



## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO CONJUNTO PALMEIRAS II EM FORTALEZA/CE

Thaís Frota Ferreira Cavalcante<sup>7</sup>  
Francisco Caio Bezerra de Queiroz<sup>8</sup>  
Marianne Maia de Sousa<sup>9</sup>  
Daniela de Freitas Lima<sup>10</sup>  
Almir Mariano de Sousa Junior<sup>11</sup>

**Resumo:** Em 2023, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e a Fundação de Apoio à Cultura, à Pesquisa e ao Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico (Fundação CETREDE), por intermédio da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), celebraram termo de contrato de criação de projeto responsável por promover desenvolvimento de instrumentos técnicos e procedimentos para a execução de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) em áreas do município de Fortaleza/CE, assim como desenvolvimento institucional e capacitação dos servidores da HABITAFOR. Frente a isto, essa pesquisa analisa o procedimento administrativo de Reurb-S em andamento no núcleo urbano informal (NUI) Palmeiras II, Fortaleza/CE, em busca de apreciar as contribuições provenientes da parceria. Para tanto, avaliou-se a experiência da regularização a partir de procedimentos técnicos promovidos: trabalho social, cartografia básica, cadastro social e físico, projeto de regularização fundiária, certidão de regularização fundiária e registro. Os resultados alcançados, a partir do estudo do NUI Palmeiras II, demonstram avanços na capacidade institucional da HABITAFOR quanto ao tema e implementação de ações efetivas na conformação dos núcleos urbanos informais de Fortaleza.

**Palavras-chave:** Política urbana. Moradia adequada. Capacidade institucional. Universidade.

### INTRODUÇÃO

É sabido que a moradia no Brasil é produto do próprio processo de ocupação, marcado pelo crescimento demográfico desordenado em um curto espaço de tempo

---

<sup>7</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharela em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Pesquisadora Externa da UFERSA. E-mail: t.frota@outlook.com

<sup>8</sup> Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Pesquisador Externo da UFERSA. E-mail: caioqz13@gmail.com

<sup>9</sup> Pós-Graduanda em Direito Municipal pela Universidade Candido Mendes. Bacharela em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Pesquisadora Externa da UFERSA. E-mail: marianne.reurb@gmail.com

<sup>10</sup> Professora da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Doutora em Engenharia Civil e Ambiental pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: daniela.freitas@ufersa.edu.br

<sup>11</sup> Professor efetivo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Professor permanente do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais (PLANDITES/UERN) e do Mestrado Acadêmico Interdisciplinar em Cognição, Tecnologias e Instituições (PPGCTI/UFERSA). E-mail: almir.mariano@ufersa.edu.br

(Maricato; Colosso, 2020). A promoção da habitação é marcada por deficiências estruturais em sua execução e acesso. Essa condição transpassa não apenas os liames físicos-estruturais, mas também questões sociais e jurídicas. Tal configuração resultou em ocupações irregulares de áreas públicas e privadas, sejam elas seguras ou em zonas de risco, como margens de rios e encostas (Cardoso, 2003; Fernandes, 2011).

A realidade em comento se agrava face as complexidades de relações existentes no território, seja por sua extensão espacial ou pelas tessituras relacionadas, à exemplo da produção econômica, da exploração, da vivência e das dinâmicas sociais (Harvey, 2013; Pires, 2015). Essa realidade se torna mais visível em grandes cidades, meandro que se insere a cidade de Fortaleza/CE. A capital cearense é considerada hoje uma metrópole de relevância no contexto nacional, ocupando o cargo da 4ª maior capital do país e a segunda na região Nordeste no quesito população. Mesmo com seu pleno desenvolvimento, Fortaleza ainda é marcada pelos *déficits* habitacionais e por inúmeros casos de ocupações irregulares.

Ocorre que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabelece como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), compreendida como princípio norteador e balizador das ações estatais. Sobretudo, é o alicerce das políticas públicas, justificando a busca pelo atendimento das necessidades humanas. Além disso, o art. 6º da CRFB/88 aduz ser a moradia um direito social. Assim, a Regularização Fundiária se configura como um instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana por meio da garantia do direito à moradia juridicamente regular inserida no âmbito da cidade formal (Costa; Bezerra, 2017).

A Reurb é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados nas áreas urbanas. Pautada em marcos jurídicos federais, a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018, é conceituada como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, legando ao demais poderes públicos a competência para formulação e desenvolvimento das políticas de regularização em âmbito local (Brasil, 2017).

Com esse plano de fundo, a Lei Complementar Municipal n.º 334/2022 regulamentou a Regularização Fundiária Urbana dos núcleos informais no Município de Fortaleza/CE. Neste liame, esse procedimento, na realidade do município, configura-se como caminho para a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento



territorial da cidade com a promoção de infraestrutura essencial e a titulação de seus ocupantes.

Tendo em vista a promoção do mencionado instrumento de política urbana, o Termo de Contrato nº 25/2023 foi celebrado, em agosto de 2023, pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e a Fundação de Apoio à Cultura, à Pesquisa e ao Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico (CETREDE), com intervenientes a Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA).

O REURBFOR, nome do projeto em questão, tem o objetivo de promover o desenvolvimento institucional da HABITAFOR e capacitação de seus servidores, por meio de pesquisa aplicada, a qual busca aliar a teoria e prática, tendo como foco a efetiva aplicação da Lei Complementar Municipal nº 334/2022; e implementar o desenvolvimento de instrumentos técnicos e procedimentos para a execução de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) em áreas do município de Fortaleza/CE.

Frente a isto, esta pesquisa busca analisar o procedimento administrativo de Reurb-S em andamento até a presente data – em julho de 2024 – no núcleo urbano informal Palmeiras II, localizado em Fortaleza, concernente à etapa de amostra de testagem na pesquisa para desenvolvimento de metodologia proveniente das Universidades.

## **O OUTRO LADO DA MOEDA: O CASO DO PALMEIRAS II**

A cidade não se modela em função dos cidadãos. Sua propriedade é pautada pela disputa de mercado; e com o domínio de uma localização, imbui-se, no valor, a disposição daquela terra urbana (Lefebvre, 1972; Alvarez, 2015). O que leva a se ponderar que, no fenômeno de produção e ocupação urbana na sociabilidade capitalista, os processos econômicos são hegemônicos em contraposição ao direito à cidade da população.

Não foi, nem tampouco é, distinto em Fortaleza. A tentativa de tornar a capital cearense em uma metrópole turística a partir da expansão e valorização imobiliária da faixa litorânea, nas décadas de 1970 e 1980, desencadeou uma série de problemas no fato urbano (Costa, 1988; Gondim; Hallewell, 2004; Belmino, 2018). Essas áreas eram ocupadas em alguns pontos por favelas, sobre as quais se intervia, a partir de então, por

execução de política habitacional com intento de deslocar famílias de regiões estratégicas à indústria turística da cidade, em prol do desenvolvimento urbano na capital alencarina.

O “prefeito biônico (Vicente Fialho), indicado por um governador também biônico (César Cals), por sua vez indicado pelo então presidente da República, general Emílio Garrastazu Médici” (Martin; Caldas, 2014, p. 49) orquestraram uma política urbana análoga a do prefeito da capital francesa em tempos bonapartistas. O método Haussmann (Engels, 2010) resolve o problema urbano levando-o para outro lugar. E nesses moldes a Fundação do Serviço Social de Fortaleza implementou o Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza.

Sendo assim, devido aos processos de gentrificação e de impulsionamento dos valores imobiliários, surgiram conjuntos habitacionais em bairros mais distantes do centro, entre eles os conjuntos Palmeiras (Luminiça-Anda, 2023). Longes do mar, cada família recebeu um lote demarcado pela Prefeitura em uma vasta área descampada; o que não contavam é que estariam igualmente distantes de qualquer tipo de infraestrutura básica e equipamentos urbanos. No Palmeiras, não chegava pista, poste ou posto.

A própria comunidade teve de reivindicar a mudança do bairro. Em um contexto de redemocratização, surgiram as primeiras organizações populares dos Conjuntos Palmeiras, passando a ser visto como caso particular de reconhecimento da força da organização coletiva e do enfrentamento das vivências na periferia (Paulino, 2018). Entre tantas pautas políticas lideradas por seus moradores locais, o Palmeiras se tornou referência quando sobre economia solidária, especialmente devido ao caso da moeda e banco Palmas (Belmino; Fernandes, 2020). Ainda nas décadas de 1980 e 1990, foram conquistadas infraestruturas como abastecimento de água, iluminação pública, pavimentação e saneamento.

A história do Conjunto Palmeiras II se confunde com a do Palmeiras I. De fato, o início da ocupação no conjunto Palmeiras, incluindo o I e o II, rememora o ano de 1973, quando teve início a chegada dos primeiros moradores da área, a partir de uma ocupação promovida pela Prefeitura de Fortaleza. Sucede que, ao passo que o Palmeiras I foi devidamente parcelado mediante loteamento, o Palmeiras II foi integralmente ocupado de forma irregular, de modo que o parcelamento da gleba perante o registro imobiliário e a titulação dos seus ocupantes é objeto do processo de REURB em comento no presente trabalho.



Compreende-se que a área descrita pelas pesquisas acerca do bairro corresponde àquela inserida no imóvel registrado na matrícula n.º 19.340, do Cartório de Registro de Imóveis da 2ª Zona da Comarca de Fortaleza/CE, cadastrado sob o n.º 757 na Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano - COURB, com planta aprovada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em 28/01/1981.

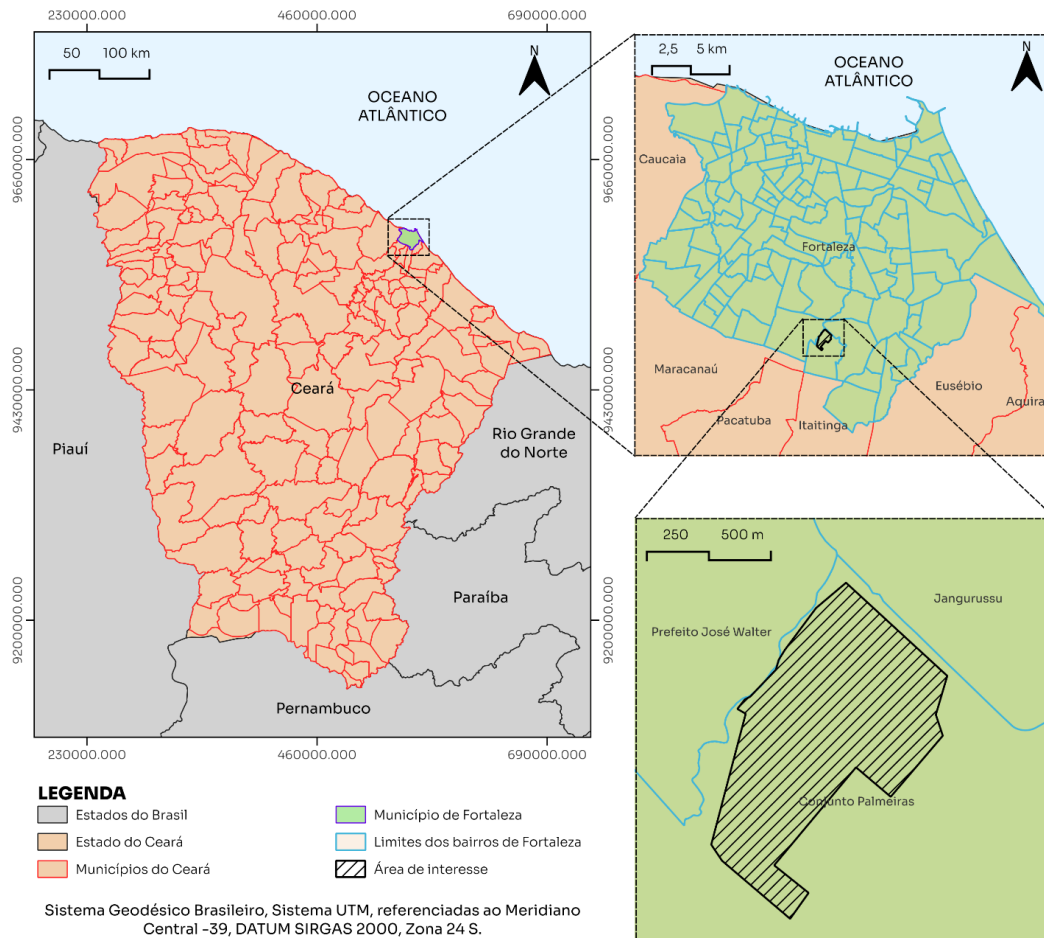
Da análise do registro imobiliário n.º 19.340, verifica-se a existência do desmembramento de uma área de 63,19 hectares, registrado sob a matrícula n.º 29.537. Neste registro, constata-se que a gleba seria destinada ao Conjunto Palmeiras II, tendo sido hipotecado ao Banco Nacional de Habitação pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza, entidade responsável pela promoção da política habitacional na capital cearense.

Diante deste quadro, apresenta-se os resultados já obtidos na Regularização Fundiária Urbana do Núcleo Urbano Informal Palmeiras II executada pela UFERSA, nos moldes da Lei Federal n.º 13.465/2017, do Decreto Federal n.º 9.310/2018 e da Lei Complementar Municipal n.º 334/2022.

## **METODOLOGIA**

O núcleo urbano informal Palmeiras II está localizado no Bairro Conjunto Palmeiras, de Fortaleza/CE (Figura 01). O levantamento realizado para fins de Reurb mostra que o imóvel possui aproximadamente 2300 lotes e uma área total de 624.664,53m<sup>2</sup>.

**Figura 01 - Localização do Núcleo Urbano Informal Palmeiras II**



Fonte: Malhas do IBGE (2022). Elaborado pelos Autores (2024).

O trabalho analisa a experiência e os resultados da regularização em desenvolvimento no núcleo urbano informal em debate, a partir da apreciação das etapas de regularização concretizadas e da descrição das fases a serem iniciadas, sendo estas os seguintes procedimentos técnicos: mobilização social, cartografia básica, cadastro social e físico, projeto de regularização fundiária, certidão de regularização fundiária e registro; a fim de, nessa medida, compreender as particularidades da parceria e as atividades agenciadas pelas Universidades.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Termo de Referência- TR (P171091-2023) que formaliza as atividades desenvolvidas pela UFERSA e UFC para a HABITAFOR apresenta metodologia contemplada por duas abordagens: de caráter teórico e de caráter prático, sendo estas distribuídas em três etapas e com uma duração de 24 meses, com possibilidade de

prorrogação. Tendo por objetivo contratar instituição de pesquisa e ensino para a promoção de pesquisa e capacitação do recurso humano da HABITAFOR, o TR aborda a execução da atividade sobre duas perspectivas: a primeira delas é que, além de oferecer a abordagem teórica sobre os conceitos, etapas e procedimentos de REURB, deve apresentar direcionamento e efetivação de atividades práticas em amostras de Núcleos Urbanos Informais (NUIs) de Fortaleza.

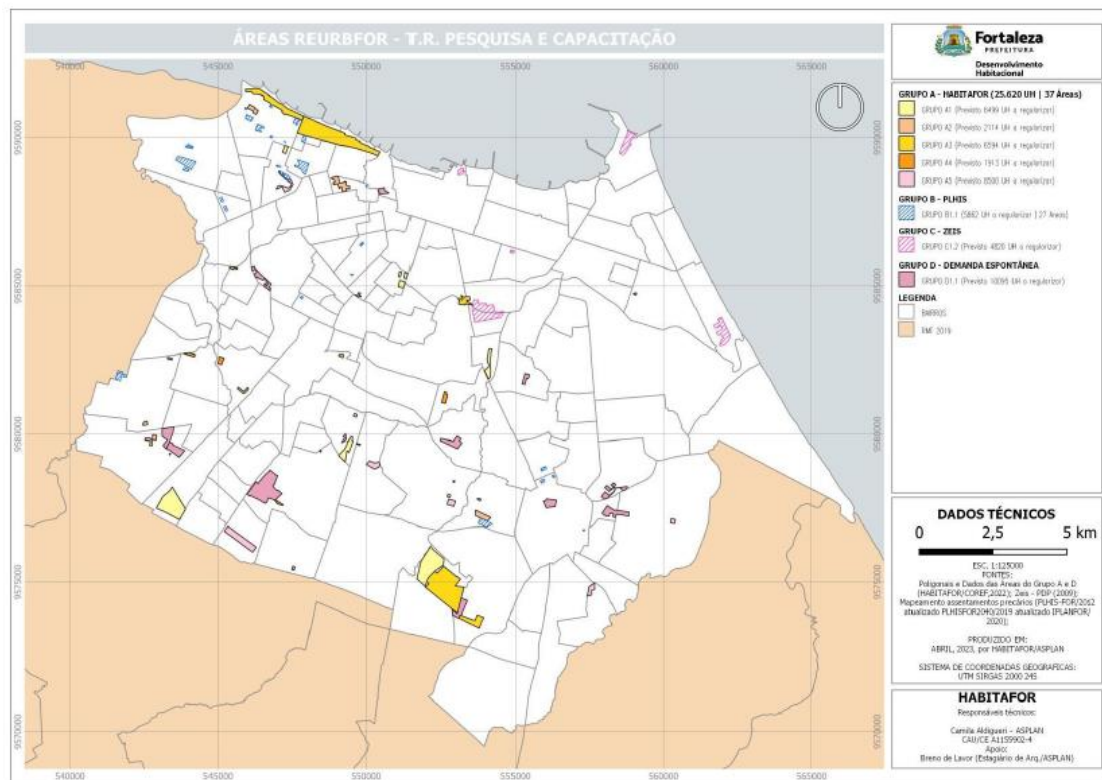
Na abordagem teórica, segundo preconiza o referido TR, deve-se abordar “o desenvolvimento da Metodologia e instrumentos técnicos de gestão respaldados em referências bibliográficas reconhecidos e legislação pertinente, curso de capacitação de servidores, além de elaboração de artigos científicos e de material instrucional (manual ou cartilha)” (HABITAFOR, 2023). Nesse sentido, a Universidade realizou a capacitação dos servidores em módulos teóricos acerca do tema da Regularização Fundiária Urbana, bem como elaborou o manual “Procedimentos metodológicos para regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S”, uma cartilha que elenca, de forma simples e direta os procedimentos balizares da REURB.

Por sua vez, a fase prática, conforme referido TR, resume-se à:

aplicação, pelos servidores e colaboradores com a orientação e acompanhamento dos profissionais da instituição de pesquisa e ensino contratada, dos conhecimentos adquiridos e da implementação dos instrumentos procedimentais de gestão concebidos na fase anterior, de modo a detectar e corrigir possíveis problemas e falhas na metodologia processual desenvolvida e por fim validar o fluxo e instrumentos desenvolvidos. A fase prática deverá ser desenvolvida como uma “residência em regularização fundiária”, à semelhança da Residência Médica, onde atividades teóricas e práticas se combinam com foco na prática profissional, em que os profissionais-aprendizes realizam atividades técnicas sob a orientação de especialistas (HABITAFOR, 2023).

As áreas que podem ser objeto da fase prática foram elencadas no próprio TR e selecionadas com critérios internos a HABITAFOR. Mediante a apresentação de uma lista com 86 NUIs, cada instituição deveria elencar um total de NUIs que somados resultassem em no mínimo 3.000 unidades a serem regularizadas e no máximo 10.000 unidades. A Figura 02 apresenta a distribuição dos NUIs indicados pela HABITAFOR.

**Figura 02 - Mapa de localização dos Núcleos informais passíveis de seleção para pesquisa aplicada**



Fonte: HABITAFOR/ASPLAN-COREF (2023). Termo de referência (2023).

No que diz respeito as etapas, o TR fixa as atividades a serem desenvolvidas como prazo de execução, visando a integração dos produtos e a finalidade de capacitação da equipe técnica. O Quadro 01 apresenta de forma resumida o cronograma de realização das etapas previstas no TR.

**Quadro 01 – Etapas de cumprimento das atividades previstas no TR**

ETAPA	ATIVIDADE	PRAZOS
01	Metodologia, Capacitação de servidores e Desenvolvimento de instrumentos de técnicos e de gestão	1º mês e 2º mês
02	Trabalho Social	3º mês ao 20º mês
	Cadastro Social	
	Cartografia Básica	
	Cadastro Físico	
	Projeto de Regularização Fundiária CRF e Registro	
03	Material instrucional (manual ou cartilha) com versão final do método	21º mês e 22º mês
	Relatório final acerca da validação e eficiência dos instrumentos técnicos e de gestão	
	Artigos acadêmicos	

Fonte: HABITAFOR (2024).

Em suma, as etapas 01 e 03 abrangem uma observação mais completa e não tão particularizada dos NUIs, enquanto a etapa 02 adentra especificamente nas condicionantes e desafios da REURB propriamente dita. Vale ressaltar que a escolha dos NUIs para a amostra de pesquisa-residência aplicada em REURB foi pautada pelas universidades em face de abranger NUIs com as mais diversas realidades, entre eles, fora elencado o NUI Palmeiras II.

No meandro prático que corresponde a etapa 02, as Universidades têm a competência de validar os instrumentos técnicos e de gestão desenvolvidos na etapa teórica, por meio da aplicação deles em processo administrativo de regularização, a fim de promover pesquisa aplicada para testagem e validação dos procedimentos e parâmetros desenvolvidos, bem como formar operacionalmente os servidores e colaboradores da HABITAFOR. O Quadro 02 apresenta todas as etapas executadas e em fase de execução do Palmeiras II – até julho de 2024, data de submissão deste trabalho.

**Quadro 02 – Situação das etapas do Procedimento Administrativo de Reurb do NUI  
Palmeiras II**

<b>Etapa</b>	<b>Situação</b>
Trabalho Social	Concluída
Cartografia Básica	Concluída
Cadastro Social	Concluída
Cadastro Físico	Concluída
Projeto de Regularização Fundiária	Concluída
Certidão de Regularização Fundiária	Em andamento
Registro em Cartório competente	A ser iniciada

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).

Cabe, destarte, apreciar a experiência de cada uma das etapas realizadas. A execução da mobilização social no núcleo urbano informal Palmeiras II iniciou-se por meio de reuniões com a comunidade. Foram realizadas duas reuniões, ambas em escolas municipais do bairro, com o fito de informar e capacitar aos moradores sobre o que se tratava o processo de Reurb, quais documentos seriam necessários para realizar o cadastro, os requisitos para a gratuidade, benefícios e cronograma preliminar de atuação. A Figura 03 ilustra o registro da segunda reunião realizada.

**Figura 03 – Registro da segunda reunião realizada**



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2023).

Paralelamente à realização das reuniões comunitárias, fora realizada a divulgação por meio de panfletagem e por meio de carro de som. A panfletagem ocorreu em toda a área de abrangência e alguns cartazes foram fixados nas fachadas dos imóveis. O veículo percorreu as principais vias da comunidade informando acerca do processo e elucidando quais documentos seriam necessários para participar da ação. Essa etapa, no processo de REURB do referido núcleo foi imprescindível para atrair os beneficiários para as atividades seguintes, contribuindo para a redução do “estranhamento” do processo e fomentando a boa recepção das equipes de levantamento físico e cadastro social.

Em seguida, na etapa de cartografia básica, foi realizado o levantamento aerofotogramétrico e planialtimétrico para obtenção de dados geográficos, para a composição das plantas cartográficas e da ortofoto georreferenciada da área a ser regularizada. Preliminarmente, foi feito planejamento de voo, no qual delimitou-se a área levantada por meio de uma poligonal (Figura 04) e posicionamento dos Pontos de Controle (PC), Pontos de Verificação (PV) e Pontos Fixos (PF).

**Figura 04 – Delimitação da poligonal para planejamento do levantamento físico**



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).

A equipe responsável, fazendo uso de uma Aeronave Remotamente Pilotada (ARP), utilizada para capturar as imagens aéreas da comunidade e, conjuntamente, portando um equipamento GNSS-RTK (Sistema Global de Navegação por Satélite - *Real Time Kinematic*) com rádio externo, capturou e georreferenciou as imagens da vista superior atualizada da conformação espacial do núcleo.

Após a execução do levantamento topográfico realizado em campo, os dados obtidos foram processados, gerando assim o ortomosaico e outros produtos imprescindíveis para estudo e caracterização física do conjunto (Figura 05). Através do software *Agisoft Metashape*, foi possível construir e sobrepor as imagens captadas pelo drone no aerolevantamento e os pontos obtidos pelo GNSS-RTK no levantamento planialtimétrico.

**Figura 05 – Ortomosaico gerado a partir do levantamento**



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).

O ortomosaico foi inserido no software QGIS, programa computacional que possui acesso ao Sistema de Informação Geográfica, para tratar as informações observadas na ortofoto. A partir disso, foi possível criar polígonos, formando os lotes, ruas, quadras; parametrizar esses dados, indicando número do lote, da quadra, localização (se é caracterizado como lote de esquina) e nome do logradouro (Figura 06).

**Figura 06 – Vetorização das quadras, lotes e ruas do núcleo Palmeiras II**



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2024).



A etapa de cartografia básica por meio de uso de drones facilitou a compreensão holística que a REURB requer, uma vez que além de especializar e delimitar as unidades, permite o registro fotográfico da área, identificando elementos importantes para as análises seguintes, tais como, infraestrutura implantada, traçado, sistemas básicos e ainda os espaços verdes, permitindo uma visão multifacetada no que diz respeito ao território-ambiente-urbe.

A etapa de cadastro social, por sua vez, ocorreu logo após a cartografia básica ser finalizada e gerar as plantas das quadras e lotes e a serem regularizadas. A partir de abordagem *in loco* em 1594 lotes de um total de 1863, as entrevistas tiveram como objetivo a realização de cadastro físico-social com os ocupantes de cada unidade imobiliária existente no núcleo informal, de modo a coletar dados quantitativos e qualitativos, tanto das características físicas dos imóveis, quanto das informações de caráter socioeconômico dos moradores.

Quanto aos dados, coletou-se, por meio de uso de aplicativo *mobile*, tanto as características físicas do imóvel quanto as informações socioeconômicas do núcleo familiar residente. No tocante ao cadastro físico das unidades, foram coletadas informações acerca da condição da moradia (ocupação, locação, compra...), finalidade (residencial, misto, comercial, institucional...), tipo (edificado ou não, condomínio, laje...), quantidade de pavimentos, padrão construtivo, revestimento, piso, forro, rede elétrica, abastecimento de água, tipo de iluminação, pavimentação, quantidade de cômodos, utilização e localização de sanitários, dentre outras caracterizações relevantes, para além dos registros fotográficos das fachadas e realização de croqui quando era constatado limitações do lote divergentes do que fora fixado no levantamento topográfico preliminar.

Já no que diz respeito ao cadastramento social dos ocupantes, foram coletadas informações tocantes à data de início da posse, renda familiar e dados profissionais, bem como a qualificação e caracterização do titular e o respectivo cônjuge (nome, CPF e RG, data de nascimento, cor, gênero, filiação, naturalidade, escolaridade e estado civil), além de quantidade de moradores, informações acerca de problemas de saúde e *déficit* de serviços públicos na localidade.

Na etapa em comento, também foi coletada a assinatura dos titulares nas declarações que atestam a veracidade das informações prestadas e digitalizados os documentos comprobatórios das informações prestadas, quais sejam: documento de

identificação constando RG e CPF, certidão de nascimento ou casamento, comprovante de residência recente, comprovante de aquisição do imóvel ou do tempo de ocupação, dentre outros que se demonstravam relevantes na análise de cada caso. A Figura 07 exhibe um caso exemplificativo da etapa de entrevista.

**Figura 07 – Entrevista com moradores e proprietários**



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2023).

Além das visitas feitas em campo, foram realizados atendimentos pelo *WhatsApp* e *E-mail*, para resolver possíveis pendências que se deram durante a entrevista, bem como atender aos moradores que não se encontravam em sua residência no momento da visita feita pelos cadastradores. É importante mencionar que, para além das informações básicas para a REURB, foram elencadas outras informações – como mencionado anteriormente - e que permitem o diagnóstico amplo do conjunto, viabilizando assim a REURB ser ponte para a estruturação de outras políticas para o território.

Frisa-se que o cadastro físico foi realizado paralelamente ao cadastro social e que dos objetivos dessa etapa foi a verificação das geometrias dos lotes mapeados, no qual foi possível identificar se a vetorização realizada durante a cartografia corresponde a real divisão dos lotes, através de medições por meio de trenas métricas e croquis de campo, quando necessário, para ajustar na base de dados construídas em formato *shapefile*. Nessa etapa também foram levantadas, para além das informações de conferência e ajuste dos limites dos lotes, as de infraestrutura urbana instalada e os serviços disponíveis, bem como os anseios da população que são materializados no Projeto de Regularização



Fundiária, no Projeto Urbanístico, no cronograma de obras e no respectivo termo de compromisso confeccionados.

Ato contínuo, iniciou-se a fase de conferência e triagem dos dados alimentados no sistema pelos cadastradores após a finalização do trabalho em campo, realizada em laboratório por pessoas distintas do cadastrador para que sejam sanados eventuais erros, omissões e contradições, bem como para que seja monitorado o trabalho realizado para fins de averiguação do alinhamento da equipe quanto a compreensão do processo que estão executando, de modo que os erros identificados provoquem momentos de reciclagem e aperfeiçoamento contínuo do trabalho.

Para tanto, foram realizadas conferências individualizadas de cada cadastro realizado mediante exportação dos dados cadastrados no aplicativo em planilha e confrontação das informações registradas com a documentação digitalizada, dando ênfase na checagem das pendências relatadas para que seja buscada uma alternativa para saná-las, e de igual modo, na análise dos cadastros considerados concluídos com sucesso para que nenhum ocupante seja penalizado com a não regularização do seu imóvel sem a devida justificativa ou que seja beneficiado indevidamente, razões pelas quais são imprescindíveis conferências exaustivas acerca do cumprimento dos requisitos para classificação da modalidade (REURB-S ou REURB-E) e do instrumento da legitimação fundiária, à exemplo da renda familiar, caracterização do uso do imóvel, possuir outro imóvel e tempo de ocupação. Uma vez finalizadas as conferências, deu-se andamento na confecção da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e da listagem de beneficiários para posterior envio ao cartório de imóveis competente.

A partir da compreensão das fases que compõem o procedimento administrativo da Reurb dos núcleos urbanos informais determinados pela HABITAFOR para receber os métodos, procedimentos e parâmetros desenvolvidos pelo Núcleo Acesso à Terra Urbanizada para com a secretaria, entre eles o Palmeiras II, torna-se possível aferir, por meio do estudo de caso, que a parceria cumpre os objetivos específicos estipulados em Termo de Referência, quais sejam: a) desenvolver e aplicar metodologia compatível com trabalho social, de modo a sensibilizar, mobilizar, informar e envolver população beneficiária; b) construir e aplicar cadastro social com coleta documental, com vistas a traçar perfil da situação sociojurídico das famílias; c) elaborar e verificar metodologia de levantamento planialtimétrico georreferenciado nas áreas selecionadas; d) produzir peças técnicas necessárias ao procedimento de Reurb, com o fim de emitir os títulos de

propriedade dos moradores; e) identificar e propor soluções para potenciais desconformidades jurídicas, urbanísticas e ambientais.

Com tudo isto em vista, faz-se transparecer os resultados positivos provenientes da parceria entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza, a UFERSA e a população beneficiada. A Prefeitura Municipal de Fortaleza incorpora à sua expertise e capacidade institucional uma política municipal de regularização fundiária urbana, além da atualização das suas bases informacionais; e, durante o processo de obtenção destes métodos, procedimentos e parâmetros, promove ação curativa de Reurb nos núcleos urbanos informais de seu espaço urbano.

A universidade cumpre sua função como agente técnico e científico participante de políticas públicas, a partir da integração do ensino (de temáticas correlatas ao urbanismo, direito, engenharias, serviço social, etc.), pesquisa (diante da vasta experiência científica proveniente da prática) e extensão (a partir da contribuição concreta para com a sociedade, devido aos conhecimentos obtidos dentro de sala de aula). Igualmente importante, a população é beneficiada pela efetivação da segurança jurídica da posse, alinhada com a implementação de infraestrutura essencial em seu bairro, elementos cruciais na garantia do direito à moradia digna.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A parceria estabelecida entre a HABITAFOR com a UFERSA e UFC representa a incorporação de precedentes para a construção de uma política de Regularização Fundiária Urbana (REURB) na capital cearense. As atividades do projeto REURBFOR no núcleo urbano informal Palmeiras II ilustram, a partir de caso específico, a aplicação da REURB, conforme legislações municipais e federais por advento de uma integração teórico-prática com o conhecimento gerado em âmbito universitário.

Diante das análises das etapas realizadas até o momento no NUI Palmeiras II, torna-se evidente a complexidade técnica envolvida no processo de REURB e o impacto do instrumento de política urbana no cotidiano dos moradores. Mas não somente. Os resultados alcançados, a partir do cumprimento das etapas do Termo de Referência, pela aplicação dos métodos, procedimentos e parâmetros estabelecidos pela parceria no Palmeiras II (e em todas as outras áreas prioritárias de aplicação) demonstram os progressos aparentes na capacidade institucional da HABITAFOR e as contribuições palpáveis na conformação dos núcleos urbanos informais de Fortaleza.



A universidade desempenha função estratégica na produção de conhecimento técnico e aplicado nas práticas de regularização fundiária e na formação técnica dos servidores envolvidos, contribuindo, desse modo, com os avanços contínuos de atuação da política urbana no território nacional, pois estabelece diretrizes e modelos replicáveis para outros contextos de áreas urbanas em situação de informalidade.

## REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, I. P. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.
- BELMINO, S. H.; FERNANDES, K. B. O Conjunto Palmeiras e o consumo da produção midiática: um estudo sobre a imagem de um bairro de periferia de Fortaleza. *In*: BELMINO, S. H.; FREITAS, R. F. (Org.). **Intercidades: consumos e imaginários urbanos**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020.
- BELMINO, S. H. **Sinta na pele esta magia: a propaganda turística do Ceará (1987-1994)**. Fortaleza: Imprensa Universitária da UFC, 2018.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.



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

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos MetrÓpole**, v. 10, p. 9-25, 2003.

COSTA, T. A. H.; BEZERRA, R. G. Comentários Acerca da Regularização Fundiária Urbana do Pirambu. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 7, n. 19, p. 177-194, 2017.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra:** segundo as observações do autor e fontes autênticas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

Do p

GONDIM, L.; LAURENCE, H. Creating the image of a modern Fortaleza: social inequalities, political changes, and the impact of urban design. **Latin American Perspectives**, v. 31, n. 2, p. 62–79, 2004. <https://doi.org/10.1177/0094582x03261190>

HARVEY, D. **Espacios de esperanza.** Madrid: AKAL, 2003.

JAYO, M.; CALDAS, E. de L. Habitando o Inabitável: geração de renda e desenvolvimento local no Conjunto Palmeiras. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 51-55, jan./mar. 2014.

LEFEBVRE, H. **O pensamento marxista e a cidade.** Póvoa de Varzim: Ulisseia, 1972.

LUMINIÇA-ANDA, M. “I am going to break this logic of fear!”: Activism and subversive care at the periphery of Fortaleza, Brazil. **The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology**, v. 28, p. 141-150, 2023. <https://doi.org/10.1111/jlca.12676>

MARICATO, E.; COLOSSO, P. As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (Org.). **Brasil, estado social contra a barbárie.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

PAULINO, A. G. L. Entre o diálogo e a resistência: o movimento social de bairro no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza (CE). **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 87, p. 659-677, set./dez. 2019.

PIRES, E. L. S. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. **GeoTextos**, Salvador, v. 11, n. 1, p. 113-137, jul. 2015.