



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

THIAGO ALVES HENRIQUE DA COSTA

A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL EM IMÓVEIS PÚBLICOS
URBANOS DA UNIÃO FEDERAL SOB A ÓTICA DO INTERESSE
SOCIAL DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/2001 NO BAIRRO DO
PIRAMBU NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA – CEARÁ

2017

THIAGO ALVES HENRIQUE DA COSTA

A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL EM IMÓVEIS PÚBLICOS URBANOS DA
UNIÃO FEDERAL SOB A ÓTICA DO INTERESSE SOCIAL DA MEDIDA
PROVISÓRIA Nº 2.220/2001 NO BAIRRO DO PIRAMBU NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra.

FORTALEZA – CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Alves Henrique da Costa, Thiago Alves Henrique da Costa.

A política pública habitacional em imóveis públicos urbanos da união federal sob a ótica do interesse social da medida provisória nº 2.220/2001 no bairro do pirambu no município de fortaleza no estado do ceará [recurso eletrônico] / Thiago Alves Henrique da Costa Alves Henrique da Costa. - 2017.
1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 106 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: planejamento e políticas públicas.
Orientação: Prof.^a Ph.D. Roselane Gomes Bezerra.

1. Habitação popular. 2. Imóvel. 3. Patrimônio público. 4. Regularização fundiária.
I. Título.

THIAGO ALVES HENRIQUE DA COSTA

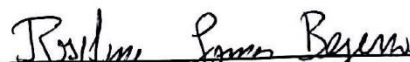
A POLITICA PUBLICA HABITACIONAL EM IMÓVEIS PUBLICOS URBANOS DA
UNIÃO FEDERAL LOCALIZADOS NO BAIRRO DO PIRAMBU, NO MUNICIPIO
DE FORTALEZA NO ESTADO DO CEARÁ, SOB A ÓTICA DO INTERESSE
SOCIAL DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/2001

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Planejamento e Políticas Públicas
do Centro de Estudos Sociais Aplicados da
Universidade Estadual do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Planejamento e Políticas Públicas.

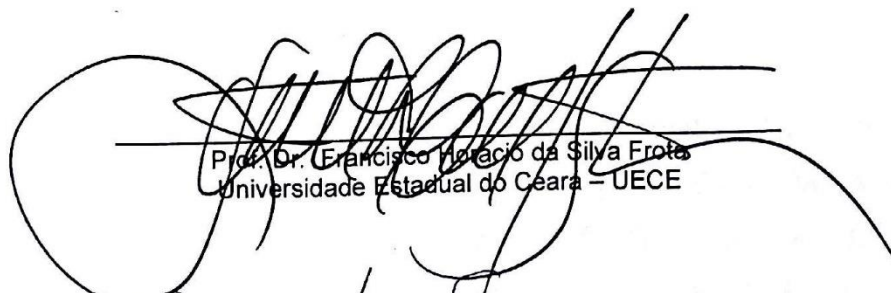
Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas.

Aprovada em: 16/01/2017

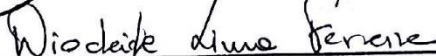
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a. Dr.^a. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.^a. Dr.^a. Diocleide Lima Ferreira
Universidade Estadual do Ceará - UECE

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a Roselane pela sua paciência, cuidados, pelo apoio que me foi dado como aluno e como ser humano e consideração em aceitar o desafio de ser minha orientadora. A ela, minha eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, ao Professor Doutor Francisco Horácio da Silva Frota, pela valiosa amizade e contribuição em minha vida acadêmica sob o aspecto ampliativo do conhecimento por meio da política pública, à minha orientadora, Professora Doutora Roselane Gomes Bezerra por sua dedicação, carinho e paciência e à Professora Doutora Diocleide Lima Ferreira pela disponibilidade e elevação de minha autoestima acadêmica.

A minha amada, Anabela Lima de Deus pelo apoio e carinho que sempre tem em meus projetos profissionais e pessoais.

Aos meus pais Francisco Henrique da Costa e Elizabeth Alves Henrique que juntamente com meu irmão Hugo Alves Henrique da Costa fazem desse pequeno núcleo familiar minha fonte de força e coragem para a realização dos meus sonhos.

Agradeço ao meu amigo Luís Laércio Fernandes Melo pelo apoio valoroso.

Ao apoio dos servidores públicos da Secretaria do Patrimônio da União no Estado do Ceará (SPU). Por fim agradeço a população do Pirambu, povo de luta e de valor.

RESUMO

A problemática urbana sob a ótica da regularização fundiária aparenta ser aquém de uma questão meramente sociológica, mas sim de compreensão minuciosa de diversos grupos existentes nos centros urbanos. O objeto de estudo desta pesquisa foi investigar a regularização fundiária em imóveis públicos da União localizados no bairro Pirambu, na costa Oeste de Fortaleza. Dessa forma, o estudo analisa como os personagens participam da consolidação da garantia do direito à moradia no bairro através da regularização fundiária em imóveis públicos urbanos voltados à moradia por meio da medida provisória nº 2.220/2001. A pesquisa examina ainda, como os imóveis públicos da União Federal premidos de uma predisposição habitacional ocupam o espaço urbano de Fortaleza, com especial atenção para o problema de moradia das pessoas de baixa renda que ocupam o bairro Pirambu, analisando para isso, todo o aspecto histórico e sociológico do bairro juntamente com o equilíbrio sustentável aplicado às terras públicas, configurado pela necessidade de titulação dos ocupantes e da busca de estabilização da situação jurídica dos moradores diante do próprio poder público e de terceiros. Nesse contexto, busca-se examinar genericamente toda a matriz principiológica da regularização fundiária urbano até chegar à concessão de uso de imóvel público urbano para fins habitacionais identificado no Pirambu como principal política pública de habitação da população. Para compreender a aplicação da regularização fundiária urbana no Bairro do Pirambu e entender a concessão especial de imóvel público para fins habitacionais como política pública foi necessário analisar todo o contexto histórico da origem e do desenvolvimento do referido bairro adequando a lei ao espaço e não no sentido contrário. Já com relação a execução da regularização fundiária por parte do poder estatal a presente tese apresenta elementos que podem contribuir para uma qualidade melhor nos resultados de tais ações governamentais. Por fim a pesquisa aponta através de uma análise crítica de toda a conjuntura, elementos positivos e negativos acerca do tema Acrescentar resultados, discussão e conclusão.

Palavras-chave: Habitação popular. Imóvel. Patrimônio público. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The urban problematic from the point of view of land regularization seems to be a matter of purely sociological question, but of a detailed understanding of various groups existing in urban centers. The object of this research was to investigate the land regularization in public buildings of the Union located in the Pirambu neighborhood, on the west coast of Fortaleza. In this way, the study analyzes how the characters participate in the consolidation of the guarantee of the right to housing in the neighborhood through land regularization in urban public housing properties through provisional measure 2,220 / 2001. The research also examines how the public buildings of the Federal Government, which are depressed by a housing predisposition, occupy the urban space of Fortaleza, with special attention to the housing problem of low income people occupying the Pirambu neighborhood, analyzing for this, the whole aspect Historical and sociological characteristics of the neighborhood together with the sustainable balance applied to public lands, configured by the need for titling of the occupants and the search for stabilization of the legal situation of the residents before the public and third parties themselves. In this context, it is sought to examine generically the entire principiológica matrix of urban land regularization until it reaches the concession of use of urban public property for housing purposes identified in the Pirambu as the main public housing policy of the population. In order to understand the application of urban land regularization in the Pirambu District and to understand the special concession of public property for housing purposes as a public policy, it was necessary to analyze the entire historical context of the origin and development of the said neighborhood, adapting the law to space and not in the sense With respect to the execution of land regularization by the state power, this thesis presents elements that can contribute to a better quality in the results of such governmental actions. Finally, the research indicates through a critical analysis of the whole conjuncture, elements Positive and negative about the topic Add results, discussion, and conclusion.

Key-words: Popular housing. Immobile. Public patrimony. Land regularization.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
HABITAFOR	Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
UDN	União Democrática Nacional
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	PROPOSIÇÕES METODOLÓGICAS	17
1.2	AS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	19
2	ASPECTOS GERAIS SOBRE DIRIETO À MORADIA E A PROPRIEDADE DA TERRA.....	21
2.1	A POLÍTICA PÚBLICA URBANA NO BRASIL.....	28
3	A SOCIEDADE E O PROBLEMA HABITACIONAL.....	34
3.1	OS BENS PÚBLICOS E SUA DESTINAÇÃO SOCIAL PARA HABITAÇÃO.....	41
4	A POLÍTICA HABITACIONAL URBANA.....	47
5	O ESPAÇO URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	55
6	O ESPAÇO URBANO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	61
6.1	ASPECTOS GERAIS SOBRE O BAIRRO DO PIRAMBU.....	63
7	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO PIRAMBU.....	79
7.1	A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL DE MORADIA EM IMÓVEIS PÚBLICOS FEDERAIS.....	80
8	A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO PIRAMBU.....	87
8.1	A ATIVIDADE COMERCIAL DO BAIRRO E A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.....	93
8.2	CASO PRÁTICO DE APLICAÇÃO DA CONCESSÃO DE MORADIA DE IMÓVEL PÚBLICO FEDERAL NO PIRAMBU	95
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
	REFERÊNCIAS	107
	ANEXOS.....	114
	ANEXO A – DECRETO LEI Nº 1.058, DE 25 DE MAIO DE 1962.....	115
	ANEXO B - DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA O TÍTULO DE CONCESSÃO DE MORADIA EM IMÓVEL PÚBLICO.....	117

ANEXO C - PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE "CUEM".....	118
ANEXO D – MAPA DE FORTALEZA COM DESTAQUE PARA O BAIRRO DO PIRAMBU	120
ANEXO E – FOTO DO PADRE HÉLIO.....	121
ANEXO F – DECLARAÇÃO DE BEM ÚNICO DO SR. JOSÉ MARIA TABOSA.....	122
ANEXO G – DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE OPOSIÇÃO DO SR. JOSÉ MARIA TABOSA.....	123
ANEXO H – DECLARAÇÃO DO SR. FRANCISCO ALCÂNTARA DE LIMA	124
ANEXO I – DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA.....	125

1 INTRODUÇÃO

A problemática urbana sob a ótica da regularização fundiária aparenta ser aquém de uma questão meramente sociológica, mas sim de compreensão minuciosa de diversos grupos existentes nos centros urbanos. Vejamos como preconiza LEVY (2013, p. 23):

É certo que a Sociologia, ciência social cuja gênese remonta ao período compreendido entre os séculos XVIII e XIX, tem como preocupação central a reflexão em torno dos processos de integração social, através, entre outros, de investigações calcadas em pesquisas empíricas. Dentro dessa esfera de análise, há espaço para um ramo específico dedicado aos estudos das questões urbanas, dentro do que se convencionou chamar Sociologia Urbana, no qual o foco está exatamente nos processos de integração e interação no contexto do espaço urbano.

Dessa forma, percebe-se que a problemática da urbanização das grandes cidades deve ser avaliada não apenas sob o aspecto jurídico, mas também antropológicos e sociológicos, com o intuito de compreender o uso irregular da terra e a regularização fundiária urbana importando para tanto em diagnósticos da problemática sob o aspecto interdisciplinar.

Sendo assim, pode-se dizer que os grandes centros urbanos, sejam eles cidades ou bairros, na compreensão da problemática urbana e do déficit habitacional, necessitam que o conceito de cidade esteja além do plano jurídico, como ente previsto no plano constitucional de 1988 conceituado como ambiente catalisador das diversas manifestações sociais cabendo à necessidade de se entender o espaço urbano a partir de uma análise daqueles que o compõem.

No contexto da formação dos grandes centros urbanos no Brasil, são notórias as subhabitações em cidades oriundas da omissão do poder público no que se refere à garantia do direito à moradia.

Para isso, é necessário entender o processo de urbanização do país. Nas grandes metrópoles, como a cidade de Fortaleza, assim como tantas metrópoles brasileiras utilizou-se da industrialização e das multifacetadas que o poder político apresentou no decorrer do processo de sua formação. Nalini (2013, p. 18) relata que:

Tal situação é bem definida por Henri Lefebvre, importante pensador marxista, apoiado numa análise econômica acerca da cidade, já afirmava, no final dos anos 60, que a industrialização é o ponto de partida para a reflexão moderna das cidades. Para ele, a cidade é fortemente influenciada pela indústria, já que, assim como ela, concentra meios de produção, capital, matéria prima e mão de obra, sendo também portadora do “exercito de reserva do proletariado”, responsável pelo desenvolvimento do conceito de mais valia de Karl Max.

Dessa forma, toda formação social e estrutural urbana das metrópoles apresentam-se em uma topografia dividida em áreas físicas e sociais configuradas como aquelas onde se encontram o proletariado de baixa renda, ocupando regiões afastadas sem infraestrutura mínima, e as áreas que concentram os melhores equipamentos públicos. Um dos fatores de identificação dessa divisão urbana é a vulnerabilidade econômica e civil, fatores estes determinantes para identificar as pessoas e regiões citadinas que apresentam problemas sociais e de regularização fundiária. Vejamos como o eminente LEVY (2013, p. 22) conceitua vulnerabilidade econômica:

Por vulnerabilidade socioeconômica pode se entender que se trata da situação ausência de proteção em relação a grande parcela dos componentes populacionais das grandes metrópoles. Vale dizer, é a falta de garantias no contexto dos direitos sociais, em especial o trabalho, saúde, educação, que insuficientes, se entrelaçam com os problemas derivados da questão da qualidade habitacional, como ausência de transporte público, responsável por atenuar desgaste típico da vida na cidade.

Tal entendimento é crucial para entender que em qualquer metrópole os motivos pelos quais se apresenta a regularização fundiária urbana, resultando muitas vezes em uma situação que acaba por enclausurar os moradores destas áreas, tendo em vista que tais áreas de interesse social são providas de regularização fundiária e infraestrutura, acaba por gerar o processo de especulação imobiliária na área resultando na retirada daqueles que se encontram abaixo da linha da pobreza.

Sendo assim, a política pública de regularização fundiária deve ser entendida desde a origem do problema a nível nacional transcorrendo para o centro urbano e a comunidade em se que deve ser analisada sobre pautada na pesquisa sociológica da população em suas origens, costumes, cultura e de como esta

comunidade se desenvolveu no local, entendendo-a como um organismo único atrelado ao espaço em que vive somando-se a isso a aplicação de institutos de regularização fundiária que preservem a população local onde se encontram como a concessão de uso de imóvel público para fins habitacionais e não apenas em ações governamentais externalizadas através da construção de avassaladores conjuntos habitacionais.

Sendo assim, a referida dissertação procura demonstrar que a regularização fundiária deve ser entendida sob a ótica da sociologia, pelo fato desta ciência promover a análise das contradições sociais evitando que a problemática seja tratada somente pelo enfoque normativo, muitas vezes oriundo das relações privadas impedindo assim que o próprio direito desclassifique o direito social à moradia para uma norma programática.

Partindo da explanação acima, procura-se nesta dissertação promover um apanhado acerca do tema em nível do município de Fortaleza canalizando posteriormente o estudo para o grande Pirambu. Conforme preconiza (LAERTE, 2015, p.13):

A cidade de Fortaleza, como qualquer metrópole do Brasil, apresenta desafios relacionados à ocupação do espaço urbano que demandam investigação sobre as origens e os desdobramentos de conflitos pela posse e propriedade imobiliária, especificamente, aqueles decorrentes de projetos de reurbanização, revitalização, reordenamento, urbanos em que estejam previstas remoções de residentes.

Desta feita, esta dissertação analisa especificamente a regularização fundiária para fins habitacionais de ocupantes de imóveis públicos da União Federal no Grande Pirambu, localizado na costa Oeste de Fortaleza. Foi necessário destacar todo o arcabouço histórico do local que demonstra a complexidade do bairro e dos moradores, sob o aspecto ideológico de luta pela terra no Pirambu, voltado exclusivamente para a garantia da moradia para assim analisar os atores sociais e públicos envolvidos em torno da questão habitacional do lugar até culminar com a política pública de moradia que se coaduna melhor com a sistemática do bairro no caso a concessão de uso de imóvel público elencada na medida provisória nº 2.220/2001.

A partir da política pública de moradia ora analisada e configurada pela concessão de uso de imóvel público federal para fins habitacionais e implantadas no Pirambu, instala-se obrigatoriamente a necessidade de estudar o contexto histórico e

social deste lugar que culminou em muitos conflitos entre a comunidade e o poder público pela terra, demonstrando que o solo no Pirambu possui algo muito maior do que apenas a moradia.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013), Fortaleza, capital do Estado do Ceará, possui uma população de 2.551.806 habitantes, sendo uma das cidades com maior densidade demográfica do país, acentuando negativamente a mobilidade urbana e o déficit habitacional, principalmente das camadas mais pobres da população.

Segundo Larte (2015) citando dados da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza em na Capital do Estado do Ceará é perceptível à avassaladora especulação imobiliária sobre o parcelamento da terra. A MetrÓpole conta com aproximadamente 620 favelas e 91 áreas de risco, onde grande parte desses aglomerados de subnormalidades encontra-se em áreas de preservação permanente ou de proteção ambiental como dunas, encostas, margens de rios e córregos, muitas vezes fixados pela especulação imobiliária, e que afastam cada vez mais a população das áreas utilizadas para grandes empreendimentos imobiliários, mas que por sua vez transformou tal situação em um verdadeiro fenômeno urbano de peregrinação dessas populações que ocupam áreas estratégicas para a indústria da construção civil residencial e que sempre são afastadas das áreas compostas por dunas, praias e extensa fauna e flora, que são objeto de especulação imobiliária.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), existem na capital cearense 711.470 domicílios, dentre os quais 109.122 são categorizadas subnormais, abrigando população de 396.370 pessoas.

Ainda segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), o Pirambu é o 7º maior aglomerado subnormal urbano do País, possuindo 11.522 domicílios. Outros aspectos ainda são considerados no censo como, a quantidade de unidades habitacionais carentes de serviços públicos, a ocupação de terreno (público ou particular), desordem dos logradouros, lotes desproporcionais não regularizados pelo poder público e a precariedade de serviços públicos essenciais de infraestrutura como energia, saneamento básico e água.

O tema foi escolhido devido a minha atuação como advogado militante, quando vivenciei casos semelhantes na cidade de Russas no Estado do Ceará, onde defendi um grupo de doze pessoas na luta pelo acesso ao direito a moradia com

embates entre os beneficiários moradores e o poder público representado pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Contextualiza-se o problema com o déficit habitacional e a densidade da cidade de Fortaleza com reflexos no Pirambu como resultado na desordem das moradias configuradas pela permanência das pessoas no lugar que optaram por residir.

Aborda-se, na construção teórica o direito de propriedade em subhabitações no bairro Pirambu, na busca da garantia do direito social à moradia através da regularização fundiária promovido pelo instituto da concessão especial de uso para fins habitacionais em imóveis públicos de propriedade da União Federal bem como o reconhecimento do lugar como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), definido no Plano Diretor do Município de Fortaleza.

O processo histórico e social da formação do bairro apresenta-se como contexto integrativo para a compreensão da fixação dos atores sociais envolvidos na problemática do bairro.

Por vários anos a comunidade do bairro Pirambu passou e passa por situações tensas envolvendo direito a moradia em virtude da omissão do poder público, especulação imobiliária e principalmente pela falta de titulação e reconhecimento do direito de moradia pelo poder público, o que acaba refletindo não apenas na garantia do direito social à habitação, mais sim na violação do princípio da dignidade da pessoa configurado pela falta do mínimo existencial que todo ser humano deve receber do estado como saúde, educação, lazer, e moradia advindos de um conjunto estrutural.

Nesse contexto, examina-se a política pública de regularização fundiária que incide no bairro Pirambu, através da concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis públicos da União Federal prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001 referindo-se a regularização fundiária urbana através da manutenção dos beneficiários nos lugares de intervenção por meio da titulação da terra com vistas à promoção da segurança jurídica e proteção contra o poder público e terceiros e valorização do sentimento de dignidade daqueles que ali residem.

Assim, o objetivo da dissertação foi analisar a importância da concessão de uso de imóvel público federal para fins de moradia, como política pública habitacional que objetiva reduzir as desigualdades sociais mais precisamente habitacionais do Grande Pirambu.

São propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar o processo histórico de ocupação e consolidação da posse da terra urbana no grande Pirambu mais precisamente na localidade do Cristo Redentor.
- b) Avaliar a obrigatoriedade do poder público em promover a regularização fundiária de ocupantes de imóveis públicos urbanos para fins de moradia;
- c) Analisar sob o aspecto da titularização da terra, especialmente sob a ótica do equilíbrio sustentável aplicado a terra e a segurança jurídica e os impactos sobre o poder público e perante terceiros que tal situação pode ensejar;
- d) Identificar benefícios ocasionados pela concessão de uso de imóvel público para fins habitacionais tanto para os beneficiários como para o bairro do Pirambu.

O Pirambu firma-se como local de externa importância e destaque sob a política urbana firmando-se com a edição do decreto 1.058/62 de desapropriação de terras no bairro para fins de moradia, com a participação efetiva da Igreja Católica e da própria comunidade adquirindo a polarização tanto sob o viés político de ser um bairro irreduzível quando o assunto é influência externa sob o aspecto político e marcado por lutas sociais como também em relação à falta de segurança pública e a criminalidade. Conforme Ribeiro (2010) é um território de contradições.

O interesse em retratar o Pirambu, decorre da necessidade da sociologia demonstrar a construção do conceito de lugar, que difere do conceito de espaço como preceitua Oliveira (2012 p. 15-16). Vejamos:

As dimensões significativas do lugar, que na realidade é o sentido que se atribui a este ou àquele (o meu, o seu ou nosso lugar), são pensadas em termos geográficos a partir da experiência do habitar, do falar e dos ritmos e transformações.

É o lugar experienciado como aconchego que levamos dentro de nós. Ou o lugar consciente do tempo social histórico, recorrente e mutável, no transcorrer das horas do tempo em espaço sentido dentro de um lugar interior ou exterior.

Talvez a mais significativa dimensão do lugar seja a sociofísica, na qual o conceitual e o figurativo se equilibram entre a itinerância e radiância, pois almejamos a aventura do nômade de conhecer novos lugares, novos mares, novas gentes e, ao mesmo tempo, desejamos um 'lar' aonde chegar, estabelecer e acalentar nossos sonhos e fantasias.

Dessa maneira o método etnográfico foi utilizado através da coleta de depoimentos de moradores do Pirambu buscando o significado social que o lugar representa sempre enfatizando perante os moradores entrevistados aspectos como a regularização fundiária, a segurança da titulação e os vínculos sociais.

1.1 PROPOSIÇÕES METODOLÓGICAS

No percurso do estudo, ora em destaque, faz-se uso da pesquisa qualitativa e exploratória.

Na visão de Flick (2004) a pesquisa qualitativa permite estudos mais aprofundados e subjetivos quando se procura informações diversas, através de estudos empíricos, captar desigualdades e diferenças dentro de um determinado contexto social.

Com fundamento em Vergara (2010), utiliza-se a pesquisa exploratória, uma vez que é realizada em área na qual existe pouco conhecimento acumulado e sistematizado. A pesquisa bibliográfica e documental dá sustentação ao processo metodológico.

O estudo de caso se integra às demais metodologias aplicadas neste estudo e dá sustentação pedagógica, pois, segundo Yin (2010, p. 24) “é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados”.

Sendo assim a pesquisa do estudo de caso baseia-se na análise de um caso real e a sua relação com o Instituto da concessão especial de uso de imóveis públicos federais para fins de moradia.

Dessa forma, foi desenvolvida, a partir do estudo aprofundado de uma realidade configurada por uma família focada em uma única situação concreta que permite uma visão geral do assunto, objeto deste estudo.

A metodologia utilizada na pesquisa consiste também na pesquisa aliada à literatura específica sobre o tema, além de material midiático e fotográfico. Em campo, as pesquisas configuram-se com a coleta de depoimento dos moradores que ocupam o Pirambu, identificadas como pessoas beneficiadas e não beneficiadas com a regularização fundiária urbana.

O método etnográfico tem como fundamentação legal a realidade vivida, a construção de todo o processo histórico social entre os moradores identificados pelas relações de conquistas dos atores sociais locais na defesa do bairro e no

convívio diário com a violência a falta de infraestrutura bem como as modificações resultantes da regularização fundiária urbana no local.

Nesse sentido é de fundamental importância ouvir e olhar o ambiente de pesquisa e os personagens para desenvolver a dissertação, argumenta Oliveira (1997, p. 16):

Esse esquema conceitual, disciplinadamente apreendido durante o nosso itinerário acadêmico (daí o termo disciplina para as matérias que estudamos), funciona como uma espécie de prisma por meio do qual a realidade observada sofre um processo de refração [...]. É certo que isso não é exclusivo do Olhar, uma vez que está presente em todo processo de conhecimento, envolvendo, portanto, todos aqueles atos cognitivos [...] em seu conjunto. Mas é certamente no Olhar que essa refração pode ser mais bem compreendida. A própria imagem óptica – refração – chama a atenção para isso.

No mesmo sentido, Magnani (2002, p. 18), afirma que o espaço urbano passa a ter relevância nos estudos etnográficos e da antropologia porque era preciso conhecer de perto a dinâmica dos agentes sociais participantes das expansões urbanas através do modo de vida e manifestações políticas, aspectos estes cruciais para se entender o lugar e a problemática da regularização fundiária. Explica o autor:

[...] o que se propõe é um olhar de perto e dentro, mas a partir dos arranjos dos próprios atores sociais, ou seja, das formas por meio das quais eles se avêm para transitar pela cidade, usufruir seus serviços, utilizar seus equipamentos, estabelecer encontros e trocas nas mais diferentes esferas – religiosidade, trabalho, lazer, cultura, participação política ou associativa etc. Esta estratégia supõe um investimento em ambos os polos da relação: de um lado, sobre os atores sociais, o grupo e a prática que estão sendo estudados e, de outro, a paisagem em que essa prática se desenvolve é entendida não como mero cenário, mas como parte constitutiva do recorte de análise. É o que caracteriza o enfoque da antropologia urbana, diferenciando-o da abordagem de outras disciplinas e até mesmo de outras opções no interior da antropologia (MAGNANI, 2002, p. 18).

Com o estudo etnográfico pode-se conhecer o Pirambu bem como suas deficiências habitacionais de moradia, além do comportamento dos moradores em relação ao lugar, com suas habitações e o que os moradores esperam acerca da regularização fundiária urbana no bairro, avaliação esta importante para saber o que os moradores sentem acerca de tal situação resultante de um período de lutas e tensões por parte da comunidade.

Esta dissertação é composta por quatro partes, iniciando-se com a introdução que apresenta o objeto e seu contexto, a problematização e questionamentos, objetivos, e o método empregado na pesquisa.

Na segunda parte, examina-se desde os aspectos históricos e sociais da origem e da evolução do processo de regularização fundiária e da falta de moradia aliada à segregação social do processo de urbanização no país com ênfase na concessão especial para fins de moradia direcionando um estudo compreensivo da sociedade e do local sujeito à urbanização.

Na terceira parte, aborda-se o processo de formação urbana e habitacional em Fortaleza com ênfase nas perspectivas do direito dos residentes em permanecer no lugar e a política pública habitacional levando-se em consideração a sociologia urbana e os instrumentos normativos aplicados principalmente em áreas da periferia da metrópole sempre sob o ponto de vista da aquisição do direito a terra com fins de moradia.

A quarta parte da dissertação aborda todo o arcabouço histórico e social do Pirambu direcionando-se para um estudo de caso que demonstra como a aplicação da política pública de regularização fundiária configurada pela concessão de uso de imóvel público para fins habitacionais pode modificar a realidade através da titulação da terra pode mudar as realidades da comunidade.

Por fim, nas considerações finais, analisa-se como as intervenções físicas e sociais concebidas pela concessão de uso de imóvel público para fins habitacionais podem, em suas vertentes de política habitacional que impactam na vida da população e como se aproximam das reais necessidades dos residentes que lutam por moradias dignas sob o aspecto da segurança jurídica contra terceiros e contra o próprio poder público.

1.2 AS CATEGORIAS DE ANÁLISE

A epistemologia, por possuir a característica de analisar o conhecimento humano em suas diversas vertentes foi de fundamental importância para o estudo da situação em epígrafe pelo fato de utilizar diversos setores cognitivos que estudam o comportamento humano em si e perante o meio social em que vive sempre sob a ótica cognitiva.

Questões suscitadas pelo acesso à regularização fundiária urbana com fins habitacionais em imóveis públicos interessam à sociologia urbana, urbanismo, antropologia, geografia urbana e a ciência política.

As categorias utilizadas para pesquisar e explicar o problema retratado na dissertação são as seguintes: Estado, cidade, direito à cidade, ocupação urbana, estrutura fundiária, regularização fundiária, políticas públicas e a concessão especial para fins de moradia em imóvel público.

A construção teórica da problemática do trabalho passa necessariamente pelo exame das obras clássicas dos contratualistas Hobbes (1987), Locke (2001) e Rousseau (1987).

Destacam-se os conceitos de cidade em Lefebvre (2006) e Mumford (1998); direito à cidade em Lefebvre (2006) e Mongin (2009); ocupação urbana em Davis (2011) e Harvey (2006), políticas públicas em Secchi (2013); estrutura fundiária e regularização fundiária na obra de Naline (2013), elegendo-se, neste aspecto, elemento ocupação na consolidação da posse bem como a regularização fundiária.

Nesse sentido, Certeau (1983) afirma que a cidade é por excelência o reduto da propriedade e a partir dela, desenvolve-se todo um aparato de justificação do direito de estar na cidade, de usufruir da cidade e até de flunar nas vias urbanas.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE DIREITO À MORADIA E A PROPRIEDADE DA TERRA

“A terra é toda hipótese de vida” (ALFONSIN, 2003, p. 70). Apesar de sua importância, a luta pela posse e propriedade da terra é histórica na humanidade. Já na Antiguidade iniciou o processo de individualização e valorização da terra enquanto um bem particular, cristalizando-se na Idade Moderna, apesar de ordenamentos jurídicos no Estado Democrático de Direito.

A individualização e mercantilização da terra compõem uma das raízes da exclusão no meio rural, a qual pode ser definida como Questão Agrária, calcada nas relações pré-capitalistas, isto é, o direito de permanecer na terra foi alterado com a nova concepção capitalista iniciada na Europa, que mudou as relações entre o capital e o trabalho, através da livre concorrência econômica, baseada no lucro, tendo como substrato a propriedade privada (incluindo a terra), o assalariamento do trabalho e o intercâmbio em dinheiro (LINHARES; SILVA, 1999).

O processo de mudança da população do campo para a cidade, na maioria dos países, caminhou lado a lado com a industrialização (LEFEBVRE, 2006). Juntamente com a Revolução Industrial do século XVIII, ocasionou “um progresso miraculoso nos instrumentos de produção o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns.” CASTELLS, 1983, p. 37).

Tal transformação alterou os modos de produção incluindo o uso do espaço urbano, social e econômico. Iniciou pelo meio rural, pois houve uma verdadeira expulsão dos camponeses, retirando deles os meios de produção e deixando-os somente com sua força de trabalho, conforme os estudos de Marx (LEFEBVRE, 2006).

Na Europa, a industrialização iniciou no século XVIII e se expandiu de forma gradual. Já o Brasil industrializou-se tardiamente, urbanizando-se somente a partir do século XX, pois até 1890 apenas quatro cidades tinham mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (691.565 hab.), São Paulo (239.820 hab.), Salvador (205.813 hab.) e Recife (113.106 hab.), nas quais já se concentravam o poder

(governo e exército), escoamento das safras agrícolas, comércios e pequenas indústrias. Portanto, o início do processo de urbanização brasileiro se deu praticamente no século XX.

O predomínio das atividades econômicas da cidade sobre o campo não superou algumas características do período colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor. Mesmo após a independência do Brasil (1822), a sociedade brasileira conviveu “pacificamente” com ideais liberais, no que tange às exigências da elite, que propunha liberdade comercial frente à tutela da Coroa, a fim de livrar-se do fisco, permanecendo com a escravidão.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 outorgou-se o direito à moradia como direito social alterando o entendimento tradicional, do conceito de direito de propriedade estabelecido pelo ilustre pensador Locke (2001) que defendia que a propriedade seria originada da incorporação do trabalho humano a terra onde como consequência o homem estabeleceria um arcabouço de direitos e arrebataria terceiros sendo dessa forma fator fundamental de aquisição originária de propriedade.

Acentua Locke (2001, p. 407-408):

[...] De tudo isso, é evidente que, embora a natureza tudo nos ofereça em comum, o homem, sendo senhor de si próprio e proprietário de sua pessoa e das ações ou do trabalho que executa, teria ainda em si mesmo a base da propriedade; e aquilo que compôs a maior parte do que ele aplicou ao sustento ou conforto do próprio ser, quando as invenções e as artes aperfeiçoaram os confortos materiais da vida, era perfeitamente seu, não pertencendo em comum a outros.

A exploração da propriedade na literatura de Locke (2001) estabelecendo um novo entendimento acerca da propriedade como panaceia da acumulação de riqueza concentra na terra o poder estrutural do homem e ao mesmo tempo protege a propriedade do próprio poder estatal.

No mesmo sentido, o Código de Napoleão, definiu o direito de propriedade como “direito de gozar e dispor das coisas de maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos” (MONTEIRO, 1990). Tal posicionamento teve sua origem no código napoleônico que posteriormente influenciou o código civil italiano e brasileiro de 1916 e o atual de 2002 mantendo a ideia central da propriedade do proprietário de fruir sua terra com a mitigação configurada através de

preceitos limitadores ao uso absoluto da propriedade, principalmente sob a ótica da função social aplicada tanto ao solo privado como público.

Assim, a Constituição Federal de 1988 conferiu à propriedade o *status* de direito fundamental (art. 5º, XXII), mas o condicionou ao atendimento de sua função social (art. 170, III) (BRASIL, 2013) onde a função social da propriedade deve coadunar-se com a ordenação da cidade estabelecida no plano diretor. Salienta Leal (1998, p. 12):

A propriedade privada, inclusive e principalmente a urbana, é garantida desde que atenda à sua função social, com um dos princípios gerais da ordem econômica; deve ela estar vinculada a suas finalidades, o que significa que deve assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de uma justiça social efetivamente isonômica.

Esse trajeto segundo Telles (2010, p. 17) constitui uma espécie de diáspora urbana, com tráfego problemático:

No curso de suas vidas, indivíduos e suas famílias atravessam espaços sociais diversos, transitam em códigos diferentes, seus percursos passam através de diversas fronteiras e são esses traçados que podem nos informar sobre a tessitura do mundo urbano, seus bloqueios e seus pontos de tensão, mas também os campos de gravitação da experiência urbana nesse cenário tão modificado.

Os segmentos sociais que lutam pelo direito a habitação digna concentram sua luta na regularização fundiária de loteamentos clandestinos independente da área ser privada ou pública relacionadas ao direito à moradia (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001) sendo de fundamental importância para não apenas programar como também para participar diretamente da criação de políticas públicas de habitação tendo em vista que os atores sociais envolvidos na garantia do direito a moradia membros dos movimentos sociais de luta por habitação são os grandes conhecedores das demandas que afligem tais segmentos sociais. Vejamos como Fernandes coaduna com tal entendimento:

A participação dos atores sociais, implicando em assegurar um ambiente político institucional e legal que facilite sua participação efetiva em todas as etapas do desenvolvimento sustentável; d) igualdade de gênero; e) financiamento da habitação e assentamentos humanos; f) cooperação internacional; g) avaliação dos progressos (FERNANDES, 2006).

Na conceituação de Lefebvre (2006), a cidade moderna é construída a partir da dialética das atividades humanas, onde são considerados todos os elementos

que gravitam ao redor do modo de produção capitalista, como formas de apropriação do espaço urbano, exploração mercadológica dos recursos, escala global da economia, dentre outros.

A cidade perde a cada dia, a missão de acolhimento e cria necessidade de mobilidade, alterando a forma os meios de acessá-la, principalmente para fins de moradia. Há ruas comerciais, quadras de hospitais, parques urbanos, shoppings centers, e cada vez mais conjuntos habitacionais que departamentalizam e burocratizam a vida na cidade.

No mesmo sentido Laerte (2015) relata que o direito à cidade, tema caro aos estudiosos da vida urbana que tem exponencial expressão na obra de Lefebvre (2006) pressupondo a preponderância dos lugares sobre os fluxos, ou melhor, o desembaraço do acesso a frações fundiárias da cidade em detrimento do levante econômico que gera a produção capitalista do espaço urbano. Os fluxos são a maior expressão da produção capitalista do espaço urbano.

Na lógica de predominância dos fluxos (capital financeiro, transportes, rotas turísticas, larga mobilidade) sobre os lugares, a cidade experimenta, inevitavelmente, uma fragmentação e, conseqüentemente, estabelece uma tábua de valores hierárquicos entre os interstícios urbanos. Assim, surgem locuções que são apropriadas por grupos hegemônicos e mesmo pela população, indicando a superioridade ou inferioridade de um lugar em relação a outro: “área nobre”, “favela”, “periferia”, “gueto”, “centro financeiro”, dentre outros. De acordo com TELLES (2010, p. 83):

[...] a vida urbana é toda ela colocada sob o signo da mobilidade: migrações, mobilidades residenciais, os deslocamentos diários impostos pela especialização dos espaços. Estes fatos de mobilidade são portadores de desestabilização de pertencimento e certezas. Mas são, ao mesmo tempo, os meios e os signos de adaptações mais ou menos bem sucedidas às exigências da condição cidadina. Traduzem assim, na escala dos destinos individuais, a ambivalência dos processos de desorganizações/reorganizações que são certamente constitutivos de toda vida social, mas que se exacerbam na cidade moderna. Os autores da Escola de Chicago desenvolveram amplamente este tema, dando eco à ideia simmeliana da necessária imbricação, no seio dos processos, de ordem e desordem, de integração e ruptura.

Sabe-se, portanto que a vida atual das cidades é sujeita ao processo de mobilidade urbana resultando em espaços cada vez mais seletivos, que por sua vez protagonizam a divisão dos grandes centros urbanos em áreas utilizadas por segmentos específicos da sociedade.

No entanto a cidade é sinônima de evolução social enquanto lugar praticado (CERTEAU, 1983), a cidade é quem gerencia as diretrizes urbanas de habitação, regularização fundiária, infraestrutura e organização do espaço enfatizando acima de tudo os movimentos sociais que visam à defesa da moradia e de outros direitos sociais como saúde, educação, lazer e segurança avaliando sempre a colisão dos interesses do público e do social no que se refere ao direcionamento da organização urbana e do desenvolvimento da cidade.

Arendt (2004, p. 15) descreve o desenvolvimento do ser humano e seu convívio em sociedade através de três esferas sociais, quais sejam: o labor, o trabalho e a ação. Para a filósofa a ação é “a única atividade que se exerce diretamente entre homens sem a mediação das coisas” e “corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo”. Daí ser primordial para compreender o direito à cidade, estudar a ação de resistência e persistência das pessoas na busca de um lugar no cenário urbano.

Na modificação natural da infraestrutura da metrópole tal ação por se só desempenha o papel de afastar os cidadãos carentes das áreas com melhor fornecimento de equipamentos urbanos resultando em um aumento das áreas mais afastadas da metrópole que antes só ocupavam pessoas advindas do êxodo rural, mas que agora abrigam aqueles do êxodo urbano.

A cidade, para os pobres, é transformada pela força centrífuga, ou seja, os destituídos de recursos econômicos são lançados para as franjas da urbe, sem estrutura básica e baixo comparecimento estatal, criando cinturões de miséria, periferias agressivas tocadas pela informalidade, como fez ver Lefebvre (2006, p. 168):

A propriedade fundiária puxa, por assim dizer, para trás a sociedade inteira; ela freia o crescimento, paralisa o desenvolvimento, mas [ao mesmo tempo] os orienta por meio de uma pressão constante. Não é esta a ação imperceptível e perpétua que é necessário atribuir o caráter bastardo das extensões urbanas? Os subúrbios, meia cidade, meio campo, não provêm dessa pressão? [...] em lugar de uma absorção e reabsorção do campo pela cidade, em lugar de superação de sua oposição, tem-se uma deterioração recíproca: a cidade explode em periferias e o vilarejo se decompõe; um tecido urbano incerto prolifera no conjunto do país. Uma massa pastosa e informe resulta desse processo: favelas, megalópoles.

Nesse sentido, grande parte da periferia das grandes metrópoles apresenta-se desestruturada sem o mínimo existencial para a condição humana como moradia, saneamento básico, escola, malha viária e posto de saúde, além de alto índice de violência. Para construir tais lugares, demandam-se espaços urbanos para

a mobilidade, saneamento e construção de equipamentos que os pobres dificilmente adentrarão, em predominância dos fluxos sobre os lugares, criando oportunidades para acumulação capitalista do urbanismo contemporâneo que não deve prestar idolatria ao esteticamente belo e ao monumento em detrimento das necessidades vitais da população (HARVEY, 2006).

A política urbana da cidade não prescinde, dessa forma, da participação dos residentes em seus destinos e traçados, pois como acentua Mongin (2009, p. 56) “não se decidem numa prancha de desenho os ritmos que tornam a cidade mais ou menos suportável e solidária”.

Na maioria das situações em que o poder público não promove políticas públicas voltadas a consecução de direitos básicos aos atores sociais mais carentes ocupantes dessas áreas de periferias, os próprios agentes sociais muitas vezes estabelecem preceitos básicos de política pública urbana que resultam muitas vezes na harmonia da comunidade como, por exemplo, o respeito aos limites territoriais de cada habitação que compõe o local.

Nesse sentido, é importante afirmar que o conceito e a execução de política pública não dependem apenas do poder estatal e de uma estrutura pública e física, pois conforme (RUA, 2009) “embora uma política pública implique uma decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

Não existe uma única definição sobre o que seja política pública tendo em vista que Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo a luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) surge no sentido que a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam na vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição como “o que o governo escolher fazer ou não fazer”.

No entanto a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicaria em responder as seguintes indagações: quem ganha o quê, por que, e que diferença faz.

O fato é que essa indefinição da conceituação de política pública deve-se ao fato de ser um ramo das ciências sociais que estudam a interrelação entre Estado e sociedade, utilizando-se para isso outros ramos específicos das ciências humanas voltados ao estudo do homem e de seu comportamento social dentro de ambientes sociais próprios da vida privada como a filosofia, antropologia, psicologia e por essa

razão chega-se a conclusão de que política pública pode advir do próprio homem sem a necessidade da ação do poder público como requisito indispensável para a caracterização da política pública.

Portanto a omissão estatal nas periferias da grande cidade gera a origem de políticas públicas determinadas pela própria população local como no caso do Pirambu estudado mais à frente, e que inclusive é elemento catalizador da regularização fundiária através da concessão especial de uso de imóvel público com fins habitacionais.

As grandes cidades sofrem o influxo dos interesses hegemônicos do sistema de produção capitalista, entregando à alienação os seus espaços para o comércio de bens e serviços, mas, e principalmente, passam a se desenvolver em movimentos seletivos, excluindo as precárias habitações.

A valorização do lugar e da moradia gera um espírito de proteção por parte dos agentes sociais na medida em que se observa a coalização de força em face ao lugar, quer seja contra terceiros, quer seja contra o poder estatal onde tais personagens sociais muitas vezes são tidos como elementos hostis sob o aspecto de ameaça do lugar e da identidade cultural de seu povo, quando empreendimentos de urbanização são realizados em tais lugares como o Pirambu, por exemplo, sem sequer consultar a população local acerca das possíveis mudanças. Bourdieu (2012, p. 126-127), com precisão, acentua a disposição dos dominados em lutar:

A reivindicação regionalista, por muito longínqua que pareça deste nacionalismo sem território, é também uma resposta à estigmatização que produz o território de que, aparentemente, ela é produto. E, de facto, se a região não existisse como espaço estigmatizado, como província definida pela distância económica e social (e não geográfica) em relação ao centro, quer dizer, pela privação do capital (material e simbólico) que a capital concentra, não teria que reivindicar a existência: é porque existe como unidade negativamente definida pela dominação simbólica e económica que alguns dos que nela participam podem ser levados a lutar (e com probabilidade objetiva de sucesso e de ganho) para alterarem o sentido e o valor das características estigmatizadas, e que a revolta contra a dominação em todos os seus aspectos – até mesmo económico – assume a forma da reivindicação regionalista.

Tal elemento que promove a coesão de grupos sociais no sentido de lutar por seus direitos resulta conforme preconiza Max Weber, de um “sentimento subjetivo de partícipes de constituição de um todo”, somado a ideia de “compensação de interesses por motivos racionais, ou então numa União de interesses com idêntica motivação” (WEBER, 1973, p. 140).

A identificação dos atores sociais com o seu espaço habitual de modo a lhe propiciar melhores condições de vida faz com que ao se efetuar uma regularização fundiária, leva-se em consideração não apenas os aspectos estruturais, mas principalmente antropológicos, pois a inobservância de tal aspecto resultará no marco inicial de conflitos sociais pela luta da terra. Não podendo haver o desligamento da população com o seu meio social quando se tem uma vida já em curso (MONGIN, 2009). Sob este aspecto, entende não ser correto à retirada dos atores sociais de seus lugares, já que a junção entre o grupo social e seu lugar deve ser tida como característica da formação do espaço urbano havendo para tanto um empenho por parte de tais grupos em buscar tal reconhecimento através da luta social.

O urbanismo deve coadunar-se com a correção social e do espaço existente paralelamente à regularização fundiária, objetivando estabelecer que as políticas públicas voltadas à regularização fundiária urbana, devem quando executadas levar em consideração as necessidades das camadas sociais mais carentes tendo distribuir melhor a cidade sob o aspecto da moradia e dos equipamentos urbanos amenizando diversos problemas estruturais e sociais desde a violência até falta de saneamento básico (MAFFESOLI, 2010). Pois “a cidade tem por missão especial conciliar concordância e discordância, discórdia e consenso” (MONGIN, 2009, p. 77).

Esse panorama não parece demonstrar grande supressa na genealogia social brasileira evidentemente sempre desigual e, tida por sociólogos como Adrian Gurza Lavalle, como um ethos, uma sociabilidade tupiniquim. O novo, porém é a forma escancarada como tais condições se operam contemporaneamente no contexto das metrópoles brasileiras.

2.1 A POLÍTICA PÚBLICA URBANA NO BRASIL

No Brasil, em relação ao contexto da política pública de moradia percebe-se no processo histórico a permanência de diversas comunidades sociais sob o aspecto da luta pela garantia do direito a moradia.

Os segmentos sociais que lutam pelo direito a habitação digna concentram sua luta na regularização fundiária de loteamentos clandestinos independente da área ser privada ou pública como, por exemplo, o Movimento Nacional de Reforma Urbana autor das propostas para a Assembleia Constituinte

de 1987 relacionadas ao direito à moradia (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001) e que hoje tem assento no Conselho Nacional das Cidades junto ao Ministério das Cidades sendo de fundamental importância não apenas para programar como também para participar diretamente da criação de políticas públicas de habitação tendo em vista que os atores sociais envolvidos na garantia do direito a moradia são membros dos movimentos sociais em luta por habitação, e grandes conhecedores das demandas que afligem tais segmentos sociais.

A participação dos atores sociais, implicando em assegurar um ambiente político institucional e legal que facilite sua participação efetiva em todas as etapas do desenvolvimento sustentável; d) igualdade de gênero; e) financiamento da habitação e assentamentos humanos; f) cooperação internacional; g) avaliação dos progressos (FERNANDES, 2006).

O que na atual conjuntura urbana brasileira, vem a corroborar com os movimentos sociais e com as instituições sociais na defesa e na garantia do direito a moradia é o fortalecimento da legislação brasileira principalmente estabelecendo que o próprio poder público seja subjugado no sentido de aplicar a função social da propriedade ao próprio poder público aos seus imóveis públicos reconhecendo e legalizando a posse daqueles que os ocupam tendo como ponto de partida a regulamentação desta matéria nos arts. 182 e 183 da Constituição de 1988, através da Lei nº 10.257, de 10 de outubro de 2001, denominada Estatuto da Cidade (2001), aprovada após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional.

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. Art. 1. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para às cidades de mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; 2. A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor; 3. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; 4. É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sofrer os instrumentos do previstos. O art. 183 fixa que todo aquele que possuir como sua, área urbana de até 250 metros quadrados por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2005).

Sendo assim o Estatuto da Cidade (2001) veio dar novo alento ao referido princípio da função social da propriedade pública quando vincula o seu texto ao previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2013):

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

Sendo assim é importante demonstrar que o Estatuto da Cidade (2001) acaba por apresentar-se como o intuito jurídico que mais se aproxima da população no que se refere à utilização da propriedade pública para fins de moradia. O art. 2º do Estatuto da Cidade (2001) consagra a regularização fundiária da propriedade pública, da seguinte forma:

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, considerados a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A respeito do tema, Alfonsin (2002, p. 414) estabelece que:

O princípio da Função Social da Propriedade, tal como foi esculpido pela Constituição Federal e, agora, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é a espinha dorsal da Política Urbana brasileira e deve aplicar-se às áreas tanto privadas quanto públicas.

Na mesma linha, percebe-se, à importância da função social da propriedade pública em seu próprio corpo ao estabelecer no seu art. 39 o seguinte:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Interpretando a função social da propriedade no Estatuto da Cidade, Di Pietro (2006) defende a aplicabilidade aos bens públicos quando se trata do tema função social da propriedade. E assim, expressa a autora: "A destinação pública é inerente à própria natureza jurídica dos bens de uso comum do povo e de uso especial, porque eles estão afetados a fins de interesse público, seja por sua própria natureza, seja por destinação legal".

A função social da propriedade pública em relação aos imóveis públicos da União Federal encontra-se prevista na Lei nº 11.481/2007 que tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda em terrenos de propriedade do governo federal, estabelecendo dessa forma que o patrimônio nacional sujeite-se, também, à função social da propriedade pública prevista na Constituição Federal de 1988.

O princípio constitucional da função social da propriedade pública previsto na Constituição Federal de 1988 e aplicado a imóveis da União Federal estabelece através da Lei nº 11.481/2007 a criação de um órgão de cunho social denominado Secretaria de Patrimônio da União (SPU) subordinado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, órgão público específico com o objetivo do direcionamento correto da destinação de tais imóveis públicos com vistas à regularização fundiária e à garantia do direito de moradia. No art. 1º, inciso I, da Portaria nº 232 Regimento Interno da SPU está prescrita a aplicação da função social da propriedade pública da seguinte forma: “Art. 1º - Cabe à SPU conhecer, zelar e garantir que cada imóvel cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da Nação”.

Tal disposição legislativa demonstra o cumprimento da função social do patrimônio público da União, elevando tal princípio constitucional à promoção de uma redefinição das políticas públicas de regularização fundiária de imóveis públicos urbanos.

Com fundamento na Lei nº 11.487/2007 é importante destacar a utilização de imóveis públicos para habitação de interesse social através da consolidação da concessão especial para fins de moradia em imóveis públicos da União Federal, com o escopo de estabelecer o direito fundamental à moradia em relação à propriedade pública. Para Fernandes (2006, p. 25), a função social da propriedade pública em Terras da União, conforme a lei 11.481/2007 é a seguinte:

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 lei urbanística condizente 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 ampla reforma de suas ordens jurídicas, e sim 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.

Com base no exposto, percebe-se que o referido dispositivo retro mencionado procura enfatizar o aproveitamento ordenado do patrimônio da União Federal e a garantia de direitos fundamentais como moradia através da função social da propriedade pública bem como limitar a própria administração no exercício de tal atividade no que concerne a eficiência no aproveitamento do patrimônio público.

Com efeito, nota-se que a destinação do patrimônio da União Federal, apresenta-se com vistas à proposição de uma política pública de moradia específica para o balizamento do uso do patrimônio urbano da União Federal através da função social priorizando o uso de tais imóveis públicos na garantia do direito à moradia para grupos sociais de baixa renda.

Extraindo-se do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946:

Da Demarcação de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 18-A. A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.

§ 1º Considera-se regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos.

Da mesma forma, a utilização prioritária de terras públicas para habitação de interesse social é estabelecida, como objetivo maior do Governo Federal voltada inclusive para programas habitacionais, na Lei nº 11.481/2007, da qual se extrai no seu art. 23:

Art. 23. No sentido de promover a democratização do acesso à moradia em imóveis públicos federais estabelece que o poder executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União adotará providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a promover políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação. (grifo nosso)

Assim a Lei de Regularização de Terras da União Federal Lei nº 11.481/2007 apresenta-se como um grande expoente catalizador do princípio da função social da propriedade pública, direcionando o patrimônio público federal à democratização do acesso à moradia, através de políticas públicas configuradas por programas sociais que visam à concessão de moradia para populações de baixa renda.

Outra importante inovação da administração pública com vistas à implementação efetiva das políticas públicas de habitação urbana foi o Ministério das Cidades criado em 2003, pela Lei Federal nº 10.683, gerenciando de forma integrada às políticas ligadas ao direito à moradia estabelecendo inclusive um novo parâmetro para definição da cidade que reflete nas políticas públicas urbanísticas para fins habitacionais. Vejamos o que segue:

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua experiência é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum; de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 17).

Direitos fundamentais são, portanto, todos aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância, integradas ao texto da Constituição de 1988.

Assim o direito à cidade está consubstanciado e fundamentado na dignidade da pessoa humana e deverá ser exercido pelos cidadãos em face da qualidade à moradia; e tudo o que diz respeito ao usufruto da cidade compõe o direito à cidade.

3 A SOCIEDADE E O PROBLEMA HABITACIONAL

Após analisar alguns aspectos relacionados à regularização fundiária urbana e todos os atores sociais envolvidos no processo, cumpre encaminhar o estudo dissertativo para um estudo pormenorizado acerca da interação social sob a ótica da sociologia estabelecendo uma máxima de que o resultado positivo de um processo de urbanização realmente não pode deixar de levar em consideração a forma como os indivíduos se relacionam consigo mesmo e entre si.

É perceptível no transcorrer do referido estudo que a vulnerabilidade dos agentes sociais envolvidos no processo de urbanização atrelado a regularização fundiária prejudica o acesso aos direitos sociais básicos, como moradia e resulta na batalha pela terra presente aos movimentos sociais. Neste entendimento é válido afirmar que a vulnerabilidade social é fruto de uma infinidade de problemas sociais.

Conforme estabelece Axel Honneth, filósofo alemão esse é um dos problemas decorrente de processos incompletos no contexto do reconhecimento. O conceito de reconhecimento é necessário para inverter a lógica Hobbssiana de luta por auto conservação (a luta de todos contra todos no Leviatã), de modo a permitir que a lógica da intersubjetividade tenha como consequência a consolidação da eticidade, conceito de filosofia de Hegel, no qual os sujeitos, em comunhão, reconhecem-se mutuamente em suas respectivas individualidades (REFERÊNCIA, ANO).

http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1012878_2012_cap_2.pdf

O estudo de Honneth acerca do reconhecimento ocorre a partir de três esferas que quando atingidas contribuem para a emancipação humana. A primeira seria a esfera do amor marcada pela ligação forte entre os indivíduos e a capacidade que possuem de desenvolver sua autodependência. A segunda dimensão seria o direito, pois um agente social só será capaz de participar com segurança da vida em sociedade se for confiante e autodependente de um direito que na modernidade apresentar-se como um privilégio das minorias e sim de todos os integrantes da sociedade. Por fim em um terceiro movimento, a solidariedade tornou-se um elemento que se configura como o reconhecimento dos indivíduos que compõem determinado grupo social por sua competência pessoal (REFERÊNCIA, ANO).

http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1012878_2012_cap_2.pdf

Nestes termos assevera Giovanni Saavedra (NALINI, 2013 p. 28 Op. cit., p. 179) que:

Honneth procura mostrar, ao contrário, que com a transição da sociedade tradicional para a sociedade moderna surge um tipo de individualização que não pode ser negado. A terceira esfera do reconhecimento deveria ser vista, então com um meio social a partir do qual as propriedades diferenciais dos seres humanos venham a tona de forma genérica, vinculativa e intersubjetiva. Honneth identifica um segundo nível dessa terceira esfera de reconhecimento (solidariedade). No nível de integração social, encontram-se valores e objetivos que funcionam como um sistema de referencia para a avaliação moral das propriedades pessoais dos seres humanos e cuja totalidade constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade. A avaliação social de valores estaria permanentemente determinada pelo sistema moral dado por essa autocompreensão social. Essa esfera de reconhecimento está vinculada de tal forma em uma vida em comunidade que a capacidade e o desempenho dos integrantes da comunidade somente poderiam ser avaliados intersubjetivamente.

Sendo assim deve-se refletir acerca das relações sociais como elemento causador e solucionador da problemática urbana, sobretudo, pois ajuda a compreender os processos incompletos dos grupos sociais que lutam para terem o direito à moradia reconhecida onde muitas vezes suas opiniões e pontos de vista poderiam muitas vezes trazer a solução de diversos problemas como o da questão de moradia nas grandes cidades.

Ainda sob a perspectiva urbanística para entendermos a regularização fundiária urbana deve-se definir os principais aspectos tanto da moradia com do direito à moradia. Vejamos:

Portanto, a moradia entendida como espaço relacional, “faz parte da vida cotidiana das pessoas”; “[...] a vida começa fechada, protegida, agasalhada no seio da casa”; e ainda, “[...] a imagem da casa é como a topografia de nosso ser íntimo”. [...] a casa é como “primeiro mundo do ser humano [...] é um corpo de imagens que dá ao homem razões ou ilusões de estabilidade” (BACHELARD, 1978, p. 23-31).

Ainda no mesmo sentido “[...] casa e a linguagem são 2 (dois) aspectos complementares do ser humano” (LEFEBVRE, 2006, p. 81). No dicionário de Bueno (2000), habitação significa: ato ou efeito de habitar, lugar ou casa onde se habita; moradia; residência.

A casa vem do latim *casamentum*, terreno com uma habitação instalada, “início de um contrato de casal”. O Direito Romano, preconizar que o domicílio tem por raiz *domicilium* e *domus*, que significa domínio, senhor com posses, domingo dia do Senhor, ou ainda é compreendido como sede do grupo familiar (SOUZA, 2008, p. 31). Existe diferenciação jurídica entre domicílio, residência, habitação e moradia:

[...] O **domicílio** é a sede jurídica da pessoa natural, onde ela se presume presente para efeitos de direito e onde exerce ou pratica, habitualmente, seus atos e negócios jurídicos, sendo o domicílio a qualificação jurídica atribuída pela lei para reconhecer o local da pessoa e o centro de suas atividades. A **residência** é o lugar em que a pessoa natural habita, com intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente. A residência, pelo direito positivo, é o local onde a pessoa se fixa ou efetivamente habita, com intenção de permanecer, podendo, por vezes, identificar-se com domicílio, quando haja a existência de várias residências onde alternativamente viva ou tenha vários centros de ocupações. Já a noção de **habitação** tem como prisma uma relação de fato, sendo o local em que a pessoa permanece, temporária ou acidentalmente. A habitação conceitua-se como o direito ao exercício de uma faculdade humana conferida a alguém por norma jurídica ou por outrem, permitindo a fixação em um lugar determinado, não só física, como também onde se fixam os interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-os, porém, de forma temporária ou acidental, iniciando-se e extinguindo-se sobre determinado local ou bem, tratando-se de uma relação de fato, sendo, porém, a relação humana e imóvel, objeto de direito, logo tutelável juridicamente.

A **moradia**, conceitualmente, é um bem da personalidade, com proteção constitucional e civil. É um bem irrenunciável da pessoa natural, indissolúvel da sua vontade, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo; secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas é objeto de direito protegido juridicamente. O bem moradia é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Existe independentemente de lei, porque também tem substrato no direito natural [...] (SOUZA, 2008, p. 45-46). **[grifos do autor]**

Nesse sentido, a moradia, possui um conteúdo sociológico demonstrando a importância da moradia para diversos aspectos necessários a formação social e urbana de qualquer sociedade “[...] a habitação significa hábito, ou seja, vestuário do homem; sem ela o homem se sente nu”. Porém, “a habitação já se distanciou do „hábito”, „costume”, „mores”, cuja raiz serve também, sintomaticamente, para „moral”” (ALFONSIN, 2002, p. 202).

A questão habitacional da moradia urbana por representar a origem do desenvolvimento familiar social tendo em vista que reflete em vários outros segmentos do comportamento humano e da vida em sociedade como no desenvolvimento social, industrial, índices de criminalidade, educação o ser humano sempre buscou vários meios para sanar tal necessidade desde os tempos mais remotos com a utilização de cavernas como habitação, até os dias atuais com a instalação de grandes conglomerados sem a regularização conhecia por todos como processo de favelização deflagrou em si o que já era previsto com diferenciação entre os espaços dos ricos e dos pobres no caso conflitos entre grupos sociais e o estado em busca da regularização fundiária com ênfase na moradia urbana.

Com as transformações dos meios de produção, alterou-se não somente o trabalho, mas também a estrutura e funcionalidade da moradia configurada pelo

sistema de produção capitalista e o acirramento do conflito entre grupos sociais e entre os movimentos sociais voltados para moradia e o poder público sempre voltado à colisão de ideologia entre o sistema capitalista e ideologia igualitária de distribuição adequada de renda que desemboca na problemática da habitação urbana.

Sendo assim, o comportamento social em relação à moradia é reflexo do dinamismo do sistema de produção configurado entre o capital e o trabalho (GONÇALVES *et al.*, 2007), chegando-se a conclusão que o período denominado de revolução industrial resultou na alteração das condições de vida, principalmente em relação ao direito de morar e a estrutura urbana inclusive no Brasil, pois o “trabalho era livre, mas a casa e a terra tornaram-se mercadorias” (MARICATO, 2006, p. 213).

Cabe-nos observar em relação ao que foi dito, que a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que regulamenta o direito individual fundamental, apresenta o interesse público como instrumento catalizador no sentido de promover um aproveitamento adequado aos anseios sociais não estabelecendo a terra sob a ótica da função social da propriedade como mercadoria e sim como direito social.

Nesse contexto deve-se salientar o entendimento de Leal (1998, p. 117) que preconiza que a função social na Constituição Federal de 1988 e no ordenamento jurídico é conceituada da seguinte maneira:

A função social da propriedade é como consta nas Constituições, um princípio informativo do direito de propriedade que depende de melhor e constante explicitação (ampliativa e não limitativa) pelo legislador ordinário. A ideia do conteúdo da função social fica saliente na própria expressão, porém seus limites são definidos e permitem interpretações não coincidentes, por isso deve buscar critérios de eleição da melhor hermenêutica e significação termo, tendo em vista, necessariamente, os objetivos e finalidades que se pretendem alcançar nesse país, matéria estampada no título primeiro da Carta Política de 1988.

Assim, a função social da propriedade pública com vistas à regularização fundiária urbana para fins de moradia tem como princípio basilar, estabelecido pelo constituinte no art. 5º, inciso XXIII e arts. 182 e 186 da Constituição da República Federativa do Brasil, conforme já demonstrado nesse trabalho sempre sob a ótica da promoção da dignidade da pessoa humana no que se refere à garantia do direito à moradia, também amparado na Carta Magna de 1988 pelo art. 3º, o qual estabelece como objetivos fundamentais do Brasil:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

Ferreira da Rocha (2005, p. 127), afirma que para que a finalidade cogente informadora do domínio público não resulte na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional, com amparo no Estatuto da Cidade (2001), assim se manifesta:

Acredito que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade estar, de um modo ou de outro, voltado ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto marcado pelo fim de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades.

Nesse sentido, a aplicação do princípio da função social da propriedade pública apresenta-se como um norteador das políticas públicas urbanas comprometidas com os demais princípios, aqui destacados, tanto no sentido de ser mais um instrumento para coibir o desvio de finalidade e de garantir uma otimização da utilização do bem público, como no sentido de extrair desses bens o melhor benefício possível, levando em consideração não apenas o interesse público, mas acima de tudo o interesse social.

Assim, não se pode admitir algum tipo de imunidade do bem público ao comando constitucional da função social da propriedade aplicando tal princípio também aos bens públicos.

É de bom alvitre salientar que a normatização do direcionamento da terra com vistas à concretização das garantias sociais com vistas à moradia deve imparcial em relação à função social da propriedade conforme assinala Reale (2002, p. 851):

É inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como posse-trabalho. Na realidade, a lei deve outorgar especial proteção à posse que se traduz e m trabalho criador, quer este se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural.

No mesmo sentido, observa-se que na legislação civilista de 2002 podem ser encontradas no rol dos direitos reais, normas que objetivam regular

assentamentos irregulares de bens públicos em áreas urbanas: "Art. 1.225. São direitos reais: XI - a concessão de uso especial para fins de moradia".

Compartilham deste entendimento Rosenvald e Farias (2011, p. 669), quando afirmam: "A área possuída estará contida em imóvel público e não será superior a 250m² [...], servindo de moradia do possuidor e de sua família; não é vedado o uso misto, desde que preponderante o uso para moradia".

Ainda expressando os avanços ocorridos no Código Civil (2002) referente à função social da propriedade, o art. 1.228, § 1º, dispõe: "O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados (...) o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico (...).".

Percebe-se que o diploma civilista de 2002 apresenta-se como um instituto jurídico que se preocupa com a regularização fundiária para fins de moradia em áreas públicas.

Ainda na mesma linha de pensamento, percebe-se a importância da função social da propriedade pública, como observa Tepedino (2001, p. 280):

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. [...] Tal conclusão oferece suporte teórico para a correta compreensão da função social da propriedade, que terá, necessariamente, uma configuração flexível, mais uma vez devendo-se refutar os apriorismos ideológicos e homenagear o dado normativo. A função social modificar-se-á de estatuto para estatuto, sempre em conformidade com os preceitos constitucionais e com a concreta regulamentação dos interesses em jogo.

Portanto, limita-se a propriedade assim como qualquer outro direito, na medida em que se busca dar um sentido coletivo à sua tutela. Desta forma, a função social da terra acaba por demonstrar que a intenção legislativa de cunho social é fazer com que as relações civis obedeçam a uma diretriz social, que não é por si só, uma limitação, mas sim o próprio sentido de qualquer tipo de limitação.

Já observava Gomes (2010, p. 128): que "A resposta segundo a qual a função social da propriedade é antes uma concepção com eficácia autônoma e incidência direta no próprio direito consente elevá-la à dignidade de um princípio que deve ser observado pelo intérprete".

Apreendido o fundamento último da limitação da propriedade, verifica-se como tais limites foram disciplinados no vigente Código Civil Brasileiro, no seu art. 1.228, sendo inegável que a função social esteja voltada também para a dignidade da pessoa humana configurada no direito à moradia em áreas públicas, pois, trata-se de princípio da sociabilidade, em que se privilegia o interesse social em detrimento do individual sobre a propriedade pública.

No mesmo sentido com vistas à interpretação adequada e o direcionamento sociológico acerca da validade do direito a moradia com ênfase na habitação urbana com regras extensivas a propriedade pública e privada encontra-se este preceituado desde o código civil de 1916, no art. 746 Vejamos:

“Quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito não a pode alugar, nem emprestar, mas simplesmente, ocupá-la com sua família”.

Dessa forma a moradia urbana passa ser um direito social de todo o cidadão, considerado fundamental e deve ser garantido pelo Estado (SOUZA, 2008). Enquanto pertencente aos direitos sociais, apresenta:

[...] dimensões dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais propícias ao aferimento da igualdade real, o que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 1999, p. 277).

O direito à moradia configura-se não apenas no seu aspecto físico, mas também axiológico, pois constitui a proteção integral dos homens em todos os aspectos de qualidade de vida. É o que preconiza SOUZA (2008) quando diz que: Possibilita ao indivíduo o direito de morar é promover-lhe o mínimo necessário a uma vida decente e humana; é proporcionar-lhe condições mínimas de sobrevivência (SOUZA, 2008).

A moradia no direito constitucional brasileiro, com base nas Declarações Internacionais, foi reconhecida como direito apresentando como características legais “a universalidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade e a complementaridade” (SOUZA, 2008, p. 137).

3.1 OS BENS PÚBLICOS E SUA DESTINAÇÃO SOCIAL PARA HABITAÇÃO

A matéria pertinente aos bens jurídicos em geral é tratada no Código Civil, que dedica um capítulo aos bens públicos. A matriz de todo o conceito está no art. 98, e no Art. 99, com nova redação do Código Civil vigente que aperfeiçoou o que constava no art.65 do Código Civil anterior que apenas se referia como titulares de tais bens à União Federal, Estados e Municípios. Mesmo diante de tal pensamento os doutrinadores da época já tinham o entendimento pacificado de que também seriam bens públicos aqueles pertencentes às entidades da administração indireta e ao Distrito Federal. Vê-se, portanto, prescrito no Código Civil (2002), atualmente em vigência, o seguinte:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Percebe-se assim que foi estabelecida uma classificação tripartite dos bens públicos conforme sua afetação ou destinação, deixando claro que pela legislação civilista a classificação dos bens públicos configura-se de acordo com a natureza funcional dos mesmos.

Com base no vigente Código Civil, são bens públicos aqueles de qualquer natureza e de qualquer título pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, sejam estas da União, Estados e Municípios e Distrito Federal bem como de suas entidades da administração indireta. Assim, os bens públicos quanto à natureza da pessoa titular, classificam-se em federais, estaduais, distritais e municipais, conforme pertençam aos respectivos entes da federação como a União Federal, Estados, Distrito Federal e Territórios bem como aos Municípios.

É importante frisar que quando se afirma que bens públicos são aqueles de qualquer natureza, se estabelece que tais bens públicos possam ser corpóreos, incorpóreos, móveis ou imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações. Por outro

lado, a menção à propriedade pública a qualquer título significa que tal conceito abarcaria os bens de domínio do Estado na qualidade de proprietário em sentido estrito, quanto àqueles outros de utilização pública propriamente dita, sujeitos ao disciplinamento e regulamentação pelo poder público.

A vigente Constituição Federal enumera os bens públicos da União e dos Estados, no entanto tal enumeração não é taxativa, apresentando-se mais como característica de partilha básica de alguns bens de caráter especial, que por isso, devem merecer enfoque também especial. Os bens da União Federal estão relacionados no art. 20 da Constituição Federal de 1988, levando em conta alguns critérios ligados à esfera federal, como a segurança nacional, a proteção da economia do país, o interesse público nacional e a extensão do bem.

Considerando a destinação, vale dizer que os bens classificam-se em bens de uso comum da coletividade, de uso especial e bens dominicais. Os bens de uso comum do povo são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser federais, estaduais ou municipais. Nessa categoria de bens não está presente o sentido técnico de propriedade, tal como é conhecido esse instituto do direito. Nesse bem público o que prevalece é a destinação pública no sentido de utilização efetiva pelos membros da coletividade. Por outro lado, o fato de servirem a esse fim não retira ao poder público o direito de regulamentar o uso, restringindo-o ou até mesmo o impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público.

Já os bens públicos de uso especial são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral, indicando que tais bens constituem o aparelhamento material da administração pública para atingir os seus fins coletivos com vistas ao bem estar dos administrados.

Sobre o assunto, Carvalho Filho (2009, p. 1163) assevera que:

Quanto ao uso em si dos bens públicos de uso especial, pode dizer-se que primordialmente cabe ao Poder Público. Os indivíduos podem utilizá-los na medida em que algumas vezes precisam estar presentes nas repartições estatais, mas essa utilização deverá observar as condições previamente estabelecidas pela pessoa pública interessada, não somente quanto à autorização, ao horário ao regulamento.

Registre-se, ainda, que não perdem a característica de bens de uso especial àqueles que, objetivando a prestação de serviços públicos, estejam sendo utilizados por particulares, sobretudo sob o regime de delegação e concessão de uso.

Por fim, no caso da natureza dos bens públicos quanto à destinação serem dominicais, conforme prescreve o art. 66 do Código Civil Brasileiro, constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma das entidades.

O Código Civil (2002) alargou o conceito, substituindo a alusão à União, Estados e Municípios pela expressão pessoas jurídicas de direito público, art. 99, inciso III, por ser a evidência mais abrangente e compatível com a própria ideia de bens públicos traduzida no art. 98.

A noção é residual, por que nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizam como uso comum do povo ou de uso especial. Se o bem, portanto, serve ao uso público em geral, ou se presta à consecução das atividades administrativas, não será enquadrado como dominical.

Desse modo são bens dominicais as terras devolutas sem destinação pública específica, os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa. Esses é que constituem objeto de direito real ou pessoal das pessoas jurídicas de direito público.

Quanto à disponibilidade dos bens públicos, aqueles que apresentam-se na condição de indisponíveis, estes não ostentam caráter tipicamente patrimonial e, por isso, as pessoas a que pertencem não podem deles dispor. Não poder dispor, no caso, significa que não podem ser alienados ou onerados nem desvirtuados das finalidades a que estão voltados. Significa, ainda, que o poder público tem o dever de conservá-los e mantê-los ajustados a todos os seus fins principalmente em prol da coletividade.

Os bens patrimoniais indisponíveis possuem caráter patrimonial porque, mesmo sendo indisponíveis, admitem uma tese de correlação de valor, de uso por particulares, sendo, por isso, suscetíveis de avaliação pecuniária. São indisponíveis, entretanto, porque são utilizados efetivamente pelo Estado para alcançar seus fins. Ainda que terceiros possam usá-los, tais bens são indisponíveis enquanto servirem aos fins estatais.

Já os bens públicos disponíveis, embora também tenham caráter patrimonial, como os indisponíveis, podem ser alienados nas condições em que a lei estabelecer. Não é, portanto, a possibilidade de livre alienação que é coisa diversa e sim dentro das condições legalmente fixadas.

Com isso percebe-se que a natureza dos imóveis públicos no que se refere a sua disponibilidade, pode ser perfeitamente compatível com a utilização destes para fins de habitação sob a égide da função social da propriedade através dos principais institutos jurídicos necessários à regularização fundiária de populações que habitam imóveis públicos, tais como a Constituição Federal, Estatuto da Cidade (2001), Lei que regulamenta imóveis públicos da União Federal, e principalmente a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia prevista na Medida Provisória – MP nº 2.220/2001 que, por suas características, admite a possibilidade efetiva de regularização dos terrenos públicos urbanos ocupados por particulares.

Assim sendo, preconiza-se que o direito à moradia é um instrumento compatível com a dignidade humana, por também envolver outros bens conexos da personalidade, como a honra, o nome, a intimidade, enfim, a integridade física, psíquica e moral do indivíduo, entre outros conceitos de direito de personalidade que gravitam em torno dele (SOUZA, 2008).

Paralelamente pode-se dizer que moradia representa também um bem patrimonial da família: Reconhecidamente, o direito à moradia é tido como direito humano internacional, haja vista que a maioria dos países firmou pactos com a contrapartida dos governos para viabilizar seu acesso (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

Na observância da atual conjuntura urbana e da evolução legislativa acerca do tema o direito da moradia é direito social e como tal está obrigado a ser prestador pelo poder público através de políticas públicas urbanas voltadas para a sociedade não apenas sob o aspecto jurídico, mas sim principalmente sob a ótica da sociologia urbana. Vejamos:

O direito à moradia detém outra característica dos direitos fundamentais: a ilicitude de sua violação. Há a violação do direito à moradia sempre que for implantado um sistema infraconstitucional ou qualquer ato advindo de autoridade pública que importe em lesão e esse direito, em redução, desproteção ou atos que inviabilizem o seu exercício, porque o direito à moradia goza de proteção fundamental, tratando-se de um dever inerente ao Estado (por intermédio dos três poderes) de respeitar, proteger, ampliar e facilitar esse direito fundamental. Dessa forma, toda e qualquer legislação infraconstitucional que suprima, dificulte ou impossibilite o exercício do direito à moradia por um indivíduo – tem-se a sua violação, ainda que por norma validamente constituída e promulgada – é tida como violadora do direito à moradia (SOUZA, 2008, p. 117 -118).

Importante lembrar que as políticas públicas voltadas à garantia do direito a moradia são respaldadas no que se refere a sua legitimidade e obrigação por parte

do poder público em executa-las não apenas pela legislação interna, mas também da legislação internacional como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, adotada pela Resolução nº 42/128 da Organização das Nações Unidas (ONU) e aprovada pelo Brasil, em seu art. 8º, inciso I, já estabelecia como um dever do Estado à tomada de medidas que atendessem às prerrogativas do direito à moradia (SOUZA, 2008, p. 66). A Agenda *Habitat* defende também que o poder público em conjunto com o cidadão devem executar políticas públicas sob a ótica do direito à moradia, nos seguintes direcionamentos:

“promover o acesso a todas as pessoas à água potável, ao saneamento, especialmente as pessoas que vivem na pobreza, as mulheres, os grupos vulneráveis e os desfavorecidos; b) estimular tecnologias de construção que sejam disponíveis, sobretudo as que estiverem *in loco*, que sejam apropriadas, acessíveis, seguras, eficientes e que não causem impacto negativo ao meio ambiente; c) elaborar e aplicar normas destinadas ao acesso de pessoas deficientes, em conformidade com as normas uniformes sobre a igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência; d) aumentar a oferta de moradias acessíveis, estimulando as diversas formas de moradia, tais como a propriedade individual, a propriedade coletiva por meio de cooperativas, a moradia de aluguel, por meio de parcerias entre o setor público, privado e comunidade; e) estimular a melhoria do patrimônio de moradias existentes, mediante a reabilitação e a manutenção de oferta adequada de serviços e instalações básicas; f) erradicar a discriminação ao acesso à moradia e aos serviços básicos, por qualquer motivo, ou seja, raça, cor, sexo, língua, opinião política, origem nacional ou social, nacionalidade, deficiências e garantir a proteção jurídica contra tal discriminação” (ONU, *apud* SOUZA, 2008, p. 347).

O conceito de moradia sob o aspecto da conjuntura urbana e sociológica deve seguir os parâmetros do Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU, adotado pelo Brasil em 1992 e devendo ser executado através de políticas públicas específicas.

A constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quando incorporou os direitos sociais definiu entre as garantias constitucionais, que o direito a moradia não deve ser interpretado de forma taxativa e sim exemplificativa buscando ao máximo nas políticas públicas habitacionais, garantir o bem estar do ser humano que não se encontra apenas em ter para si um espaço físico, mas também outros inerentes à felicidade através da tese da moradia digna. Vejamos:

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com situação de propriedade regular, provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação, dentre outros), servida por equipamentos sociais como: escolas, postos de saúde, praças, apoio na segurança pública, etc., que apresente instalações sanitárias adequadas, condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária), dispondo de pelo

menos um dormitório para cada dois moradores adultos e por fim, que possibilite a vida com qualidade e o acesso à cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, s/p).

Os elementos sociais com vista ao desenvolvimento da política pública de moradia devem observar o adequado espaço físico, segurança, durabilidade estabilidade estrutural, iluminação, infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde; e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível, em outras palavras, o direito à cidade (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

Portanto, para que a Administração Pública realize políticas públicas adequadas com vistas a garantir o direito social à moradia, faz-se necessário que este direito não dependa somente da legislação, mas que também seja estruturada em diretrizes da sociológica urbana que consiste no principal fator delineador com vistas a tornar a política habitacional em política de Estado e não de governo.

4 A POLÍTICA HABITACIONAL URBANA

Basicamente para a construção de uma política habitacional e urbana, que contribua significativamente para a redução das desigualdades sociais com vistas ao exercício do direito à moradia, programas habitacionais devem ser implementados com ênfase na regularização fundiária urbanística e no reaproveitamento do patrimônio público para fins habitacionais buscando a revisão e o aperfeiçoamento da legislação urbanística a nível municipal, estadual e federal retirando qualquer metodologia urbanística que possa gerar redução da oferta de imóvel público para fins habitacionais e de inclusão da regularização fundiária para todos os grupos populacionais, sem, todavia tornar a própria legislação urbanística

em instrumento litigioso na resolução dos problemas de moradia pelo fato do próprio poder público não permitir o acesso à moradia em razão da má interpretação da lei bem como da falta de estrutura administrativa voltada para a regularização fundiária adotando uma política do construir, de alienação de imóveis, do demolir e do não do aproveitamento do solo público já existente.

Ao optar por uma política de não intervenção efetiva no fornecimento de moradias às famílias de menor renda através da utilização de seus próprios imóveis para fins habitacionais, que muitas vezes já se encontram habitados, entregam a condição de garantidor do direito social de moradia à iniciativa privada, permitindo que as os grandes conglomerados imobiliários determinem os ditames da política pública habitacional. Vejamos o que o nobre professor preconiza

O direito à moradia e à cidade exige a superação de duas heranças do Brasil arcaico, que estão sedimentadas nos procedimentos estatais: a concentração dos investimentos públicos seguindo a lógica da valorização imobiliária e a legislação urbanística (propriedade fundiária e imobiliária, parcelamento, zoneamento, código de obras etc.) que se pretende moderna, mas que tem o efeito de contribuir com a escassez de moradias e o atraso tecnológico na construção civil (BONDUKI, 1997, p. 39).

Dessa forma, a política pública com fins habitacionais obedece à lógica da iniciativa privada voltando à questão da regularização fundiária contra a população sob a ótica da garantia ao direito de moradia reversa através da alienação da dignidade humana configurada no direito social à moradia.

No entanto não se quer dizer que, a iniciativa privada não tenha participação na política pública de regularização fundiária em imóveis públicos com vistas a garantias habitacionais tendo em vista que o setor privado gera emprego e renda bem como possui investimentos em programas sociais que se apresentam com políticas públicas privadas no setor de garantia de moradia aos menos favorecidos, além de desempenhar significativos investimentos no desenvolvimento urbano e mobilidade urbana.

Nesse sentido é importante enfatizar o distanciamento em matéria de políticas públicas de regularização fundiária entre os entes federativos como os municípios e os Estados que se apresentam cada vez mais distantes da sociedade e da aplicação do direito a moradia configurado pela falta de programas sociais voltados à habitação. Vejamos abaixo a importância dos municípios nas políticas públicas habitacionais.

O processo de maior participação dos municípios na questão da habitação também está ligado ao crescimento dos movimentos sociais, particularmente da luta por terra e moradia. A consolidação da democracia e das eleições diretas livres tornou o município o principal interlocutor dos movimentos e o responsável imediato pelo equacionamento das demandas sociais, posto estar mais diretamente em contato com os problemas da população carente (BONDUKI, 1998, p.65).

Sendo assim como no Brasil as políticas públicas habitacionais apresentam um quadro de irrelevância diante das principais ações desenvolvidas pelo poder público, a população se encarrega em buscar formas alternativas de moradia. Vejamos:

A maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos 20 anos, foi feita sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei. Isto significa que arquitetos e engenheiros não têm participado dessa grande construção. Significa também a ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas. (...) O *laissez faire* predominou no uso e na ocupação do solo, na maioria das cidades, décadas após décadas, independentemente do prestígio ou desprestígio do planejamento urbano e do Estado interventor ou liberal (MARICATO, 2001).

É evidente o contraste entre interesse público configurado através de políticas públicas habitacionais que não buscam a essência da resolução da problemática da moradia das populações de baixa renda através da aplicação da legislação imobiliária de natureza pública com vistas à utilização de imóveis públicos para moradia o interesse dos grupos sociais e o da iniciativa privada que de certa forma, levando a política pública habitacional não para o combate da falta de moradia e sim apenas para a mobilidade urbana e execução de obras como transporte e saneamento básico.

Assim, a efetividade da política pública habitacional dependeria não apenas em beneficiar toda a população hipossuficiente atingindo os mais necessitados, mas sim da forma que essa política impacta sob a população que é direcionada e a forma dos recursos utilizados pela administração pública bem como da legislação partindo primeiramente do mapeamento da eficácia das atuais políticas públicas pouco se sabe não apenas dos resultados destas políticas habitacionais, mas também da própria necessidade de buscar alternativas sócias jurídicas em matéria de habitação urbana com utilização da própria estrutura da fazenda pública.

No mesmo sentido, o déficit habitacional é resultado da inobservância de uma política pública habitacional que não observa os parâmetros mínimos do direito

a moradia estabelecidos pela UNESCO (1948) como o direito a uma ocupação estável, localização adequada, acesso a bens públicos e a infraestrutura bem como a uma moradia acessível e compatível com os níveis de renda.

Paralelamente é importante observar que os programas habitacionais não observam o déficit habitacional em seu sentido amplo tendo em vista que tal conceito não se resume apenas ao direito social à moradia devendo levar em consideração a questão da habitualidade que implica não apenas nas questões de arquitetura e urbanismo, mas também de infraestrutura que deve ser oferecida pela administração pública.

Nessas áreas sensíveis da malha urbana, tais políticas também não resultam em uma eficácia ampla em razão destas não enxergarem a figura daquelas pessoas que se configuram na condição de inquilinos, só atuando com enfoque naqueles casos voltados a regularização fundiária com objetivo único de transformar o beneficiário na condição de proprietário do solo.

No entanto, ao longo do processo histórico a política pública habitacional por ter sido pautada pela mudança de critérios de definição do que seria déficit habitacional sai da condição de levar em consideração apenas falta em de moradia, mas também outros elementos caracterizadores da problemática da regularização fundiária urbana são encarados como déficit habitacional como precariedade do imóvel, coabitação do mesmo quando ocupado por varias famílias em um mesmo espaço ou pelo adensamento excessivo configurado como fenômeno de déficit habitacional identificado quando mais de três pessoas quer sejam do mesmo ciclo familiar ou não, dividem o pagamento de um aluguel de um mesmo local e a questão do déficit habitacional comprometendo a renda percapita em mais de 30% da renda familiar.

Ao longo destes últimos anos, percebe-se o contraste em relação ao déficit habitacional pelo fato da solução deste problema, concentrar seus esforços muitas vezes na construção de moradias mediante o remanejamento na maior parte das vezes de grupos sociais apresentando-se tal iniciativa do poder público em um contrassenso tendo em vista a quantidade de terrenos e imóveis que não se encontram cumprindo sua função social principalmente os de natureza pública que estejam desocupados, ou ocupados por populações carentes e que só necessitam de regularização fundiária.

Um exemplo do que foi mencionado acima é a implementação de políticas públicas habitacionais como o Programa Minha Casa Minha Vida que adota a metodologia de que basta construir unidades habitacionais que o problema do direito à moradia será resolvido não resolvendo a problemática pelo simples fato do direito a moradia não ser pensando sob o aspecto de um direito social e sim sob a égide exclusivamente capitalista.

Outro aspecto relevante para a deficiência das atuais políticas públicas habitacionais seria a necessidade de que existem diversos problemas sociais urbanos que não podem ser amparados apenas sob o aspecto da regularização fundiária de imóveis públicos utilizados para a moradia e sim de forma diferenciada cada política pública urbana deve atender uma diretriz específica de acordo com o caso como a implantação do aluguel social, mobilidade urbana, compra de material, participação social, além da delegação para a realização de tais empreendimentos aos municípios por parte de outros entes da federação, tendo em vista que se observarmos a atual execução das políticas públicas, perceberemos um total controle da iniciativa privada o desenvolvimento dos programas habitacionais como o minha casa minha vida que deveriam ser redirecionado para os municípios juntamente com uma melhor utilização do patrimônio público. O que parece ser o principal motivo desse descompasso é exatamente a elaboração de políticas públicas pouco direcionadas para a parcela da população que realmente carece da ação governamental por parte de todos os entes da federação.

A dificuldade de execução de políticas é configurada também pela falta de planejamento do uso do solo urbano devendo evitar os vazios urbanos através do distanciamento da especulação imobiliária e tendo em vista que política urbana de habitação deve levar em consideração mais o social do que apenas a questão jurídica junto às classes menos favorecidas, que por outro lado devem se mobilizar mais através do engajamento com o gerenciamento das políticas públicas voltadas a garantia do direito a moradia devendo-se sempre levar em consideração, a qualidade de vida dos beneficiários e da população residente da área regularizada coadunando-se aos aspectos urbanísticos e ambientais. Nesse sentido, é importante enfatizar o que preconizou o Capítulo 7 da Agenda 21, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no ano de 1992, no Rio de Janeiro/RJ, também conhecida como ECO-92, estabelecendo entre as prioridades:

- a) Oferecer habitação adequada
- b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos

Ainda no art. 76 da Agenda 21, também consta:

Para garantir uma oferta de terra aproveitáveis os Governos, em todos os níveis apropriados e de acordo com seus marcos legais, devem (...).
(f) fazer o uso integral da infraestrutura existente nas áreas urbanas estimulando a melhor densidade de ocupação do solo disponível, de acordo com sua capacidade de absorção ao mesmo tempo garantido a provisão adequada de parques, áreas comuns e de recreação e porções de terras para jardinagem doméstica quando for pertinente.

Portanto, percebe-se por própria recomendação de instrumentos normativos sob o aspecto social entre os países a forma como a política pública deve ser conduzida sob o aspecto de melhor aproveitamento de bens públicos e do próprio espaço urbano sempre levando em consideração a questão social, o interesse das populações envolvidas no processo de urbanização.

Desta forma, entende-se que, que o poder público deve promover políticas públicas habitacionais sob a ótica de medidas jurídicas e sociais consubstanciadas por noções de cidadania para as populações beneficiadas, sem as qual tornaram inócua a atuação do Estatal no sentido de amenizar a problemática que se tornou a efetivação do direito à moradia possibilitando a regularização fundiária com vistas à garantia da nova ordem urbanística configurada através da execução da política urbana utilizando imóveis públicos para fins habitacionais tanto no sentido de garantir a propriedade deste as populações de baixa renda como também de promover a locação destes imóveis acompanhados de acompanhamento social no sentido de orientar estas populações no sentido de como permanecerem em sua nova moradia sob o aspecto do interesse social com vistas a criar a conscientização nestas populações e ao mesmo tempo desenvolver programas sociais que possam garantir a permanência destes em tais imóveis criando mecanismos para determinados fins.

O fato é que tais iniciativas acima mencionadas só terão resultado práticos essas políticas habitacionais se houver uma considerável participação no planejamento e na execução de tais programas tendo em vista sempre que o direito a moradia é social é dignidade humana e não pode ser tratado como especulação imobiliária para as populações que se consideram de baixa renda e que são o público alvo de tal direito social.

Da mesma forma não se pode falar em direito social á moradia sem tocar nos instrumentos jurídicos voltados para a regularização fundiária urbana tais como o Estatuto da cidade (2001) e concessão especial para fins de moradia, previsto na Medida Provisória nº 2.220/2001 não se pode executar uma política pública sem a aplicação da sociologia e do serviço social, pois tais ciências humanas são responsáveis por diagnosticar os problemas internos de determinado grupo social e, por conseguinte buscar alternativas junto ao estudo dos próprios atores sociais que possam refletir em alternativas implantadas em diversos programas sociais aplicados junto com a regularização fundiária urbana como o bolsa família, por exemplo, minha casa minha vida e outros.

Nesta perspectiva, portanto, percebe-se a importância primordial do serviço social na luta pelo direito a moradia. Explicita lamamoto (1999) que “existe uma tendência do Serviço Social de conectar diretamente a prática na sociedade, vendo sua intervenção pautada no conjunto das relações, em seus movimento e contradições”.

Sob o aspecto de medidas de caráter urgente e natureza imediata os instrumentos de regularização fundiária devem vislumbrar a proteção e ao mesmo tempo da promoção da garantia do direito a moradia.

No entanto, até o momento não parecem ter equacionado corretamente o problema da moradia, em especial para a população de baixa renda pelo simples fato de não considerarem a aplicação dos instrumentos jurídicos voltados para a regularização fundiária.

Todavia à função social da propriedade está relacionada ao bem da coletividade. É um princípio que se encontra expresso na Constituição Federal de 1988. Neste sentido Ferreira da Rocha (2005, p. 71) diz: “(...) um poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo”.

Diante do já exposto neste trabalho, o contexto histórico da propriedade pública não mais se fundamenta no caráter absoluto, mas sim na função social, conforme assevera Carvalho Filho (2009, p.724): “Hoje o direito de propriedade só se justifica diante do pressuposto que a Constituição estabelece para que a torne suscetível de tutela: a função social”.

No mesmo sentido, o §1º, do Art. 1.228 do Código Civil de 2002, corrobora com a importância que a propriedade, seja pública ou privada, deve cumprir no que se refere à função social, vejamos:

Art.1.228, §1º. O direito da propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Dessa forma, com base no dispositivo acima, o proprietário tem o dever de cumprir e respeitar a função social da propriedade inclusive o próprio poder público, pois caso não se respeite a exigência imposta na lei, o poder de tutela do Estado pode intervir para que este se adeque aos moldes expressos na Constituição Federal de 1988.

Di Pietro (2002) faz ver que não se trata de um pleonasma falar em função social da propriedade pública, ainda que o Estado esteja vinculado ao interesse público e, conseqüentemente, o patrimônio público também.

A questão da regularização fundiária de terras no solo urbano, em face das desigualdades sociais.

Vejamos as seguintes considerações sobre o assunto feitas por Alfonsin (1997, p. 24):

A regularização fundiária é o processo conduzido pelo Poder Público a população beneficiária, envolvendo às dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores em 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.

Neste sentido Fiorini (1997, p. 353) alerta que:

O direito de propriedade pública excede o conceito do exercício do direito subjetivo e individual sobre uma coisa, que é o direito exclusivo do senhor sobre um bem, pois é o direito de todos para todos e por isso mesmo o seu regime deve ser distinto do da propriedade civil.

É evidente que entre a administração pública e a sociedade civil organizada, configurada principalmente pelas comunidades que sofrem com a falta de moradia urbana, devem promover juntas a implementação das políticas públicas, evitando o acirramento de problemas sociais de habitação.

Nesse diapasão, fazem-se presentes as palavras de Bacellar Filho (1998, p. 381):

Diante do regime a que estão submetidos, os bens públicos afetados ao uso comum do povo e ao uso especial, cumprem uma missão específica, não sendo desarrazoado admitir quanto aos bens dominicais ou dominiais, integrantes do chamado patrimônio disponível, que se lhes imponha função social, observada a liturgia legal.

Portanto, o fato do patrimônio ter natureza pública não acarretará o distanciamento dos efeitos da função social da propriedade, de modo que o referido princípio incide sobre o domínio público possibilitando a ampliação do uso dos bens públicos.

5 O ESPAÇO URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Brasil por ser um país de grande dimensão ocupando inclusive o 5º lugar entre os países com maior extensão territorial e com aproximadamente 190 milhões de habitantes em contrapartida apresenta uma densidade que chega a alcançar 80% de ocupação em áreas urbanas.

O Nordeste do país é caracterizado pelos longos períodos de estiagem o que de certa forma impediu o homem de promover sua fixação na região nos últimos anos vem desenvolvendo políticas públicas voltadas a desenvolver o potencial da região desde o turismo a energia eólica.

O fato é que por muito tempo, quando não ocorriam ações governamentais com o intuito de fixar o homem na região, o que de certa forma

resultou no fluxo avassalador de nordestinos e também de outros grupos advindos de outras regiões do país em direção aos grandes centros urbanos com o eixo Rio-São Paulo principalmente, mas também ocorrendo uma ocupação desordenada nos próprios Estados da Federação sentido interior capital.

Assim durante décadas inúmeras ocupações clandestinas e desordenadas foram se aglomerando em torno das capitais brasileiras e as metrópoles nordestinas não fugiram da regra, gerando por sua vez, regiões em torno da metrópole caracterizadas como aglomerados de subnormalidade caracterizados por ausência de infraestrutura, saneamento básico e déficit habitacional exigindo do poder público ao longo do tempo uma política pública permanente volta principalmente para a garantia da dignidade humana.

Nas palavras de Figueiredo (2013, p. 117):

Não existirá solução sem a implementação de políticas públicas sérias e perenes, resultantes de planejamento integrado e compatível com a realidade de cada núcleo habitacional, com a aplicação a curto, médio e longo prazo, e que possam efetivamente erradicar a miséria e promover o acesso a terra, a fixação do homem em seu lugar de origem e sua permanência e de sua família em condições dignas e de forma sustentável.

Portanto à política pública urbana compatível com a realidade de cada núcleo habitacional deve buscar a fixação do homem ao seu lugar de origem desde a titulação da moradia até o estabelecimento de condições dignas e sustentáveis de não apenas do morador mais de toda a sua família e de todo o grupo social beneficiado com tais ações sociais com um planejamento técnico e orçamentário de longo alcance, poderão dirimir os problemas sociais e urbanísticos resultantes da ocupação do espaço citadino de forma integral e sustentável.

Nesse sentido surge a regularização fundiária como política publicada amparada pela função social da propriedade que se aproxima do dinamismo e da eficácia com o escopo de corrigir a irregularidade urbana em curto prazo e ainda prevenir que o crescimento desordenado das metrópoles traga ainda mais prejuízos ao espaço urbano e aqueles que o ocupam.

Sendo assim surge o instituto da regularização fundiária definida por Alfonsn (1997) como um processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, social e físico que objetiva legalizar a permanência de pessoas moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação,

implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, de resgate a cidadania e da qualidade de vida para a população beneficiada.

Essa conceituação doutrinária foi consolidada pelo artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 denominada de Minha Casa Minha Vida reforçando as diretrizes da política urbana por meio do desenvolvimento da função social da propriedade urbana como, por exemplo, nosso objetivo de estudo qual seja a concessão especial para fins de moradia em imóvel público.

A princípio após a abordagem do conceito de regularização fundiária, é necessário entender os aspectos gerais da função social da propriedade para desta forma entender o porquê tal elemento é de fundamental importância para a implementação da política pública de moradia em imóveis públicos.

A função social da propriedade nem sempre esteve presente nas Constituições anteriores a de 1988. A Constituição Política do Império do Brasil de 1824, a primeira Constituição brasileira, em seu art. 179, e a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, no art. 72, limitaram-se a declarar o direito de propriedade em toda a sua plenitude, ressalvada a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social, silenciando acerca de qualquer limite ao direito de propriedade em geral.

Com a Constituição de 1934 surge, pela primeira vez, de forma expressa a função social voltada ao patrimônio seja ele privado ou público. No art. 113, foi estatuída a garantia do direito de propriedade, que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Assim, a Constituição Federal de 1934 passou a prever expressamente no capítulo dos direitos e garantias que a propriedade seja pública ou privada “não poderá ser exercida contra o interesse social ou coletivo”.

Entende-se, pois, que tanto a propriedade privada como a pública não poderá ser exercida de forma contrária ao interesse público, ou seja, sempre com vistas à garantia dos direitos sociais.

Ainda no mesmo contexto histórico da função social da propriedade nas constituições federais, a Constituição Brasileira de 1937 ou Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937, quarta Constituição do Brasil e a terceira da República, no art. 122, garantiu o direito de propriedade, relegando à lei ordinária a incumbência de definir o seu conteúdo e seus limites.

A Constituição de 1946, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 18 de dezembro de 1946, embora tenha reproduzido várias disposições

anteriores, inova em alguns aspectos. Com relação à propriedade, o art. 141, §16, dispôs que é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Foi, assim, introduzida à desapropriação por interesse social, inspirada no conceito de propriedade como função social.

O capítulo da constituição da República federativa do Brasil de 1988 que faz menção à ordem econômica e social, no art. 147, consignou que o uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social e que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos. O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social era o reconhecimento do princípio da função social da propriedade.

No entanto, foi a Constituição Federal de 1967, quem introduziu, pela primeira vez, no ordenamento jurídico a menção expressa da função social da propriedade, enquanto princípio da ordem econômica no Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade.

Com o advento da Constituição da República de 1988, manteve-se a ideia de função social da propriedade, porém sob outra roupagem, inclusive como reflexo da inserção em nosso ordenamento de que geram direitos e deveres ao proprietário, seja ele público ou privado, implicando necessariamente na modificação do próprio conceito deste princípio preocupado com o interesse coletivo.

A função social da propriedade pública encontra-se definida pela hermenêutica constitucional quando se interpreta o preceito legal contido em nossa Carta Magna de 1988, no art. 5º, inciso XXIII, enfatizando que “a propriedade atenderá sua função social”. Sobre o assunto enfatiza Di Pietro (2006, p. 03):

O princípio da função social da propriedade pública, não está consagrado com tanta clareza em nossa Constituição. Ele não é definido se não por diretrizes a serem observadas pelo poder público. Ele está sintetizado no art. 182. O dispositivo coloca como objetivo da política de desenvolvimento urbano” o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Assim sendo, percebe-se que a função social expressa na Constituição Federal de 1988 veio nortear as diretrizes sobre as políticas públicas do espaço urbano, no sentido de conter a exclusão das desigualdades sociais, o desrespeito aos direitos sociais, promovendo acima de tudo o direito à moradia.

Paralelamente é importante salientar que na Constituição Federal de 1988, quando da inclusão do capítulo da “Política Urbana”, art. 182 e 183, ambos oriundos de emendas populares amplamente discutidas em Assembleia Nacional Constituinte, a preocupação do legislador originário foi de conceder força normativa, a tais dispositivos constitucionais com vistas a estabelecer parâmetros fixadores ao poder público para que este promova ações afirmativas no sentido de garantir a função social da propriedade pública voltada ao direito à moradia urbana.

Percebe-se, portanto que partir da Constituição de 1988, observa-se uma nova institucionalidade democrática no país com o propósito de efetivar os direitos fundamentais do povo brasileiro, resgatando a cidadania da população excluída, o que inclui a promoção do acesso à moradia urbana como componentes de um padrão de vida digno, graças ao processo democrático da Assembleia Nacional Constituinte que consagrou na Carta Política de 1988 o direito à moradia dos posseiros urbanos que deram cumprimento à função social da propriedade pública para fins de sua sobrevivência.

Com base no exposto, temos a consagração da regularização fundiária como diretriz geral da política de desenvolvimento urbano, democratizando a legislação urbana e a atividade urbanística empreendida pelo Estado, na medida em que amplia o acesso à terra urbana pelos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Com isto, a moradia produzida socialmente passou a ser protegida, inaugurando uma nova ordem jurídica urbanística. Esta nova ordem jurídico-urbanística democrática implica na revisão das políticas públicas, do planejamento e na forma de gestão do patrimônio público para fins habitacionais.

Uma vez compreendida as principais noções gerais da evolução histórica constitucional da função social da propriedade pública e sua positivação no direito, é importante que seja realizada uma abordagem sobre seu conceito, elementos constitutivos de suas características que gravitam em torno da natureza dos bens públicos, dos princípios da administração pública e dos instrumentos jurídicos voltados para a regularização fundiária mais especificamente para a concessão especial de uso de imóveis públicos para fins de moradia.

Sendo assim percebe-se que função social da propriedade pública consiste na restrição aos direitos dos proprietários inclusive da própria administração pública, pois é por meio dessa restrição que a propriedade tem o dever de cumprir a função

social, Coelho (2012, p. 166) faz as seguintes considerações sobre função social da propriedade:

A função social da propriedade é conceito jurídico bastante largo, em que se abriga a rigor, a justificativa para toda e qualquer restrição aos direitos dos proprietários, exceto os destinados a privilegiar os interesses privados de outros proprietários. Em vista de tal amplitude, limitações ditas pelo zoneamento, tombamento, proteção ao patrimônio histórico e cultural, legislação sobre níveis de ruídos e tantas outras, bem como a supressão do poder de reivindicar a posse da área extensa ocupada por número significativo de possuidores de boa-fé, também encontram seus fundamentos últimos no instituto da função social da propriedade.

No mesmo sentido deve ocorrer a revisão da dicotomia entre interesse público e interesse privado. O campo da fusão dos interesses comuns é a esfera pública, que com o desenvolvimento do sistema capitalista poderá implicar na nuclearização do interesse público sobre o solo urbano com vistas à regularização fundiária, sempre com ênfase no direito à moradia.

A Constituição Federal no art. 5º, incisos XXII e XXIII, assegura que a propriedade é direito de todos, mas deve atender a função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII – é garantido o direito à propriedade

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social

Com isso percebe-se que a função social consiste na imposição direcionada ao proprietário de usar seu bem em estrita observância à lei, no que diz respeito ao dever de cumprir a função social, utilizando a propriedade de forma adequada, ou seja, beneficiando a coletividade e o interesse social.

A Constituição Federal de 1988 refere-se à propriedade sobre diversas modalidades. No art. 170, inciso II, fala em “propriedade privada”. No art. 182, trata da propriedade imóvel urbana; no art. 186, da propriedade imóvel rural; no art. 5º, inciso XXIX, refere-se à “propriedade de marcas”, e assim por diante. Contudo, quando se trata da função social, menciona apenas à “função social da propriedade”, não procedendo a qualquer especificação.

Dessa forma, a pluralidade das diversas formas de como a função social da propriedade pode ser desempenhada não afasta, contudo, a necessidade de conformação do seu exercício aos interesses sociais relevantes. De fato, a variedade e relatividade da noção de propriedade é conquista inderrogável de um

processo evolutivo secular, podendo ser entendido tal conceito como não abstrato quando se refere à função social da propriedade pública relacionada a imóveis públicos com fins habitacionais, evitando-se com isso conflitos sociais e um melhor aproveitamento do patrimônio público.

6 O ESPAÇO URBANO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Fortaleza, segundo Silva (2006, p. 25), “tem sido local de construção e destruição, de experimentação, adquirindo imagens extremamente cambiantes, com mudanças aceleradas de sua estrutura, forma e perfil”, o que demonstra a força de um empreendedorismo urbano contemporâneo que não conhece limites, que abre espaços na malha urbana, muitas vezes com a expulsão de residentes para zonas periféricas ou dobras urbanas precarizadas.

A atual conjuntura que transforma o cenário de Fortaleza é oriunda de uma luta informal entre o espaço formal e o informal ocasionando tensões entre grupos sociais e o poder estatal (TROTSKY, 1978).

De um lado encontramos um poder estatal que pouco prioriza o investimento habitacional popular sob a ótica do aproveitamento do patrimônio público. Sobre a mesma vertente o capital privado consubstanciado pela especulação imobiliária que cada vez mais trata o direito a moradia não como um direito social mais como um produto de mercado para aqueles mais carentes sempre sob o discurso que tal aporte configura-se em investimento econômico e geração de emprego e renda dificulta o acesso das camadas sociais mais carentes ao sonho da casa própria.

No entanto a quantidade significativa de imóveis públicos federais sujeitos à regularização fundiária para fins habitacionais no Município de Fortaleza não pode ser aferida tendo em vista que conforme informação emitida pelo Setor de

Regularização Fundiária da Secretaria do Patrimônio da União Federal no Estado do Ceará, muitos imóveis ainda encontram-se em processo de identificação e incorporação cartorária e patrimonial para posteriormente sujeitarem-se ao procedimento de regularização fundiária urbana fato este que a depender do caso concreto, deve-se levar em consideração o tipo de regime fundiário a ser aplicado como uma concessão de direito real de uso, termo de autorização de uso ou uma concessão especial de moradia para fins habitacionais instituto este ora analisado, mas que assim como os outros aqui citados, possuem em sua essência o direito social a moradia e a formalização do direito a terra ato este importante para a valorização da dignidade da pessoa humana em qualquer estado democrático de direito.

Mesmo assim, deve-se levar em consideração para fins de regularização habitacional no que se referem a imóveis públicos federais para a regularização fundiária no município de Fortaleza, a área do Pirambu que em sua totalidade já se encontra regularizando e beneficiando cerca de aproximadamente 10.511 famílias Segundo dados da Secretaria do Patrimônio da União no estado do Ceará e matrícula nº 61126 do Cartório da 3ª Zona do Município de Fortaleza.

O fato é que a regularização fundiária de uma metrópole necessita para sua eficácia da Sociologia urbana, principalmente porque como acentua Espinheira (2008, p. 14):

Uma cidade nunca é a mesma em seus diferentes lugares, sobretudo quando se comparam ambientes populares e aqueles outros de média e alta renda, com um padrão de urbanização elevado, que se convencionou a denominar de 'bairros nobres' em contraposição 'aos populares', que também podem ser vistas como periféricos.

A ocupação da cidade está configurada em cidades dentro de cidades interligadas pela pobreza urbana e pelas demais mazelas típicas das cidades devem buscar na regularização fundiária com ênfase na sociologia quais as necessidades básicas e condições de sobrevivência partindo do pressuposto que a necessidade dos grupos sociais urbanos legisla seus próprios regramentos (AGAMBEN, 2011).

A legislação civilista de tradição romana sempre defendeu até hoje a concentração da propriedade criando tensões entre os atores sociais que detém a propriedade como o próprio poder estatal e a população menos favorecida dos assentamentos humanos sem a garantia de posse e segurança jurídica garantida pela regularização fundiária que tem como escopo sociológico a democratização do direito a cidade.

O fato é que tais grupos sociais desprovidos do conhecimento jurídico e do amparo social acerca da matéria de regularização fundiária, diante da necessidade do mínimo existencial que lhe é negado pelo poder público no caso a moradia, optam pela solução paliativa do problema tendo em vista ser a habitação questão de sobrevivência gerando ocupações e demarcações definidas pela própria comunidade.

Agamben (2011, p. 41) dá à exata dimensão do problema:

A teoria da necessidade não é aqui uma teoria da exceção (dispensatio) em virtude da qual um caso particular escapa à obrigação da observância da lei. A necessidade não é fonte de lei e tampouco suspende, em sentido próprio, a lei; ela se limita a subtrair um caso particular à aplicação literal da norma: Aquele que, em caso de necessidade, age além do texto da lei, não julga a lei, mas o caso particular em que vê que a letra da lei não deve ser observada [non iudicat de ipsa lege, sed iudicat de casu singulari, in quo videt verba legis observanda non esse]. O fundamento último da exceção não é aqui a necessidade, mas o princípio segundo o qual toda lei é ordenada à salvação comum dos homens, e só por isso tem força e razão de lei [vim et rationem legis]; à medida que, ao contrário, faltar a isso, perderá sua força de obrigação [virtutem obligandi non habet].

6.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE O BAIRRO DO PIRAMBU

O Pirambu é um bairro predominante pobre da costa litorânea Oeste de Fortaleza e possui um extenso e belo litoral com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – 0,229. O baixo índice de desenvolvimento do bairro revela que não foram conduzidas no lugar, políticas que elevem a expectativa de vida da população, acesso ao conhecimento e padrão de vida decente. A fama majoritária do bairro é de lugar violento, miserável e entrave para a paz da Metrópole.

Desenvolvido pelo economista paquistanês Mahbud Ul Haq, o IDH é um índice utilizado pela ONU, desde 1993, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), levando em conta os seguintes critérios de avaliação: a renda, a longevidade e educação da população de determinado país. Tal parâmetro pode ser utilizado para núcleos menores, como Estados, cidades e bairros. De acordo com o PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014), os 25% com maior IDH, são considerados muito elevados, o quartil seguinte, encampa os países com IDH elevado, seguindo-se dos de IDH médio e os 25% restantes de IDH baixo. O Brasil é considerado de alto desenvolvimento por apresentar no último Relatório de Desenvolvimento Humano (2014), IDH de 0,744.

Fortaleza possui um IDH de 0,754 (IBGE, 2013), ou seja, acima do IDH nacional, sendo que o Pirambu apresenta Índice de Desenvolvimento Humano do

Bairro, correspondente a 0,229 (PREFEITURA DE FORTALEZA, [201-]), muito abaixo de índices de países miseráveis.

Nesse sentido percebe-se de certa forma que as condições sociais do bairro configuradas nas situações previstas nos mencionados dados estatísticos podem apresentar uma justificativa que demonstre a desigualdade local.

Segundo MELO (2015) existe a propósito, uma pluralidade de narrativas sobre o Pirambu: lugar de lutas, enclave pauperizado, campo de resistência, mas, um dos aspectos mais visíveis é o de um lugar violento que causa temor, remetendo a ideia da cidade do medo, ou “fobópole” (SOUZA, 2008). As cenas retratadas pela mídia impressionam e contribuem para a estigmatização do bairro:

O avanço do tráfico de drogas vem elevando os índices dos assassinatos no bairro Pirambu, que, nos anos 90, era considerado uma das áreas mais violentas da Capital cearense e, depois, passou por um longo período de paz graças às ações sociais junto àquela comunidade praiana. Segundo levantamentos feitos pela Reportagem, desde o começo do ano, já foram praticados 40 homicídios no Grande Pirambu, área que engloba comunidades carentes como Sete Varas, Areia Grossa, Cacimba dos Pombos e Cristo Redentor (RIBEIRO, 2010, p. 14).

A propósito conforme Cano (1997 *apud* SOUZA, 2008, p. 51), a violência nas cidades não se distribui de forma homogênea, e contribui de maneira decisiva para a desigualdade territorial e social:

[os] dados mostram uma notável e inequívoca relação inversa entre o nível de vida, medido tanto em termos de características das pessoas como do próprio espaço onde elas moram, e a violência letal. São os moradores de áreas pobres e com escassos serviços urbanos os mais expostos a uma morte violenta e, vice-versa, são as classes sociais mais privilegiadas e que moram nos melhores lugares da cidade as mais protegidas desse tipo de violência.

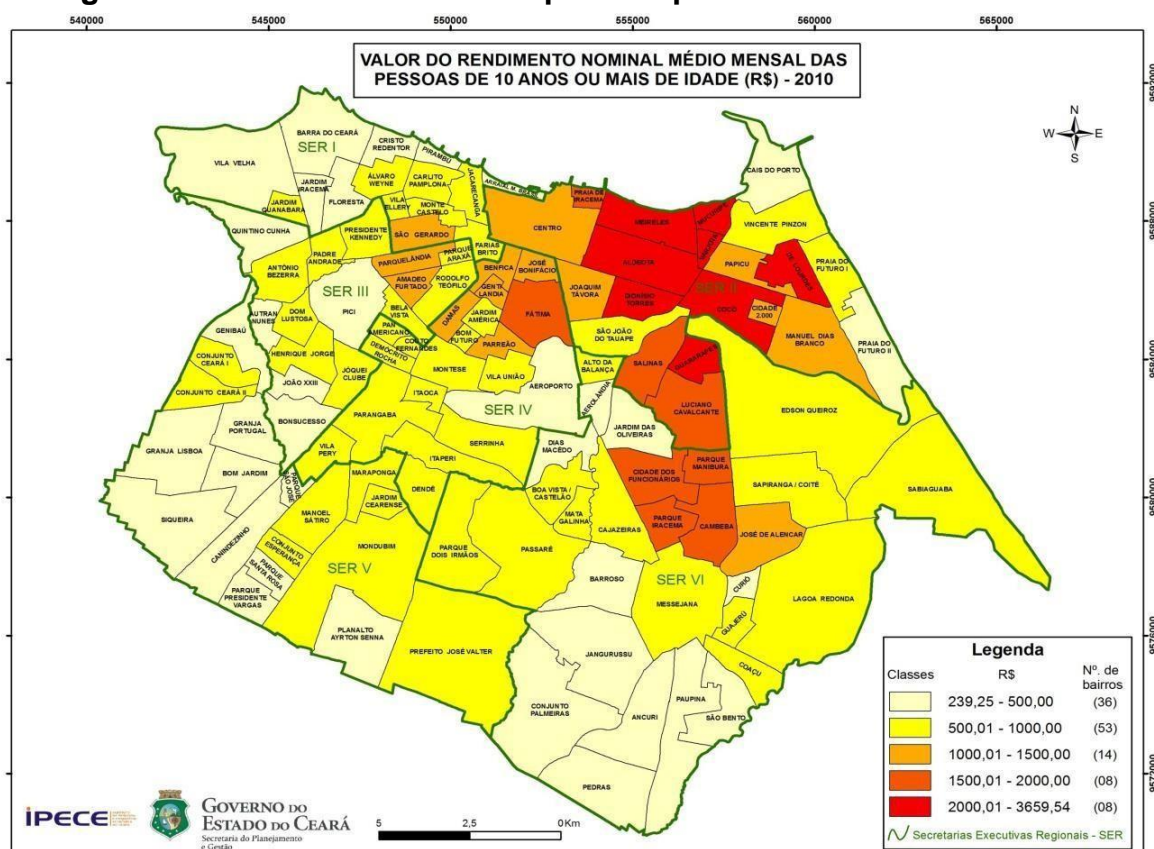
A pobreza familiar é latente sobre a pobreza das famílias residentes no bairro que apresentam rendimentos médios mensais na ordem de R\$ 340,36, ou seja, 66,73% de um salário mínimo e cerca de 9,30% dos rendimentos da média das famílias mais abastadas de Fortaleza, residentes no Meireles (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2012). A baixa remuneração dos moradores do Pirambu coloca o bairro nos últimos lugares na distribuição espacial da renda em Fortaleza (113^a lugar entre 119 bairros pesquisados).

O Mapa de Distribuição de Renda, no ano de 2010 (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2012), em Fortaleza, revela que os bairros localizados no Nordeste da Metrópole (Meireles, Guararapes, Aldeota)

abrigam os segmentos populacionais que auferem maiores rendimentos, enquanto aqueles localizados na periferia Leste concentram população que vive em situação precária. Há uma evidente regionalização da pobreza em Fortaleza e o Pirambu é um exemplar desse mapa de desigualdade.

A desigualdade é visível tanto sob o aspecto da renda das populações dos bairros como pela falta de infraestrutura.

Figura 1 – Valor da renda média pessoal por bairros de Fortaleza – 2010



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (*apud* SILVA, 2012, p. 84).

De 4.052 famílias pesquisadas para fins de produção de políticas públicas, a Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (2014) constatou que 25,96% das famílias ganham de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo, enquanto 31,27% recebem entre 1 e 2 salários mínimos, destacando-se 2,20% das famílias que sobrevivem com o auxílio da vizinhança.

Tabela 1 – Renda mensal das famílias

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
Sem renda	89	2,20
Até $\frac{1}{2}$ salário mínimo	452	11,15
Mais $\frac{1}{2}$ até 1 SM	1052	25,96
De 1 a 2 SM	1267	31,27
De 2 a 3 SM	434	10,71
De 3 a 5 SM	217	5,36
Mais de 5 SM	38	0,94
Sem dados	503	12,41
Total	4.052	100

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (2014).

Outro aspecto que contribui para a degradação do bairro Pirambu é a estigmatização do local devido a fatores como violência, tráfico de drogas que de certa forma acabam por identificar negativamente os atores sociais que residem na localidade e a localidade em si (FOUCAULT, 2009).

O bairro do Pirambu é parte de uma periferia pobre que se mutila e ao mesmo tempo choca-se com o contraste da cidade que cresce paralelamente ao próprio crescimento de Fortaleza, ainda não superou a sua característica de pobre. Percebe-se que alguns povoados vizinhos já melhoraram o nível de rendimento nominal de seus habitantes, como se vê do Mapa de Distribuição de Renda o que de certa forma não é observado no Pirambu nem se quer pelas intervenções urbanas já realizadas pelo poder público.

Tabela 2 – Distribuição da renda e da população por bairros de Fortaleza

Bairro		População		Renda média		Bairro		População		Renda média	
Nome	¹ SER	Total	%	(R\$)	² Rk	Nome	¹ SER	Total	%	(R\$)	² Rk
Meireles	2	3698	1,5	3659.5	01	Prefeito José Walter	5	3342	1,4	610.67	61
Guararapes	2	5266	0,2	3488.2	02	Itaóca	4	1247	0,5	605.65	62
Cocó	2	2049	0,8	3295.3	03	Conjunto Ceará I	5	1922	0,8	603.52	63
De Lourdes	2	3370	0,1	3211.0	04	Conjunto Ceará II	5	2367	1,0	589.31	64
Aldeota	2	4236	1,7	2901.5	05	Demócrito Rocha	4	1099	0,4	572.76	65
Mucuripe	2	1374	0,6	2742.2	06	Pan-Americano	4	8815	0,4	564.22	66
Dionísio Torres	2	1563	0,6	2707.3	07	Coaçu	6	7188	0,3	562.66	67
Varjota	2	8421	0,3	2153.8	08	Álvaro Weyne	1	2369	1,0	562.49	68
Praia de Iracema	2	3130	0,1	1903.1	09	Parque Dois Irmãos	6	2723	1,1	557.84	69
Fátima	4	2330	1,0	1756.1	10	Antônio Bezerra	3	2584	1,1	556.87	70
Salinas	2	4298	0,2	1749.9	11	Henrique Jorge	3	2699	1,1	551.52	71
Cambeba	6	7625	0,3	1628.0	12	Sabiaguaba	6	2117	0,1	549.83	72
Parque Iracema	6	8409	0,3	1610.8	13	Dom Lustosa	3	1314	0,5	547.80	73
Parque Manibura	6	7529	0,3	1591.4	14	Lagoa Redonda	6	2794	1,1	544.16	74
Cid. dos Funcionários	6	1825	0,7	1549.0	15	Manoel Sátiro	5	3795	1,5	527.94	75
Eng. Luc. Cavalcante	2	1554	0,6	1524.3	16	Vila Pery	4	2064	0,8	527.34	76
Papicu	2	1837	0,7	1476.6	17	Serrinha	4	2877	1,2	519.27	77
Joaquim Távora	2	2345	1,0	1446.0	18	Conjunto Esperança	5	1640	0,7	514.66	78
Gentilândia	4	3984	0,2	1404.4	19	Castelão	6	5974	0,2	510.25	79
São Gerardo	1	1450	0,6	1347.5	20	Jardim Guanabara	1	1491	0,6	508.03	80
José de Alencar	6	1600	0,7	1290.8	21	Alto da Balança	6	1281	0,5	500.72	81
Manuel Dias Branco	2	1447	1,0	1239.4	22	Mondubim (Sede)	5	7604	3,1	500.06	82
Parreão	4	1107	0,5	1202.4	23	Carlito Pamplona	1	2907	1,2	500.01	83
Parquelândia	3	1443	0,6	1170.2	24	Curió	6	7636	0,3	488.71	84
José Bonifácio	4	8848	0	1159.20	2	Vila Velha	1	206	0	486.95	85
Benfica	4	8970	0	1088.35	2	Paupina	6	146	0	486.79	86
Amadeo Furtado	3	1170	0	1065.93	2	Aerolândia	6	113	0	482.28	87
Centro	2	2853	1	1062.93	2	Praia do Futuro II	2	119	0	479.83	88
Damas	4	1071	0	1026.95	2	Jardim das Oliveiras	6	295	1	474.77	89
Cidade 2000	2	8272	0	1017.12	3	João XXIII	3	183	0	449.97	90
Parque Araxá	3	6715	0	984.94	3	Jardim Iracema	1	231	0	448.19	91
Edson Queiroz	6	2221	0	919.55	3	Dias Macedo	6	121	0	447.66	92
Maraponga	5	1015	0	916.44	3	Arraial Moura Brasil	1	376	0	444.89	93

Vila União	4	1537	0	908.56	3	São Bento	6	119	0	434.74	94
Lagoa Sapiranga	6	3215	1	893.65	3	Bonsucesso	3	411	1	434.41	95
São João do Tauapé	2	7598	1	890.75	3	Parque Santa Rosa	5	127	0	433.82	96
Farias Brito	1	1206	0	890.48	3	Quintino Cunha	3	472	1	427.43	97
Praia do Futuro I	2	6630	0	824.95	3	Pedras	6	134	0	425.73	98
Montese	4	2597	1	822.59	3	Pici	3	424	1	424.62	99
Rodolfo Teófilo	3	1911	0	818.26	4	Parque São José	5	104	0	419.79	1
Itaperi	4	2256	0	798.25	4	Jangurussu	6	504	2	416.90	1
Bom Futuro	4	6405	0	789.45	4	Ancuri	6	200	0	413.44	1
Parangaba / 4	4	3094	1	787.913	4	Barra do Ceará	1	724	3	398.61	1
Presidente Kennedy	3	2300	0	778.11	4	Aeroporto (Base Aérea)	4	861	0	398.13	1
Cajazeiras	6	1447	0	768.93	4	Barroso	6	298	1	393.71	1
Jacarecanga	1	1420	0	745.24	4	Cais do Porto	2	223	0	393.02	1
Jardim Cearense	5	1010	0	717.01	4	Floresta	1	288	1	380.81	1
Jardim América	4	1226	0	715.56	4	Cristo Redentor	1	267	1	377.42	1
Jóquei Club	3	1933	0	708.679	4	Planalto Ayrton Senna	5	394	1	360.67	1
Vila Ellery	1	7863	0	696.07	5	Bom Jardim	5	377	1	349.75	1
Monte Castelo	1	1321	0	688.29	5	Autran Nunes	3	212	0	349.74	1
Vicente Pinzon	2	4551	1	684.18	5	Granja Lisboa	5	520	2	341.36	1
Mata Galinha	6	6273	0	682.853	5	Pirambu	1	177	0	340.36	1
Messejana (sede)	6	41689	1,7	648.89	54	Granja Portugal	5	39651	1,6	334.8	1
Bela Vista	3	16754	0,7	636.82	55	Genibau	5	40336	1,6	329.9	1
Dendê	4	5637	0,2	633.44	56	Siqueira	5	33628	1,4	326.8	1
Padre Andrade	3	12936	0,5	622.59	57	Canindezinho	5	41202	1,7	325.4	1
Couto Fernandes	4	5260	0,2	622.40	58	Pq. Presidente Vargas	5	7192	0,3	287.9	1
Passaré	6	50940	2,1	619.47	59	Conjunto Palmeiras	6	36599	1,5	239.2	1
Guajeru	6	6668	0,3	612.34	60						

Fonte: Censo Demográfico 2010 do IBGE com elaboração do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (*apud* SILVA, 2012, p. 84).

¹ Secretaria Executiva Regional, ² Ranking.

As origens do Pirambu ainda refletem na qualidade de vida da população. O bairro tem origem no êxodo rural onde depois foi transformado em centro urbano problemático, possuindo uma característica peculiar de movimentos partidários, resistência, foco irradiador de movimentos sociais contra a pobreza persistente, mas que ao mesmo tempo possui um forte reflexo popular, mas que por outro lado ainda apresenta-se como um aglomerado subnormal dos mais latentes do país e o mais carente da cidade de Fortaleza.

A pobreza latente do bairro Pirambu remete ao ensinamento de Deleuze (1998, p. 224), no sentido de que o modo de produção capitalista acentua em grande escala a miséria das populações “pobres demais para a dívida, numerosos demais para o confinamento: o controle não só terá que enfrentar a dissipação das fronteiras, mas também à explosão dos guetos e favelas”.

Dentro do contexto histórico existem fatores que identificam o surgimento e desenvolvimento do Pirambu, como o Decreto 1.058/62 e o hino que de certa forma fortaleceram a ideia de que o bairro é diferenciado, politizado e resistente às mudanças da Metrópole. A “Marcha do Pirambu” que ainda hoje é lembrada como um dos marcos

social mais importante para a população carente de Fortaleza foi, lembram as lições de Bauman (2008), onde a população pobre do Pirambu procurou manter um bom convívio social entre seus pares sempre em busca da manutenção da moradia e do bem estar da comunidade.

Outro importante marco que caracteriza a história do Pirambu e sua formação são o Decreto nº 1.058/62, o hino cristão-revolucionário do Pirambu, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), a universidade, as Organizações Não Governamentais (ONG's), bem como movimentos religiosos e de combate à ditadura que de certa forma juntos dão a real identidade do bairro das pessoas.

O fato é que neste contexto se identificam e constroem no Pirambu a luta, à resistência contra todas as ações estatais que ameaçam o convívio é o elemento mais identificador da comunidade já que “resistir à opressão foi e continua sendo o grande desafio da humanidade” (BUZANELLO, 2003, p. 54). Em relação a essa característica principal de resistência pode-se dizer que tal conduta é o principal vetor que manteve até os dias atuais a comunidade estável diante dos problemas internos e externos enfrentados.

As diversas incursões tentadas pelo poder público, não tiveram êxito restaram malsucedidas porque a população foi mal ouvida. No curso da pesquisa pode-se ver que o “papel da casa”, como é comumente referido o processo de regularização fundiária, acena para uma possibilidade de abrir o lugar para toda sorte de fluxos (especulação imobiliária, transportes públicos, comércio massificado etc.). Não se faz juízo de valor sobre a conveniência de tais obras para a população do Pirambu, mas somente se volta à dissertação para a verificação da percepção das pessoas envolvidas na trama urbana, daí o forte conteúdo etnográfico do estudo.

Nesse sentido, percebe-se que o Pirambu continua como centro estratégico da política municipal e estadual e grande laboratório sociológico para aplicação de políticas públicas, seja pela acentuada densidade demográfica, seja pela histórica omissão estatal na destinação de bens e serviços públicos naquela área da zona oeste da cidade e neste cenário a moradia encontra-se como fator primordial de estabilidade e bem estar local. É assim que a ideia de analisar a regularização fundiária de imóveis públicos federais utilizada para moradia com ênfase na titulação da propriedade e segurança jurídica contra terceiros ou contra o próprio poder estatal.

Os movimentos sociais por anos travam lutas por diversos direitos sociais que determinem o mínimo existencial de dignidade de sobrevivência principalmente

pela habitação. Apesar de que desde o surgimento do bairro com o êxodo rural passando pela migração urbana até os dias atuais várias conquistas foram alcançadas, mas pelo fato da comunidade possuir diversidade de problemas em suas peculiaridades a eficácia da solução destes nem sempre se concretiza principalmente em relação à questão habitacional.

A questão da moradia urbana é problema crônico tendo em vista o bairro possuir a maior densidade demográfica de Fortaleza, sendo o terceiro pior bairro da Metrôpole em condições domiciliares, levando-se em consideração cinco aspectos de infraestrutura: proporção de domicílios ligados à rede geral de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e servida por coleta sistemática de lixo. Tais aspectos da infraestrutura servem de parâmetro para o cálculo de Índice Sintético de Condições Domiciliares idealizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

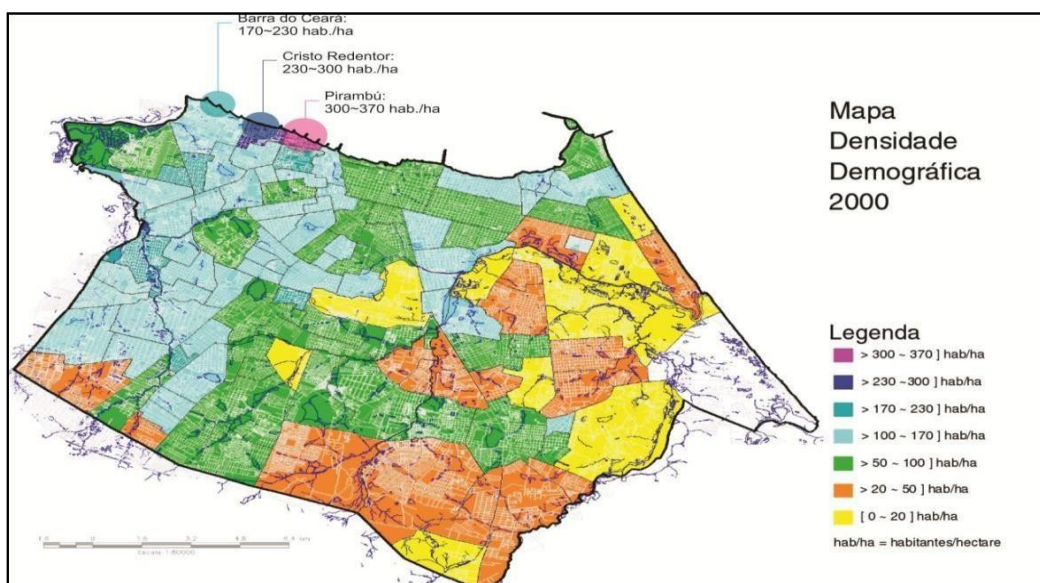
A densidade habitacional tem repercussões relevantes no espaço urbano. Sabe-se que os aspectos físicos de um lugar atrelado à quantidade de habitantes influenciam diretamente a qualidade de vida destes, pois sem espaço suficiente para acomodar as habitações gerando de certa forma um descompasso urbanos que inviabiliza a moradia digna e a prestação de serviços públicos.

Nesse contexto é importante salientar que o Pirambu apresenta áreas de situação de risco que de certa forma necessitam de remoção e que apresentam uma forma peculiar de situação peculiar de regularização fundiária.

É importante salientar que quando houver situações de risco não haverá possibilidade de se programar a regularização fundiária em áreas de risco, pelo menos antes de se adotar as medidas técnicas preconizadas para a eliminação ou contenção de riscos a integridade física e a saúde dos moradores de modo que as famílias residentes em área de risco e em áreas de preservação permanente devem ser relocadas para unidades habitacionais situadas o mais próximo possível de suas antigas moradias objetivando manter as relações comunitárias evitando com isso a possibilidade de resistência dos moradores em sair do local ou retornarem.

O mapa a seguir demonstra a densidade demográfica da cidade de Fortaleza que de certa forma contribui para o aumento de ocupações em áreas de risco e ao mesmo tempo mostra a necessidade de realização da regularização fundiária urbana.

Figura 2 – Densidade Demográfica de Fortaleza – 2000



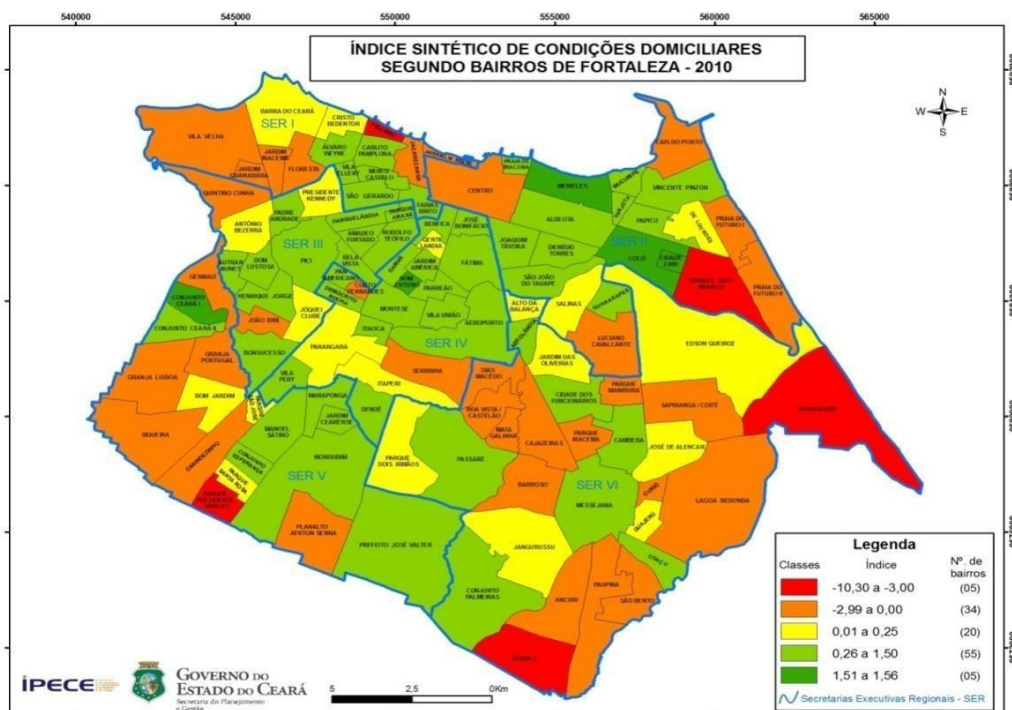
Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2006).

De acordo com levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012), o Pirambu é o terceiro pior dos 119 bairros de Fortaleza em condições domiciliares apresentando em extrema desigualdade em relação aos demais bairros.

O Mapa a seguir demonstra o Índice de infraestrutura domiciliar segundo bairros de Fortaleza (2010), onde se constata que é nas franjas da cidade que os mais precários domicílios estão instalados. Pirambu, Manuel Dias Branco, Sabiaguaba e Parque Presidente Vargas rivalizam na colocação de bairros mais precários do ponto de vista habitacional, em Fortaleza (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2012).

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012) estima que o Pirambu é o maior aglomerado subnormal do Ceará e o sétimo maior do país, com quase 43 mil pessoas vivendo em condições subnormais, o que de certa forma corrobora com a ideia de que a falta de infraestrutura aliada principalmente a construções fora dos parâmetros mínimos de dignidade e segurança referente à habitação além de outros problemas sociais como violência, tráfico de drogas, ausência de saneamento básico, ou seja, a omissão estatal no interior da comunidade acaba estabelecendo uma identidade negativa para a comunidade em relação à metrópole.

Figura 3 – Índice de infraestrutura domiciliar – bairros de Fortaleza – 2010



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012).

Porém, a contenção da proliferação de domicílios em situação de risco não amenizou a subnormalidade em que o Pirambu está inserido, porquanto segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2012) o bairro é o 7º maior aglomerado subnormal urbano do país, com 11.522 domicílios nessa Condição.

Desde a década de 1930 até os dias atuais mesmo diante da marca da precariedade, houveram muitas conquistas por parte dos residentes do Pirambu, porém tais conquistas não foram suficientes para alterar a situação de subnormalidade do bairro.

É importante salientar que entre os anos de 2006 e 2008 houveram ações governamentais no sentido de impedir a instalação de populações em áreas de risco (art. 51, inciso IV, da Lei nº 11.977/2009 que estabelece conceito e parâmetros de áreas de risco), demonstrando a importância de montar uma política pública que traga como solução no sentido de proporcionar uma moradia segura não apenas sob o aspecto jurídico.

Nesse sentido o Pirambu por ter tido sua origem na década de 30 do século passado, caracterizada por uma aglomeração de imigrantes vitimados pela estiagem que se estabeleceram no local onde antigamente se denominava Campo do Urubu,

um “curral de flagelados” onde imperava a fome e a insalubridade (ROCHA, 2008), reflete ainda hoje nas condições da população local.

A experiência de organização social de comunidade na Paróquia Nossa Senhora das Graças, da assistente social Aldaci Nogueira Barbosa, Pirambu uma Paróquia em Renovação, do Padre José Marins, porém, as lutas sociais de José Maria Tabosa, resultando com a fusão de todos esses movimentos com a afirmação da comunidade como centro urbano referência nas lutas comunitárias, onde tais eventos sociais são de fundamental importância para desvendar a problemática urbana e implantar a intervenção estatal por meio da regularização fundiária que para surtir eficácia precisa como política pública entender o pensamento da população acerca do tema.

Segundo Tabosa (2002) o Pirambu teve origem sob o aspecto da ocupação populacional. Apresenta-se hoje sob a questão topográfica pelo fato de que os ocupantes foram ocupando tais espaços de forma desorganizada, e se auto intitulando como donos do terreno. A omissão do poder público em diversos setores sociais e a contrapartida social daqueles que ocupavam da forma como quisessem no contexto habitacional resultaram na formação de atores sociais e a caracterização da comunidade como de luta e resistência dentro do contexto político e social entre os próprios habitantes do bairro e contra o poder público.

De acordo com Tabosa (2002, p. 132), à ocupação do bairro se deve principalmente pela apropriação de terrenos abandonados sempre sob o argumento e necessidade de habitar para não morrer:

Quando meus pais vieram pra cá, aqui era muito solto. Eles se apropriaram de um terreno, na Rua Sete de Setembro (hoje é Rua Pedro Artur). Quem chegava encontrava algumas pessoas responsáveis pelos terrenos... Meus pais foram fazendo a casa de taipa, de lona, e depois uma fretezinha.

As condições inóspitas que o território onde se localiza o Pirambu que em sua origem teve formação nos primórdios do êxodo rural tornou-se o refúgio de uma população que diante das condições de infraestrutura e por questões sociais acabou por desenvolver na população um sentimento de luta por melhorias na comunidade (HEGEL, 1986).

Ainda nos anos de 1940, mercê da proliferação de operários, e direta atuação do PCB, o Pirambu passou a ser alvo de atenção da igreja católica que teve no Padre Hélio Campos a maior expressão da luta pelo direito de moradia naquele

povoamento fundamentada em princípios cristãos, ensinando a população a resistir diante da insegurança gerada pelas incursões externas.

Oliveira (2014, p. 104-105), preconiza que:

Nessa época a Igreja Católica teve atuação significativa nos bairros Pirambu e Dias Macedo. De acordo com Fernandes (1991) e Silva (1992) no Pirambu o movimento se deu através do Conselho de Moradores do Centro Social e Paroquial Lar de Todos, tendo à frente o Padre Hélio Campos. No bairro Dias Macedo, a Igreja Católica também teve forte atuação, através do Conselho Comunitário e do vigário da Paróquia, contudo esse movimento não conseguiu atingir o conjunto da cidade, como aconteceu com o do Pirambu, uma vez que lá a organização dos moradores se deu a partir da ocupação das terras por famílias vindas do interior do Estado e por pescadores.

Na Resistencia para fixação na terra, os moradores do bairro enfrentaram principalmente a resistência daqueles que afirmavam serem os reais proprietários Tabosa (2002, p. 143), como testemunha viva desses eventos afirma que:

Mais aí vem o movimento de bairro. Havia muitas pressões em cima das famílias que moravam na área do Pirambu, pelas famílias que se diziam donas da terra: os Braga Torres, os Fontenelle e os Carvalho. Aqui, acolá chegavam os capangas e jagunços deles e derrubavam as casas, queimavam, batiam nas pessoas. Até essa época, isso acontecia muito, mas eu não tinha assimilado. E como nós construímos nossa casa que ficou melhor, apareceu ameaça deles. Aí um dia vieram cinco capangas na nossa casa, durante o dia, intimidando minha mãe e minha irmã, Zeza, dizendo que nós tínhamos que sair ou então comprar o terreno. Senão, eles iam derrubar a casa da gente. Quando voltei do trabalho de noite, mamãe contou tudo para mim e meu pai. Papai disse: 'nós temos que procurar outras pessoas que tão em dificuldades para ver o que podemos fazer'. Aí nós fomos conversar com o Vicente Boca Rica, que era estivador, conhecido no Pirambu. Ele tinha uma mercearia na Rua São Serafim. E era a única pessoa que a gente ouvia falar enquanto pessoa importante. O Vicente Boca Rica (Vicente Ferreira da Silva) já tinha outras pessoas ao redor deles: Havia o Expedito Viana Valente, o Deca (José Moreira Lima)... E fomos contar a história para o Vicente que disse que nós tínhamos que nos juntar com a turma dele, porque eles estavam organizando um movimento em prol do Pirambu. Papai não seguiu. Mas eu, sim! E começou aqui meu engajamento no movimento do bairro.

As dificuldades para garantir o direito de habitar e, por conseguinte o direito de viver foram marcadas pela violência e a mobilização dos movimentos sociais sempre coordenados pelos partidos políticos e, da igreja católica.

Aqueles que se consideravam proprietárias das terras e as que as reivindicavam para estabelecer as suas moradias, com a interveniência de partidos políticos, especialmente o PCB, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a União Democrática Nacional (UDN) geraram os primeiros conflitos e mais comuns dentro do bairro.

Nesse processo de arregimentação de forças que nem sempre eram harmônicas, em face das vontades excludentes da construção e da demolição, o grupo de “imigrantes”, “chegados”, “ocupantes”, constituído principalmente por pescadores, mercadores e estivadores, procurou a emergente figura do Padre Hélio Campos, vigário da Igreja Nossa dos Navegantes que instigava os moradores para os fiéis a lutar contra aqueles que se diziam proprietários, sempre sob a égide de que para o sucesso na resistência era necessário União entre todos que em 1954 passou a se articular junto aos moradores dentro do bairro aproximando-se ainda mais da população.

O grande divisor ideológico e principal referencia dos conflitos sociais no Pirambu passou a existir quando os partidos políticos embora muitas vezes grandes apoiadores do movimento de resistência social passaram a entrar em rota de colisão com a ideologia religiosa que possuía outro viés de emancipação e de luta.

Tabosa (2002) afirma que os argumentos de Padre Hélio consagraram-se vitoriosos e resultaram na instalação de um ambiente pretensamente neutro e livre de injunções partidárias, que passou a ser conhecido como “Lar de Todos”, a pequena casa que servia também de templo religioso.

É importante salientar a desconcentração realizada no processo histórico e especial do bairro organizando-o através de zoneamento com nomeação de lideranças locais surgindo por sua vez outros bairros pertencentes ao grande Pirambu como, Lagoa Funda, Cacimba dos Pombos, Pirambu-Centro, Tirol, João XXIII, Casas Novas, Cristo Redentor, Buraco do Céu e Arpoador.

É importante salientar, o combate à especulação imobiliária praticada pelos próprios moradores do bairro também foi coibido pelos movimentos sociais que ali se formaram.

A atuação do Padre Hélio foi de fundamental importância para tais ações desenvolvidas por parte dos moradores tendo em vista que a condução promovida pelo padre aos moradores contribuiu para implantar nestes o sentimento do que é certo, da imparcialidade até mesmo contra as ações ilícitas dos próprios habitantes do bairro.

Dada à liderança e a importância, que o Padre Hélio representava este por clamor da população junto ao auto escalão da igreja católica, tornou-se vigário naquela comunidade, cargo eclesiástico este concedido pelo Bispo Dom José de Medeiros Delgado.

Outro aspecto interessante no que se refere à atuação do Padre Hélio foi a atuação da Juventude Operária Cristã movimento ligado ao clero católico levando ao ambiente comunitário, seminaristas e freiras para mapear pela primeira vez o perfil o socioeconômico do bairro. Pois até então não se tinha um diagnóstico preciso acerca dos problemas sociais intrínsecos do bairro que não a questão da moradia sob a ótica da estatística.

Neste momento de interesse pelas questões sociais do bairro, alunos da UFC, no início dos anos 60, detalhada pesquisa possibilitaram o conhecimento do perfil socioeconômico já sob o aspecto de interação do bairro e de seus habitantes com outros grupos sociais e bairros da cidade.

Ainda sob a análise do contexto histórico, origem e desenvolvimento do Pirambu é importante salientar o movimento histórico conhecido como "A grande marcha do dia 1 de janeiro de 1962" destinada a pressionar o Governo de Parsifal Barroso a desapropriar as glebas do espaço ocupado do Pirambu. A leva popular arregimentou, segundo relato de Tabosa (2002, p. 150-151), aproximadamente vinte mil pessoas:

Saímos pelas dez horas da manhã, era um segunda-feira. Vínhamos do Arpoador e todos se encontraram na frente da Igreja Nossa Senhora das Graças às onze horas. O tempo de todos chegarem. [...] Quando foi à tarde, saímos pelas ruas. Veio gente de tudo que era canto! Em toda área que passávamos se juntavam pessoas a mais. O pessoal havia sido preparado e a mobilização havia sido muito grande! As donas-de-casa tiveram um papel muito importante porque tinham mais tempo, os maridos trabalhavam, e elas tinham participado das reuniões. As pessoas de fora e de outros bairros apoiaram também. O pessoal vinha de todo jeito: a pé, de ônibus, de carroça, de carona, de cavalo, de bicicleta. Quando se juntaram todos na Rua Jacinto de Matos com a Santa Terezinha deu uma multidão! E todos foram para o Palácio do Bispo, ali atrás da Sé, até a prefeitura para depois atingir o Palácio do Governo, perto da Praça dos Leões. Foi uma enorme marcha com talvez vinte mil pessoas. Era um dia de festa, meninos, idosos, todos! E foi tão grande que juntou todos os representantes políticos, isso nunca seria igual depois.

Ainda sobre o movimento, preconiza (OLIVEIRA, 2014, p. 39) que:

A multidão marchava quase vagarosamente. Não semelha uma avalanche a espalhar-se nas ruas. Não cantava canções revolucionárias. Não gritava protestos. Não pedia cabeças. Não reclamava o sangue dos ricos. Não delirava de ódios, marcada por fanatismos. Não era mística. Mas todo o sentido da sua realização bramava num cartaz. O cartaz incendiava-se nestes dizeres: "Pecado mortal é morrer de fome".

Sendo assim, o referido movimento social de grande concentração popular se reuniu na sede do governo do Estado com as principais autoridades dentre elas o

governador Parsifal Barroso, o prefeito de Fortaleza, o presidente da Assembleia além de vários deputados.

Dentre os pontos abordados na pauta de reivindicações a desapropriação e a regularização fundiária estavam entre as principais reivindicações. Ainda nessa vertente de consolidação do bairro na análise de seu processo histórico social a edição do Decreto expropriatório nº 1.058/62, após a intervenção da Presidência da República o que de certa forma consentiu uma paz social em relação à questão fundiária. Por outro lado tal ação governamental resultou em uma estabilidade social momento este que foi utilizado pelos partidos políticos como UDN, PDT e PCB para ocupação das comunidades com vistas a inserir neste meio social suas convicções ideológicas político partidárias, pois conforme Nasser (2009, p. 205) “afinal, se há uma lei na política, é a de que não há vácuo de poder”.

Esse avanço político no Pirambu não impediu as incursões comandadas pelo Padre Hélio, como a luta pelo não pagamento de aluguel, organização de resistências populares contra despejos inclusive e a instalação do Conselho Geral Comunitário do Pirambu.

Ainda nessa época Segundo Tabosa (2002), o Exército a reprimiu com truculência as iniciativas populares no Pirambu, prendendo e torturando os principais líderes que pregavam a libertação do lugar contra as tentativas de especulação e dominação onde ações como a clandestinidade das reuniões, os abusos da ditadura, a remoção de Padre Hélio, levaram o enfraquecimento das ações resultantes do Decreto nº 1.058/62.

Ao assumir o comando da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) Maria Luiza Fontenelle, passou a desenvolver políticas públicas voltadas a comunidades mais carentes e a ouvir os movimentos populares que de certa forma conquistaram a partir desta gestão foram inseridas na agenda política municipal de todos os demais gestores municipais principalmente no que se refere à luta pela terra no Pirambu especialmente, mas também em outros conglomerados humanos carentes de habitação digna dispersos em outros bairros em toda grande metrópole.

O fato é que perceptível ao longo do processo histórico de surgimento e consolidação do Pirambu a forma como as políticas governamentais são implantadas, sobretudo pela esfera municipal e estadual partindo sempre da tese de que qualquer ação governamental desempenhada no bairro no sentido de promoção da regularização fundiária e de melhoria da infraestrutura local a população diante de tais

medidas, necessita “pagar um preço” configurado por remoções em parte desnecessárias conforme é demonstrado no treco contido em um relatório de impacto ambiental (RIMA), de 1997, elaborado em face do Programa de Recuperação e Complementação do Sistema Viário da Costa Oeste. Vejamos:

A desapropriação aumentará diretamente a mobilidade da população pela cidade de Fortaleza, fazendo com que mais de mil famílias tenham que ser deslocadas para buscarem habitações em outras áreas da cidade. Como o valor médio da indenização pago fica em torno de R\$ 5.000, - (cinco mil reais), é certo que boa parte dessas famílias, atualmente faveladas, venha a ocupar e adensar outras favelas. - A composição populacional perderá componentes, perdendo também sua diversidade e enfraquecendo as bases sociais locais. - As expectativas ficam divididas, enquanto as famílias remanescentes terão provavelmente, um ambiente com melhor qualidade de vida, as que são obrigadas a se deslocar, somente tem a incerteza. - As relações familiares serão quebradas para todas aquelas famílias que terão membros inclusos no projeto de desapropriação. - Toda a perda populacional, provocará uma perda na memória, nas tradições e costumes dos povos locais (PROEMA, 1997, p. 5- 17). **[grifo nosso]**.

Korol (2007) reforça a o panorama das políticas públicas de urbanização implantadas na região onde através destas, a comunidade é alvo de frequentes tentativas de desapropriações:

Dentro de Fortaleza o governo propôs uma série de projetos de estradas como parte de sua agenda de desenvolvimento. Esses projetos têm se originado tanto do governo da cidade como no do estado do Ceará o que reflete a rivalidade que existe entre duas autoridades do governo. Um projeto que pretende replicar o sucesso do projeto Beira Mar a partir da década de 1960 é chamado Projeto Costa Oeste, qual foi originalmente defendida pela Agência de Desenvolvimento do Estado. Costa Oeste tem uma série de objetivos, designadamente: aliviar o tráfego, facilitar o turismo, aumentando a conveniência - e do valor de mercado da propriedade costeira e prestação de postos de trabalho. Como parte do projeto, mais de 2000 famílias enfrentam a possibilidade de deslocamento forçado (KOROL, 2007, p. 24).

Hoje a atual conjuntura do bairro apesar da tensão ocasionada por conflitos relacionados a regularização fundiária que pela sistemática do poder estatal muitas vezes colide com a questão da especulação imobiliária, apresenta-se como um ambiente onde são fomentados diversos projetos sociais ligados ao bairro, como escolinhas de futebol que ocorrem na Costa Oeste do Bairro onde se encontram duas quadras para a pratica de esportes contemplando o bairro inclusive com diversos times de futebol amador.

Outras atividades são desenvolvidas no bairro em um local próprio, onde são realizados encontros, eventos, cursos de dança, música, teatro, folclore, lazer, reciclagem com arte, embalagem e o cursinho alternativo denominado de Centro de Eventos Chico da Silva.

Apesar das conquistas no aspecto da infraestrutura como os equipamentos urbanos mencionados anteriormente e outros tantos construídos pelo poder público como calçada, praças de convivência, quadras esportivas, equipamentos turísticos, quiosques, a iluminação e a segurança pública observa-se no atual contexto social da comunidade em relação aos moradores que estes, apresentam um sentimento de desconfiança em relação a tais intervenções públicas descritas acima e tantas outras a serem implementadas pelo fato de que em razão destas podem ser removidos do bairro o que de certa forma é comum muitas vezes por parte da administração pública alterar de diversos projetos de requalificação urbana em razão da vontade da população.

Por outro lado a política pública de regularização fundiária consubstanciada na concessão especial de moradia em imóvel público e construção dos equipamentos públicos acima mencionados tem despertado atualmente na população um sentimento de segurança jurídica, visibilidade e valorização de si mesmos e do lugar perante a própria cidade de Fortaleza, inserindo o Pirambu e sua população em uma rede de possibilidades de serviço e consumo o que de certa forma configura-se como uma melhoria nas condições sociais do bairro.

7 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO PIRAMBU

O fato é que em todo o processo histórico de formação do bairro, marcado primeiramente por lutas sociais de membros da comunidade principalmente contra particulares que se diziam verdadeiros proprietários da área apresenta na atual conjuntura embates da comunidade agora contra o Governo do Estado e o Governo Municipal tendo em vista que estas esferas estatais executam políticas públicas de

urbanização na área do Pirambu, sempre atribuindo as estas condições de remoção dos ocupantes e sem consulta-los acerca da urbanização do espaço.

No entanto a União Federal através da Secretaria de Patrimônio da União no Estado do Ceará iniciou-se uma política pública de regularização fundiária na área tendo em vista o Pirambu encontra-se localizado em área de propriedade da União Federal conforme matrícula nº 61126(1996) que se encontra no cartório da 3ª Zona do Município de Fortaleza.

Em decorrência dessa política pública de regularização fundiária urbana de grandes proporções, que vem beneficiando cerca de 10.511 famílias que ocupam terrenos de marinha e acrescidos de propriedade da União Federal, com fins habitacionais, com o cadastro do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), gerou a população local segurança jurídica e proteção da moradia não só contra terceiros mais contra o próprio poder público.

A primeira intervenção de grande porte realizada no bairro do Pirambu, visando à regularização fundiária, pelo poder público, mercê do histórico decreto de desapropriação nº 1.058/62, deveu-se a minucioso trabalho realizado pela Secretaria do Patrimônio da União no Estado de Ceará. A intervenção teve por objetivo identificar os imóveis situados em terrenos de marinha ou acrescido de marinha, para fins de cadastro do RIP.

Consta do Relatório da SPU/CE referente ao exercício de 2006 que uma das preocupações daquele órgão naquele ano, foi a qualificação da base cadastral dos imóveis da União no Estado do Ceará, dentre os quais aqueles situados no bairro Pirambu.

Dentro desse trabalho de identificação e cadastro imobiliário, a União passou a coadjuvar em parceria com a PMF, através da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR).

Como etapa do processo de cadastro, a SPU concebeu um Banco de Dados Auxiliar do Pirambu, composto de dados procedentes do Sistema Integrado de Administração Patrimonial e do Sistema do Imposto Predial e Territorial Urbano do Município de Fortaleza-CE, possibilitando a localização dos imóveis pertencentes à União Federal, no âmbito do Pirambu.

No mesmo sentido foi Georreferenciada a área por iniciativa da União Federal que através da Portaria SPU nº 198, de 07/08/2006, declarou as glebas ali

situadas como Reserva de Interesse Público da área da União Federal, em Fortaleza/CE, publicada no D.O.U. nº 151, de 08/08/2006.

O fato é que processo de regularização fundiária urbana no Pirambu, mediante entrega de títulos de regularização fundiária, iniciou-se no dia 13 de agosto de 2010, obteve resultado concreto quando se utilizou o regime de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), assentando a população, sem a necessidade de removê-la dos lugares que escolheu para estabelecimento de suas moradias, com a entrega da titulação da propriedade, principalmente a figura da mulher.

7.1 A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL DE MORADIA EM IMÓVEIS PÚBLICOS FEDERAL.

Sendo assim, as argumentações acerca da aplicação da função social da propriedade aos bens submetidos ao regime jurídico de direito público, do contexto histórico social do bairro e dos aspectos gerais da sociologia e da política pública configurados nos principais autores tradicionais, tem-se, portanto a necessidade de promover uma explanação ampla do regime da concessão especial de imóveis públicos para fins de moradia prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001, que por suas características admite a possibilidade efetiva de regularização fundiária de terrenos públicos ocupados por populações de baixa renda é o principal instrumento de política pública de regularização fundiária aplicada no bairro do Pirambu.

A regularização fundiária é, portanto, conforme conceito de Betânia Alfonsin (1997, p. 268):

O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras e áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Assim, a regularização fundiária busca o reconhecimento da segurança da moradia e a integração sócio-espacial possibilitando a moradia de populações de baixa renda em áreas urbanas, ocupadas irregularmente com o escopo de que estas sejam integradas ao espaço urbano e tenham melhores condições de vida.

É importante afirmar que o art. 183, da vigente Constituição Federal, instituiu a usucapião especial de imóvel urbano, conferindo àquele que possuir como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel de até 250 metros

quadrados, para sua moradia ou de sua família, o direito de adquirir domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Trata-se de relevante instrumento de política urbana, regulado pela Lei nº 10.257/2001.

Esse diploma, porém, direcionou a usucapião para imóveis urbanos de propriedade privada. Como os imóveis públicos não são suscetíveis de ser adquiridos por usucapião, conforme averba o art. 183 §3º, da CF de 88 sentiu-se a necessidade de se agregar àquele instituto outro instrumento que guardasse similitude com o mesmo, sempre tendo em vista atender às necessidades reclamadas pela política urbana. Dessa forma, foi então instituída a concessão de uso especial para fins de moradia, disciplinada pela Medida Provisória nº 220/2001.

Sobre o referido instituto de regularização fundiária de imóveis inscrita na Medida Provisória nº 2.220/2001 anuncia Carvalho Filho (2009, p. 1200) que:

Pode dizer-se que o direito à propriedade na usucapião e o direito ao uso de imóvel público, na concessão especial, retratam direitos - meio para o exercício do direito fim este que é o direito a moradia, verdadeiro pano de fundo daqueles outros direitos na medida em que o estatuto das cidades inclui o direito à moradia como um dos fatores que marcam as cidades sustentáveis art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 constituindo, pois uma das diretrizes de política urbana, de modo que outros instrumentos devem ser instituídos para tal desiderato da política urbana.

A propriedade deve ser utilizada a fim de garantir o direito constitucional à moradia (contido no art. 6º, da Constituição Federal de 1988), tendo, inclusive, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) estabelecido como diretriz geral da política urbana de regularização fundiária em áreas ocupadas por população de baixa renda conforme o Art. 2º, inciso XIV, da referida legislação extravagante que versa sobre direito urbano.

Conforme ensina Di Pietro (2002), a concessão de uso especial para fins de moradia, uma vez preenchidos os requisitos legais, configura-se direito subjetivo do possuidor, não podendo o Poder Público recusar o título respectivo.

Nesse sentido como objetivo de política pública de habitação urbana dispõe o Plano Nacional de Habitação (2009, p. 84):

Deverá ser criado um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais. Ampliar os recursos não onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade.

Paralelamente, ao contexto de regularização fundiária, observa-se que a concessão especial de imóveis públicos para fins de habitação tem como núcleo central o direito à moradia que, sem dúvida, representa no mundo moderno um dos direitos fundamentais mais importantes no sentido de promover políticas públicas para habitação. É o que mostra Di Pietro (2002, p. 160):

O instituto da concessão especial para fins de moradia atende a evidente interesse social, na medida em que se insere como instrumento de regularização da posse de milhares de pessoas de classes mais pobres, em regra faveladas, contribuindo para ampliar a função social inerente à propriedade pública.

Para ter direito à concessão especial para fins de moradia, é necessário o preenchimento de determinados requisitos, conforme prescrito no caput do Art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001 que contém a seguinte redação:

Art. 1º - Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público, situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Em nível de imóveis públicos federais, a concessão especial de uso para fins habitacionais aplica-se a áreas da União Federal inclusive, os terrenos de Marinha. No entanto o diploma legal veda a incidência do instituto sobre imóveis funcionais conforme art. 22-A da Lei Federal nº 9.636/1998:

Art. 22 - A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

Outro aspecto que parece relevante é o fato do referido instituto, seja ele formalizado por termo administrativo, ou seja, por sentença judicial, necessita ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis conforme preconiza o art. 167 da Lei Federal nº 6.216/1975 “Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. I - o registro: 40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público”.

Além disso, o título de concessão possui a natureza vinculada para o fim de reconhecer ao ocupante de imóvel público o direito subjetivo à moradia, desde

que cumpridos os requisitos legais já expostos no início deste capítulo, é o que preconiza o §2º, do art. 1º, da Medida Provisória nº 2.220/2001 “§ 2º O direito de que trata este art. não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez”.

A formalização da concessão para moradia pode efetivar-se por termo administrativo, quando o pedido for atendido na esfera administrativa, sem a necessidade de levar tal feito ao judiciário exceto se denegado o pedido de ocupação ou no caso de omissão do serviço público em apreciá-lo, assim, em qualquer dessas situações haverá necessidade de registro no Cartório de Registro Imobiliário. É o que estabelece a Medida Provisória – 220/2001, no seu art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

Ressalta, ainda, no § 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

Em alguns casos, a lei admite que o possuidor possa obter a concessão em outro local. Nesses casos, pressupõe-se que o imóvel ocupado pelo possuidor provoque risco à vida ou à saúde dos possuidores, ficando nesse caso garantindo ao concessionário o direito subjetivo em local diverso, não podendo a administração pública decidir de forma diferente, como prescreve: “Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local”.

No entanto, nas situações previstas no art. 5º o legislador, diferentemente do que foi conferido no art. 4º concedeu à administração pública, situações utilizando seu poder discricionário, a faculdade transferir o ocupante de imóvel público para outro local, veja:

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

- I - de uso comum do povo;
- II - destinado a projeto de urbanização;
- III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
- V - situado em via de comunicação.

É importante enfatizar que a concessão especial para fins de moradia pode extinguir-se nas seguintes hipóteses:

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este art. será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

O legislador, ainda, curvando-se às exigências urbanísticas estabeleceu a concessão especial para fins de moradia de imóveis públicos, de forma coletiva, na situação em que não possa ser identificado separadamente cada imóvel público ocupado por possuidor, conforme disposto na Medida Provisória ora em discussão:

Art. 2º - Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Na concessão coletiva, a cada beneficiário será atribuída igual fração ideal do terreno, e isso sem levar em conta a dimensão do terreno que cada possuidor ocupe. Ressalva-se apenas a celebração de acordo entre ocupantes, no qual pode ser pactuada a atribuição de frações ideais diferenciadas, devendo considerar que nesse caso o instituto da concessão para fins de moradia em imóveis públicos tem caráter urbanístico e visa regularizar a situação imobiliária de infinito número de pessoas.

Por fim, pode-se dizer que a modalidade coletiva de concessão de moradia em imóveis públicos foi desenvolvida com vistas a garantir o bem estar, a segurança e a comodidade das populações.

A concessão especial de imóveis públicos para fins de moradia aplica-se a áreas de propriedade da União Federal alcançando inclusive os terrenos de marinha e acrescidos, desde que obviamente, os ocupantes preencham os requisitos estabelecidos na MP nº 2.220/2001.

Além disso, a concessão de imóveis públicos para fins de moradia é perfeitamente cabível aos imóveis públicos pertencentes a qualquer ente federativo como União Federal, Estados, Municípios, Distrito Federal bem como aqueles

pertencentes às entidades da administração indireta dos referidos entes federativos, pois, na verdade, a função social da concessão seria o de conformar o uso privado (por particular) e o uso público (pelos entes federados ou Administradores) dos bens com as exigências sociais que reclamam uma distribuição mais justa das propriedades existentes para satisfazer as necessidades humanas. Para esclarecer essa noção é de bom alvitre as impressões de Angel Lopez (2005), citado por Ferreira da Rocha (2005, p. 131 - 132):

Na medida em que os fins dos bens públicos não entrem em conflito com o princípio da função social, cabe exigir dos entes públicos que acomodem a utilização de seus bens de domínio privado aos parâmetros da função social, mormente quando, através do exercício do direito de propriedade dos bens patrimoniais, o ente público desempenhe uma atividade pura e exclusiva de obtenção de rendas.

Por outro lado, o título de concessão pode ser devidamente regularizado por ocupante de imóvel público, pertencente a qualquer ente público em razão da eficácia validade que as medidas provisórias possuem por configurarem-se com força de lei federal (imediata e aplicável) a todos os entes da administração pública direta ou indireta, uma vez que as leis federais têm abrangência em todo o território nacional mesmo que a matéria por ela tratada não seja regulamentada. Desta forma, a concessão especial de imóveis públicos para fins de moradia é válida para a regularização fundiária de ocupante de patrimônio imobiliário pertencente a qualquer ente da administração pública direta ou indireta.

Ainda que assim não fosse, a administração pública está sujeita aos ditames constitucionais cabendo a esta o direcionamento do seu patrimônio público às diretrizes da função social de sua propriedade, pois a Constituição Federal de 1988 quando trata no art. 5º, inciso XXIII que a propriedade atenderá sua função social não especifica que tipo de propriedade desempenharia tal função, de modo que tal interpretação válida que qualquer imóvel de natureza pública que se encontre subutilizado seja susceptível à aplicação da concessão especial de imóveis públicos para fins habitacionais, nos parâmetros da MP nº 2.220/2001.

No mesmo sentido, o Estatuto da Cidade regulamentado pela Lei nº 10.257 fortalece a ideia de que a concessão de moradia em imóvel público trata-se de verdadeiro direito real e não pessoal uma vez que é aplicado a qualquer terreno público que não tenha a característica de imóvel funcional afetado, quando ocorrida as hipóteses estabelecidas na MP nº 2.220/2001, Art. 4º, no que se refere aos

requisitos necessários para o seu nascimento: “Art. 4º-Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: h) concessão de uso especial para fins de moradia”.

8 A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO PIRAMBU

O Pirambu tem sido emblemático na luta pela moradia e fonte de inspiração para muitos movimentos sociais de Fortaleza. O histórico Decreto nº 1.058/62 foi um marco miliário desse levante permanente e organizado.

Pertencer e ficar são expressões que situam a cidade como referência para seus residentes. Os marcos que as pessoas fincam na cidade são demarcações territoriais e sentimentais que se alteram no tempo. As forças populares, os poderes públicos, as empresas e o terceiro setor são personagens importantes na configuração e desfazimento de referências.

E nesse cenário urbano, o Pirambu foi e ainda é referência de luta e resistência, apesar do potencial investido pelo empreendedorismo especulativo urbano sobre o bairro que possui larga faixa à beira-mar. Morar na orla marítima, atualmente, é uma das referências simbólicas da classe abastada.

Mas nem sempre foi assim a relação do fortalezense com o ambiente litorâneo. Quando o Pirambu foi ocupado, morar na orla marítima era destinado à população pobre, principalmente aquelas que vinham se estabelecer na capital, fugindo da estiagem do sertão.

Matos (2011, p. 71-84) rememora esse traço da história de Fortaleza:

Do ponto de vista histórico, Fortaleza teve seu crescimento urbano voltado em direção ao sertão. A faixa litorânea fortalezense passa dessa forma alguns séculos sendo ignorada pelos seus cidadãos. O mar, ponto de início da colonização cearense, vem configurar-se nos primórdios do crescimento da cidade, como um local *ad fora* de Fortaleza. [...] Este curioso fato de rejeição do fortalezense ao mar deu-se principalmente pela origem daqueles que chegaram. Fortaleza, até 1799 (ano do desmembramento do Ceará da Província de Pernambuco) era uma vila sem importância econômica. Destacavam-se naquela época as vilas de Aracati, Icó, Sobral, Crato, Camocim, Acaraú e Quixeramobim. Isso se dava pelo motivo da principal atividade econômica da província ser a pecuária, com a exportação de carne, couro e animais de tração para a Zona da mata nordestina. [...] O fato de a cidade instalar-se no litoral permanecia sem contar muito na formação do imaginário social dos seus habitantes. Segundo Barroso (1912) o imaginário interiorano continuava a se legitimar por toda Fortaleza, até mesmo aqueles imóveis localizados à beira-mar. As zonas de praia em Fortaleza caracterizam-se nesse período como área de escoamento dos esgotos da cidade, vindo a ser ocupada somente em fins do século XIX, com o surgimento das favelas, devido ao aumento do contingente de imigrante pobres do sertão. [...] O desinteresse dado pela faixa praiana fortalezense resultava na distribuição de serviços insalubres instalados próximos à zona costeira, como o velho Paiol da Pólvora, o Gasômetro, dos tempos da iluminação a gás (1867), a Santa Casa de Misericórdia, bem como o depósito onde lixo da cidade. O espaço entre o mar e essas edificações, passou a ser ocupado pelo comércio de exportação, próximo ao desembarcadouro e o Arraial Moura Brasil, formado pela população sertaneja foragida da seca.

O Pirambu ainda guarda resquícios dessa faixa ignorada do litoral da Metrópole. Embora ainda seja considerada um aglomerado subnormal, o Pirambu é como qualquer ponto da Metrópole reserva fundiária para a especulação imobiliária. O avanço que a especulação imobiliária investe na orla oeste de Fortaleza já foi bem investigado. Diversos projetos já foram concebidos para o Pirambu, mas o foco principal de tais intervenções foi favorecer a expansão da beira-mar enquanto nicho de mercado imobiliário.

Parente (2012, p. 106-107) traz à tona com bastante lucidez os movimentos cifrados da especulação imobiliária:

A orla oeste, com longo processo histórico de definhamento social, responde aos recentes investimentos públicos e privados. As políticas que demoraram anos a chegar àquela área, subitamente passam a existir de forma marcante, visto o número de edificação que ali se implantam. A cidade que passa a receber infraestrutura sob influência do turismo, com intensificação de negócios imobiliários no lado dos ventos (orla oeste), agora passa a receber

também, na porção oeste investimentos públicos e privados que valorizaram os bairros da Praia de Iracema, Varjota, Meireles e Mucuripe, chegam à porção oeste, reestruturando-a, mesmo sob fortes protestos de comunidades locais resistentes às mudanças. [...] Assim, a orla oeste passa de espaço opaco a espaço de interesse das iniciativas políticas, com implantação de equipamentos públicos, infraestrutura básica, edificação de prédios de condomínios e shopping centers. Não há surpresa em se constatar o claro avanço das esferas pública e privada da sociedade sobre o espaço oeste de Fortaleza. Dessa forma, a orla oeste não é apenas uma reserva fundiária em potencial, e sim espaço em pleno processo de transformação, tanto do ponto de vista estrutural quanto social, ou seja, ocorre transformação cultural. O conjunto de mudanças já realizadas e as que estão em processo são indicativos da mudança pela qual passa a orla oeste.

Existe esse medo. Existe essa questão, por isso é que é tão forte a regularização fundiária. Por lá é um desejo de ocupação, por isso que tem que ser regulamentada. É muito importante agora nos investimentos... pois quando a ZEIS for regulamentada, as pessoas já têm o seu investimento social. Então esses investimentos também vão ajudar as famílias a permanecerem cada vez mais no seu local, a valorizar porque, a partir do momento, com uma área daquela olhando para o mar, tanto a parte da urbanização, “vai cair muitas pessoas atrás de comprar para fazer grandes prédios”... agora vai caber da consciência e a concepção das pessoas, da conscientização de elas quererem pegar o dinheiro e ir para outra área que seja... que não esteja urbanizada. Esse debate já feito por eles mesmos... porque ali é muito rico por parte da cultura... Ali Chico da Silva que já morou ali... ali, tem grandes escritores que escreveram sua história, tem livros contando a história do Pirambu... e é claro que uma área daquela toda, bem urbanizada, já com uma frente belíssima, eu não tenho dúvida... agora quem vai demonstrar essa questão vai ser a resistência das pessoas... a cidade se modifica... nós vamos trabalhar ali, ligando Vila do Mar, com o Morro Santiago, urbanizando a parte do Morro Santiago... vai ficar, talvez, uma das vistas mais bonitas de Fortaleza, vai ser ali. ...Ali vai continuar tendo ainda droga, tráfico, mas isso está espalhado por toda Fortaleza... Agora, a história do Pirambu, os impactos que vão ter depois que terminar, vão ser muito importante na vida das pessoas. As pessoas vão ter orgulho... elas já têm orgulho, não têm vergonha de dizer que são do Pirambu. Elas já têm orgulho de morar lá. Imagine depois de todo esse trabalho que termina em 2016! o orgulho que aquelas pessoas não vão ter? (GOMES, 2015, p. 27).

Gomes (2015) fala de uma resistência que é histórica. Resistência que antes se dava para garantir a permanência no lugar, hoje assume proporção mais comunitária, contra a desfiguração do bairro, tanto é assim que se tenciona construir no bairro um museu como forma de preservar a memória da luta ancestral. As lutas sociais e políticas do Pirambu amalgamam-se com a sua história de sofrimentos e conquistas

A questão é que o contexto histórico mencionado em linhas anteriores foi diretriz da política pública de regularização fundiária desenvolvida no bairro do Pirambu tendo em vista que a garantia do direito à moradia em imóveis públicos federais, respaldo da própria população local que participa efetivamente da execução da política pública através da adequação do modo de vida da população local ao regime fundiário da situação em epígrafe, tendo em vista que a CUEM busca fixar, e

não retirar, esse objetivo comum a todo histórico da comunidade que sempre buscou a titulação local sem remoção desnecessária.

Tal situação é exemplo de execução de política pública não apenas por parte do poder público, mas principalmente implantada pelo próprio grupo social ora beneficiado com a regularização fundiária urbana com ênfase na questão habitacional.

Dessa forma pode-se dizer que, às políticas públicas, embora executadas principalmente por agentes políticos, não são os únicos protagonistas, pois a mesma sociedade que o estado executa as políticas públicas, pode a seu favor agir como protagonista na execução destas decisões sobre políticas públicas (SECCHI, 2013).

Discorre o autor acerca da questão primordial que a política pública deve ter em relação a quem são aplicadas. Vejamos:

Os grupos de interesse utilizam vários meios para fazer valer seus interesses serem ouvidos e respeitados no processo de elaboração de políticas públicas: campanhas publicitárias, *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais, marchas ou paradas, greves e também corrupção ativa. Em alguns casos, a simples existência de um grupo de pressão consegue influenciar o desenho da política pública. Nesses casos, os *policymakers* moldam suas decisões e seus comportamentos prevendo potenciais reações a um programa ou regulação que venha a prejudicar ou beneficiar interesses de um grupo de pressão relevante (SECCHI, 2013, p. 110).

Os fatos históricos e sociais como a luta pela moradia no Pirambu, a marcha de 1962, e a inundação de ONG's na comunidade, moldaram as políticas públicas concebidas para o lugar, fazendo com que os moradores buscassem seu próprio destino, pois tais condutas desenvolvidas pelos moradores frente às ações estatais de regularização fundiária determinaram os direcionamentos da política pública em sua concepção genérica que com a antropologia podem ser considerados os pilares fundamentais para a boa execução de qualquer ação estatal em qualquer grupo social indo analisando o comportamento da população não como um simples componente do ambiente mais sim como integrante da solução do problema.

Vejamos o porquê da importância da antropologia urbana no estudo na questão fundiária do Pirambu nas considerações de MAGNANI *apud* MENDOZA (2000, p. 194, 195).

E aí então, as pessoas têm que ir para a periferia e observar como é o modo de vida e tentar então agora incorporar o olhar do outro que é a grande contribuição que a Antropologia tem frente a outros recortes em Ciências Sociais, é valorizar o discurso do outro e fazer um contraponto entre um discurso daquele que nunca foi ouvido porque parecia que era lá no fundo escondido, com outros discursos dominantes.

Ainda na mesma esteira demonstrando a necessidade das ciências sociais na execução de políticas públicas urbanas, Velho (1980, p. 20) reforça a ideia que:

A antropologia tem a grande vantagem de ter uma saudável tradição de ceticismo e crítica que pode nos ajudar a ver e superar as ideias velhas e preconceituosas. Não creio que o estudo da própria sociedade seja uma heresia dentro da trajetória de reflexão antropológica, mas significa sem dúvida, uma ampliação e complexificação de nosso campo de estudo. Logo é uma tarefa a ser assumida com todos os riscos e desgaste que envolve.

Esse é o ajuste de foco que demonstra a importância da antropologia em promover o estudo da regularização fundiária urbana, mas especificamente no caso do Pirambu, pois permite ao pesquisador observar sob a ótica social a sociedade buscando compreender a dinâmica específica do Pirambu e dos seus componentes aproximando o pesquisador do pesquisado, mas sem prejudicar a compreensão local graças à aplicação da política pública como ciência que é, pois esta possui o viés no caso ora analisado de que tanto a política quanto o público é apesar de ser conceito estudado e discutido por muitos autores sob o aspecto prático para Max Weber (1973) em 1918, a prática política significa a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder (e dominação), seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado e por possuir em sua raiz etimológica o termo polis nos permite relacionar que hoje e matéria de regularização fundiária esta se apresenta diante do crescimento urbano e a regularização fundiária como questão central da política urbana.

Assim as políticas públicas devem ser pensadas e executadas além das ações governamentais Volker Schneider (2005), Kenis e Schneider (1991) utilizam a expressão “redes de políticas públicas”, para sugerir a ideia de que a problematização, deliberação, implementação e processamento político de um problema público “não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas” (SCHNEIDER, 2005, p. 37). É preciso pensar as políticas públicas com o público. Vejamos:

O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

[...] tanto da perspectiva da ação do governo (o que o governo faz) quanto da inação (o que o governo não faz) diante de algum problema [...] caso o governo escolha fazer algo perante algum problema [...] a política pública adquire característica positiva. Do contrário, se o governo decide não agir

diante de algum problema público, a política adquire característica negativa (*apud* RODRIGUES, 2011, p. 43 – grifos da autora).

Assim devemos entender a política pública como uma junção de ações governamentais e populacionais onde os próprios administrados devem participar da condução destas sob o aspecto do que fazer e aonde se quer chegar devendo produzir resultados ao próprio poder público, conforme enfatiza Lowi estabelecendo que “*as políticas públicas determinam a política*. Elas estruturam o sistema político, definem espaços e atores, e delimitam os desafios que os governos e as sociedades enfrentam” (*apud* RODRIGUES, 2011, p. 46 – grifo da autora).

Ainda em relação à participação popular na construção das políticas públicas (LAMBERTUCCI, 2009, p. 74). Afirma que:

A participação social é considerada importante elemento de gestão e componente fundamental para a elaboração das políticas públicas. As propostas do programa de governo são [ou devem ser] construídas a partir das demandas e necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas.

Assim, o recomeço da adequação fundiária daquele espaço denso e detentor de precioso capital político não pode assim prescindir do discurso da integração sem participação popular o que se apresenta inclusive como um poderoso instrumento de “governamentalidade”, expressão cunhada por Foucault (2012) no curso do Collège de France, em 1 de fevereiro de 1978:

[...] a população aparecerá como objetivo final do governo. Pois qual pode ser o objetivo do governo? Não certamente governar, mas melhorar a sorte da população, aumentar sua riqueza, sua duração de vida, sua saúde, etc. E quais são os instrumentos que o governo utilizará para alcançar estes fins, que em certo sentido são imanentes à população? Campanhas, através das quais se age diretamente sobre a população, e técnicas que vão agir indiretamente sobre ela e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se deem conta, a taxa de natalidade ou dirigir para uma determinada região ou para uma determinada atividade os fluxos de população, etc. A população aparece, portanto, mais como fim e instrumento de governo que como força do soberano; a população aparece como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo; como consciente, frente ao governo, daquilo que ela quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça. O interesse individual – como consequência de cada indivíduo constituinte da população – e o interesse geral – como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses e aspirações individuais daqueles que a compõem – constituem o alvo e o instrumento fundamental do governo da população. Nascimento, portanto de uma arte ou em todo caso, de táticas e técnicas absolutamente novas (FOUCAULT, 2012, p. 289).

8.1 A ATIVIDADE COMERCIAL DO BAIRRO E A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

É importante enfatizar no contexto local a utilização de imóveis com uso estritamente comercial, que por sinal é bem significativa em relação aos 1,09 % do total de imóveis residências o que de certa forma, explicando a crise de trabalho e o surgimento dos “sujeitos sem dinheiro”, nas palavras de Messias (2013, p. 13, grifo do autor).

A justificativa para tal estatística deve-se ao fato da precariedade de acesso ao trabalho no próprio local de residência impedito os moradores em buscar subterfúgios de sobrevivência. No Pirambu essa realidade, como na maioria das periferias, é encontrada e faz parte da estrutura incipiente do bairro que não possui espaços próprios para o comércio em grande escala. A propósito desse aspecto, a secretária da HABITAFOR destaca a riqueza da mercancia popular do bairro:

[...] hoje tem grandes donos de mercantis, tem grandes padarias... hoje é um comércio... quando você entra ali na Nossa Senhora das Graças, você parece que tá entrando na 24 de maio, porque de tudo você encontra. Você encontra de um parafuso que você não encontra em canto nenhum, você encontra lá no Pirambu. Você encontra o melhor bolo da cidade. Você encontra a maternidade. Então parece que você tá entrando na 24 de maio. Porque é todo mundo vendendo coisa: é tapioca, é galinha, carne, peixe... é tudo. Então eles se sentem dono dali. É um laço muito forte. Mesmo os que estão na barraca, na beira da praia, eles querem ficar ali. Agora, claro que numa negociação, eles vão pro reassentamento (GOMES, 2015,).

É importante salientar que em relação aos moradores que desempenham atividades comerciais nestes imóveis, existe um regime jurídico próprio contido e já descrito na medida provisória nº 2.220/2001 em seu art. 9º que regulamenta caso de ocupações de imóveis públicos para fins comerciais. Vejamos:

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área características e finalidade urbana para fins comerciais. (Redação dada pela Medida Provisória nº 759).

Dessa forma, percebe-se a importância da regularização fundiária no espaço urbano do Pirambu sob a ótica da Medida Provisória nº 2.220/2001 que de certa forma possui outras formas de promover a função social do solo respeitando o comportamento social do bairro.

O trabalho de intervenção do Poder Público Federal, na área do Grande Pirambu, como se verifica do longo percurso metodológico, busca demonstrar a participação da população nas decisões do bairro, pois não se pode popular constitui uma forma de governamentalidade, expressão cunhada por Foucault (2012) para expressar a instrumentalidade da população na consecução dos objetivos governamentais.

Weimer (2012, p. 2) em obra sobre a arquitetura popular brasileira em percuciente observação sobre os lugares-comuns das opiniões acerca da forma de habitar da população das periferias urbanas do Brasil acentua:

[...] quase invariavelmente, quando se toca na questão do habitat no Brasil, fala-se das situações catastróficas em que vivem as populações marginalizadas nas periferias das cidades brasileiras. Um ambíguo sentimento de culpa e desprezo se abate sobre a nação quando o tema é a habitação das faixas menos afortunadas, nem quero menosprezar sua gravidade. Mas não posso deixar de constatar que essa postura é hipócrita, na medida em que, no presente estágio de desenvolvimento, a sociedade brasileira já tem perfeitas condições para acabar com essa 'chaga'. Se não são feitos maiores progressos para dar um fim a este estado de coisas ou minorá-los, é por evidente falta de vontade política.

Acerca de tais proposições referentes ao Pirambu percebe-se que este bairro pode ser caracterizado como complexidade especial configurado pela população principalmente sob o aspecto da moradia. Vejamos:

A consciência do espaço refere-se a um sentimento de pertencimento a um lugar ou território, consiste no campo da identidade e relaciona-se com a intencionalidade com a qual faz a representação de nossas ligações, constroem-se os mitos e definem os agrupamentos humanos (HEIDRICH *apud* REGO; MOLL; AIGNER, 2006, p. 21).

A perpetuação da precariedade em assentamentos das periferias urbanas, Davis (2011, p. 47) encontra-se sempre gerando uma responsabilidade em virtude da ausência dos serviços públicos.

Invadir, claro, é se apossar da terra sem compra nem título de propriedade. A terra periférica "sem custo" tem sido muito discutida como segredo mágico do urbanismo do Terceiro Mundo: um imenso subsídio não planejado aos paupérrimos. No entanto, é rara a invasão não ter algum custo prévio. O mais comum é que os invasores sejam coagidos a pagar propinas consideráveis a políticos, bandidos ou policiais para ter acesso aos terrenos, e podem continuar pagando esses "aluguéis" informais em dinheiro e/ou votos durante anos. Além disso, há o custo punitivo de um local sem serviços públicos e longe do centro urbano. Na verdade, quando se somam todos os custos, como ressalta Erhard Berner em seu estudo sobre Manila, a invasão não é necessariamente mais barata do que a compra de um terreno. A sua principal

atração é a “possibilidade de construir aos poucos e depois melhorar a construção, o que leva a uma diluição do custo [em fases]”.

Sob a ótica da referida consideração, tem-se que o Pirambu apresenta-se ainda como um bairro bastante precário em relação aos demais bairros de Fortaleza e que pela sua própria essência acaba gerando novos padrões de precariedade, já que “as mãos de ferro da necessidade é que sacodem o copo de dados do acaso” (FOUCAULT, 2012, p. 21).

Delimitando o sentido de ocupação dos espaços urbanos, Bezerra (2009, p. 31) faz ver que:

A cidade é o resultado das práticas dos grupos sociais; são eles que dão sentido aos espaços, muitas vezes subvertendo os usos planejados e delimitando fronteiras físicas e sociais. São, igualmente, esses mesmos grupos que, por meio de seus discursos, práticas e imagens, constroem no cotidiano a representações das cidades. Vale ressaltar também que as representações do meio urbano influenciam apropriações e usos nos espaços.

E é precisamente isto que está ocorrendo no processo de apropriação do novo espaço público ocupado por moradores do Pirambu promovida a partir de alterações promovidas pelo sentimento de apropriação do território urbano em que estão inseridos os moradores

8.2 CASO PRÁTICO DE APLICAÇÃO DA CONCESSÃO DE MORADIA DE IMÓVEL PÚBLICO FEDERAL NO PIRAMBU

O presente caso prático, trata da análise de solicitação de regularização fundiária de interesse social em imóvel público ocupado por José Maria Tabosa e Lenita Moreira Tabosa referente ao processo administrativo de nº 04988.005203/2013-18.

O referido imóvel encontra-se localizado na Rua da Carmélia, nº 106, Cristo Redentor e corresponde a quadra 59, lote 327, relativo ao projeto Pirambu, de que trata a AV 2-61.26 de 11 de maio de 1998 de matrícula nº 61.126 do cartório de registro de imóveis da 3ª zona da comarca de Fortaleza e encontra-se ocupado pelo senhor José Maria Tabosa desde 1970.

Por força do Decreto Federal nº 1.058, de 25 de maio de 1962, publicado no Diário Oficial da União de maio de 1962, Seção I, Parte I, foram desapropriadas em favor da União Federal, duas glebas no Pirambu. Uma com 525.000,00 m², e outra

com 986.000,00 m² tratadas respectivamente nas matrículas de nº 43.701, 43.702 do Cartório de Registro de Imóveis da 3ª Zona da Comarca de Fortaleza, Ceará posteriormente essas glebas foram unificadas num total de 1.511.000,00 m², registrada sob matrícula 61.126 do mesmo cartório.

Trata-se de área urbana consolidada nos ditames da Lei 11.977, art. 47, pois possui densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, malha viária implantada, drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário em vários trechos, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A área teve sua origem na declaração de utilidade pública, promovida pelo Decreto Federal nº 1.058/ 1962 publicado no DOU de 25 de maio de 1962, Seção I, Parte I, para desapropriação em favor da União Federal, de duas glebas no Pirambu (uma com 525.000,00 m², e outra 986.000,00 m²), necessárias ao melhoramento habitacional local, com a execução de plano urbanístico, obras de higiene, aberturas de vias e logradouros públicos, e objetivando a fixação dos habitantes.

Pela Portaria nº 96, de 08 de abril de 2008, foi declarada a nulidade de inscrições de ocupação de imóveis localizados no bairro Pirambu, tendo em vista os erros cometidos quando do cadastramento dos mesmos e o obstáculo que esse cadastramento errado traria a regularização fundiária dos moradores.

O presente processo foi encaminhado ao setor de Arquitetura a Superintendência do Patrimônio da União Federal no Estado do Ceará para que fosse acostado ao mesmo, planta de localização e situação do terreno com áreas testadas, confinantes, identificação de quadra e lote e seu memorial descritivo.

Tendo em vista ser o imóvel predominantemente ocupado por população de baixa renda, e face a necessidade de formalizar garantias ao ocupante, observando o que dispõe o Decreto-Lei nº 2.398 de 21 de dezembro de 1987, art. 5º, parágrafo único, a área do Pirambu foi declarada de interesse do serviço público nos termos da portaria nº 198, de 07 de agosto de 2006 (Portaria emitida pelo Secretário do Patrimônio da União Federal). Vejamos:

Art. 5º (...)

Parágrafo único. **Considera-se de interesse do público todo o imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e a defesa nacional, independente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante**

portaria do Secretário do Patrimônio da União Federal (incluído pela Lei nº 9.636/98) (grifo nosso)

A regularização fundiária é princípio constitucional oriundo da Constituição da república Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, constando em seu art. 183 e poderá se dar em um dos três regimes previstos em lei (Concessão de Direito Real de Uso, Termo de utilização de Uso e Concessão Especial de Moradia em Imóveis Públicos).

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

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

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

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

Conforme Lei 9.636/98, art. 1º, fica o Poder executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, promover a regularização de ocupações nos bens imóveis da União.

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Pela Lei 9.636 9.636, Art. 6º, constata-se que as terras da União Federal deverão ser cadastradas.

Art. 6º Para fins do disposto no art. 1º desta Lei, as terras da União deverão ser cadastradas, nos termos do regulamento.

§ 1º Nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva.

Ainda a lei 9.636, art. 6º - A, revela que a União poderá proceder a regularização fundiária de suas áreas, no caso de cadastramento de ocupações para fins de moradia cujo ocupante seja considerado carente ou de baixa renda, na forma da lei.

Art. 6º- A No caso de cadastramento de ocupações para fins de moradia cujo ocupante seja considerado carente ou de baixa renda, na forma do **§ 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, a União**

poderá proceder à regularização fundiária da área, utilizando, entre outros, os instrumentos previstos no art. 18, no inciso VI do art. 19 e nos arts. 22-A e 31 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007) (grifo nosso).

A lei nº 11.977/2009, em seu art. 46 definiu a regularização fundiária como um conjunto de medidas que visa garantir o direito social à moradia.

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. (grifo nosso)**

A mesma lei nº 11.977 em seu art. 47 define os parâmetros para a regularização fundiária.

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

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (grifo nosso)

III – **demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (grifo nosso)**

IV – **legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse (grifo nosso)**

V – **Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (grifo nosso)**

VI – **assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia (grifo nosso)**

VII – **regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: (grifo nosso)**

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – **regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII. (grifo nosso)**

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º § 1º-A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste art. não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º § 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea a do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Após análise da documentação com informações oriundas de entrevista social, identificação do regime compatível com a documentação apresentada e com o tipo de regime jurídico de regularização fundiária, se passa a apresentar os fundamentos legais relativos ao regime que a administração pública julgou conveniente ao enquadramento dos ocupantes do imóvel do caso em tela.

O direito a moradia no caso concreto é garantido através da Medida Provisória nº 2.220/2001 que regulamenta o art. 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Conforme os arts. 1º e 2º da citada Medida Provisória, verifica-se a exigência de baixa renda esta prevista somente na modalidade coletiva, aplicável apenas, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor e que o possuidor pode, no caso coletivo, para contagem de prazo acrescentar sua posse à de seu antecessor, sendo sempre gratuita.

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (grifo nosso)

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (grifo nosso)

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este art., acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. (grifo nosso)

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

A concessão especial de imóveis públicos para fins de moradia será segundo a Lei 9.636/98, art. 22-A, será aplicada às propriedades da União Federal, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e conferida aos possuidores ou ocupantes que atendam os requisitos estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220/2001, vejamos:

Art. 22 - A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

Os parâmetros para a concessão de uso especial para fins de moradia CUEM, estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220/2001 estão normatizados na Instrução Normativa nº 02/2007. Vejamos:

Art. 1º Os procedimentos relativos à concessão de uso especial para fins de moradia no âmbito de programas ou ações de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social em imóveis da União obedecerão ao disposto nesta instrução normativa (grifo nosso)

Art. 2º A concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM é o instrumento pelo qual, a Secretaria do Patrimônio da União por meio das Gerencias Executivas do Patrimônio da União, reconhece o direito subjetivo de moradia, quando preenchidos os requisitos da Medida Provisória nº 2.220/2001, não submetendo a CUEM a análise da conveniência e oportunidade pela Administração (grifo nosso).

Art. 3º para os fins disposto nesta instrução normativa entende-se por:

BAIXA RENDA – Considera-se baixa renda, a unidade familiar com renda igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos, conforme arts. 1º e 2º do Decreto-Lei nº 1.876/1981 INTERESSE SOCIAL

– diretamente afeto as camadas mais pobres da população, concernente às melhorias das condições de vida da população com o objetivo de atenuar as desigualdades sociais.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - procedimento que confere legalidade e reconhece a posse exercida por pessoa (as) ou grupo de pessoas, cuja renda familiar não ultrapasse cinco salários mínimos, com o objetivo de viabilizar o acesso à camada mais pobre a terra urbanizada e a habitação digna e sustentável especialmente no caso de núcleos residenciais, sem excluir os casos individuais da apreciação da administração (grifo nosso).

§ 6º A utilização do imóvel para comércio ou serviço de interesse local, desde que seja coexistente e se dê de forma compatível ao uso para moradia, **não exige o poder público da obrigação de reconhecer o direito a CUEM**, observado o disposto no art. 25 (grifo nosso).

Art. 11. Para o fim da comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 1º e 2º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, o processo será instruído com os seguintes documentos:

I para comprovação de domínio da União: matrícula em cartório de registro de imóvel CRL, termo de incorporação, demarcação de LPM e/ou LMEO, decreto de desapropriação, auto de demarcação, discriminação administrativa, comprovação de inexistência de ação judicial que tenha por objeto a dominialidade da União.

II para comprovação do tamanho do imóvel: planta da situação do imóvel, croqui, memorial descritivo ou certidão a ser fornecida pelo Poder Público Municipal, na forma do art. 2º e art. 6º da Medida Provisória nº 2.220 de 2001, que ateste também as especificações do imóvel:

III para a comprovação do tempo de posse: fotos aéreas, cadastros municipais, estaduais e federais, matérias jornalísticas; publicações, estudos acadêmicos, **boletos de cobrança emitidos por concessionárias de serviço público; correspondência ou recibo com indicação de endereço; registro escolar; carteira de vacinação; documento de entrega de mercadorias dentre outros que contenham indicação de data e localização (grifo nosso)**

IV para comprovação de inexistência de oposição: **declaração de possuidor no corpo do requerimento que dá início ao processo; certidão de GRPU atestando inexistir reclamação administrativa ou ação possessória em relação à área no período aquisitivo. (grifo nosso)**

V **não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural: declaração de próprio punho feita pelo possuidor em seu requerimento inicial e (grifo nosso)**

VI localização da área urbana para fins de moradia: certidão expedida pela prefeitura atestando-se tratar-se de área urbana, indicando o uso de solo previsto em lei municipal e o uso efetivamente constatado.

§1º Em caso de dúvidas, a GRPU poderá consultar a Advocacia Geral da União – AGU quanto à existência, ou não, de ações possessórias, antes de expedir a certidão a que se refere o inciso IV deste art..

§2º A relação de documentos de que trata este art. é exemplificativa, podendo, desde que justificada, ser suprida por outros documentos que possam comprovar as informações exigidas.

No caso da situação de pobreza dos beneficiários da situação em epígrafe esta encontra amparo legal nos parâmetros estabelecidos no Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de junho de 1981, art. 1º e 2º, onde é estabelecido o limite de cinco salários mínimos de renda familiar como padrão de pobreza.

Art. 1º (...)

.....
§2º Considera-se carente ou de baixa renda para fins de isenção disposta neste art. o responsável por imóvel cuja renda familiar mensal for igualou inferior ao valor correspondente a 5 (cinco) salários mínimos (incluído pela Lei nº 11.481/2007) (grifo nosso)

Neste caso de concessão de uso especial para fins de moradia, observando a Medida Provisória, observando a Medida Provisória nº 2.220/2001, de 04 de Setembro de 2001, art. 1º, §1º, essa deve ser gratuita, não existindo na Lei pressupostos legais de dispensa.

Em conformidade com as portarias nº 40, de 18 de março de 2009, At 1º e a de nº 200/2010, art. 2º, inciso III, item “b” cabe ao Superintendente do Patrimônio da União, firmar contratos de cessão, concessão, autorização e permissões relativas, bem como autorizar a cessão gratuita, sob quaisquer regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760/46 e na Lei nº 9.636/98, de imóveis de domínio da União com área inferior a 20ha.

Pelas portarias nº 1.109/2011 e nº 658/2009, são Superintendente e Superintendente do Patrimônio da União no Ceará, respectivamente os Sr.(s) Jorge Luiz Oliveira de Queiroz e Bruno Barbosa Papaleo no caso o Senhor Jorge Luiz de Oliveira de Queiroz quem concedeu a CUEM para os beneficiários do referido caso pratico.

Compete a Consultoria Jurídica da União, consoante ao Ato regimental nº 03, de 10 de Janeiro de 2002, Art. 3º, inciso V, item a e b, posicionar-se sobre a regularidade do feito. Vejamos:

Ato regimental nº 3 d 10 de janeiro de 2002, Art. 3º, inciso V, alíneas a e b
 Art. 3º Aos núcleos de assessoramento jurídico, de que trata o art. 8 -F da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, compete, especialmente:

V- examinar previa e conclusivamente:

- a) Os textos de editais de licitação, bem como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem celebrados e publicados pelos órgãos e autoridades por eles assessorados;
- b) Os atos relativos ao reconhecimento de inexistência ou dispensa de licitação dos mesmos órgãos ou entidades.

Portanto conclui-se pela análise da referida nota técnica que expressa de forma minuciosa a adequação dos parâmetros fáticos sociais aos jurídicos, ou seja, o motivo e a motivação que ensejou reconhecimento do direito à moradia, aos beneficiários aqui tratados nesse caso prático diante do reconhecimento dos seguintes fatos:

A área onde está situado o imóvel é comprovadamente de domínio da União, conforme Lei 9.636, de 1998, art. 22-A (Folha 24 a 37).

O tamanho do Imóvel é de 104,47 m², atendendo, portanto, aos limites de no máximo 250,00 m² em área urbana previsto na MP 2.220/2001 arts. 1º e 2º, conforme portaria nº 200/2010, art. 2º, inciso III, item b (folhas 22, 38 e 52).

O requerente comprovou ocupar o imóvel desde 20 (vinte) de dezembro de 2006 de 1986 significando que em 30 de junho de 2001, já utilizavam o referido imóvel como seu ininterruptamente há mais de cinco anos (folha 11) não existindo também oposição a regularização do requerente (folha 5).

Também no mesmo sentido, comprovou-se diante das entrevistas que o beneficiário não é proprietário, possuidor ou concessionário a qualquer título de outro imóvel urbano ou rural (folha 03).

O imóvel também está situado em área urbana onde o requerente utiliza-se do mesmo para sua moradia e de sua família (folha 16, 19 e 48)

Diante de toda a explanação da situação fática e por entender que o direito constitucional de moradia é um vetor de inclusão social onde a destinação do imóvel encontrando-se este e seus beneficiários em consonância com a política pública urbana de moradia aqui ora analisado.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se ao longo desse estudo que as atuais políticas públicas urbanas com fins habitacionais no Pirambu não possuem eficácia adequada para promover a garantia do direito social à moradia, tendo em vista que em razão da expansão urbana e do acesso informal à moradia por indivíduos de baixa renda, os atuais programas sociais de habitação urbana não promovem uma atuação consistente e diversificada na realização adequada de regularização fundiária.

A grande problemática encontra-se no fato de que as políticas públicas de moradia desenvolvidas pelo poder público atuam apenas sob a ótica do problema focal. E deveria ser primeiramente tratado em sua essência, ou seja, como um direito constitucional social, e não como especulação imobiliária.

Cabe, portanto a sociedade civil organizada e ao poder público em todas as unidades da federação, promover à utilização de bens públicos na garantia dos direitos fundamentais sob a égide da função social da propriedade.

Sendo assim, a reavaliação da execução de programas habitacionais de moradia deve estar em consonância com os instrumentos jurídicos de regularização fundiária, previstos em nosso marco legal, voltado ao acesso à propriedade pública das famílias de baixa renda, configurado pelo direito à moradia com ênfase em áreas públicas reconhecidos pelo ordenamento jurídico e dotados de uma alta carga de judicialidade.

Contudo, para a universalização das políticas públicas de inclusão sócio-territorial e plena efetivação do direito a moradia prevista em diversas legislações de nosso ordenamento jurídico faz-se necessário tentar superar os seguintes desafios: a utilização de outros meios de políticas públicas habitacionais que não se enquadrem apenas como eficácia de política pública através da construção de habitações, mas principalmente da regularização fundiária de imóveis públicos para fins de moradia.

As áreas públicas, não estão fora do mercado imobiliário formal e como tal devem servir de alternativas para a problemática da moradia, tendo em vista que tais imóveis encontram-se quando não configurados pela ocupação precária e desordenada da população que procura um lugar na cidade na situação de desafetados sem cumprir a função social da propriedade. Tal cenário exige o aprimoramento da gestão de bens públicos como forma de política pública de moradia

utilizando o patrimônio público desafetado para moradia como núcleo central do *déficit* habitacional.

As políticas públicas com viés garantista do direito social à moradia devem acompanhar a evolução dos institutos legislativos que promovem e garantem a regularização fundiária e utilizar a legislação urbanística, e através destes realizar a consolidação do direito social à moradia para garantir a habitação tanto sob o aspecto da transferência de domínio aos que já ocupam imóveis públicos, e também para aquelas populações hipossuficientes que não possuem moradia.

Impedindo inclusive traços absolutórios do poder público configurados por ações judiciais de reintegração de posse que objetivam em grande parte retirar populações já consolidadas em determinadas áreas, as quais possuem o direito social à moradia garantido por instrumentos de regularização fundiária de interesse social.

Dentre os diversos instrumentos de regularização fundiária que possuem o escopo de garantir o direito social à moradia está a concessão especial de uso para fins de moradia de imóvel público, haja vista a celeridade contida em sua essência, é o maior instrumento garantidor do direito social a moradia nos tempos atuais.

Observou-se no Pirambu um processo de construção coletiva em relação ao uso do bem público, os quais são de interesse de todos, transcendendo os interesses estatais. Tal consolidação depende também de uma participação efetiva dos grupos sociais envolvidos através de instâncias colegiadas que sempre em seu processo histórico promoveram tomadas de decisões quanto à destinação dos imóveis públicos das diversas vertentes das políticas públicas por meio de grupos de, servindo muitas vezes como instância de democratização da gestão dos bens públicos imobiliários e dos próprios membros da coletividade.

Assim, foi como agiu o poder público federal e os moradores do bairro Pirambu onde os próprios grupos sociais em parceria com a administração pública contribuíram no sentido de promover informar aos demais habitantes a finalidade da concessão de moradia em imóvel público e a titularização o que de certa forma, contribui para a estabilidade social e execução da regularização fundiária.

Dessa forma na aplicação da “CUEM” no Pirambu o Poder Público reconheceu o referido regime como vetor principal na execução de políticas públicas habitacionais e catalizador do déficit habitacional urbano por se tratar de direito

fundamental irrenunciável a uma vida digna que deve ser tratado como direito social e não como capital

Acredita-se que estes são novos rumos, essenciais para tornar possível a construção de cidades mais democráticas, onde o patrimônio público seja usufruído como essência de dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a situação realizada na pesquisa, tanto em seu aspecto documental, como etnográfico e experimentações visuais, permitiu avaliar quais os impactos as concessões especiais de moradia em imóveis públicos.

A CUEM denominada “papel da casa”, tornou-se um símbolo contra a ameaça de remoções forçadas inclusive opondo-se contra o próprio poder público considerada na pesquisa como o estágio supremo da luta histórica por moradia dentro do Pirambu.

A informalidade urbana no Grande Pirambu pelo que se observou, acentua o sentimento de pertencimento, em face da ausência de definição do que é público e o que é o privado, onde a conduta de ocupar a terra pública configure-se como uma forma de afronta ao poder estatal e ao mesmo tempo sendo uma maneira de negociação com o poder.

Com o desenvolvimento do trabalho de campo, podemos compreender como as pessoas constroem o cenário de mobilização que utilizam para satisfazer as suas aspirações.

Pude observar, no contato direto com os residentes do Pirambu, o elevado grau de valorização de propriedade em relação ao território intimamente ligado a história de luta contra as tentativas ou mesmo insinuações de remoção principalmente por parte do poder estatal.

A desconfiança é evidente na comunidade acerca das ações governamentais com vistas à regularização fundiária, diante dos planos fracassados das intervenções urbanas no bairro, mas, percebe-se que em relação ao regime de concessão especial de moradia em imóveis públicos federais implantou-se na comunidade certa estabilidade social em razão da sua natureza vinculativa caracterizada pela defesa do direito à moradia contra o próprio Estado.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Bom Tempo, 2011.
- ALFONSIN, Betânia. “Da concessão de uso especial” In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas, 1997.
- ARENDT, Hannan. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar..** São Paulo: Ed Max Limoned, 1998. 381 p.
- BACHELARD, Gaston. **A filosofia do não**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BEZERRA, Roselane Gomes. **O bairro Praia de Iracema entre o “adeus” e a “boemia”**: usos e abusos num espaço urbano. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Marcos Antônio Oliveira Fernandes (Org.). 19. ed. São Paulo: Rideel, 2013.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o de 1946 dos Estados Unidos do Brasil](http://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1946_dos_Estados_Unidos_do_Brasil)>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 6 de julho de 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 jan. 2015.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del9760.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2015.
- BRASIL. Decreto do Conselho de Ministros nº 1.058, de 25 de maio de 1962. Declara de utilidade pública, para desapropriação, duas áreas de terra situadas no bairro Pirambu, em Fortaleza, capital do Estado do Ceará, necessárias a melhoramento habitacional de grande centro de população local, com execução de plano de urbanização, obras de higiene e abertura de vias e logradouros públicos,

para melhor utilização estética e fixação dos habitantes respectivos. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 maio 1962. Seção 1, p. 5827.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=48C8F7EDB2BED4234C3233A639FBD8A2.node2?codteor=841604&filename=LegislacaoCitada+-PL+237/2011>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 11.124, de 16 de junho de 2005, nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, Nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <<http://presRepública.jusbrasil.com.br/legislacao/94733/lei-11481-07>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Deficit habitacional 2006. Brasília, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca>>. Acesso em: 7 jan. 2011

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano- CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 8 nov. 2015.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília. 2009

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul.2001.

BUENO, Francisco da Silveira. Minidicionário da língua portuguesa. São Paulo: FTD, 2000.

BUZANELLO, José Carlos. **Direito de resistência constitucional**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

CAMPOS, C. **Ensaio sobre a teoria do conhecimento**. Belo Horizonte: Cardal, 1959.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. **Revista de Antropologia (USP)**, São Paulo, v. 39, n. 1, 1996.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. 2. ed. Petrópolis: Paz e Terra, 1983.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CEARA.SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA. **Relatório social do Projeto Vila do Mar**. Fortaleza, 2014

CERTEAU, Michel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2011.

DELEUZE, Gilles. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001) in **Estatuto da Cidade** – comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo, Malheiros, 2002.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ESPINHEIRA, Gey. **Sociedade do medo**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERNANDES, Edésio. **Evolução do direito urbanístico II**. Heloisa Soares de Moura Costa... [et al]. – Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERREIRA DA ROCHA, Silvio Luís. **Função Social Da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIGUEIREDO, Silvio. Regularização fundiária – avanços e desafios na implantação de políticas públicas. In: LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (Orgs.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FIORINI, Bartolomé A. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997. 353 p.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2004. (Coleção Pesquisa Qualitativa)

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2009.

GOMES, Eliana. **Entrevista concedida ao autor**.2015.106f.Dissertação(Mestrado Profissional em Políticas Públicas)-Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos, et al. O trabalho social e a política habitacional. Pelotas: **Sociedade em Debate**, v. 13, n. 2, p. 175-190, jul./dez. 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. 3. ed. Lisboa: Guimarães, 1986. 57 p.

HOBBS, NOME. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os Pensadores).

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: ed. Cortez, 1999.

IBGE. **Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2013**. Rio de Janeiro, 2013.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidadania no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado/Edunisc, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (Orgs.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

LINHARES, M. Y.; DA SILVA, F. C. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o Governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, California: Goodyear, 1980.

MAFFESOLI, M. **A transfiguração do político: a tribalização do mundo**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MAGNANI, J. G. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, p. 11-29, 2002.

FALTA MARICATO 2006

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MATOS, Fábio de Oliveira. A cidade e o mar: considerações sobre a memória das relações entre Fortaleza e o ambiente litorâneo. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa – UFSM**, Santa Maria, v. 15, n. 1, p. 71-84, jan./abr. 2011.

MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”. Policy Currents: 1-4. Fevereiro 1995.

MELO, Luís Laércio Fernandes. O Pirambu e o Projeto Vila do Mar [recurso eletrônico]: entre realidades e expectativas / Luís Laércio Fernandes Melo. 2015.

MENDOZA, E. S. G. Sociologia da Antropologia Urbana no Brasil: a década de 70. 342 p. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.

MESSIAS, Fernando Firmino. Periferias urbanas e estratégias de sobrevivência no cerne da crise do trabalho. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 18 a 22 nov. 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: UERJ, 2013. p. 1-18. Disponível em: <http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT14_fernando.pdf>. Acesso em: 24 ago.2015

MONGIN, Olivier. **A condição urbana: a cidade na era da globalização**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NALINI, JOSÉ RENATO; LEVY, WILSON (Org.). **Regularização Fundiária Forense**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. v. 1.

NASSER, Reginaldo Mattar. **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp, 2009.

OLIVEIRA, Lívia de. O sentido de lugar. In: MIANDOLA JR., Eduardo; HOLZER, Werther; OLIVEIRA, Lívia de (Orgs.). **Qual o espaço do lugar**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

OLIVEIRA, Raimundo Nonato Nogueira de. **A igreja católica no Pirambu: as relações de poder presentes no discurso da Teologia da Libertação e da Renovação Carismática Católica (1968 – 1986)**. 2014. 225 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em História e Culturas) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

PARENTE, Karlos Markes Nunes. **Espaços públicos e privados de lazer e turismo na Orla Oeste de Fortaleza: embates políticos e contradições sócio**

espaciais. 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N. J.: Chatham House. 1986.

PROEMA. **Relatório de Impacto Ambiental** – RIMA – Volume II, Programa de Recuperação e Complementação do Sistema Viário da Costa Oeste, Processo SEMACE nº 96147073-9, Fortaleza, 1997.

REALE, Miguel. **Visão Geral do Novo Código Civil**. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3974>> Acesso em: 12 nov. 2015.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

REGO, N.; MOLL, J.; AIGNER, C. H. de O. (Org.). **Saberes e práticas na construção de sujeitos e espaços sociais** - educação, geografia, interdisciplinaridade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. 342 p.

RIBEIRO, Fernando. Violência inquieta o Pirambu. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 17 out. 2010. Política. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/policia/violencia-inquieta-o-Pirambu-1.601996>>. Acesso em 13 set 2015

ROCHA, Délio. Currais humanos. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 28 fev. 2008. Caderno 3. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/caderno-3/currais-humanos-1.608037>>. Acesso em 13 de set 2015

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Caderno Pólis 4, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Borzacchiello. **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SILVA, Victor Hugo de Oliveira. Distribuição espacial da renda pessoal em Fortaleza. In: MENEZES, Adriano Sarquis Bezerra de; MEDEIROS, Cleyber Nascimento de

(Orgs.). **Perfil socioeconômico de Fortaleza**. 2. ed. Fortaleza: IPECE, 2012. p. 83-89. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Perfil%20Socioeconomico%20Fortaleza%20final-email.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008a.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008b.

TABOSA, José Maria. **Vivências, lutas, memórias**. História de vida de lideranças comunitárias. Organização de CEARAH Periferia. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 1, 1978.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

VELHO, Otávio (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

WEBER, Max. Comunidade e sociedade como estruturas de socialização. In: FERNANDES, F. (Org.). **Comunidade e sociedade**. São Paulo: Biblioteca Universitária, 1973.

WEIMER, Günter. **Arquitetura popular brasileira**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXOS

ANEXO A – DECRETO LEI Nº 1.058, DE 25 DE MAIO DE 1962

DECRETO Nº 1.058 DE 25 DE MAIO DE 1962

Declara de utilidade pública, para desapropriação duas áreas de terra situadas no bairro do Pirambu, em Fortaleza, capital do Estado do Ceará, necessárias a melhoramento habitacional de grande centro de população local, com execução de

obras de urbanização, obras de higiene, e abertura de vias e logradouros públicos, para melhor utilização estética e fixação dos habitantes respectivos.

O Presidente do Conselho de Ministros: usando da atribuição que lhe confere o art. 1º do Ato Adicional da Constituição Federal, e nos termos do disposto no Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterada pela Lei Nº 2.786, de 21 de março de 1956;

Considerando que as glebas objeto desta desapropriação servem, em sua maioria para habitação de uma população entre a qual se encontram portuários e ferroviários, vivendo em precaríssimas condições de higiene e habitabilidade;

Considerando que tais condições podem constituir grave problema social e, portanto, que merece atenção por parte dos poderes públicos;

Considerando, enfim, ser indeclinável dever do poder público proporcionar à população condições mínimas de habitação condignas, máxime em se tratando de pessoas que, em grande parte, prestam serviço público, decreta:

Art. 1º. — Ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação imediata, duas glebas de terra necessárias à execução de plano habitacional, de urbanização e de higiene, situadas no bairro do Pirambu em Fortaleza, Capital do Estado do Ceará, assim discriminadas: a) – uma área de 525.000m² de terrenos desocupados localizados no sítio denominado Floresta, incluídos o domínio pleno, se houver, e o domínio útil de terrenos de marinha e acrescidos, que se diz pertencer aos herdeiros de Antonio Joaquim de Carvalho, com os seguintes limites: ao norte, pelo Oceano Atlântico; a leste pela Rua Dr. Themberge, do cruzamento desta com a Rua Victor Meireles, até ao Oceano; ao sul, com terrenos que se diz pertencerem aos herdeiros de Antonio Joaquim de Carvalho, por uma linha reta que, partindo do cruzamento da Rua Victor Meireles com a Rua Dr. Themberge, alcança o cruzamento da Rua Francisco Calaça com a Rua Aurélio Lavor, e a oeste, pela Rua Francisco Calaça, do cruzamento desta com a Rua Aurélio Lavor, até o Oceano, tudo conforme a -nomenclatura das Ruasll da Secretaria de Urbanismo da Prefeitura da cidade de Fortaleza, nos termos da Lei Nº. 1.507, de 19 de fevereiro de 1960. B) outra área de 986.000m², de terrenos ocupados, incluindo o domínio pleno, se houver, e o domínio útil de terrenos de marinha e acrescidos, que se diz pertencer aos herdeiros de Braga Torres e outros com os seguintes limites: ao norte, pelo Oceano Atlântico; a leste por um córrego que, atravessando a Rua Santa Teresinha, escoa no Oceano; ao sul pela Rua Santa Teresinha até o seu cruzamento à Rua Jacinto de Matos; daí sofre uma deflexão para a esquerda até se encontrar com a Rua Monsenhor Rosa, seguindo por esta até se encontrar com a Rua Álvaro de Alencar; aí sofre nova deflexão para a direita até se encontrar novamente com a Rua Santa Teresinha, seguindo por esta até a Rua Dr. Themberge; a oeste pela Rua Dr. Themberge até o Oceano, tudo conforme a -Nomenclatura das Ruasll da Secretaria de Urbanismo da Prefeitura da cidade de Fortaleza, nos termos da Lei Nº. 1.507, de 19 de fevereiro de 1960.

Art. 2º. — Fica declarada a urgência para fins de ocupação imediata dos terrenos acima descritos, nos termos do art. 15 da Lei Nº. 2.786, de 21 de março de 1956.

Art. 3º. — Para os fins da aludida ocupação imediata, fica atribuída, para a primeira gleba, o valor de Cr\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil cruzeiros) incluindo as respectivas benfeitorias, se houver; e, para a Segunda área, o valor de Cr\$ 3.964.000,00 (três milhões novecentos e sessenta e quatro mil cruzeiros), nas mesmas condições da anterior.

Art. 4º. — A execução da desapropriação em apreço e despesas que se fizeram necessárias, correrão a cargo do Fundo Social Ferroviário e do Fundo Portuário Nacional do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Art. 5º. — O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 25 de maio de 1962, 141 da Independência e 74º. da República.

Tancredo Neves Virgílio Távora

ANEXO B – DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA O TÍTULO DE CONCESSÃO DE MORADIA EM IMÓVEL PÚBLICO

DOCUMENTOS PARA REQUERER CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

I - Do Requerente:

- a) Identidade, CPF, Certidão de Casamento (se casado), Certidão de Separação ou de Divórcio, averbada (se separado), Certidão de Óbito do Cônjuge (se viúvo);
- b) Comprovante de rendimentos e/ou declaração anual de isento. Em caso de inexistência do(s) comprovante(s) de rendimento(s), apresentar declaração de próprio punho assumindo o estado de carência ou em formulário padronizado por esta GRPU/SPU;
- c) Quando representado: **Procuração**, com firma reconhecida, identidade e CPF do procurador;
- d) Comprovante de residência em nome do requerente.

II - Do Imóvel:

- a) Certidão expedida pela Prefeitura Municipal, atestando tratar-se de área urbana, indicando o uso do solo, previsto em Lei Municipal e o uso efetivamente constatado;
- b) Plantas de situação, locação, planta baixa das benfeitorias e Memoriais Descritivos do terreno e das benfeitorias, contendo: confrontações e dimensões lineares, angulares e de superfície, em escala apropriada, identificando a posição e a indicação de acidentes naturais ou artificiais (se houverem), devidamente identificadas e acompanhadas da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, do profissional que a(s) elaborou;
- c) Outros documentos que justifiquem ou esclareçam o pedido, inclusive fotografias.

III - De comprovação do tempo de ocupação:

Para comprovação do tempo e continuidade da ocupação deverá ser apresentado pelo requerente, um dos documentos abaixo citados, que comprovem a ocupação por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição até 30/06/2001 (art. 1º MP 2.220/2001):

- a) Declaração de órgãos públicos, atestando a existência e a idade da edificação do imóvel ocupado pelo interessado;
- b) Contas de concessionárias de serviços públicos (água, luz, telefones) datadas do início da ocupação;
- c) Declaração de lindeiros.
- d) Notas fiscais, carnes de pagamento, apólice de seguro contra danos físicos ao imóvel e outros documentos que possam comprovar o início da ocupação.

INFORMAÇÃO IMPORTANTE:

Todos os documentos deverão ser entregues em cópia autenticada ou acompanhadas do original.

USO INTERNO:

Toda a documentação acima foi recebida e conferida totalizando _____ folhas, tornando válida a abertura do processo.	DATA	ASSINATURA/CARIMBO DO SERVIDOR
--	------	--------------------------------

Legislação Aplicável:

Medida Provisória Nº 2.220/01 - Art. 22-A Lei 9.636/98, com redação dada pela Lei 11.481/2007.

ANEXO C – PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE "CUEM"



MP / SPU
04988.005203/2013-18
17/10/2013

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
Superintendência do Patrimônio da União no Ceará
Serviço de Assuntos Fundiários
Rua Barão de Aracati, 909-9º andar, CEP 60.115-901, Fortaleza/CE
(85) 3878 3701 – spu@spu.planejamento.gov.br

Protocolo:
interessado: José Maria Tabosa.
Assunto: **Constituição de Processo de Regularização Fundiária**(Concessão de Uso Especial para fins de Moradia).

Inicialmente à Jeane para cadastramento destes documento como Processo no CPRODWEB.

Em seguida, à(ao) Débora Oliveira, para juntar a este processo:

- 1º)-A planta de situação e de localização do terreno, com áreas(do terreno e benfeitorias), dimensões relativas às testadas frontais, laterais e fundos, confinantes, indicação de Norte, quadra e lote;
- 2º)-Fotografias;
- 3º)-O memorial descritivo e
- 4º)-Informar se este imóvel localiza-se em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) ou dentro da área tratada na Portaria MPOG SPU N° 198, de 07 de agosto de 2006, que a declara de interesse público tendo em vista ser necessária a execução de projeto social de regularização urbanística e fundiária, no Pirambu.

Posteriormente, à(ao) Francisco Reis para entrevista social e sua instrução, juntando ao processo:

- 1º)-A relação para verificação de documentação e procedimentos adotados na concessão, que deverá estar afixada na capa do processo;
- 2º)-A Nota Técnica contendo relatório circunstanciado relativo a documentação constante do mesmo e a indicação do instrumento apropriado à concessão;
- 3º)-A legislação concernente ao instrumento de concessão proposto;
- 4º)-A Minuta da Portaria autorizativa da concessão;

5º)-A Minuta do Contrato relativo ao instrumento de concessão sugerido (CDRU ou CUEM) e

6º)-A Minuta de Ofício encaminhando este processo a CJU.

Finalmente, envia-lo a Consultoria-Jurídica da União no Estado do Ceará - CJU, em atendimento à determinação constante do Ato Regimental Nº 3, de 10 de abril de 2002, Art. 3º, V, para pronunciamento sobre a regularidade do feito, inclusive sobre a dispensa ou não de licitação.

Fortaleza, 17 de julho de 2013.



FRANCISCO DAS CHAGAS SILVEIRA REIS

Estatístico. Matrícula SIAPE: 119749.

Chefe Substituto do SEAFU.

ANEXO D - MAPA DE FORTALEZA COM DESTAQUE PARA O BAIRRO PIRAMBU

Pirambu – Localização Geográfica



ANEXO E – FOTO DO PADRE HÉLIO



Fonte: foto do arquivo do Centro Popular de Pesquisa e Documentação do Pirambu.

ANEXO F – DECLARAÇÃO DE BEM ÚNICO DO SR. JOSÉ MARIA TABOSA




DECLARAÇÃO DE BEM ÚNICO

JOSÉ MARIA TABOSA, Nacionalidade, BRASILEIRO estado Civil CASADO Profissão SAPATEIRO, residente e domiciliada à rua CAMÉLIA 1/06, Bairro CRISTO REDEUTOR, PIRANBU - Ceará, RG Nº 96002368832 SSP/CE e CPF 365.891.283-91

declaro, para os devidos fins de Direito, com base na Constituição Federal, art. 183, inciso 2º, bem como, nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, art. 1º e 2º, e a regulamentação constante da Instrução Normativa nº 2, de 23 de novembro de 2007, art 4º, § 7º que não sou proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A presente declaração é verdadeira e de minha inteira responsabilidade, sujeitando-me às sanções contidas no art. 2º da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983, que assim prescreve: "Art. 2º - Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável".

Fortaleza, 17, 07, 2013
(LOCAL) (DATA)


Assinatura do(a) Requerente

ANEXO G – DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE OPOSIÇÃO DO SR JOSÉ MARIA TABOSA



DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE OPOSIÇÃO

JOSÉ MARIA TABOSA, Nacionalidade, BRASILEIRO estado Civil CASADO Profissão SAPATEIRO,
RG Nº 96002368832 e CPF 365.891.283-91
residente e domiciliado no imóvel situado a rua Av. CAMELIA, 106,
CRISTO PEDENTOR
PIRMBEL, Bairro PIRMBEL, Fortaleza-Ceará,

desde _____, conforme documento em anexo, declaro, para os devidos fins de Direito, com base na Instrução Normativa nº 002/2007-SPU/MPOG, publicada no Diário Oficial da União de 28/01/2008, retificada no D.O.U de 29/01/2008, da Secretaria do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desconhecer a existência, em qualquer tempo, de iniciativa de particular e/ou do Poder Público em contestar ou impugnar a posse.

A presente declaração é verdadeira e de minha inteira responsabilidade, sujeitando-me às sanções contidas no art. 2º da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983, que assim prescreve: “Art. 2º - Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável”.

BEATA LEZA, 12, 07, 2013
(LOCAL) (DATA)


Assinatura do(a) Requerente

ANEXO H – DECLARAÇÃO DO SR. FRANCISCO ALCÂNTARA DE LIMA

DECLARAÇÃO



Eu, FRANCISCO ALCANTARA DE LIMA, casado, profissão Supervisor Aposentado, por meio desta, declaro que a casa situada na Rua Camélia, n.º 106, incravada em terreno da União e desapropriado pelo Decreto n.º 1.058 de 23 de maio de 1962 e ratificado pelo Decreto n.º 1.202 de 19 de junho do mesmo ano, no bairro de Cristo Redentor - Pirambu - pertence ao Sr. JOSÉ MARIA TABOSA e sua família Esposa - LENITA MOREIRA TABOSA, ELIETE MOREIRA TABOSA - Filha - JURANDY MOREIRA TABOSA - Filho, sendo que o documento de registro de imóvel feito no Conselho Paroquial do Bairro do Cristo Redentor em meu nome e de minha esposa, foi somente para garantir um negócio financeiro já cumprido, por cuja declaração assumirei inteira responsabilidade perante a Lei, e referida e verdade dou fé.

Fortaleza, 20 de Dezembro de 1986.

Ass: Terezinha Moreira de Lima
Terezinha Moreira de Lima
Esposa do declarante
Ident. 530.270-2ª via - SSP/SP
Rua 313 - Casa 34 - Conjunto Metrôpoles 03
- Caucaia-Ce

Ass: Francisco Alcântara de Lima
Francisco Alcântara de Lima
Declarante
Ident. 7224320-SSP/SP
Rua 313 - Casa 34 -
Conjunto Metrôpolis 03 - Caucaia-Ce

1ª Testemunha:

Carlos Alberto de Lima
Carlos Alberto de Lima
Rua Camélia, 83 - Cristo Redentor
- Pirambu
Ident. 439097/82 - 2ª via SSP/CE
CPF 245.951.101-30

2ª Testemunha:

Maria das Graças Gomes da Silva
Maria das Graças Gomes da Silva
RG. 337164-82 SSP/CE
CPF - 245.438.023-49
Rua Gomes Passos, 496 - Casa 08
Bairro Carlito Pamplona

Carbório João Gomes da Silva
1º Ofício
Reconheço a assinatura de Francisco Alcântara de Lima
Dou Fé.
Pentecoste, 31 de 10 de 1986
Em Testemunho de de Verdade
Antonio Sérgio Martins e Silva
Oficial Substituto



ANEXO I - DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIENCIA



Ilmo. Sr Superintendente do Patrimônio da União no Ceará

NOME DO(a) DECLARANTE : JOSE MARIA TABOSA

IDENTIDADE: 96002368832 SSP/CE CPF: 365.891.283-91

TITULO ELEITORAL: ESTADO CIVIL: CASADO

NACIONALIDADE: BRASILEIRO PROFISSÃO: SAPATEIRO

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA: RUA CAMELIA, 106,
CRISTO REDENTOR, PIRAMBU

Ocupante do terreno da União localizado à

considerando o disposto no Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, Art. 1º, com as alterações trazidas pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, Art. 8º e a regulamentação constante do Decreto nº 6.190 de 20 de Agosto de 2007, vem declarar a V.Sa. que é carente na forma da lei, possuindo renda familiar inferior a 05 (cinco) salários mínimos.

A presente declaração é verdadeira e de minha inteira responsabilidade, sujeitando-me às sanções contidas no art. 2º da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983, que assim prescreve:

“Art . 2º - Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável.”

N. Termos,
Pede Deferimento.

FORTALEZA, 12 de 07 de 2013

(ASSINATURA DO(a) DECLARANTE)