.

As três concepções, em verdade, evidenciam dimensões de um processo que se revela pluridimensional (ALFONSIN, 2006, p. 60). Para a autora:

regularização fundiária é o processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 1997, p. 24)

2.2 Fundamentos jurídicos da regularização fundiária

A promulgação da Constituição Federal de 1988, inegavelmente, representou um avanço em termos de posituação e proteção dos direitos humanos fundamentais. Tal resultado, porém, não ocorreu por acaso, estando diretamente relacionado à abertura democrática que se operava no contexto histórico em que a atual Carta Magna foi produzida. Influenciada pelo desejo nacional de participação popular, a Assembléia Nacional Constituinte (1986 – 1988), através do artigo 24 de seu Regimento Interno, possibilitou o envio de propostas de emendas populares ao Projeto de Constituição, desde que subscritas por mais de trinta mil eleitores e apoiadas por, no mínimo, três entidades civis.

Com a participação de mais de 12 milhões de eleitores, foram apresentadas 122 propostas de emendas populares sobre temas como participação popular, direito dos trabalhadores, reforma urbana, reforma agrária, direito das populações indígenas, direito das crianças, educação, saúde e direito das populações negras (MELO, 2001; SAULE JÚNIOR, 2002).

A participação social foi intensa, o que resultou nos diversos avanços trazidos pela Constituição Federal promulgada em 1988. No tocante à Política Urbana, pela primeira vez em uma Carta Constitucional brasileira tratou da questão em capítulo específico, graças à mobilização do Movimento pela Reforma Urbana, que reuniu mais de 130 mil assinaturas (SOUZA, 2003). Embora a emenda popular tenha sofrido alterações durante os debates da Assembléia Constituinte¹, os artigos 182 e 183, que compõem o Capítulo da Política Urbana, representam um avanço sem precedentes históricos.

A conformação do direito urbanístico e da disciplina da propriedade à função social marcam uma ruptura com a concepção absolutista do direito da propriedade ainda arraigada em muitos diplomas legais e, principalmente, na estrutura sócio-cultural brasileira. A previsão de instrumentos de indução e até mesmo sanção para aqueles que não dão cumprimento à função social de seus imóveis urbanos, tais como o parcelamento, a

¹ A emenda popular da reforma urbana previa a possibilidade de usucapião de imóveis públicos e estabelecia a área de 300 m² para o usucapião especial urbano, dentre outros pontos não acolhidos pela Constituinte.

edificação e a utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sanção, demonstram o caráter impositivo da nova ordem constitucional no que tange à efetivação da Política Urbana.

A regularização fundiária ganhou destaque constitucional com a previsão do usucapião especial de imóvel urbano, no artigo 183. A finalidade da nova modalidade do antigo instituto é facilitar a aquisição da propriedade para as famílias de baixa renda que utilizam os imóveis ocupados para fins de moradia. Os requisitos da boa-fé e do justo título não são exigíveis nesse caso. A prescrição aquisitiva, por sua vez, é de cinco anos, um prazo inferior ao exigido pelas modalidades ordinária e extraordinária do usucapião. Por outro lado, a Constituição estabelece requisitos inéditos, como a área máxima do imóvel em 250 m², a impossibilidade de aquisição de propriedade por meio do usucapião urbano por mais de uma vez e a não existência de outro imóvel urbano ou rural em nome do adquirente. Tais exigências revelam uma preocupação com a exploração desse instrumento jurídico para fins de especulação imobiliária, o que poderia conduzir a um verdadeiro mercado paralelo de imóveis urbanos.

Ainda em sede constitucional, pode-se encontrar fundamento para a regularização fundiária quando o artigo 3º da Carta Magna estabelece como objetivos fundamentais do Brasil: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Também, não se pode negligenciar o direito social à moradia consagrado pelo artigo 6º da Constituição de 1988, tampouco o princípio da isonomia constante em diversas passagens de seu texto, a exemplo do *caput* do artigo 5º.

Partindo para uma análise da legislação infra-constitucional, é de se destacar a Lei Federal nº 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, visto que é uma das mais importantes produções legislativas no que tange à disciplina da Política Urbana. A referida lei é fruto da competência da União Federal para produzir normas gerais de direito urbanístico, conforme determinação do artigo 24 da CF/88.

Dentre as diversas diretrizes gerais da Política Urbana, o artigo 2º do Estatuto da Cidade consagra a regularização fundiária, conforme passagem que se segue:

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Com a finalidade de viabilizar seu programa, o Estatuto da Cidade traz uma série de instrumentos jurídicos que devem ser utilizados pelo Poder Público Municipal ou pela sociedade civil a fim de tornar a regularização fundiária uma realidade. Tanto instrumentos de legalização da posse como o usucapião e a concessão de uso especial para fins de moradia, vetada e posteriormente disciplinada pela Medida Provisória 2.220/2001, quanto mecanismos de regularização urbanística como é o caso das zonas especiais de interesse social (ZEIS), compõem esse quadro de possibilidades em torno da integração dos assentamentos irregulares à cidade formal. Não convém, no presente trabalho, examinar cada um desses institutos de forma pormenorizada. No exame das reivindicações sociais no Município de Fortaleza, entretanto, haverá um enfoque maior em relação à ZEIS tendo em vista sua difusão em massa.

No âmbito da gestão do patrimônio da União, a recente Lei Federal nº 11.481/2007 autoriza o Poder Executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda. A norma segue a tendência constitucional, consagrando a função social da propriedade pública.

Para Fernandes (2006), a nova ordem jurídico-urbanística brasileira estabelece como crucial o papel dos municípios, já que são eles os principais responsáveis pela Política Urbana.

Nesse contexto, é de crucial importância que os municípios promovam uma ampla reforma de suas ordens jurídicas, de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas condizentes com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da

cidade. Nesse contexto, é fundamental que os municípios confrontem a questão da informalidade urbana não como a exceção à regra, mas como uma questão estrutural e estruturante dos processos de crescimento urbano, requerendo, ao invés de políticas marginais e isoladas, um conjunto de políticas e programas integrados e compreensivos (FERNANDES, 2006, p. 25).

A seguir, será dado enfoque à realidade do Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, bem como às modificações operadas nos últimos anos no contexto social de lutas pela efetivação do direito à moradia adequada e no âmbito jurídico com a revisão do Plano Diretor.

2 FORTALEZA EM QUESTÃO: UMA CIDADE CINDIDA PELA IRREGULARIDADE

Com uma população estimada em 2.417.920 (dois milhões, quatrocentos e dezessete mil, novecentos e vinte) habitantes, o Município de Fortaleza ocupa hoje a quarta posição entre as metrópoles brasileiras, ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador².

Tal realidade decorre de um processo intenso de urbanização pelo qual vem passando o Estado do Ceará há algumas décadas, com impactos mais significativos sobre a capital. Bernal (2004) e Gondim (2007) apontam que os períodos de seca foram fatores de grande motivação dos fluxos migratórios para Fortaleza³. Durante esses períodos, o governo de estado adotou uma política de frentes de trabalho para construir obras públicas na cidade, especialmente até 1958, quando houve uma maior descentralização das obras para outros municípios.

A concentração de um grande número de pessoas sem recursos e sem condições adequadas de higiene e saneamento acarretava epidemias e toda sorte de problemas sociais, levando o governo a impor restrições à circulação dos “flagelados” [...]. É provável que o confinamento espacial, espontâneo ou

² Dados disponíveis em <www.ibge.gov.br/cidadesat/>. Acesso em: 11/09/2007.

³ As maiores secas registradas no Ceará foram as de 1877-79, 1888, 1900, 1915, 1932, 1952, 1958, 1980-84 e 1992-93.

forçado, esteja associado à formação das primeiras favelas de Fortaleza, no início da década de 1930: Pirambu, Cercado do Zé Padre, Mucuripe e Lagamar (GONDIM, 2007, p. 103)

Embora as secas sejam registradas desde o século XIX, o crescimento demográfico de Fortaleza só ocorre de forma mais expressiva a partir da década de 1930, em razão do decréscimo das taxas de mortalidade e da diminuição do fluxo migratório para a região norte do Brasil, dentre outros fatores. Essa realidade é evidenciada pelos números. Em 1920, a população de Fortaleza era em torno de 78 mil habitantes. Quarenta anos depois, em 1960, a capital atingiria mais de meio milhão de habitantes (GONDIM, 2007), um crescimento superior a 540%. Passados mais quarenta anos, o Censo Demográfico do IBGE no ano de 2000 identificou uma população de 2.138.234 habitantes, o que correspondia a 28,82% da população do Ceará à época (IBGE, 2000).

O aumento da população, associado à incapacidade do poder público em responder às demandas por moradia, saneamento e equipamentos urbanos e também à estrutura sócio-jurídica que, na maioria das vezes, condiciona a utilização da terra à aquisição da propriedade ou de um outro direito real através do sistema de compra e venda, fez com que Fortaleza chegasse ao século XXI com graves problemas de exclusão.

Para Silva (1992), o contingente composto por segmentos sociais de baixa renda ou sem renda alguma fica impossibilitado de ter acesso à habitação em forma de mercadoria em razão do valor praticado pelo setor formal. “Assim, este contingente que constitui parte do Exército Industrial de Reserva (EIR), soluciona a seu modo esse problema, optando, ou melhor dizendo, acatando para si a única via possível de sobreviver abrigado” (SILVA, 1992, p. 104). Tal análise é compartilhada por Brandão (2001, p. 79):

Os indicadores apontam, cada vez mais para a impossibilidade de participar do mercado formal de moradias em face dos baixos salários e da instabilidade no emprego. Esse quadro tem levado os setores populares a resolverem, predominantemente, sua necessidade de moradia através da autoconstrução, assumindo para si o ônus da reprodução da sua força de trabalho. Os baixos salários restringem o mercado de locação ou compra de moradias populares e os trabalhadores buscam o auto-emprego em moldes não capitalistas, na maioria das vezes associado à ocupação de terrenos públicos ou particulares.

Em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2006) com base nos dados do Censo Demográfico 2000, o Município de Fortaleza apresenta um déficit habitacional básico de 77.615 unidades, correspondendo a 63,10% do déficit da Região Metropolitana⁴. Esse valor não é inequívoco, havendo quem registre uma realidade ainda mais grave. Bernal (2004), por exemplo, aponta um déficit de 160.000 unidades habitacionais. O déficit habitacional básico é composto pela soma dos domicílios rústicos, dos domicílios improvisados e da coabitação familiar.

Domicílios rústicos não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças e devem, portanto, ser repostos [...].

[...] O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares.

O componente coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem em um mesmo domicílio com outra família, denominada principal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 9-8).

Importante ressaltar que a maior parcela da coabitação familiar e dos domicílios improvisados está concentrada na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Nesse intervalo, encontra-se 80,28% do déficit, enquanto que na faixa de 3 a 5 salários mínimos a coabitação e os domicílios improvisados correspondem a 9,78%. Considerando níveis de renda ainda mais elevados, a demanda diminui, sendo correspondente a 6,58% e 3,37% para as faixas de 5 a 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos, respectivamente. Em todos os municípios da região metropolitana essa concentração do

⁴ A Região Metropolitana de Fortaleza é composta atualmente por 13 municípios: Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante.

déficit é verificada, chegando a ser de 95,63% na faixa de menor renda no Município de Chorozinho.

Os dados confirmam a realidade empiricamente constatada pela população de baixa renda. De fato, a demanda por moradia é um dos componentes da segregação social na cidade. Os impactos da ausência de infra-estrutura, equipamentos urbanos, unidades habitacionais e demais direitos fundamentais associadas à moradia recaem com maior intensidade sobre a parcela mais pobre da população, mormente aquela situada na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

A distribuição do déficit conforme apresentada é resultado de uma combinação de fatores que torna bastante difícil a inserção da população mais pobre no mercado imobiliário formal. Questões como desemprego e subemprego, custo do transporte, valor de troca da terra urbana, especulação imobiliária e ônus da construção civil estão associados diretamente à problemática na medida em que condicionam as possibilidades de uso dos imóveis urbanos.

Para Brandão (2001, p. 80), essa radiografia da precariedade de condições “situa a habitação no leito por onde se desenvolvem as experiências de organização e luta nos bairros”. Aponta a autora que a exclusão no que tange ao acesso à moradia leva à formação espontânea de favelas, mas também conduz a um patamar de organização mais qualificada do movimento popular, o que pode ocasionar ocupações planejadas de terra.

Uma outra forma de ocupação, que não a espontânea, é a ocupação planejada. Compreendemos aqui a ocupação planejada como uma das formas mais avançadas de luta pela moradia que veio a emergir com muita expressão, não só em Fortaleza, a partir de meados dos anos 80.

A terra é estrategicamente tomada, de preferência à noite; os lotes são demarcados e imediatamente ocupados com barracos improvisados com madeira, plástico, papelão, tecidos etc., onde as famílias se instalam com alguns pertences. Nesse caso, a ação é planejada pelas lideranças com antecedência. O mais importante nas ações de ocupações planejadas é o seu impacto, e ele depende diretamente da capacidade de organização dos seus autores (BRANDÃO, 2001, p. 161).

Desde a década de 1980, o número de ocupações irregulares, sejam espontâneas ou planejadas, vem aumentando consideravelmente em Fortaleza, como evidencia Bernal (2004, p. 159):

Em 1985, no município de Fortaleza, existiam 234 favelas com 64.035 domicílios, 70.450 famílias e 352.250 pessoas residentes. Em 1991, os números passaram para 313 favelas com 98.258 domicílios, 108.145 famílias e 540.720 habitantes. Em 2002, o número de favelas já ultrapassa 614, mais 82 áreas de risco, com mais de 700 mil pessoas vivendo em situação de exclusão [...].

As favelas, porém, não são as únicas formas de expressão da irregularidade urbana no Brasil. Saule Júnior (2004, p. 340) aponta diversas outras situações decorrentes da exclusão sócio-jurídica a que está submetida grande parte da população brasileira. Para o autor, ao lado das favelas estão: a) as ocupações de prédios vazios em regiões centrais das cidades; b) ocupações coletivas ou individuais de espaços vazios sob pontes e viadutos; c) loteamentos irregulares e clandestinos; d) conjuntos habitacionais irregulares implantados pelo próprio Poder Público, por associações comunitárias ou empreendedores privados; e) cortiços instalados em imóveis precariamente adaptados para serem alugados a famílias de baixa renda. Em Fortaleza, essa constatação tem bastante fundamento, tendo em vista que o Município iniciou, no ano de 2006, um projeto para regularizar a situação de vinte e oito conjuntos habitacionais construídos, nos últimos vinte anos, pela própria administração pública com inúmeras irregularidades.

3 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR E A LUTA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM FORTALEZA

No ano de 2006, a administração municipal de Fortaleza iniciou a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, tendo em vista que o plano vigente data de 1992. O processo já começou polêmico, uma vez quatro anos antes a gestão anterior havia contratado uma consultoria para realizar os trabalhos de revisão. Contudo, os movimentos populares alegaram a inexistência de participação popular, o que vai de encontro ao disposto no artigo 40, § 4º, do Estatuto da Cidade. Outras acusações pesaram sobre o projeto, como a não incorporação de instrumentos da Política Urbana, inexistência de um

tratamento para as áreas verdes e desvios de verbas por parte da consultoria contratada. Diante das acusações, o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública contra o Município e a referida equipe de consultores.

Ao assumir, em 2005, a atual prefeita decidiu deflagrar um novo processo de revisão na tentativa de contemplar as reivindicações populares, o que veio a se chamar Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Após um longo período de audiências e congressos, a minuta de lei encontra-se na iminência de ser encaminhada à Câmara Municipal.

Dentre as principais bandeiras dos movimentos sociais e populares está a política habitacional e de regularização fundiária. Nesse sentido, houve uma forte demanda para que fossem demarcadas ZEIS em todo o território municipal, em especial, nas áreas mais bem servidas de infra-estrutura urbana em razão da pressão sofrida pelos assentamentos irregulares para que deixem o espaço livre para futuros empreendimentos imobiliários. A minuta, em razão de tamanha reivindicação, conta com mais de cem zonas especiais de interesse social.

Há, no que se pode inferir, um aprendizado e uma apropriação por parte dos movimentos sociais e populares dos instrumentos de regularização fundiária. Essa pedagogia vem sendo a mola mestra de um processo de mudanças no cenário político local. A utilização de mecanismos jurídicos aliados à participação popular tem certamente qualificado as intervenções das comunidades organizadas, o que acarreta em uma maior possibilidade de disputa das políticas públicas.

Contudo, é preciso olhar com cautela a enorme quantidade de solicitações de ZEIS nas mais diferentes áreas da cidade. Ao que parece, há uma expectativa de que esse zoneamento especial traga grandes soluções para a vida dos moradores de assentamentos informais. Por outro lado, ainda se verifica uma incompreensão do instrumento, já que ele foi demandado inclusive para áreas que apresentam vulnerabilidades ambientais.

No outro lado do processo, verifica-se que muitos planejadores urbanos recusam-se a participar dos debates públicos alegando que não cabe à população tomar decisões acerca da política urbana. Com uma postura tecnicista e excludente, tais profissionais afastam-se daquilo que o Estatuto da Cidade tem, talvez, de mais

fundamental, a participação popular na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. No caso da regularização fundiária, essa participação é essencial para que haja bons resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária desponta na nova ordem jurídico-urbanística brasileira como uma grande alternativa de política corretiva voltada para os assentamentos urbanos irregulares. Sua concepção pluridimensional é capaz de dar respostas às várias repercussões da informalidade na vida das famílias submetidas a essa situação.

Em Fortaleza, durante o processo de revisão do Plano Diretor, o que se verificou foi um amadurecimento dos movimentos sociais e populares com a apropriação do Estatuto da Cidade como aliado jurídico na luta pela moradia adequada. O Município é marcado por um forte viés segregacionista, com o surgimento acelerado de favelas e outras formas de ocupação irregular do solo urbano. Diante de tamanha disparidade, as comunidades de baixa renda têm percebido que a organização comunitária é capaz de fazer com que suas demandas sejam ouvidas pelo Poder Público.

Contudo, a dificuldade de integração entre planejadores urbanos, juristas e movimentos populares tem conduzido a disparidades entre as reivindicações e o potencial das políticas de regularização fundiária. É preciso um maior diálogo, sendo crucial a superação dos preconceitos. A disciplina constitucional e do Estatuto da Cidade exigem uma postura democrática de todos aqueles que trabalham no planejamento e execução de políticas públicas nas cidades. Esse é um desafio que precisa ser vencido para que a reforma urbana seja de fato efetivada.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas, FASE, IPPUR, 1997.

_____. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 53-74.

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente:** a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC, Banco do Nordeste S.A., 2004.

BRANDÃO, Fátima Regina Lopes. **A elaboração do saber nas lutas pela moradia:** um estudo sobre ocupações de terreno em Fortaleza. Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Educação da UFC. Fortaleza: 2001.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 31/08/2007.

_____. **Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: 31/08/2007.

_____. **Lei Federal nº 11.481/2007.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: 31/08/2007.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais:** o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 17-28.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna:** cultura, patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2007.

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

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram:** uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.