

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO
MARCOS VINÍCIUS DE MENDONÇA GALVÃO LIMA



**O DIREITO À TERRA E MORADIA - AVANÇOS OU
RETROCESSOS? Análise da Função Social da Propriedade
na Solução dos Conflitos Fundiários Urbanos no Recife**

RECIFE
2015

MARCOS VINÍCIUS DE MENDONÇA GALVÃO LIMA

**O DIREITO À TERRA E MORADIA - AVANÇOS OU
RETROCESSOS? Análise da Função Social da Propriedade
na Solução dos Conflitos Fundiários Urbanos no Recife**

Monografia apresentada à Faculdade
Damas da Instrução Cristã como requisito
parcial para a conclusão do Curso de
Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria
Filgueira Ramalho.

RECIFE
2015

Lima, Marcos Vinícius de Mendonça Galvão
O direito à terra e moradia – avanços ou retrocessos? Análise da função social da propriedade na solução dos conflitos fundiários urbanos no Recife.
/ Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima. – Recife: O Autor, 2015.

120 f.; il.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Ana Maria Filgueira Ramalho
Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã. Trabalho de conclusão de curso, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Arquitetura e urbanismo. 2. Conflitos urbanos. 3. Planejamento urbano. 4. Direito urbano. I. Título.

**72
720**

**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2016-408**

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

Curso de Arquitetura e Urbanismo

ATA DE AVALIAÇÃO FINAL DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Às 10:00 horas do dia 04 / 12 / 2015, reuniu-se a Banca Examinadora de Trabalho de Graduação II, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado

O DIREITO À TERRA E MORADIA: AVANÇOS OU RETROCESSOS?

desenvolvido pelo(a) aluno(a)

MARCOS VINÍCIUS DE MENDONÇA GALVÃO LIMA, como requisito final de obtenção do Grau de Arquiteto Urbanista, de acordo com as normas em vigor. Aberta a sessão, o professor ANA RAMALHO, orientador do trabalho, autorizou a apresentação pelo aluno. Logo após, seguiram-se as colocações dos membros e consequente arguição (o) aluno(a), com sua respectiva defesa. Ao final, a banca se reuniu, sem a presença de todos, para julgamento e atribuição do resultado final, declarando o(a) candidato(a) APROVADO, com a nota 10,0. O resultado final foi comunicado publicamente ao (à) candidato(a) pelo Orientador(a) do Trabalho, tendo todos os membros presentes assinado a Ata.

Ronaldo Bernardo

Nome e assinatura do Convidado(a) externo(a)

Lucas Apó

Nome e assinatura do Convidado(a) interno(a)

Andrea F. Pinto

Nome e assinatura do Professor(a) Orientador(a)

Marco Vinícius de Oliveira Galvão Lima

Nome e assinatura do Candidato(a)

Dedico mais este trabalho à minha amada
mãe Vamnúsia que incentivou mais este
sonho a vir à luz;
Aos habitantes excluídos urbanos da
cidade do Recife ofereço minha
imorredoura gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu querido pai Marcos pelo carinho infindável;

Ao meu irmão Eduardo pela parceria;

À Arquiteta e amiga Suzana Azevedo por todos os momentos de alegria;

À Camilla Speck, Juliana Barbará Freiras e Juliana Soares e Taciana Bezerra pela convivência e amizade;

À estimada Doutora em desenvolvimento urbano Ana Maria Filgueira Ramalho, Professora e Orientadora, pelo apoio imensurável em minhas reflexões;

À Dra., em desenvolvimento urbano e Professora Luciana Santiago pela contribuição na minha trajetória de graduação.

Considera-se possuidor todo aquele que tem o poder fatídico de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse.

(Projeto de Lei nº 6.960/2002, art. 1.196 *apud* OLIVEIRA, 2010).

RESUMO

O presente trabalho tem abordagem jurídica, urbanística e social da realidade urbana do Recife, onde se deve observar a função social da propriedade como elemento ainda desconhecido, pois nas decisões jurídicas brasileiras o direito à propriedade é quase que absoluto. Procura-se enfatizar os avanços e retrocessos das legislações urbanísticas brasileiras e suas interfaces com o planejamento urbano. A pesquisa tem como objetivo contribuir e alertar os setores da sociedade civil para o entendimento sustentável das cidades, implicando nas questões urbanas no direito à cidade para todos os cidadãos. A função social legislada é uma das maneiras de contribuir com uma cidade para todos, vez que é um elemento de contrabalanço ao direito pleno absoluto de propriedade. O direito à propriedade é tutelado no nosso ordenamento jurídico e está contemplado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (CF) que elenca os direitos e garantias fundamentais do cidadão, porém cabe ao poder público ordenar a propriedade privada de maneira justa e equitativa. Os objetivos do trabalho consistem em analisar os conflitos urbanos na cidade do Recife como meio de entender a regularização fundiária urbana integrada de forma comparativa nas áreas escolhidas para estudo. Observou-se que na questão fundiária houve não existe o reconhecimento da posse nas áreas pobres consolidadas e áreas pobres não consolidadas, alinhado ao estudo das áreas pobres atingidas pelas falta de urbanização e as posturas governamentais instituídas para dirimir o problema. No presente estudo verificou-se que houve retrocessos na função social da propriedade frente à solução dos conflitos da terra urbana no Recife nos últimos cinco anos (2010-2015).

Palavras-chave: Conflitos urbanos. Regularização fundiária urbana integrada. ZEIS. Comunidades pobres. Direito urbano. Planejamento urbano.

ABSTRACT

The present thesis tackles the urban reality of Recife in a legal, urban and social manner, where the social function of property must still be regarded as unknown, since in the legal decisions of Brazil the right to property is almost absolute. The developments and hindrances are emphasized based on the assimilation of legal studies and urban planning, in order to contribute to the sustainable growth of the city along with the myriad of other sectors in our civil society. The right to property is one way to contribute to a city for everyone, since it is a counterbalance element to the absolute right of property. The right to property is protected under our legal system in Article 5 of the Federal Constitution of 1988, which lists the fundamental rights and warranties of our citizens. The Judiciary Power, however, is responsible for organizing private property in an unbiased and egalitarian manner. The objective of this thesis is to analyze the existing urban conflicts in the city of Recife as a way to understand the legalization of land registry in the areas of study chosen. Another aspect observed is the question of legal recognition of land appropriation both in consolidated and non-consolidated low-income areas, along with the study of low-income areas affected by lack of urban planning and governmental measurements to settle the problem. The present thesis tackles in a preliminary form the developments and hindrances achieved by the social function of property vis-a-vis the solution of urban land conflicts in Recife in the last 5 years (2010-2015)

Keywords: Urban conflicts. Legalization of urban land registry. ZEIS. Low-income communities. Urban law. Urban planning.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALEPE	Assembleia Legislativa de Pernambuco
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
ConCidades	Conselho das Cidades
ESIG	Sistemas de Informações Geográficas
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
Empresarial JCPM	Empresarial João Carlos Paes Mendonça
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
RM	Região Metropolitana
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UPE	Universidade de Pernambuco
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Síntese da análise de casos de conflitos fundiários urbanos na cidade do Recife	107
--	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Comunidade do Pilar demarcada em linha vermelha do satélite.....	60
Figura 2. Comunidade do Pilar localizada em área de Zona Especial de Preservação Histórica (cor azul), ou seja, deveria haver um zoneamento próprio caracterizador da ZEIS na localidade da Comunidade do Pilar.....	60
Figura 3. Bairro do Recife, com destaque para a área do Pilar e pontos de referência do bairro.....	61
Figura 4. Comunidade do Pilar.....	62
Figura 5. Situação da Comunidade do Pilar onde aponta as condições de abandono do poder público na comunidade pobre do Recife, ou seja, falta de regulação fundiária urbana integrada para área carente	62
Figura 6. Movimento pacífico “Seja Mudança” no Marco Zero da cidade do Recife promovido pelos moradores da comunidade do Pilar indagando sobre a inércia na regularização fundiária urbana integrada.....	64
Figura 7. Movimento pacífico “Seja Mudança” no Marco Zero da cidade do Recife promovido pelos moradores da comunidade do Pilar indagando sobre a inércia na regularização fundiária urbana integrada.....	65
Figura 8. Área reintegrada aproximada da comunidade Jiquiá demarcada em linha vermelha.....	66
Figura 9. Reintegração de Posse da comunidade Jiquiá.....	67
Figura 10. Reintegração de Posse da comunidade Jiquiá (presença da PM).....	67
Figura 11. Área reintegrada da comunidade Jiquiá murada e sem uso após 08 meses do fim da ocupação.....	68
Figura 12. Área reintegrada da comunidade Vila Oliveira.....	69
Figura 13. Despejo forçado na comunidade Vila Oliveira.....	70
Figura 14. Imagens do despejo da comunidade Vila Oliveira.....	71
Figura 15. Oficial Alberto Maia mostra a decisão do TJPE.....	72
Figura 16. Fotografia do muro cerrado que agora circunda o terreno da ex-Comunidade Vila Oliveira, com muros e sem destinação social.....	73

Figura 17. Fotografia do terreno da Comunidade Vila Oliveira fechado e sem destinação social após Ação de Reintegração de Posse culminada em despejo ilegal.....	74
Figura 18. Imagens da Comunidade Passarinho e a presença de elementos caracterizadores de bairro, ou seja, fotografia de uma escola municipal no terreno.....	75
Figura 19. Imagens da Comunidade Passarinho e sua carência de Regularização Fundiária Integrada.....	76
Figura 20. Traçado urbano parcialmente definido em parte da Comunidade Passarinho.....	77
Figura 21. Flagrante da condição de habitabilidade de parte da Comunidade Passarinho.....	78
Figura 22. Déficit habitacional total, relativo, por componentes, segundo regiões geográficas, regiões metropolitanas (RM) - Brasil – 2012.....	79
Figura 23. Vista aérea de Brasília Teimosa onde existe o contraste entre o mercado imobiliário de se aproximar da área de ZEIS, pois o zoneamento de proteção é um fator impeditivo de construção imobiliária de luxo no local em virtude dos padrões restritivos de edificação.....	81
Figura 24. Planta com demarcação das áreas de ZEIS.....	81
Figura 25. Vista de Satélite da ZEIS Brasília Teimosa.....	83
Figura 26. Zoneamento de Brasília Teimosa segundo o ESIG com recorte de perímetro urbano evidenciado em retângulo preto para construção do empresarial JCPM.....	83
Figura 27. Zoneamento de Brasília Teimosa segundo o Plano Diretor do Recife onde a área da ZEIS ainda não foi redesenhada.....	84
Figura 28. Zoneamento de Brasília Teimosa segundo o Plano Diretor do Recife sem recorte do perímetro urbano da área do empresarial JCPM evidenciado em retângulo preto em destaque.....	84
Figura 29. Disposição urbana da ZEIS Brasília Teimosa.....	87
Figura 30. Contraste urbano na ZEIS Brasília Teimosa.....	87
Figura 31. Torre do empresarial JCPM contrastando com a ZEIS Brasília Teimosa.....	88
Figura 32. Área de entorno da ZEIS Tamarineira e o impacto do empreendimento Ferreira Costa na localidade.....	89

Figura 33. Extrato sobre o processo de aprovação do empreendimento da Ferreira Costa afirmando do impacto da obra na localidade	90
Figura 34. Zoneamento da área do empreendimento Ferreira Costa e Construção	91
Figura 35. Comparativo entre zoneamento original (em cor vermelha) do Plano Diretor e Zoneamento do ESIG (em cor rosa)	92
Figura 36. Sobreposição do Zoneamento da ZEIS Tamarineira (em rosa o zoneamento da Prefeitura do Recife e em linha roxa o zoneamento conforme planta da secretaria de saneamento do estado de Pernambuco)	93
Figura 37. Área de Serviço do Centro de Compras Ferreira Costa com acesso para a área da ZEIS Tamarineira após mudança no perímetro urbano	93
Figura 38. Muro da área de serviço da Ferreira Costa diretamente em área de ZEIS, moradores afirmam que nessa área existia casas compradas para viabilizar o tráfego	94
Figura 39. Área de entorno sendo comprada e demolida para dar ensejo a novas áreas comerciais na localidade	94
Figura 40. Área da ZEIS Coque vista em toda sua complexidade	95
Figura 41. Área da ZEIS Coque vista através do zoneamento da prefeitura. Área em rosa demarca a ZEIS Coque. Destaque para área de desapropriações de interesse social para construção do Terminal Integrado da Joana Bezerra	96
Figura 42. Área da ZEIS Coque vista de forma aproximada a área desapropriada para empreendimento de interesse social	97
Figura 43. Muro do futuro prédio da OAB inicialmente destinado para Habitações Populares conforme desejo dos moradores da ZEIS	100
Figura 44. Praça na ZEIS Coque com vista para o Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano	100
Figura 45. Ofício circular de desapropriação por interesse social intimatório dos moradores da ZEIS Coque	101
Figura 46. Área da ZEIS Coque desapropriada para empreendimento do terminal integrado Joana Bezerra mensurado pelos órgãos públicos como de interesse social	102
Figura 47. Contraste entre Terminal Integrado Joana Bezerra e área da ZEIS Coque habitadas pela falta de habitabilidade	102

Figura 48. Representante Cacau, da ZEIS Coque, visita a moradora Silene Santiago, uma das desapropriadas pelo terminal Integrado da Joana Bezerra que denuncia as irregularidades urbanas 103

Figura 49. Terminal Integrado na área do Coque inacabado após obras da Copa do Mundo de 2014. Vista do Viaduto da Joana Bezerra 104

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I ASPECTOS DA TERRA URBANA NO BRASIL	17
1.1 Fundamentação do direito da propriedade	17
1.2 Conjuntura urbana e leis reguladoras no Brasil na atualidade	19
1.3 Conjuntura urbana e leis pioneiras no Recife	26
CAPÍTULO II AÇÕES DE REGULAÇÃO DA POSSE URBANA NO VIÉS DA FUNÇÃO SOCIAL	29
2.1 Regularização fundiária urbana integrada	29
2.1.1 Habitabilidade	32
2.2 Instrumentos de regularização fundiária urbana	35
2.2.1 Usucapião especial urbano	35
2.2.2 Concessão de direito real de uso para fins de moradia	37
2.2.3 Desapropriação urbana com finalidade social	39
2.3 Ação de reintegração de posse como instrumento legitimador de defesa da propriedade	41
2.3.1 Despejos legais	42
CAPÍTULO III OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ESPAÇO URBANO	46
3.1 Sociologia dos conflitos	46
3.1.1 O conflito urbano	47
3.2 Aspectos dos conflitos fundiários urbanos	49
3.2.1 Resoluções mediadoras de conflitos urbanos fundiários	51
3.2.2 Relações jurídico-urbanísticas dos conflitos urbanos fundiários e sua solução conforme os instrumentos reguladores da propriedade	54
CAPÍTULO IV AVANÇOS E RETROCESSOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO RECIFE	58
4.1 Áreas pobres não consolidadas da cidade do Recife	58
4.1.1 Comunidade do pilar	59
4.1.2 Comunidade Jiquiá	65
4.1.3 Comunidade Vila Oliveira	68
4.1.4 Comunidade Passarinho	74
4.2 Áreas pobres consolidadas da cidade do Recife	79
4.2.1 ZEIS Brasília Teimosa	80
4.2.2 ZEIS Tamarineira	89
4.2.3 ZEIS Coque	95
4.3 Comparativo crítico dos avanços e retrocessos apontados no caso concreto que versam sobre a função social da propriedade urbana	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICES	120

INTRODUÇÃO

A questão social urbana se tornou algo emergente no que se refere às disputas pelo acesso à terra. As disparidades econômicas no território são elementos muitas vezes desconsiderados nas políticas de uso do solo, uma vez que as cidades conseguem lidar com as muitas ilhas de pobreza inseridas em seu contexto de paisagem urbana.

A integração entre as comunidades acadêmicas e sociedade civil é a solução apontada para corrigir a desigualdade territorial urbana, pois é evidente que a terra é um sinônimo de poder e encontra-se cada vez mais limítrofe com a questão da moradia nos grandes centros urbanos.

Sendo o objetivo geral do trabalho relacionar os avanços e retrocessos impostos pela função social como fator capaz de instituir a garantia constitucional do direito à propriedade nos conflitos de terras urbanas. É salutar o estudo das áreas de comunidades pobres consolidadas - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e áreas de comunidades pobres não ZEIS de forma comparativa e usando dos instrumentos legais de regularização fundiária urbana integrada, aplicáveis a cada caso concreto no período de 2010-2015.

Dessa forma, relacionar os avanços e retrocessos impostos pela função social como fator capaz de instituir a garantia constitucional do direito à propriedade urbana alinhada com o conceito de regularização fundiária urbana integrada como importante forma de tutela consciente do meio conflituoso urbano. Fica claro com esse estudo que para mudar a dinâmica desigual das cidades devem-se levar em consideração três pontos basilares: segurança da posse urbana, habitabilidade e urbanização no intuito de promover a inserção dos cidadãos no meio urbano tanto formal (bairros) como informal (áreas pobres consolidadas ou não).

A metodologia verificou a existência de conflitos de ordem explícito e implícito, ou seja, as áreas da cidade do Recife são constantemente repletas de conflitos fundiários urbanos tanto em áreas pobres não consolidadas (Comunidades carentes de regularização fundiária integrada) como em áreas pobres consolidadas (ZEIS). Esse fato ensejou o questionamento sobre os avanços e retrocessos impostos pelo princípio da função social da propriedade no meio

urbano como elemento aplicado de forma a tutelar o direito de uma cidade justa e equilibrada. A pesquisa documental foi importante, pois comprovou diversas irregularidades quando confrontadas com os depoimentos de forma oral de estudiosos e moradores das áreas afetadas pelos conflitos urbanos nos anos de 2010 a 2015 na cidade do Recife.

O presente estudo tem os capítulos estruturados de forma a possibilitar uma visão macroespacial do problema, ou seja, suas origens, bem como estudar as especificidades das áreas afetadas de forma a respeitar o caso concreto. O capítulo primeiro, procura estudar a posse da terra apresentando o princípio da função social da propriedade e sua ampla aplicação no território urbano, já que cabe a Constituição regular tal tema. Apresenta, ainda, os instrumentos reguladores das PREZEIS e ZEIS de maneira *avant garde* no meio urbano da cidade do Recife. O capítulo segundo, teve como importância o estudo dos instrumentos da regularização fundiária urbana integrada de forma a compreender os meios de posse da terra capazes de propor uma segurança jurídica da posse, habitabilidade e urbanização nas áreas pobres das cidades. Outro ponto de importante análise é o impacto das ações de reintegração de posse que entendidas de forma equivocada no judiciário provocam despejos sem critérios legais o que causam grande influência negativa nas áreas pobres tanto consolidadas como não consolidadas do Recife. O capítulo terceiro se debruça sobre a ótica dos conflitos fundiários urbanos como uma maneira de entender o processo conflituoso e suas possíveis ações mediadoras no cenário urbano. O capítulo quarto envolve as análises empíricas dos conflitos fundiários urbanos que se apresentaram no Recife nos anos de 2010 e permanecem até 2015 e seu desdobramento no estudo dos avanços e retrocessos da função social da propriedade nos conflitos urbanos da cidade do Recife.

Nas considerações finais foi apontado que houve maior retrocesso em relação aos conflitos fundiários urbanos hodiernos, pois houve a constante relativização e falta de proteção dos mais carentes no meio social.

Assim, a vida do homem e do cidadão é pautada pela maneira como ele lida com as questões territoriais, ou seja, a função social da propriedade está ligada ao aproveitamento da terra com o seu uso consciente. Sendo importante observar que a relativização deste princípio afeta as cidades e em consequência empobrecem ainda mais os habitantes excluídos urbanos.

CAPÍTULO I ASPECTOS DA TERRA URBANA NO BRASIL

Este capítulo trata do aspecto jurídico da terra urbana e seu processo de transformação da posse para a propriedade através dos séculos, bem como a realidade do Brasil urbano com foco nas áreas da cidade do Recife na ótica das legislações.

1.1 Fundamentação do direito da propriedade

Em um mundo onde os direitos do cidadão se tornaram raros é dever do ordenamento jurídico promover a defesa da coletividade através de direitos básicos e fundamentais. O direito à propriedade é, desde os primórdios, um direito voltado para os privilegiados, sendo um dos mais tutelados pelos abastados, e é ainda tratado de forma colonial até os dias atuais. A terra é um elemento importante da história da humanidade, capaz de ser um símbolo de poder para a maioria da população.

Vale lembrar que o primeiro Estatuto do solo colonial implantado no Brasil foi o do regime de concessão de sesmarias. Esse consistia em um instituto jurídico existente em Portugal e foi aplicado no Brasil como forma reguladora da terra, uma vez que mantinha com aquele país sua condição de colônia (SILVA, 2008).

As sesmarias se tratam de um instituto de direito português relativo ao arrendamento de terrenos incultos e abandonados com a intenção de cultivar a terra colonial FERREIRA (1993).

O regime das sesmarias consistiam em terras doadas pelos donatários das capitâncias hereditárias, portugueses ou não, que professassem a fé católica. O beneficiário com a sesmaria passava a ser o legítimo proprietário da terra concedida. A sesmaria tornava-se, portanto uma propriedade privada que poderia ser vendida livremente pelo detentor (SILVA, 1992).

Assim, a coroa portuguesa no Brasil instituía a propriedade da terra, através do regime das sesmarias, Portugal arrendou o domínio das terras coloniais de forma a gerar grandes latifúndios.

Com relação ao funcionamento desse sistema na colônia, Porto (*apud* SILVA, 2008, p. 43) assevera:

Uma das principais distorções do nosso sesmarialismo - fruto em grande parte, do descaso em ignorar as peculiaridades da Conquista, aplicando-se-lhe o disciplinamento imaginado para a Metrópole - ocorreria de respeito à estrutura fundiária e cuja síntese seria esta: enquanto no Portugal dos fins do século 14, a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio. (*sic*)

Dessa forma, com o fim das sesmarias as terras nas quais não houvesse proprietário deveriam ser vendidas mediante pagamento ao Estado, efetivando, assim, a regularização da propriedade privada e sua constante valoração. O sistema colonial de arrendamento de terras proposto pelas sesmarias já não era interessante para Portugal, pois com o passar dos tempos a terra colonial passou a ser vista como elemento de poder.

Com o advento da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), ficou autorizada a desapropriação pelo interesse público por meio da indenização (BRASIL, 1850). A Lei de Terras de 1850 foi uma das primeiras legislações brasileiras, após a independência do Brasil (1822), a dispor sobre normas do direito agrário. Essa lei propiciou a segregação, vez que, a partir desse ato normativo, estabeleceu-se no país que o acesso à terra seria determinado pelo poder de compra, transformando-a em mercadoria, ou seja, foi a primeira tentativa de organizar a propriedade privada no Brasil. A terra só poderia ser ocupada em razão de compra ou de autorização do governo. Todos os atuais proprietários receberiam a propriedade, porém tinham que residir e subsistir da terra, consoante disposição contida no artigo primeiro da referida lei, *in verbis*: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850). (*sic*)

O início do século XIX apresentava um cenário onde o proprietário não contava com título legítimo de domínio em virtude de a terra ter sido cedida através da posse das sesmarias e legitimadas com a lei de Terras de 1850. Historicamente a propriedade e a posse eram elementos confundidos no ordenamento jurídico.

Em 1888, com a abolição da escravidão no Brasil, o escravo deixou de ser considerado uma mercadoria. Entretanto, mesmo libertos, não tiveram acesso à terra e foram negligenciados nas áreas periféricas das cidades. A terra, nesse momento, passou a ser o elemento centralizador da política econômica no país, cabendo, historicamente, a propriedade da terra aos dominantes, não havendo

espaço, nesse contexto político, para os escravos libertos. As terras brasileiras passaram do direito à posse para o direito à propriedade, dando origem aos grandes latifúndios agora legitimados. A lei de terras de 1850, juntamente a falta de acesso à terra nessa época, foi a responsável pelas consequentes desigualdades urbanísticas e sociais vividas pelas cidades até hoje. A terra era agora conseguida através da compra e venda, ou seja, os pobres passaram a habitar as áreas periféricas e sem uso. A falta de acesso à terra urbana neste período era uma das formas que os dominantes tinham para perpetuar a relação de exploração entre ex-escravos e patrões (BRAZ, 2013).

O século XX foi o período em que o Brasil vivenciou grande processo de urbanização, pois as cidades sofriam com as influências dos fluxos migratórios e com a marginalização da população carente, então foi neste período que se pensou em urbanizar as áreas ricas das cidades e segregar ainda mais os habitantes de periferias urbanas. Naquele momento, a distribuição demográfica ocorreu com a mudança dos habitantes da área rural para a urbana. Assim, a população passou a viver nas cidades e a influenciar nas estruturas produtivas como uma nova forma de ordenação das cidades, ou seja, era o início das cidades modernas e dos primeiros pensamentos reguladores da terra no Brasil (FERREIRA *apud* BRAZ, 2013).

1.2 Conjuntura urbana e leis reguladoras no Brasil na atualidade

As cidades se encontram desiguais, porém existe o reconhecimento do direito à moradia para todos regulado em lei, mesmo, assim, os pobres foram obrigados a residir em áreas de morros e alagados, criando os primeiros núcleos urbanos conhecidos como favelas decorrentes de um processo histórico de desigualdade. A segregação fundiária urbana originou áreas ocupadas de maneira desordenada acarretando, dentre esses fatores abordados, o embrião dos conflitos urbanos modernos. Os proprietários de terras urbanas não possuíam interesse, naquele momento, na destinação das áreas desocupadas das cidades, o que forçou a ocupação irregular de áreas não valorizadas. Existe, até hoje, a negligência dos detentores das terras com sua propriedade e uma grande demanda populacional carente de espaços livres nas cidades (MARQUES, 2010).

O crescimento desordenado das cidades gerou os problemas habitacionais vividos hoje. A falta de políticas públicas urbanas ordenadas e participativas desencadeou a segregação da população em áreas carentes. Outros pontos relevantes são as terras ociosas na propriedade de poucos e grande número de pessoas necessitando de políticas urbanas de acesso à terra (MARQUES, 2010).

A promotora de Justiça do estado do Rio Grande do Sul Rochelle Jelinek, assegura que na Constituição de 1824, no artigo 179, e na Constituição de 1891, no artigo 71, ambos declaram que a propriedade é um elemento pleno na sociedade, apenas existindo limitação nos casos referentes a desapropriação por necessidade ou utilidade social. O direito de propriedade, como antigamente era legislado, preconizava o liberalismo burguês (JELINEK, 2006).

A Constituição de 1934 surge pela primeira vez com expressa referência à atividade do proprietário, ou seja, foi no artigo 113 que houve a garantia do direito de propriedade sem que se opusesse ao interesse social e coletivo. Nesta carta constitucional veio a tona a ideia do usucapião pro labore e ocupação temporária de propriedade particular. Na Constituição de 1937, no artigo 122, houve a proposta de delegação a uma lei ordinária que viria a definir os limites fáticos (JELINEK, 2006).

Com a introdução da função social da propriedade que se pode pensar nos problemas de áreas sem uso e correlacionar com a falta de habitações populares, ou seja, a norma foi legislada com o intuito de assegurar a regulação de um fato valorado pela sociedade como incongruente. Assim, a Constituição de 1946 foi um marco no entendimento de que toda propriedade deveria cumprir o bem-estar social, vez que veio, em âmbito nacional, regular os direitos de uso e ocupação da terra urbana anteriormente vistos de maneira individualista. Conforme diz o certame do art. 147 da Constituição Federal de 1946:

Art. 141. [...] § 16. 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, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (BRASIL, 1946) (grifo nosso).

É importante arrazoar que a Constituição de 1946 reproduziu várias disposições anteriores, porém inovou aspectos como a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social com a forma de indenização em dinheiro, sendo assim o gênesis da ideia de que a terra deveria seguir uma destinação regulada por princípios de direito público. Fica claro que segundo a ordem econômica e social deveria haver uma promoção de justa distribuição da propriedade de acordo com o bem-estar de forma a assegurar a função social da propriedade com oportunidades para todos.

Dessa forma, os diplomas jurídicos que versavam sobre a questão da regulação social da terra formalizavam hipóteses das questões de desapropriação como forma de promoção da justa distribuição da terra ociosa condicionando ao bem-estar social (Lei nº 4.132/62). Outra questão subsequente foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 10 em abril de 1964, que regulava a desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária. Esse texto nunca foi equiparado à realidade dos habitantes das cidades, pois deveria ser legislado instrumento próprio.

A Constituição de 1967-1969, com referência à garantia do direito de propriedade, no art. 153, §22, reproduziu quase literalmente o texto constitucional de 1946. No título reservado à ordem econômica e social, houve avanço acerca do reconhecimento da função social da propriedade. Diz o art. 160:

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Eram previstos, ainda, a intervenção no domínio econômico, o monopólio de determinada indústria ou atividade e a desapropriação de terras rurais com pagamento de títulos especiais da dívida pública (JELINEK, 2006, p. 18).

O princípio da função social da propriedade está plenamente legislado na Constituição de 1988, porém, as constituições anteriores, trouxeram avanços paulatinos, já que se pode discutir a terra sob o ponto de vista do interesse no bem-estar social.

A Constituição Federal de 1988 garante, em seu Art. 5º, XXII, que toda propriedade deve cumprir a função social. Pensar diferente seria um retrocesso, pois este direito está assegurado juridicamente. Com esta visão de direito coletivo, ficou introduzido juridicamente o uso das propriedades urbanas para fins de justiça social. O

município deverá buscar o equilíbrio entre os interesses público e privado para, assim, ordenar o território urbano.

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 igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

Apesar dos avanços, o direito de propriedade ainda é um direito plenamente legislado como elemento de total defesa dos grandes proprietários de terras. A propriedade é um direito individual que assegura ao seu titular formas de: usar, gozar, dispor e reivindicar. Sendo resumidamente o direito a todas as benesses advindas do título de propriedade de um bem. Antigamente, tinha a característica de direito pleno quando se fala do poder lícito de utilização (JELINEK, 2006).

O direito de propriedade é, sem dúvida, o mais importante dos direitos materiais. Existe unanimidade entre os civilistas em classificá-lo como direito real, cerne do direito das coisas, representando a propriedade a espinha dorsal do direito privado. Dentro do sistema de apropriação de riquezas em que vivemos, são recorrentes os conflitos de interesses entre as pessoas envolvendo disputas sobre bens, o que exige disciplinamento pelo ordenamento jurídico (HARADA, 2014).

O direito de propriedade não deve ser considerado absoluto, pois, assim como todo o direito real, esse é oponível para todos. As terras, então, estão sujeitas em determinados casos às limitações impostas pelo direito da coletividade, ou seja, é regulado em decorrência da função social nos casos suscetíveis de conflitos.

A propriedade é o elemento imprescindível para o modo de produção capitalista. O jurista Léon Duguit conceitua o direito de propriedade como um instituto que deve atender aos direitos coletivos (EVANGELISTA, 2012).

De acordo com Kataoka (*apud* OLIVEIRA; MEIRA; MEIRA, 2010, p. 1):

Diferentemente da posse a propriedade não possui a mesma capacidade de ser percebida, já que espelha um direito. O artigo 1.228 do Código Civil de 2002 assegura: 'O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha'.

O direito a propriedade recai sobre bens corpóreos, incorpóreos, móveis, imóveis e impõe limitações quando se trata da questão da função social.

A natureza jurídica e social da função social da propriedade torna o tema relativizado, ou seja, a propriedade é um direito subjetivo assegurado pelo ordenamento jurídico, mas o instrumento da função social procura atuar sobre o bem para garantir uma justa e equilibrada destinação pautada na coletividade.

Cabe explicar que, as garantias e direitos fundamentais da população são contemplados pela enfatização da igualdade como premissa maior do Estado brasileiro, nas dimensões da vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (SILVA, 2012).

Em contraposição à propriedade é importante conceituar que a posse é observada com ambiguidades jurídicas, ou seja, é impróprio designar como inferior ao instituto da propriedade, pois é um exercício de domínio sobre a coisa (DINIZ *apud* OLIVEIRA; MEIRA; MEIRA, 2010).

Sobre a posse, de acordo com Oliveira, Meira e Meira (2010, p. 1) existem duas teorias que definem o conceito:

Teoria de Savigny (Subjetiva): a fim de se caracterizar a posse, é necessário que o possuidor tenha o 'corpus' (ter a coisa em seu poder), e 'animus' (vontade de ter a coisa como sua), sendo que se tiver somente o 'corpus' não será considerado possuidor e sim, detentor, não tendo, com isto, proteção possessória.

Teoria de Ihering (Objetiva): a fim de se configurar a posse, há necessidade de se comprovar apenas o 'corpus', dispensando-se o 'animus', pois este encontra-se inserido naquele. Venosa acentua que ao separar a posse da propriedade, paralelamente está colocando a relação de posse ao 'serviço' integral da propriedade.

A posse é pelo entendimento doutrinário majoritário, o fato jurídico que permite o exercício da propriedade, ou seja, é apenas proprietário aquele que detêm o poder fático sobre a coisa. É insustentável a ideia de proprietário negligente com a posse de um bem.

Considera-se possuidor todo aquele que tem o poder fatídico de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002).

Silva comprehende que a função social da propriedade urbana constitui uma das formas de equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e regulariza os devidos usos da terra urbana. É importante que o interesse coletivo seja preponderante aos interesses individuais (SILVA, 1994).

A regulação da função social da propriedade é sem dúvida um instrumento importante, pois está no âmago da Constituição de 1988, já que fica compreendido no título II dos direitos e garantias fundamentais e inserido no capítulo I dos direitos e deveres individuais e coletivos, ou seja, cabe a este princípio regular a propriedade de uma forma geral e não apenas no aspecto urbano como os rurais também.

O artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), abaixo transscrito, trata do desenvolvimento urbano executado nos municípios, conforme diretrizes gerais previstas em lei. O desenvolvimento da função social da cidade tem como instrumento base desta política, o Plano Diretor - Lei nº 17.511/2008.

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - 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, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

A respeito do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, fica claro o objetivo de regulamentar os assuntos referentes a: parcelamento do solo, imposto predial territorial urbano progressivo, desapropriação-sanção e usucapião, dentre outros, como forma de punir o proprietário urbano que não faz uso da terra conforme sua função social.

O artigo 183 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), conforme a seguir, estabelece o usucapião na modalidade urbana, ou seja, é uma forma originária da relação de propriedade. O referido instrumento garante ao cidadão a aquisição da terra na forma do domínio em área urbana de até 250 metros quadrados nos casos onde ocorre a ocupação pelo prazo de cinco anos ininterruptos

e sem oposição para o uso de moradia familiar, desde que o ocupante não possua outro imóvel urbano ou rural. O artigo em questão regulariza áreas das cidades ocupadas por comunidades carentes e invasões.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta 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 (BRASIL, 1988). (sic)

Nesse contexto para regulamentar os artigos 182 e 183 foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que foi criado para resolver os problemas urbanos, a fim de que todos os moradores das cidades participem da política urbana e sejam beneficiários de suas ações (BRASIL, 2001).

Assim, as cidades brasileiras com população superior a 20 mil habitantes têm a obrigatoriedade de definir políticas urbanas próprias e integradas para a devida regulação da terra nos territórios municipais. Sendo o Plano Diretor um instrumento que reforça a abordagem da Constituição Federal de 1988, vez que uma das medidas restritivas adotadas seria o instrumento do parcelamento do solo, que ocorre quando o imóvel é considerado subutilizado, de acordo com a legislação do referido plano.

O governo legislou, também, o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo (IPTU) com objetivo de regular os tributos através de uma ferramenta municipal, os proprietários de terrenos ociosos. O instituto da desapropriação em forma de sanção ocorre após cinco anos ininterruptos do não pagamento do IPTU progressivo (SILVA, 2002).

Tratando do usucapião especial de imóvel urbano, a Constituição da República de 1988 estabelece as figuras individual e coletiva, esta segunda de deveras importância para a regularização fundiária das áreas de comunidade. Ambos, os instrumentos legais estão voltados para a promoção da justiça social em áreas de histórica desigualdade. O Estatuto da Cidade reforça os artigos da Constituição Federal de 1988 com tal magnitude que instituiu as Zonas Especiais de Interesse

Social¹ (ZEIS) como instrumento promotor de um zoneamento protetor das áreas urbanas carentes das cidades. A partir da experiência implementada no Recife conforme o item a seguir.

1.3 Conjuntura urbana e leis pioneras no Recife

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas urbanas específicas que podem conter terrenos públicos ou privados com ocupação de população de baixa renda, ou seja, existe neste caso o interesse público em regular os espaços da cidade conforme lei com o intuito de promover a urbanização e regulação fundiária. As ZEIS regulam a posse da terra e salvaguardam o direito à moradia (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

Seguindo o normatizado na Lei Ordinária nº 14.511/83 se define as diretrizes para o uso e ocupação do solo, ou seja, é um instrumento regulador do espaço urbano do Recife. Ao se preocupar com as zonas especiais urbanas de tutela específica Recife legislou de forma pionera.

Art. 1º Esta Lei define a organização do espaço urbano do Município do Recife tendo em vista os objetivos: I - **promover e integração da Cidade na Região Metropolitana do Recife**; II - **orientar a ocupação e utilização do solo quanto ao uso, quanto à distribuição da população e quanto ao desempenho das funções urbanas**;

[...]

Art. 14. As Zonas Especiais - ZE são áreas urbanas que exigem tratamento específico na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo e se classificam em: II - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS: Caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana (RECIFE, 1983) (grifo nosso).

Na Lei Ordinária nº 14.947/87, se promulga o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) que anuncia um novo instrumento capaz de regular a urbanização da cidade do Recife, pois a referida lei vem para normatizar e estruturar o processo de regularização fundiária urbana.

Art. 1º Fica criado o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS na conformidade do que dispõe o art. 14, II, da Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983.

Art. 2º O PREZEIS compreende o conjunto de normas e providências que serão executadas e fiscalizadas pelo Poder Público Municipal.

¹ No item 1.3 será enfatizada a criação do Instrumento das ZEIS como uma experiência que surge de forma inovadora na cidade do Recife.

Art. 3º O PREZEIS tem por objetivo melhorar a qualidade de vida nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS -, promover a sua regularização jurídica e propiciar a sua integração na estrutura urbana do Recife.

[...]

Art. 6º Na execução deste programa serão observadas as seguintes diretrizes: **I - adequar a propriedade à sua função social; II - priorizar o direito à moradia sobre o direito de propriedade, possibilitando o acesso à terra urbana; III - controlar efetivamente o uso do solo, possibilitando a ocupação dos vazios urbanos, de modo a evitar ociosidade do solo urbano edificável; IV - adequar investimentos públicos às características e tipicidades locais, notadamente a habitação, saneamento, sistema viário e lazer; V - implementar equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com as necessidades e características sócio-econômicos e culturais dos moradores das ZEIS; VI - inviabilizar a especulação imobiliária do terreno urbano das ZEIS; VII - evitar o processo de expulsão indireta dos moradores das ZEIS; VIII - preservar e favorecer as atividades produtivas existentes na área; IX - possibilitar e estimular a participação dos moradores das ZEIS na economia, fornecendo-lhes a infra-estrutura necessária e patrocinando a realização de cursos profissionalizantes; X - utilizar a mão-de-obra local durante a execução do plano urbanístico de cada ZEIS; XI - incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização das ZEIS; XII - preservar, sempre que possível às edificações existentes (RECIFE, 1987) (grifo nosso). (sic)**

A legislação de direito público, ao conceituar as áreas de interesse social, reporta-se às necessidades dos mais carentes. É na ZEIS onde se reconhece as similaridades das áreas pobres das cidades e se propõe a criação de espaços com legislação protetora. O zoneamento nessas áreas é determinante, pois propõe as formas e os usos na ocupação dos espaços, com a intenção de promover uma maior homogeneidade social e econômica para todos os cidadãos.

Na sequência, a Lei nº 16.113/95, no art. 4º e seus incisos, dispõem sobre o mesmo tema:

Art. 1º A presente Lei dispõe acerca do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, fixando Normas, procedimentos e estrutura de gestão concernentes às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, **com a finalidade de proceder sua urbanização e regularização fundiária, integrando-as à estrutura urbana da Cidade.**

Art. 2º Poderão ser consideradas Zonas Especiais de Interesse Social: I - os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura básica; II - as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social.

§ 1º Ao Executivo Municipal caberá fazer uma análise das Zonas Especiais de Interesse Social definidas no inciso I, deste artigo diferenciando-as, ante o reconhecimento de sua heterogeneidade, para fins de subclassificação das mesmas.

§ 2º A proposta de subclassificação da ZEIS, mencionada no parágrafo anterior, deverá ser preliminarmente encaminhada ao FÓRUM do PREZEIS para análise e parecer.

§ 3º A referida subclassificação deverá ser revista a cada 05 (cinco) anos, ou quando solicitado pelo FÓRUM DO PREZEIS, para efeito de re-enquadramento das áreas.

Art. 3º As Áreas vazias contíguas às ZEIS poderão ser incorporadas ao seu perímetro, através de Decreto, desde que sejam destinadas à relocação de habitações e/ou edificação de equipamentos comunitários e sociais, previstos no Plano urbanístico específico da referida ZEIS.

Art. 4º São princípios do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social: I - a adequação da propriedade a sua função social; II - a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade; III - o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS; IV - a preservação do meio ambiente natural e construído; V - a implementação de infra-estrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS. VI - inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores; VII - incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS; VIII - respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária. IX - incentivar e fortalecer as atividades de geração de emprego e renda nas áreas ZEIS (RECIFE, 1995) (grifo nosso). (sic)

Dessa forma, a Lei nº 16.113/95 regulamenta o instituto anteriormente classificado como PREZEIS é visto na ótica de Carreira (2005, p. 1) colaboradora da Cronologia do Pensamento Urbanístico:

Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) tendo como referência a urbanização de favelas o PREZEIS provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil. O projeto de lei que criou o PREZEIS partiu do movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Versava sobre o processo de regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia, tendo na Lei Federal 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – o resultado da luta dos movimentos sociais urbanos. Nesse contexto, a participação dos diversos representantes de segmentos da sociedade organizada na concepção dos PREZEIS iniciava um importante modo de elaboração das políticas públicas municipais a partir da Constituição de 1988. A experiência pioneira do PREZEIS inspirou vários municípios brasileiros em suas políticas públicas, muitos deles apresentando êxito em sua implementação.

Assim, cabe perceber que a lei que instituiu a PREZEIS teve como elemento procedural a busca por um ordenamento das cidades. As zonas habitacionais de interesse social foram inicialmente normatizadas a partir de lei própria, porém coube ao município instituir regras especiais para cada zona carente de seu território. Com isso na esfera municipal existem as leis reguladoras locais que disciplinam e o Estatuto da Cidade de cunho federal sobre o tema com o intuito de traçar exigências singulares pautadas na legalidade e nos instrumentos explanados da função social (OLIVEIRA, 2001).

CAPÍTULO II AÇÕES DE REGULAÇÃO DA POSSE URBANA NO VIÉS DA FUNÇÃO SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo discutir o atual conceito de regularização fundiária urbana integrada e apresentar os instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro para a regularização fundiária, que legitimam a moradia e a posse, bem como sua contraposição, que são as ações de reintegração de posse, que legitimam a propriedade, apontando as situações e formas de aplicação.

2.1 Regularização fundiária urbana integrada

Partindo do pressuposto de que a cidade é um elemento de construção social, e decorrente do processo histórico das cidades brasileiras, estas podem ser classificadas em duas categorias: cidade formal e informal.

Entende-se por cidade formal aquela onde existe acesso aos investimentos públicos, bem como legalização da propriedade; e a informal a ocupada pela população pobre moradora das favelas, loteamentos irregulares e ilegais que necessitam dos serviços urbanos básicos e que se expandiram de forma desordenada e sem planejamento, em áreas de ocupação (FERNANDES, 2014).

A formalidade e informalidade são elementos estritamente arquitetônicos, pois julga o traçado e tipologia da área. Já os critérios de legalidade e ilegalidade de um espaço são de cunho jurídico, pois, geralmente, envolvem conflitos e irregularidades materiais (RAMALHO, 2009).

Tratando da temática do direito urbano, nota-se que a organização dos movimentos na luta pela democratização das cidades têm partido do pressuposto que ações coletivas de regularização fundiária urbana integrada constituem uma forma legítima de garantir o pleito à terra. Em muitos casos, o posseiro ao travar uma disputa judicial de forma legítima, trava, também, uma ação política, na qual o Estado e a classe dominante são atores desse processo (FERNANDES, 2014).

A sociedade civil unida é a base da prática da cidadania. O compromisso político do governo municipal com o direito à moradia se faz presente na necessidade da alteração da realidade das áreas ocupadas na forma de melhoria na qualidade de vida dos indivíduos, esses direitos incluem o de todos viverem dentro da cidade com segurança, paz e dignidade.

Vários debates acerca das regularizações fundiárias urbanas integradas nas comunidades vêm sendo feito em pesquisas realizadas por Lícia Valladares (ROSA, 2009) e outros estudiosos do assunto. Os debates apontam para afirmação de que as comunidades seriam espaços específicos de concentração de pobreza que, “marcado pela irregularidade na ocupação do solo e precariedade em termos de serviços públicos e equipamentos urbanos”, formaria o conceito de cidade ilegal, debatido e perpetuador da ideia de segregação moderna.

Rosa afirma, também, que os problemas urbanos das cidades brasileiras são iguais nas comunidades como nos bairros estruturados historicamente como formais. Cabe um pensamento integrado onde se proponha mudanças equalizadoras nas áreas urbanas carentes com finalidade de se conseguir a tutela da posse da terra pelos ocupantes (ROSA, 2009).

As regularizações fundiárias urbanas integradas das áreas carentes são um instrumento capaz de equiparar as áreas da cidade do ponto de vista urbano e jurídico, ou seja, a distribuição de títulos de terra deve vir em consonância com melhorias urbanísticas. O Instituto Polis nas palavras de Raquel Rolnik afirma que a ações meramente políticas de distribuição de títulos de posse da terra no campo da regulação urbana são de efeitos contrários aos desejados, já que é compromisso da gestão pública incorporar as áreas carentes da cidade dotando de infraestrutura, urbanização e regulação fundiária (ROLNIK, 1999).

A regularização fundiária urbana integrada em linhas gerais compõe a relação entre: A segurança da posse através da titulação da terra, um plano de urbanização das áreas da cidade e trabalhos sociais com a comunidade. É importante destacar que um plano de urbanização envolve a identificação das áreas da cidade e o suporte para a elaboração de projetos únicos para cada realidade urbana integrando as áreas carentes à cidade formal como é preconizado no instrumento de ZEIS.

O instituto Pólis evidencia que as experiências de regularização fundiária urbana integrada devem compreender a dimensão urbanística e jurídica, porém são poucos os programas promotores de igualdade em áreas informais. A regularização fundiária urbana integrada no âmbito jurídico é pautada em preceitos legais e documentação de posse da terra, ou seja, a regularização fundiária urbana integrada é a maneira de garantir que o ocupante tenha a sua devida fixação no meio urbano de forma igualitária através de mudanças na esfera habitacional da comunidade. A

urbanização da área através de planos urbanísticos é quando ocorrem processos de parcelamento do solo com aprovação em órgãos municipais competentes conforme a lei que criou as ZEIS e respeitando as especificidades do local (FERNANDES *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

Dessa forma, a falta de regularização fundiária urbana integrada pautada em estudos interdisciplinares é um dos fatores que aumentam a vulnerabilidade dos habitantes de áreas conflituosas. A regulação do acesso à terra urbana pode ser destacada como uma das variáveis mais impactantes na efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à moradia no Brasil (GONÇALVES, 2013).

Pensar na regularização fundiária urbana integrada é uma forma legal de solução para os indicadores sociais de desigualdade apresentados nas áreas urbanas.

Assim, ainda é visível em determinados locais da periferia a existência de significativos diferenciais de condições de vida e atendimento por serviços, demonstrando situações de pobreza urbana. Observa-se também uma diversificação de grupos sociais, indicando uma distribuição espacial mais complexa de “pobres” e “ricos” na cidade.

Assim, a respeito das regularizações fundiárias urbanas integradas nas comunidades carentes a advogada e socióloga Vera Orange (2015), afirma sobre o meio urbanístico da cidade do Recife.

A Constituição Federal de 1988 se refere a questão urbana no que tange aos conflitos da cidade como uma lei de cunho avançado, porém não conseguiu exatamente o que se deveria implementar não houve a regularização fundiária, no que tange as questões sociais, jurídicas e urbanas. O que se tem visto nas regularizações hoje nas cidades e em especial no Recife são regularizações urbanas de terra de ímpeto individualizadas, ou seja, as decisões devem ser pensadas de forma conjunta para toda a população da cidade. De forma seria ideal pensar em uma cidade onde houvessem novas ações reguladoras, pois a regularização fundiária por si apenas não consegue o proposto se não houver uma regulação urbanística, ou seja, o Estado que tem feito a regularização jurídica em Recife não tem maturidade urbana. Já que se garante juridicamente a constatação da posse para depois conseguir a formalização do urbanismo das comunidades.

Surgem, também, a respeito do tema os questionamentos sobre a garantia do título de posse alinhado com a ideia de regulação urbana, como exemplificado pelo pensamento da advogada Vera Orange (2015):

Não se pensa, além da propriedade, nas condições de infraestrutura das áreas ocupadas. Cabe a implementação de obrigatoriedade de políticas urbanísticas para poder regularizar as áreas urbanas marcadas pelos

conflitos de propriedade com fulcro jurídico na função social da propriedade como elemento jurídico de regulação urbana e social, ou seja, um instrumento promotor de igualdade territorial para toda a cidade. Observa-se no caso da cidade do Recife uma preocupação de regularização apenas da terra. Não existe uma preocupação em compreender a maneira mais justa de inserir o habitante de comunidade na cidade formal, ou seja, falta um melhor direcionamento jurídico que compreenda a regularização como uma totalidade (terra e edificação de baixa renda).

É importante não reconhecer a cidade informal como uma entidade com vida própria, ou seja, independente e separada do território sobre o qual se levanta. Encontra-se inserida em um tecido com estruturação e funcionamento onde sua dinâmica se realiza de forma inseparável da cidade moderna e formal. O urbanismo tem como premissa maior a organização dos espaços habitáveis visando realização da qualidade de vida humana e uma justa equalização das áreas formais (bairros com urbanização reconhecidamente consolidada) e áreas informais (favelas e áreas carentes de políticas urbanas de acesso e regulação da terra). Assim as noções de habitabilidade são importantes para a construção de uma cidade estruturada no ponto de vista urbano e contribuem para a política de regulação fundiária (SILVA, 1994).

2.1.1 Habitabilidade

A atuação urbanística do poder público tem conflitos de interesse coletivo no que tange à ordenação do espaço físico para o melhor exercício das funções sociais da cidade (SILVA, 1994). Os políticos devem se basear na habitabilidade para consolidar a regulação urbana integrada, já que segundo o Fundação João Pinheiro (2013, p. 1) que trata das questões habitacionais estes definem a falta de condições dignas de habitação:

A metodologia utilizada considera como integrante do déficit habitacional qualquer domicílio amostrado em que ocorre uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de construir um domicílio exclusivo), ônus excessivo de aluguel (superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório).

A inadequação de moradias, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.

As habitações inadequadas são as que não proporcionam aos seus moradores condições de habitabilidade, o que não implica necessidade de construção de novas unidades. Infraestrutura urbana, presença de sanitário exclusivo, adensamento excessivo de domicílios próprios, alto grau de

depreciação e problemas de natureza fundiária (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Partindo desse pressuposto, relaciona-se a moradia adequada àquelas que apresentam boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundações e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos, quartos e banheiros devem ser condizentes com o número de seus moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.

A moradia ideal deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais. Assim, as leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em considerações suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada, é fundamental que o direito à não discriminação seja garantido e respeitado (GONÇALVES, 2013).

Outras premissas são as oportunidades na localização que ofereçam desenvolvimento econômico, cultural e social, ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado como previsto em lei.

A partir da função social da propriedade é que se consegue a regulação dos espaços e da propriedade. O direito à moradia em áreas de ZEIS é classificado como uma forma de adequar as comunidades ao padrão de vida adequado à cidade formal. O direito à moradia não se resume apenas a um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em dignidade física e mental. A moradia adequada deve incluir elementos capazes de promover justiça a todos os seus habitantes (CAZALIS, 2015).

Cazalis, quando trata das questões de habitabilidade, avalia que as disponibilidades de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, tornam as moradias dignas, pois elas devem estar conectadas às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica. Ou seja, em suas proximidades deve haver escolas, creches,

postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo e a titularidade da terra através da regulação fundiária urbana (CAZALIS, 2015).

Dessa forma ao se iniciar um processo de regulação fundiária integrado em áreas de comunidades deve se observar a realidade formal da situação fundiária do local, ou seja, descobrir a quem pertence a área ocupada para se poder tomar medidas jurídicas em face a entes públicos ou privados. A pesquisa documental deverá ser realizada na prefeitura e no cartório de registro de imóveis. É necessário também um levantamento planialtimétrico para se verificar os dados de água, energia e saneamento básico do local. É importante a inclusão das ruas e edificações da comunidade no levantamento da área (BUENO *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

Como afirmado anteriormente cabe a urbanização integrada resolver os problemas jurídicos, urbanísticos e ambientais para assegurar a área conforto e segurança. Os projetos devem ser estudados e aprovados de acordo com a realidade de cara comunidade. O processo de elaboração dos planos de obras deve ser participativo.

Os programas de urbanização devem contar com a infraestrutura necessária para o bem-estar da população, ou seja, é indispensável: água, drenagem, esgoto e coleta de lixo.

A habitação deve possuir um padrão de 40 a 45m² para os menores lotes, sendo importante verificar que as menores deverão ser refeitas, sobre a forma de pequenos edifícios. O recuo urbano para essas áreas específicas são especiais, pois se trata de áreas com um grande adensamento populacional, ou seja, um recuo de 5,0m é o mínimo adequado. Quando se necessita de demolição total ou parcial das casas existentes, por falta de habitabilidade na comunidade, o procedimento deverá ser comunicado e discutido de forma aberta com os envolvidos.

2.2 Instrumentos de regularização fundiária urbana

É importante preliminarmente definir os casos em que a regulação jurídica é em áreas particulares ou em áreas públicas, ou seja, se os instrumentos reguladores serão diferentes em virtude de tal consonante de origem.

Ao tratar de regularização fundiária urbana integrada em áreas particulares afirma em linhas genéricas que o usucapião urbano especial é o que preenche os elementos básicos para regularização, pois pode ser utilizado de forma individual ou coletiva, porém ainda existem o direito de superfície e a doação com encargos (INSTITUTO POLIS, 2002).

O direito de superfície do terreno é a modalidade onde o particular é detentor legítimo de uma área e concede o direito de urbanização e regulação fundiária para o município de forma definitiva. Poderá no contrato de concessão do direito de superfície o município após a regulação fundiária urbana transferir para os habitantes da comunidade a titularidade dos lotes ou moradias.

Existe, também, a figura do instrumento da doação com encargos, onde o particular condiciona a transferência da área para o município desde que ele se obrigue a promover a regulação urbana e a regulação fundiária das áreas de comunidades para que o negócio jurídico seja efetivado (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

Ressalta-se que diante do exposto no capítulo anterior essas duas últimas modalidades de regulação jurídica em áreas particulares são pouco utilizadas em virtude do pensamento que a propriedade é um símbolo de poder. Cabe estudar nesse capítulo o usucapião especial urbano como forma originária de regulação.

Nos casos em que a área for denominada pública cabe pensar nos instrumentos: Desapropriação Urbana com Finalidade Social e Concessão de Direito Real de Uso para Fins de Moradia.

2.2.1 Usucapião especial urbano

Tratando, ainda, dos instrumentos de mudança na titularidade da propriedade cabe exemplificar os casos diversos de usucapião previstos no ordenamento jurídico brasileiro:

- a. Usucapião especial Urbano;
- b. Usucapião urbano (artigo 183 da CF/88);
- c. Usucapião do Código Civil (artigo 1228, parágrafo quarto);
- d. Usucapião extraordinário do Código Civil (artigo 1238 do Código Civil);

- e. Usucapião do parágrafo único do artigo 1238 do Código Civil;
- f. Usucapião ordinário do artigo 1.242 do Código Civil;
- g. Usucapião do parágrafo único do artigo 1242 do Código Civil.

Dessa forma, o usucapião especial urbano é o importante instrumento de regularização fundiária para áreas particulares ocupadas por população de baixa renda com finalidade de adquirir a propriedade pela posse de um bem imóvel ou móvel por um período mínimo estabelecido em lei desde que não haja ação judicial de reintegração de posse. O usucapião nos presentes casos pode ser individual ou coletivo (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

O morador deve estar residindo em área urbana de particular com até 250 m², por cinco anos ininterruptos e sem ação judicial. É importante que o novo proprietário não seja de outro imóvel urbano ou rural. Fica claro observar que o local deve estar sendo usado para moradia (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

O usucapião na modalidade coletiva pode ser efetivado para população de baixa renda nos casos onde existe impossibilidade de identificar todos os moradores de lotes ocupados (INSTITUTO POLIS, 2002).

Com relação ao procedimento para obtenção do usucapião coletivo para as populações de baixa renda cabe:

- a. Levantar o terreno no cartório para identificação do proprietário; identificar se existe uma ação de reintegração de posse com sentença favorável ao proprietário;
- b. Elaborar um croqui do terreno a ser regularizado; comprovar que o tempo de moradia é superior a 5 (cinco) anos. A comprovação poderá ser feita através de documentação de correios, provas testemunhais ou cadastros comprobatórios (inscrição em posto de saúde, contas de água, contas de telefone, dentre outros meios correlatos);
- c. No caso de usucapião individual o ocupante deve entrar na justiça como parte legítima e nos casos de usucapião coletivo pode ser representado pela associação de moradores;
- d. O estado na figura da defensoria pública ou o município devem prestar assistência jurídica gratuita para as comunidades;

- e. É importante frisar que os moradores não terão despesas processuais e podem registrar a posse no cartório de imóveis;
- f. O ministério público é parte integrante de todo o processo de usucapião urbano como fiscal da lei e cabe a assistência técnica verificar a situação física e urbana dos imóveis que pretendem ser regularizados (INSTITUTO POLIS, 2002).

Por fim ao se tratar de usucapião esse é a afirmativa que o título obtido através de sentença declaratória é um título de propriedade legítimo e que finaliza o processo de regularização jurídica da comunidade cabendo ainda a regularização urbana como requisito para implementação da regularização integrada. O usucapião é um instrumento sem ônus para o poder público onde não há indenização para o proprietário.

Nesses dois casos a titularidade do poder público sobre áreas de ocupação são feitas através da transmissão da posse por meio dos instrumentos elencados acima.

2.2.2 Concessão de direito real de uso para fins de moradia

O interesse público e a sua supremacia deve ser pensado no momento em que se verificam os instrumentos de transferência, de posse ou titularidade, do bem público.

Dessa forma, Meirelles (2001, p. 485, 490) afirma sobre a concessão real de uso para fins de moradia:

É o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

A concessão de direito real de uso é um instituto criado pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, no seu art. 7º. É um contrato administrativo, de direito real transmissível.

Art. 7º - É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. § 1º A concessão de uso poderá ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. § 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. § 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao

imóvel destinação diversa da estabelecida no Contrato ou Termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. § 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual, transfere-se por ato inter vivos ou por transmissível por ato inter vivos e causa mortis (BRASIL, 1967).

O interesse público tem preponderância sobre o privado, uma vez que é mais importante a necessidade ou utilidade pública em contraponto às decisões individuais. A concessão de direito real de uso é um instituto que permite a transferência da posse direta dos bens públicos ou privados, sendo gratuita ou remunerada, visando dar uma destinação à função social do bem no município.

A concessão de direito real de uso com finalidade de moradia, encontra a obrigação de adequar-se à função social da propriedade, já que é um direito humano o acesso à moradia.

Foi instituído em nível nacional pelo Decreto-lei nº 271/67 onde permite o poder público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. É uma relação estabelecida entre o imóvel (terreno, casa ou prédio) e a pessoa que utiliza para moradia. O direito real de uso com finalidade de moradia permite defender a posse ou a propriedade contra qualquer pessoa que prejudique o direito de usar, possuir e dispor do bem (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

A aplicação da concessão de direito real de uso é utilizada para terrenos como forma de urbanização da terra com interesse social. Os requisitos para a efetivação da CDRU é a apresentação de um projeto de lei para a Câmara Municipal e é recomendável que na lei instituidora da área como ZEIS que se tenha a previsão para autorização de implementação da CDRU (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

A lei de outorga da CDRU deve possuir: perímetro claro da área (favela ou conjunto habitacional); deve haver um termo de uso; deve explicitar a modalidade econômica na qual se baseou esse contrato, ou seja, se foi de caráter oneroso ou gratuito. Sendo de forma onerosa cabe constar critérios razoáveis para as condições de pagamento e custo do projeto de urbanização de interesse social a ser implantado; deve haver uma articulação entre o plano de urbanização com o projeto habitacional definindo as formas de solução de conflitos na comunidade (COSTA *apud* INSTITUTO POLIS, 2002).

A outorga do instrumento regulador da CDRU pode ser apresentada de forma coletiva, ou seja, nos casos de projetos habitacionais e de interesse social desenvolvido pela administração pública. É importante relacionar que a concessão de direito real de uso para fins de moradia pode ser extinta caso se verifique que os beneficiários não fizeram uso conforme as cláusulas instituidoras do contrato. No presente caso o poder público pode retomar a posse do imóvel anteriormente cedido.

2.2.3 Desapropriação urbana com finalidade social

A desapropriação com finalidade urbanística é defendida com a intenção da promoção do desenvolvimento humano, pois a administração pública expropria as áreas para ordenar o uso e ocupação do solo atendendo a demanda de interesse social (GALMACCI, 2011).

Como estudado em capítulo anterior cabe ao Estatuto da Cidade regular parte do processo de desapropriação, bem como na Lei nº 4.132/62 apresenta as hipóteses onde a finalidade urbanística deve preponderar em relação as decisões individuais de gozo do território urbano. A referida lei afirma que a desapropriação para resultado de construção de casas populares, bem como a manutenção dos posseiros em terrenos urbanos é assegurado com base na função social da propriedade. A necessidade da administração pública regular os espaços urbanos é segundo uma ação de utilidade pública (SILVA *apud* GALMACCI, 2011).

A desapropriação não se limita a garantir apenas o direito à moradia, porém é um elemento legal facilitador deste. A possibilidade de intervenção direta do poder público nas propriedades urbanas ocorre pela mudança de domínio da relação de poder, ou seja, através da necessidade pública vinculada ao descumprimento do interesse social transforma o instrumento da função social da propriedade um instrumento de regulação do território urbano.

A dificuldade no uso do instrumento acima tutelado é o alto custo para desapropriar com base na função social e a morosidade nas questões políticas que versam sobre o direito de propriedade. Ressalta Galmacci (2011) que a posse provisória dos habitantes de áreas urbanas fundadas no princípio da função social da propriedade

ainda não encontra jurisprudência pacífica mesmo legislada positivamente a favor do direito da coletividade hipossuficiente².

Um fator importante afirmado por Galmacci (2011, p. 1):

Soma-se a isto, o fato de que, em grande parte dos casos, os bens são subavaliados. Ora, se a expropriação tiver por fundamento o não cumprimento da função social da propriedade, esta tem seu regramento próprio e é entendida como desapropriação-sanção. Porém, sendo a desapropriação com fins de atender o planejamento urbano, o valor da indenização deve ser o valor de mercado, incluído ainda dos valores que o expropriado deixou de ganhar se fizesse uso do imóvel.

É importante explicitar que o detentor da propriedade nos casos de desapropriação com base na função social recebe um valor de mercado mais valores de pecúnia somados ao montante principal como se fizesse o uso de tal bem, ou seja, a desapropriação de uma propriedade com base no princípio da função social ainda rende frutos para o proprietário. Existe, equivocadamente, uma maior proteção jurídica tradicional ao direito de propriedade.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Art. 2º. Considera-se de interesse social: I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V - a construção de casa populares; VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)

Art. 3º. O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

Art. 4º. Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

Art. 5º. No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por unidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário (BRASIL, 1962) (grifo nosso).

² Pessoa economicamente fraca, ou que não é autossuficiente (FERREIRA, 1993).

Outro ponto importante é relacionar o interesse público na propriedade urbana em virtude do interesse social, sendo justa a nova titularidade da propriedade em virtude do direito público nos casos legais dispor do instrumento de regulação urbana da desapropriação. Em finalidade cabe a desapropriação ser um instrumento capaz de promover o bem-estar social da coletividade.

2.3 Ação de reintegração de posse como instrumento legitimador de defesa da propriedade

Como contraponto, aos instrumentos de regularização fundiária urbana disponíveis no ordenamento brasileiro que privilegiam a posse, existe também a imersão na posse de um bem, ou seja, a ação de Reintegração de Posse. Sendo este o direito de reaver o imóvel do poder de quem injustamente o possua ou detenha e culminado na ritualização do despejo como forma de garantia do direito de propriedade.

O possuidor tem direito a ser reintegrado no caso de esbulho³ (Código de Processo Civil, art. 926). A reintegração de posse existe nos casos em que o proprietário foi proibido usufruir da posse em razão de ação de ocupação como um dos casos mais relevantes para a temática em questão (ocupação). O proprietário é aquele que se presume possuidor. Por isso, para recuperar o imóvel que se encontra em poder de outrem através de ação de reintegração de posse quando não existe elemento de regularização fundiária urbana que venha sobrepujar-se a esta ação ordinária, já que cabe este instrumento para os casos onde o proprietário possua legitimidade frente ao posseiro.

Cabe destaque que se tratando de posse existe a Ação de Reintegração de Posse compõe um contencioso jurídico capaz de pleitear a retomada da posse, ou seja, é um instrumento utilizado pelos proprietários para a reversibilidade da posse ocupada injustamente nos casos onde o proprietário é protetor do seu imóvel.

Dessa forma cabe afirmar que existe nesse caso o instrumento de imissão da posse na forma da ação de reintegração de posse. É importante que todo proprietário de uma destinação conforme o princípio da função social, pois só com a justa

³ Esbulho: Ato violento pelo qual o possuidor é retirado, sem sua anuência ou justificativa, de sua posse (BENASSE, 2002, p. 168).

destinação social a ação de Reintegração de Posse seguida de um despejo legal será aceitável. A justiça na atualidade confere a Reintegração de Posse com base jurídica no direito de propriedade indiscretamente tutelado. As situações de despejo são como descrito um rito onde deve possuir critérios legais de execução.

2.3.1 Despejos legais

A segurança da posse é indispensável como instrumento jurídico a favor do urbanismo, ou seja, todas as pessoas têm o direito de morar sem receio de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e varia de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo. Na prática, é comum a falta de mediação e em muitos casos extremos a ação de reintegração de posse de territórios onde existem elementos caracterizadores de comunidade (MULLER, 2009).

A falta de investimentos públicos torna as áreas conflituosas carentes e expostas a situação de fragilidade na qual os ocupantes dessas áreas vivenciam. São atos consequentes da falta de sintonia entre o princípio da função social da propriedade o que vem a culminar em atos de reintegração de posse e ações forçadas de despejo.

Outro aspecto relevante são despejos considerados, segundo Fernandes um fenômeno complexo e multifacetado na qual existe uma conexão com uma série de conflitos sociais, a exemplo dos deslocamentos forçados e ações de reintegração de posse onde não se leva em consideração o cumprimento conforme a função social. O judiciário ao julgar uma querela não observa a destinação social da propriedade em muitos casos (FERNANDES, 2014).

A campanha global da segurança da posse, coordenada pela agência da ONU especializada em assentamentos humanos, UN-Habitat, conclui que a maioria dos despejos forçados ocorre com características comuns, ou seja, prevalecem em países onde as condições de moradia são precárias, afetam os pobres e as parcelas humanas excluídas territorialmente e resultam de violações dos direitos humanos. Ainda, segundo a ONU, os despejados ficam mais pobres após a expulsão forçada (UN-HABITAT *apud* FERNANDES, 2014).

Segundo a Resolução nº 2004/28 fica claro afirmar que:

A prática de despejos forçados é contraria as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constituem uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito a moradia adequada (*apud* FERNANDES, 2014, p. 58).

No seminário nacional de reforma urbana: - Por um Brasil sem despejos que ocorreu em Recife no ano de 2009, consolidou-se a ideia de que a posse é o elemento central do direito à moradia, pois, a inexistência da segurança da posse, independente da condição de formalidade ou informalidade da área é um elemento a ser observado. A continuidade dos despejos ou deslocamentos forçados são elementos comuns de perda da condição de posse. A campanha da ONU reconhece que:

A segurança da posse deriva do fato de o direito ao acesso e uso da terra e da propriedade ser subscrito por um conjunto de regras e de que esse direito é injustificável. A posse pode ser afetada por uma variedade de formas, dependendo de um arcabouço constitucional e legal, das normas sociais, dos valores culturais e, de alguma maneira, da preferência individual. Em resumo, uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando eles estiverem protegidos contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em circunstâncias excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo equitativamente aplicável, contestável e independente. Essas circunstâncias excepcionais devem incluir situações em que a segurança física da vida e da propriedade estiver ameaçada, ou quando as pessoas a serem despejadas tenham ocupado a propriedade mediante força ou intimidação (UNCHS *apud* MULLER 2009).

O Brasil é signatário dos tratados internacionais de direitos humanos que estabelecem regras referentes ao direito à terra, sendo também reconhecedor da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Conceitualmente os despejos são classificados segundo o Fórum nacional de reforma urbana e referenciado segundo Muller (2009) como uma violação da proteção jurídica, ou seja, os despejos em sua maioria efetivados com base em decisões administrativas ou judiciais fundamentadas em legislação nacional incompatível com os padrões internacionais de direitos humanos. A efetivação de despejos ou deslocamentos forçados são violações graves aos direitos a uma moradia adequada de acordo com a ONU. Os despejos forçados constituem uma regressão ao direito de moradia adequada.

O Comentário Geral nº 07/1997, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas estabelecem procedimentos antes de se iniciar um despejo, ou seja, deve haver respeito aos direitos humanos bem como o devido

processo legal. As proteções processuais a serem adotadas são reguladas pelas devidas recomendações (COMENTÁRIO GERAL n° 07/1997 *apud* MULLER, 2009).

Cabe afirmar segundo a legislação internacional que esses são os principais requisitos para um despejo com características legais:

- a. Realização de consultas à população para discutir as possibilidades, bem como minimizar o uso da força;
- b. Prazo razoável e suficiente para notificação das partes afetadas pelas ações de despejo;
- c. Facilitação de todos os interessados as informações relativas ao despejo;
- d. Assegurar presenças de órgão governamentais nos processos de despejo: conselho tutelar, polícia fundiária e assistência humanitária;
- e. Identificação nominal das pessoas afetadas;
- f. Não realizar durante o período da noite, mau tempo, finais de semana, feriados, salvo em consentimento prévio;
- g. Apontamento de recursos jurídicos cabíveis aos posseiros e garantia de assistência jurídica gratuita para os mesmos (MULLER, 2009).

São a partir de ações que desconsideram a legislação internacional, constitucional e de direitos humanos que ocorrem os despejos ilegais como meios de finalizar um conflito urbano fundiário de forma equivocada (SAULE JÚNIOR, 2007).

Assim, a conferência do Habitat II, presidida pela ONU em 1996, em Istambul reafirmou ser um retrocesso se pensar em despejos com a característica de uso da força, dessa forma é quase que unânime a rejeição a violência no cenário intelectual das decisões sobre a posse da terra e efetivação do direito à moradia dos mais humildes (ALFONSIN, 2015).

O poder público brasileiro em quase que sua totalidade não se preocupa com a destinação das vítimas do despejo, ou seja, a questão jurídica resume-se a tentativa do proprietário de reaver a posse da terra que por ora se encontra em litígio. Já o posseiro anseia soluções políticas que garantam uma apropriação do espaço urbano com base nas leis, pois eles não têm a garantia de uma terra digna (SAULE JÚNIOR, 2007).

As discussões jurídicas que versam sobre o tema, porém pouco se argumenta sobre as consequências éticas dos despejos forçados, pois pouco se discute na sociedade sobre esta temática o que faz perpetuar o tão consagrado direito de propriedade.

CAPÍTULO III OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ESPAÇO URBANO

Esse capítulo busca entender a sociologia dos conflitos fundiários urbanos e classifica-los dentro do contexto urbano, especificamente, relacioná-los aos problemas fundiários urbanos. Aborda-se o conflito como elemento caracterizador das mudanças sociais e a sociedade do Recife como resposta das mudanças sociais no território urbano.

3.1 Sociologia dos conflitos

Considerando a diversidade social e de interesses os conflitos surgem quando há a necessidade de escolha entre condições onde a princípio podem ser consideradas incompatíveis. As situações de conflito são antagônicas e perturbam a ação ou a tomada de decisão por parte da pessoa ou de grupos.

A palavra conflito deriva do latim e significa: choque, ação de chocar, de contrapor ideias, palavras, ideologias. De forma geral, o conflito surge quando existe a necessidade de escolha entre situações que podem ser consideradas mutuamente excludentes (MORAIS; SPENGLER *apud* LIMA; COITINHO, 2009).

O conflito é abordado sobre duas óticas: uma oposição à integração e sobre outro contexto como uma condição normal da sociedade, ou seja, a existência de conflitos é o que faz as sociedades se revigorarem (RAMALHO, 2009).

Ainda no mesmo tema, Hegel afirma que toda tese possui uma antítese e, consequentemente, produz uma síntese. Então, observa-se analogicamente que os conflitos sempre existiram como formas de tese contrapostas em antíteses que, depois de solucionadas, geram sínteses dos conflitos humanos. Dessa forma, uma síntese sempre será uma nova tese, este é o pensamento hegeliano voltado para os conflitos. Assim, os conflitos constituem uma forma humana natural e sempre presente entre os povos (TELES, 1997).

Nas palavras de Deutsch (*apud* LIMA; COITINHO, 2009, p. 1):

O conflito previne estagnações, estimula interesse e curiosidade, é o meio pelo qual os problemas podem ser manifestados e no qual chegam as soluções, é a raiz da mudança pessoal e social. O conflito é freqüentemente parte do processo de testar e de avaliar alguém e, enquanto tal, pode ser altamente agradável, na medida em que se experimenta o prazer do uso completo e pleno da sua capacidade. De mais a mais, o conflito demarca grupos e, dessa forma, ajuda a estabelecer uma identidade coletiva e individual; o conflito externo geralmente fomenta coesão interna. (sic)

O conflito é inerente ao mundo social, conforme diz Bourdon, este perdendo seu caráter patológico e transformando-se num conceito analítico aplicável a todo o sistema social. É uma das formas mais vivas de interação (BOURDON *apud* RAMALHO, 2009).

Na ótica do indivíduo, o conflito, existe como a convergência de forças de sentidos opostos e igual intensidade, surge quando há atração por duas valências opostas, ou seja, conflitos para a sociologia é conceituado como sendo o desequilíbrio de forças do sistema social que deveriam estar em repouso, isto é, equilibrado, quanto às forças que o compõe. Segundo esta teoria, não se enxerga mais o grupo como uma relação harmônica não suscetível de interferência externa (LEWIN *apud* LIMA; COITINHO, 2009).

Lewin (*apud* LIMA; COITINHO, 2009, p. 1) ainda afirma que:

Convergência de forças de sentidos opostos e igual intensidade, que surge quando existe atração por duas valências positivas, mas opostas (desejo de assistir a uma peça e a um filme exibidos no mesmo horário e em locais diferentes); ou duas valências negativas (enfrentar uma operação ou ter o estado de saúde agravado); ou uma positiva e outra negativa, ambas na mesma direção (desejo de pedir aumento e medo de ser despedido por isso).

Os questionamentos, neste tema, são importantes quando o conflito surge entre grupos que não possuem condições de igualdade, assim, cabendo à observância de meios de justa competição que não leve uma das partes ao enfraquecimento.

3.1.1 O conflito urbano

Para entender como a cidade funciona, por onde as pessoas passam, quais são as relações entre elas, quais são os bairros seguros e não seguros, há um jeito de olhar para grupos sociais, de olhar os bairros formais e informais, que não pode ser traduzido por números e que precisam de outros modos de observação. São os dados sobre conflitos urbanos que demonstram como uma sociedade se relaciona e compreendem a solução de seus conflitos com bases na legalidade (DAMICO, *In:* MACHADO *et al*, 2013).

Observar os conflitos urbanos é de certa forma procurar mudar a cidade, ou seja, também é saber o que é possível ser feito, o que desejamos fazer, o desenvolvimento que juntos podemos oferecer. E não se trata realmente de uma

questão de números, pois só na vida da cidade, dentro dos saberes dos próprios moradores que é possível compreender isso. A observação dos conflitos urbanos de modo amplo demonstra que as cidades são plurais e vivas.

Nas palavras de Câmara (*In: MACHADO et al, 2013, p. 135*):

Os conflitos urbanos, em particular, que se manifestam de maneira mais aberta e brutal as desigualdades que marcam nossa sociedade. É também nas grandes cidades que as múltiplas formas de violência penetram o quotidiano e passam a constituir elemento do próprio modo de vida na sociedade brasileira contemporânea. Os conflitos urbanos, em sua complexidade e diversidade, permitem um quadro político coletivamente expresso sobre as formas assumidas pela desigualdade, pelas tensões sociais e pela violência urbanas.

Sendo assim, de acordo com o entendimento de Câmara, (*In: MACHADO et al, 2013, p. 136*) as formas de observar os conflitos são as formas de desigualdade encontradas entre as pessoas no âmbito urbano. É importante definir conflitos urbanos:

Todo e qualquer confronto ou litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbana, que oponha pelo menos dois atores, sendo um deles coletivo e que se manifeste no espaço público. Nessa perspectiva, a noção de conflito urbano trabalha como filtro empírico interposto às fontes pesquisadas, sublinhando e selecionando as manifestações públicas e coletivas que têm a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações. Os conflitos são pesquisados, georeferenciados e disponibilizados pelo Observatório dos Conflitos Urbanos, alimentando o debate público sobre as lutas urbanas e suas características. A definição de “conflito urbano” inclui, mas não esgota as noções vizinhas de lutas urbanas ou movimentos sociais urbanos. Isso porque a noção mais ampla considera e inclui conflitos entre grupos de cidadãos, choques circunstanciais e localizados no tempo e espaço que não ganham continuidade nem organicidade, explosões, manifestações sem pretensões políticas duradouras ou organizacionais.

Assim os conflitos urbanos podem ser constatados com essa gama exemplificativa: Características assim, como forte densidade populacional em desigualdade, concentração de população estrangeira em subempregos, forte proporção de jovens de menos de 30 anos desempregados ou sem escolaridade, taxas de desemprego elevadas, altas taxas de fracasso e abandono escolar, taxas de desemprego superior à média nacional e situação local onde a tensão entre diferentes grupos sociais é perceptível são justamente algumas das utilizadas para classificar os subúrbios, condições de habitação das populações pobres, a partir de um vocabulário extenso, caracterizando-os como subúrbios sensíveis, desfavorecidos, difíceis e violentos, dentre outros (*DAMICO, In: MACHADO et al, 2013*).

O conflito urbano, o tema central dessa discussão, se exprime de forma significativa nas questões relativas a terra, o que se caracteriza por um conflito específico, que ainda constante no Brasil, que são os conflitos fundiários urbanos.

3.2 Aspectos dos conflitos fundiários urbanos

Com relação aos conflitos fundiários urbanos, este se apresenta de forma geral em virtude de falta de decisões equitativas, pressões não atendidas em ambos os polos ativos e incongruência jurídica e social que culmina em decisões pontuais e não arrazoadas nas normas de direito público vigente. Os conflitos fundiários urbanos são aqueles que têm como espaço de atuação as cidades e são relativos à regulação da posse e urbanização do espaço.

Conforme o ConCidades no artigo 3º da Resolução nº 37 este dispõe sobre a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, pois em decorrência da não aplicação prioritária da função social da propriedade urbana é necessário o estabelecimento de políticas para dirimir os conflitos. Sendo o conceito de conflito fundiário urbano a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, também, empreendimentos públicos e privados no local envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que demandem proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. As cidades são marcadas desde sua origem por conflitos urbanos fundiários que existe a necessidade de se criar instrumentos tutelares para a prevenção e mediação de conflitos (CONCIDADES, 2006).

Os conflitos fundiários urbanos se apresentam na incapacidade do Estado em garantir a moradia digna nas cidades e promover a gestão democrática das políticas urbanas por meio da provisão da habitação de interesse social, ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo para que se garanta o acesso a terra urbanizada e com critérios de habitabilidade e segurança da posse dos grupos sociais vulneráveis. É apontado como importante a valorização da mediação dos conflitos, ou seja, a solução adequada deve ser pensada com a ótica da moradia adequada onde se respeite a solução pacífica dos conflitos de forma a preservar a função social da propriedade urbana (CONCIDADES, 2006).

A solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos devem ter todos os meios possíveis de negociação conforme as resoluções internacionais abordadas no capítulo anterior que demonstrava os instrumentos reguladores da terra urbana. Os meios de solução de conflitos fundiários urbanos precisam ser executados com diplomacia, bons ofícios, arbitragem e conciliação, pois os conflitos urbanos são vastos e, tem inúmeras formas de apresentação. Os mais proeminentes dos conflitos fundiários urbanos são os que versam sobre a garantia do direito à propriedade e sua justa regulação por parte do poder público (ALBUQUERQUE, 2008).

Os conflitos fundiários urbanos só são efetivamente solucionados com regulação das partes partindo de uma ótica social, o que enseja atitudes políticas que versam sobre o direito à moradia nos casos da regulação fundiária urbana, ou seja, é a partir deste direito que se pode verificar uma parte não solucionada dos conflitos urbanos no âmbito jurídico (ALBUQUERQUE, 2008).

Assim, cabe categorizar conflitos fundiários urbanos em duas categorias:

Aqueles casos em que não existem ameaças explícitas aos ocupantes, mas existe a dificuldade destes adquirirem a posse da terra, o que consequentemente promove insegurança aos seus moradores, principalmente diante de fenômenos como a especulação imobiliária. O maior prejuízo desse tipo de conflito é a não legitimização de um direito adquirido, o que termina por perpetuar o morador como um “invasor de terra”, e; aqueles casos em que existe algum tipo de ameaça explícita aos atuais ocupantes, na medida em que esses estejam susceptíveis a ações de reintegração de posse, através de meios legais, ou através de ameaças, que vão desde a perda da moradia ou até mesmo de perda da integridade física e moral de seus ocupantes (PERNAMBUCO, 2008, p. 2). (sic)

Os conflitos urbanos são valorados pela sociedade como importantes em virtude de possuir no plano fático uma carência nas decisões. O direito é aquele que regula os espaços de conflitos fundiários urbanos conforme o caso concreto. O combate a invisibilidade proposital afeta as comunidades pobres que vivem em assentamentos precários e sem instrumento que garante a titulação da terra urbana (CONCIDADES, 2006).

Os conflitos ocorrem de maneira invisível, na maioria dos casos, pois são ações que envolvem remoções e são formadores de conflitos fundiários urbanos silenciosos, já que em muitos casos são pautados em decisões informais de remoções ilegais. Os conflitos que são deflagrados de forma pública são os pautados nas querelas jurídicas e administrativas respaldadas no processo legal de atuação dos entes constitucionais (CONCIDADES, 2006).

O ConCidades soma a conceituação de conflitos fundiários urbanos cabendo listar o processo de segregação urbana como elemento intrínseco das cidades brasileiras modernas, ou seja, são fenômenos resultantes das mais diversas desigualdades econômicas e sociais que incorrem nos problemas de planejamento e gestão urbana. As contradições sociais dão origem à formação dos núcleos urbanos que necessitam da tutela urbanística (CONCIDADES, 2006).

Abordando a relação entre as áreas denominadas de favelas e sua caracterização como áreas precárias marcadas por conflitos fundiários urbanos sem regulação fica claro afirmar que a falta de garantias fundiárias tornam os espaços passíveis de conflitos. Sendo as áreas de ocupação em terrenos conflituosos uma das formas de retirada dos direitos fundamentais do cidadão, esses se caracterizam, de modo geral, pela ausência de infraestrutura, pela falta de segurança da posse, pelos altos índices de violência e pela marginalização social de seus moradores que são privados dos instrumentos básicos de regulação urbana integrada.

O processo de adensamento das cidades criou um meio urbano desigual e reprodutor de espaços conflituosos. Sendo, o entendimento do conceito de meio urbano desigual o crescimento sem urbanização da cidade, sem o controle estatal, o que contribui para a precarização das condições de vida e da incapacidade do Estado de oferecer condições estruturais para o atendimento das necessidades mínimas de boa parte da população, ou seja, é com o processo de estudo das questões urbanas fundiárias que se encontra lastro meios capazes de solucionar os conflitos e desigualdades nos espaços da cidade (PENA, 2015).

3.2.1 Resoluções mediadoras de conflitos urbanos fundiários

Cabe destacar que, em virtude das cidades brasileiras serem marcadas por esses conflitos fundiários urbanos, o Conselho das Cidades, através da Resolução, nº 31, instituiu a criação de um grupo técnico de habitação, com a finalidade de mapear os conflitos urbanos.

O grupo técnico elencou suas prioridades de ação como:

Mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais; além de

propor um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades no que tange a atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social (CONCIDADES, 2006, p. 1).

Ainda no mesmo ano, 2005, foi promovido o Seminário Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos Fundiários o qual contribuiu com a proposta preliminar de importante significado para incorporar a ideia de prevenção e mediação de conflitos urbanos fundiários, ou seja, as políticas de prevenção e mediação devem ser tratadas de forma subsidiada da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, pois a questão do acesso a terra urbana deve ser estruturalmente enfrentada.

Assim, em 2006 houve a respeito da temática de conflitos urbanos a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos onde deliberou sobre diretrizes para referenciar a elaboração das soluções pacífica e negociadas frente situações de conflitos urbanos. É importante frisar que todas as soluções dos conflitos fundiários urbanos devem ser feitos à luz das garantias dos direitos humanos fundamentais e deve contar com a participação social nos processos de negociação e enfrentamento de soluções para os conflitos. Sendo assim, foi promulgada a referida política com o intuito de dirimir os conflitos fundiários urbanos, conforme é apresentada a seguir:

Art. 1º. A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e mediação nos conflitos fundiários urbanos, em conformidade com a Constituição Federal, art. 1º - inciso III, art 6º, 182 e 183, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e na Medida Provisória 2220/2001.

§ 1º. Para efeitos desta Política, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como para o direito à cidade.

§ 2º. Para os efeitos desta Política, caracterizam conflitos fundiários urbanos, a disputa coletiva pela posse ou propriedade de imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda que demandarem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Art. 2º. São princípios da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: I - o direito constitucional à moradia; II - o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; III - soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos; IV - a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações conflitos; [...]; VI - o reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários nos litígios que envolvam a posse e a propriedade de imóvel urbano.

Art. 3º. São diretrizes gerais da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: I - garantia dos direitos humanos fundamentais, previstos na Constituição Federal e em tratados e protocolos internacionais dos quais o Brasil é signatário; [...]; VI -

propiciar a utilização de imóveis públicos que não cumprem sua função social para a regularização fundiária e a habitação de interesse social; VII – buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária; [...]; IX - elaborar e implementar políticas públicas integradas que visem garantir o direito à moradia adequada e o direito à cidade sustentável.

Art. 5º Na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, são papéis, ações, competências: I - Na área da moradia: a) estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais, das três esferas da Federação, e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos; b) sugerir medidas para prevenir decisões liminares de despejo a favor do cumprimento da função social da propriedade; c) assegurar que, no cumprimento das decisões judiciais, seja respeitados os direitos humanos e sociais dos envolvidos em conflitos fundiários urbanos, em especial de menores, idosos e mulheres; d) propugnar o aperfeiçoamento da legislação brasileira que favoreça a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos; IV – na área da capacitação e educação; a) fomentar, elaborar e implementar cursos, seminários e conferências sobre o tema dos conflitos fundiários urbanos e despejos forçados. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015) (grifo nosso).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que atua de forma preliminar nas áreas conflituosas das cidades colaborou com a elaboração do seminário em Recife onde se estudou a prevenção aos Despejos ao tratar da temática relativa a reforma urbana. O então seminário teve como premissas:

- a. O respeito a dignidade da pessoa humana;
- b. O fomento ao direito a terra e à moradia como direito fundamental;
- c. A importância do conceito de cumprimento da função social da propriedade;
- d. O prevalecimento dos direitos humanos sobre os direitos patrimoniais;
- e. A não aceitação dos despejos ilegais e ampliação da garantia do direito a terra e a moradia pelo Estado;
- f. A reforma fundiária dos assentamentos na cidade e criação da reforma urbana.

O seminário foi pautado na importância da continuidade do processo de luta social (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2006).

Vale ressaltar que segundo a política de prevenção e mediação dos conflitos urbanos acima transcritos cabe o acompanhamento das denúncias de conflitos fundiários urbanos para que se cumpra o acordado nas leis maiores e reguladoras urbanas, já que é direito social primordial o direito a moradia.

Ao promulgar-se a lei de políticas urbanas a partir do FNRU houve a criação de uma carta em Recife destinada a prevenir os despejos onde diversos entes civis e governamentais participaram deste ato em prol da cidadania pautada na prevenção dos conflitos.

Os instrumentos supracitados pretendem a mediação de conflitos buscando uma negociação com fins pacíficos. Os instrumentos institucionais devem sempre ser utilizados com proposição de atenuar e prevenir a ocorrência de ações truculentas e ilegais por meio do ente público e privado. O direito a terra e sua regulação são tutelados, pois relaciona as questões de regulação urbana com os instrumentos de garantias fundamentais do cidadão a um meio livre de conflitos e socialmente livre de remoções conflituosas com base em meios inadequados de ação.

3.2.2 Relações jurídico-urbanísticas dos conflitos urbanos fundiários e sua solução conforme os instrumentos reguladores da propriedade

Cabe afirmar que ao tratar de conflitos se entende a atuação do judiciário como instrumento social promotor de soluções nos casos em que as partes consideram que não existe entendimento aceitável. O intuito das querelas jurídicas a respeito dos conflitos é a garantia de um contencioso confiável e imparcial (LIMA; COITINHO, 2009).

Dessa forma, Theodoro (*apud* LIMA; COITINHO, 2009, p. 1) questiona a burocratização dos instrumentos políticos como única forma de se obter o direito material, ou seja:

O Poder Judiciário, é lamentável reconhecê-lo, é o mais burocratizado dos Poderes estatais, é o mais ineficiente na produção de efeitos práticos, é o mais refratário à modernização, é o mais ritualista; daí sua impotência para superar a morosidade de seus serviços e o esclerosamento de suas rotinas operacionais.

Teles Junior (*apud* LIMA; COITINHO, 2009, p. 1) entende justiça quando relaciona a temática dos conflitos por:

Quando digo: “Eu quero justiça!”, que coisa estarei querendo? - Estarei querendo que me seja dado ou feito algo que tenha valor igual ou proporcional ao valor do que dei, do que sofri, do que fiz ou do que sou (do que mereço). Eventualmente, estarei querendo que se faça algo de valor proporcional ao valor do que me foi arrebatado.

Ferraz Júnior (*In: FALCÃO 2008*), afirma sobre o comportamento dos entes governamentais face os procedimentos decisórios que julgam a questão da terra urbana de forma a geral as decisões díspares das arrazoadas em legislação.

“Não cabe à Justiça resolver probleminhas sociais, mas garantir o primado da lei.” Juiz Pernambucano ao tratar do problema fundiário urbano (*FERRAZ JÚNIOR In: FALCÃO, 2008*, p. 137).

Ainda sobre os relatos dos que deveriam proteger a legalidade, Ferraz Júnior (*In: FALCÃO 2008*, p. 137-138) discorre que:

‘Minha função lá era de mostrar o mandato e explicar o porquê [...] O juiz cumpriu seu dever [...] seguiu a lei.’ - Escrevente.

‘Mas acho que, se ele soubesse antes da situação, talvez fosse a favor dos pobres. Os advogados trazem retratos, dizendo que as casinhas estão sendo levantadas’. - Escrevente.

‘Ele só pode julgar dentro dos autos’ ao citar sobre a defesa do juiz não ir a localidade e apenas decidir através da letra processual’. Escrevente de um juiz.

‘Toda área é protegida pela lei quando se tem dono. Bom, o regime de propriedade deve ser mantido - cada macaco no seu galho. O proprietário não tem a ver com o problema’ - Escrevente de um juiz.

‘O direito de propriedade está claramente protegido pela Constituição’ - Gerente de empresa reclamante em ação de conflito fundiário urbano.

‘As medidas judiciais são as únicas cabíveis nos conflitos de propriedade porque é o direito que soluciona os litígios. É um único meio legal para resolver os casos [...] ‘O direito de propriedade não pode ser ferido. Modificá-lo seria uma inconstitucionalidade. Direito de propriedade é um direito adquirido’. - Assessor jurídico da Secretaria de Trabalho e Ação Social.

‘Defendo a habitação, mas o direito de propriedade não pode ser agredido por conta disso’ - Engenheiro, coordenador do Programa de Recuperação de Favelas da Secretaria de Habitação.

‘Mas o fato é que terra é terra e por menos rentável que seja é um patrimônio e por isso deve ser defendido’ - Delegado do Dops sobre a defesa de direito de propriedade.

‘A secretaria não pode apoiar invasões porque há leis que preservam a propriedade privada. Mesmo que alguém aqui dentro achasse injusto o não-uso de terras na área urbana’. - Engenheiro diretor do Programa Espacial da Secretaria da Habitação em mais uma defesa indiscriminada ao direito de propriedade urbana.

Assim ressalta-se o contra ponto relacionado ao caso exposto por uma moradora de área ocupada que questiona as atitudes que não respeitam a posse e privilegiam indiscriminadamente o direito de propriedade, ou seja, segundo Ferraz Júnior (*In: FALCÃO, 2008*, p. 138) o direito tem que estar conforme a necessidade social ou não é direito: “Não acredito que o juiz mandou ordem para derrubar [...] Sem prazo? Ele é humano. Ele pode muito bem pensar e tá dentro do direito, dentro da lei - nunca ia fazer isso” (*FERRAZ JÚNIOR In: FALCÃO, 2008*, p. 138).

Vale salientar conforme o exposto que se observa a presença da cultura da jurisdição do litígio em contrario a promover as políticas de mediação dos conflitos. É dever do executivo e do judiciário a justa decisão com base na defesa da legalidade, porém cabe nos casos dos conflitos fundiários urbanos seguir o rito da mediação prevista nas leis e regulações urbanas analisadas anteriormente.

Dessa forma, observando as diversas possibilidades de soluções casuísticas urbanas Antunes (2015) responde alguns casos urbanos de conflitos abordando as relações jurídicas-urbanísticas pautadas nos ditames legais e sua possível solução em linhas gerais confrontando os relatos arbitrários acima:

- a. Proprietário legítimo e cuidador de sua propriedade tem sua terra urbana invadida por motivação de falta de políticas urbanas adequadas. Solução preliminarmente apontada: A manutenção da propriedade.
- b. Proprietário negligente de sua terra urbana recebe invasão de posseiros por falta de políticas urbanas adequadas e tacitamente deixa que o posseiro perdure na propriedade por mais de 5 anos. Solução preliminarmente apontada: Discussão jurídica da negligência e manutenção do posseiro na terra com base os casos de usucapião urbano especial. Cabe nesse presente caso ao judiciário o repúdio a atividades truculentas de reaver a posse por parte do proprietário conforme vislumbra a Resolução nº 1.993/77 da ONU que trata do certame dos despejos legais.
- c. Proprietário perde a propriedade com base na Função Social da Propriedade, pois há uma ação de desapropriação urbana que entrega o título de propriedade ao posseiro, este agora detentor após reconhecimento jurídico da relação de perenidade em virtude do reconhecimento estatal da posse transformada legitimamente em título de propriedade, nesse caso existe a figura da indenização.
- d. Proprietário com terreno em ZEIS efetivamente consolidado na terra urbana recebe uma fragilização jurídica de seu título de propriedade por influências externas, (públicas ou privadas) em virtude da comunidade estar inserida em local de valorização imobiliária. Solução preliminarmente apontada: O repúdio da descaracterização da ZEIS, já que este é um zoneamento impassível de

mudanças arbitrárias e possível questionamento do negócio jurídico com base no princípio da segurança pública (ANTUNES, 2015).

É importante, afirmar que o poder executivo tenha ampla capacidade de intermediar junto ao urbanista os conflitos fundiários urbanos da cidade com finalidade de buscar uma maior efetividade nas decisões e na transformação do conflito urbano em entendimento. Tais bases jurídicas e sociais dos habitantes de áreas urbanas em litígio são encontradas respaldadas na igualdade e no direito de habitação. Assim, o direito de habitação é uma importante expressão moderna de democracia.

CAPÍTULO IV AVANÇOS E RETROCESSOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO RECIFE

Este capítulo tem como objetivo verificar se na cidade do Recife, objeto empírico desta pesquisa, tem sido posto a efetivação da função social da propriedade em detrimento do direito de propriedade, os quais vêm se exprimindo em diversos conflitos fundiários urbanos contra a população de baixa renda. No primeiro momento da pesquisa foram relacionados os principais conflitos a partir de reportagens veiculadas em jornais e televisões locais, casos relatados por moradores e especialistas no assunto.

A partir de então, foram classificados dois conjuntos de áreas pobres que vem sofrendo problemas relativos à regularização fundiária integrada e conflitos explícitos e implícitos, sendo elas: comunidades que ainda não tem proteção especial, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e as comunidades já com o reconhecimento de ZEIS. O objetivo dessa classificação foi saber se as comunidades pobres já reconhecidas como ZEIS estariam livres das pressões relacionadas à questão da terra, e assim, garantidos os objetivos de tal lei - urbanização e regularização fundiária.

Por fim, buscou-se classificar os principais tipos de conflitos recorrentes em Recife e assim, identificar se há avanços ou retrocessos quanto ao direito à cidade e à moradia, mensuradas através da aplicação da função social da propriedade urbana. O recorte temporal dessa pesquisa se dá entre os anos de 2010 e 2015.

4.1 Áreas pobres não consolidadas da cidade do Recife

O desenvolvimento do Recife, assim como na maioria das cidades, aconteceu de forma espontânea dando origem às áreas excluídas da cidade, denominadas de favelas. Essas são compostas de casas construídas de forma improvisada, sem qualquer planejamento urbano, formando áreas de alta densidade populacional. São ocupadas por famílias que vivem em péssimas condições de habitabilidade, sem infraestrutura de saneamento, iluminação, pavimentação, formando, enfim, um núcleo urbano atípico e subumano, e do ponto de vista jurídico vulnerável pois seus habitantes não possuem a titulação da terra.

É importante conceituar a expressão “favela”, conforme Ferreira (1993) afirma sobre o léxico que trata de “conjunto habitação popular toscamente construídos (geralmente em morros) e desprovidos de recursos higiênicos”. É importante citar que a expressão se encontra muitas vezes imbuída de um caráter de preconceito na sociedade o que leva a amenização do termo, o substituindo por comunidades.

No Recife, as comunidades carentes não consolidadas da cidade, constituem-se como áreas pobres e são espaços urbanos esquecidos na malha urbana que necessitam dos instrumentos de regularização integrados para uma inserção no território das cidades. Para essa pesquisa, as comunidades escolhidas são as que sofreram com: mudanças de perímetro urbano, especulação imobiliária, ação de reintegração de posse culminada em despejos arbitrários, falta de urbanização e tutela jurídica da posse. Sendo elas: Comunidade do Pilar, Comunidade Jiquiá e Comunidade Passarinho.

4.1.1 Comunidade do pilar

A comunidade denominada por Pilar está localizada no bairro do Recife (Figura 1), ou seja, é uma área histórica da cidade e é um ambiente invisível para a sociedade civil e políticos. Na área não existe a aplicabilidade dos conceitos de regularização fundiária integrada, pois faz parte de uma parcela urbana inexistente nos mapas urbanos. O terreno é indiscutivelmente de ocupação antiga onde estão assentados moradores de baixa renda (pobres) desde a década de 1970 (NERY; CASTILHO, 2008).

Dessa forma, com relação ao início da ocupação da comunidade do Pilar essa teve origem após a desapropriação por interesse social em razão da expansão do porto do Recife desde a década de 1970. A expansão do porto fez com que moradores da localidade ocupassem o terreno de forma silente e pacífica até os dias atuais (NERY; CASTILHO, 2008).

Nery e Castilho (2008, p. 28) afirmam que:

A ocupação do Pilar teve seu início na década de 1970 quando o Porto do Recife, ainda pertencendo à PORTOBRÁS, desapropriou e demoliu seis quadras situadas entre a fábrica do Pilar e o Moinho Recife. As demolições foram feitas para a execução de obras contidas em um projeto de expansão do Porto, o qual terminou não acontecendo. O espaço deixado pelas quadras demolidas foi sendo ocupado gradativamente por famílias de baixa

renda, que trabalhavam e ainda trabalham em outros pontos da área central histórica do Recife, predominantemente com as atividades portuárias e industriais do bairro e com as dos setores de comércio e serviços informais de outros bairros da área central. Com efeito, 72,4% dos moradores do Pilar trabalham nos bairros de Recife, Santo Antônio e São José, como também em outros bairros da cidade; 54,23% têm idade entre 15 e 59 anos (IBGE, 2000). Os moradores do Pilar constituem hoje, predominantemente, o grosso da população residente no bairro do Recife, vivendo em condições precárias de habitabilidade.

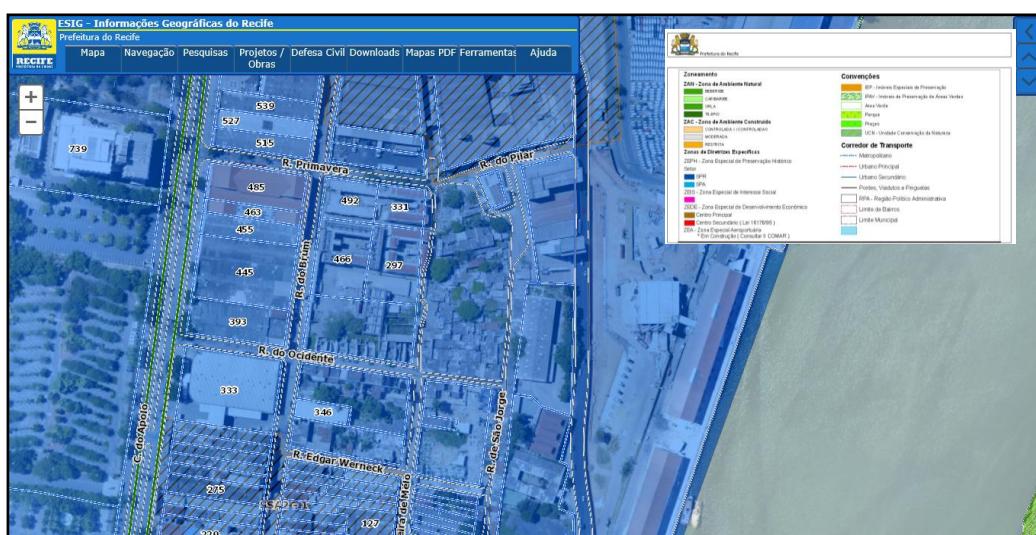
As figuras 1, 2 e 3 mostram a localização da comunidade em satélite e demonstram que a mesma está situada em área importante da cidade do Recife.

Figura 1. Comunidade do Pilar demarcada em linha vermelha do satélite



Fonte: (ESIG, 2015).

Figura 2. Comunidade do Pilar localizada em área de Zona Especial de Preservação Histórica (cor azul), ou seja, deveria haver um zoneamento próprio caracterizador da ZEIS na localidade da Comunidade do Pilar



Fonte: (ESIG, 2015).

Figura 3. Bairro do Recife, com destaque para a área do Pilar e pontos de referência do bairro



Fonte: (NERY; CASTILHO, 2008).

Cabe destaque importante que a comunidade passa pelo desconhecimento da população, porém houve uma proposta de requalificação urbana em 2000, que apenas teve alguma discussão em 2010 através das obras de um habitacional na área que foram iniciadas e interrompidas por várias vezes, sendo a finalização das obras um pleito constante dos moradores.

Existem promessas de mudanças urbanas e sociais para os moradores da localidade em virtude do novo fluxo de lazer destinado para o marco zero da cidade e na constante intervenção urbanística nos prédios históricos da cidade antiga. Os conflitos nesse caso se apresentam pela falta de respeito aos moradores da localidade que vivem sem segurança jurídica da posse e invisíveis perante o meio urbano. Como confirma as Figuras 4 e 5.

Os relatos da moradora Lucivânia Gomes de Vasconcelos (*apud* ALVES, 2015, p. 1), residente no Pilar, há 21 anos, afirma a realidade da comunidade:

Vou terminar o resto da minha vida assim, com o pé no esgoto e escorpião caindo em cima da cama. A gente vive ao lado do prédio da prefeitura, mas parece que aqui só tem um bocado de cachorro e de porco. No desenho, tudo ficou lindo, mas não fizeram praticamente nada.

Figura 4. Comunidade do Pilar



Fonte: (ALVES, 2015).

A moradora da área, Graciete da Silva, relata para o JCOnline (2015, p. 1) que: “Está tudo errado aqui. Prometeram muita coisa, mas a gente continua com esgoto na porta de casa, lixo e gabiru em todo canto, estou esperando pelo apartamento que nunca chega, morando num barraco cheio de rachadura”.

Outro relato sensível sobre as reivindicações dos moradores da localidade é a declaração de Emanuel sobre a invisibilidade na qual a região está sujeita: “O prefeito não liga para a gente e olhe que o Pilar está na frente do prédio da prefeitura e junto do Tribunal (Regional Federal)”.

Figura 5. Situação da Comunidade do Pilar onde aponta as condições de abandono do poder público na comunidade pobre do Recife, ou seja, falta de regulação fundiária urbana integrada para área carente



Fonte: (ALVES, 2015).

No presente caso, do Pilar, não existe vontade política de aplicar os princípios de Regularização Urbana Integrada, pois a comunidade encontra-se esquecida em meio à área central do Recife. O Jornal do Commercio de Pernambuco em 2013 veiculou o desperdício de dinheiro público com as obras paradas, pois está sendo deteriorada e saqueada (JCONLINE, 2013).

É importante observar que atualmente as áreas centrais da cidade do Recife são valoradas como esquecidas pelos habitantes, porém existe um novo pensamento imobiliário que pretende transformar o centro em uma área atrativa a empreendimentos. As palavras de Bidou-Zachariassen (*apud* NERY; CASTILHO, 2008, p. 29) demonstra que em muitos casos a desvalorização prévia das áreas urbanas são um meio de estratégia para aprovação de projetos.

É verdade que a ideia de requalificação de áreas urbanas numa perspectiva de criação de “espaços de oportunidades” não é algo novo nas discussões em torno do planejamento urbano. A citação abaixo lembra que: Desde alguns anos, as áreas centrais começam a ser vistas pelo governo federal e pelos governos municipais como locais de oportunidades para geração de atividades e receitas, assim como produção habitacional. O discurso atual da reabilitação mistura motivações e propostas diversas, que incluem a requalificação (incluindo a recuperação do patrimônio, a atração de novos tipos de atividades e moradores, melhoria ambiental, algumas vezes a ‘limpeza social’), o repovoamento (inclusive como contraponto à expansão urbana) e, mais recentemente, os projetos integrados que aproveitam grandes terrenos públicos junto às orlas marítimas ou fluviais.

Existe uma demanda de 588 unidades familiares a serem construídas na área do Pilar segundo o presidente da Empresa de Urbanização do Recife, mas os relatos apontados em estudo são que apenas 80 unidades foram entregues, o que demonstra a pouca fiscalização das obras com finalidade social. A área tem como plano de urbanização a drenagem e uma nova rede de esgoto, sendo outra promessa do prefeito a promoção de cursos profissionalizantes para os jovens, bem como espaços de lazer para todas as idades para a comunidade do Pilar.

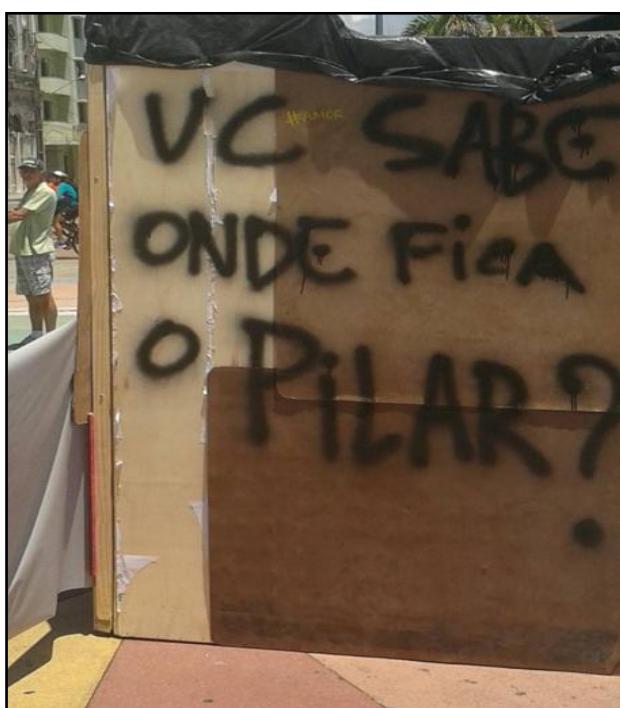
Victor Vieira, presidente da Empresa de Urbanização do Recife, analisa os ajustes necessários para a mudança do projeto da nova construtora na intenção de sanar a paralisação da urbanização planejada para a comunidade do Pilar. O projeto estava suspenso desde julho de 2014, sendo necessário segundo Vieira de uma nova licitação para contratação de empresa e, segundo Alves (2015, p. 1):

Inicialmente a obra foi orçada em R\$ 39,4 milhões, a intervenção teve o valor reajustado para R\$ 46 milhões. São recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, PAC e prefeitura.

Destaca-se na comunidade do Pilar um processo de descaso e com isso a total necessidade dos instrumentos de regularização fundiários urbanos integrados para que a comunidade seja tutelada como ZEIS e os cidadãos sejam contemplados com a segurança social e jurídica de usufruir integralmente do espaço urbano sem medo de despejos em função de ação de reintegração de posse ou remoções em função de desapropriação com fins sociais. Assim, no dia 15 de novembro de 2015 houve uma reivindicação por maior visibilidade para a Comunidade do Pilar e cobrando as mudanças urbanas, uma pretensa Regularização Fundiária Urbana Integrada e a entrega do saldo restante das habitações prometidas pelo prefeito para a comunidade do Pilar (DIREITOS URBANOS, 2015).

Os habitantes da comunidade do Pilar exigindo uma resposta para a regularização fundiária urbana integrada organizou um movimento intitulado de “Seja Mudança” (Figura 7) instalando na área de grande visibilidade urbana da cidade um barraco de papelão onde indagava as pessoas que transitavam na área o seguinte pleito: “E se em vez da sua casa, você recebesse isso?” (Figura 8). O movimento pacífico teve respaldo na denúncia ofertada pelos moradores ao Ministério Público de Pernambuco sobre as irregularidades na regularização fundiária do Pilar (ALVES, 2015).

Figura 6. Movimento pacífico “Seja Mudança” no Marco Zero da cidade do Recife promovido pelos moradores da comunidade do Pilar indagando sobre a inércia na regularização fundiária urbana integrada



Fonte: (NE 10, 2015).

Figura 7. Movimento pacífico “Seja Mudança” no Marco Zero da cidade do Recife promovido pelos moradores da comunidade do Pilar indagando sobre a inércia na regularização fundiária urbana integrada



Fonte: (NE 10, 2015).

A área do Pilar teve uma ocupação silente e hoje sofre com o esquecimento urbano. O bairro do Recife é um espaço hoje composto por diversas frentes imobiliárias, ou seja, a área deve ser urbanizada de forma igualitária, pois é princípio urbano que a cidade informal (comunidade do Pilar) e cidade formal (empreendimentos de lazer da localidade) coexistam de forma equitativa no meio urbano da cidade. O conflito urbano fundiário é implícito, pois a área é negligenciada pelos entes governamentais e desconhecida pela população o que produz um espaço esquecido e com inércia⁴ de regularização fundiária no cenário urbano

4.1.2 Comunidade Jiquiá

Outro caso emblemático referente à questão dos conflitos urbanos na cidade do Recife é o apresentado na ocupação da comunidade conhecida como Jiquiá, também denominada de Olga Benário. Em abril de 2015, ocorreu uma ordem de despejo com aplicação ilegal pautada em uma decisão sem prévia comunicação da reintegração de posse aos habitantes da localidade. A área perfazia aproximadamente 40 hectares próximos do terreno da Justiça Federal, conforme mostram as Figuras 8 e 9 (JCONLINE, 2015).

⁴ Sem atividade, ou seja, o contexto aplicado é uma falta de atividade reguladora (FERREIRA, 1993).

Figura 8. Área reintegrada aproximada da comunidade Jiquiá demarcada em linha vermelha



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015a).

A ocupação era composta de famílias oriundas de outras comunidades (Vietnã, Cacique Chicão e San Martin) que foram removidas posteriormente e se instalaram no terreno próximo do terreno da Justiça Federal de Pernambuco. O terreno se encontra desocupado, o que demonstra a falta de aplicação dos instrumentos de punição para o proprietário que não faz uso da terra urbana, ou seja, apenas o direito à propriedade foi visto como um bem a ser tutelado em uma cidade onde cada vez menos se encontram vazios urbanos e um déficit habitacional histórico. No caso da ocupação existia uma necessidade de se observar as políticas públicas de habitação de forma a respeitar os direitos humanos e os despejos conforme prega as legislações internacionais, onde o Brasil é signatário.

Houveram resistências por parte dos moradores, pois não foram notificados da reintegração de posse e resistiram a truculência dos policiais no processo oficial de retomada da terra urbana julgado procedente e culminado em mais um despejo com o uso da força.

Dessa forma se verifica que as leis são cumpridas de forma dura e sem um processo de mediação entre as partes conflitantes (Figura 9 e 10). A área na atualidade se encontra desocupada conforme demonstra Figura 11.

O JCONLINE (2015) noticiando sobre a ocupação, declarou que:

A Polícia Militar de Pernambuco foi requisitada, no início da manhã desta quinta-feira (21), a dar apoio ao cumprimento do Mandado de Reintegração de Posse, que foi expedido pelo juiz de direito Paulo Torres Pereira da Silva, da 21ª Vara Cível da Capital, em favor de Jiquiá Desenvolvimento

Imobiliário SPE LTDA, do Loteamento Ecocity Jiquiá. A desocupação começou às 6h e assim que tomaram conhecimento, os ocupantes saíram de forma pacífica do local. Apenas cerca de 50 ocupantes estavam no loteamento no momento que o oficial de justiça leu o mandado determinando a saída deles.

Figura 9. Reintegração de Posse da comunidade Jiquiá



Fonte: (JCONLINE, 2015).

Figura 10. Reintegração de Posse da comunidade Jiquiá (presença da PM)



Fonte: (JCONLINE, 2015).

Figura 11. Área reintegrada da comunidade Jiquiá murada e sem uso após 08 meses do fim da ocupação



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Nos casos explicitados existe a similaridade entre a falta de decisões pacíficas pautadas na transformação equitativa da cidade, ou seja, a cidade do Recife não é capaz de observar sua população e acolher o direito à moradia pautada na função social da Propriedade. A comunidade Jiquiá é um exemplo de conflito urbano fundiário onde existiu confronto direto entre a decisão positiva da reintegração de posse com a pressão dos habitantes em permanecerem no local. O conflito foi direto e explícito, pois foi noticiado e deflagrado a irregularidade no procedimento de despejo. É importante verificar a falta de aplicação dos despejos na modalidade legal apregoada pelo ordenamento brasileiro.

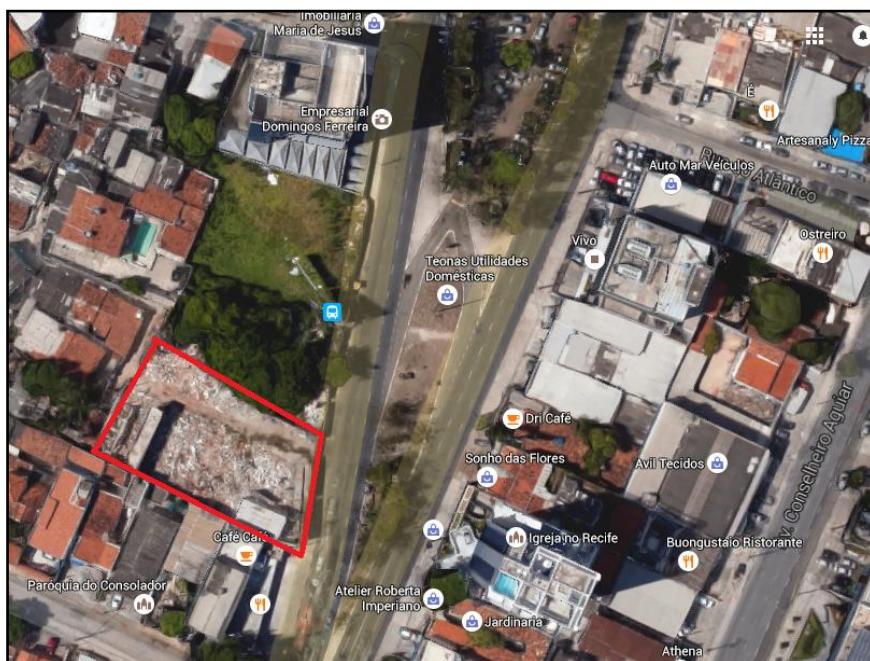
4.1.3 Comunidade Vila Oliveira

Na madrugada do dia 6 para o dia 7 de novembro de 2012 cerca de vinte famílias da comunidade Vila Oliveira foram despejadas de suas casas. As habitações foram destruídas e negligenciados 30 anos de ocupação pacífica no local o que resultou no despejo forçado e ilegal. A área havia sido desapropriada e concedida para os ocupantes pelo ex-governador Miguel Arraes em 1988. O processo de contestação da área foi emblemático e se deu por volta de 1993 (início do pleito jurídico da ação de reintegração de posse) e 2009 (julgamento em primeira instância da ação de

reintegração de posse pelo juiz Francisco Julião). O processo deu ganho de causa para os moradores em primeira instância sendo ressaltado o lapso temporal para o julgamento da decisão.

Mapa do satélite onde fica localizado o terreno da ocupação Vila Oliveira (Figura 12).

Figura 12. Área reintegrada da comunidade Vila Oliveira



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015b).

Os autores do processo foram o casal Paulo Roberto Fonseca dos Santos e Dulcinea Maria Fonseca dos Santos que alegaram ser o real proprietário. A posse ficou em primeira instância com os moradores da comunidade onde se atestou que a base da posse ofertada pelo poder público tinha como titulação a desapropriação do terreno em 1988. Outro fato relevante foi a atestação em juízo da boa fé dos moradores.

Os moradores da comunidade Vila Oliveira apesar do instrumento da desapropriação conferida pelo poder público tinham, também, a atestação fática de possuírem requisitos para o pleito do usucapião especial urbano em prol dos moradores locais, porém esse fato não foi levado em consideração para a permanência dos moradores da área (CISNEIROS, 2013).

Em 2011, houve em segunda instância uma decisão contrária a arrazoada anteriormente, pois o desembargador Adalberto de Oliveira Melo julgou ser de

caráter afirmativo o recurso do casal prevalecendo no conflito da Vila Oliveira o direito de propriedade em contrapartida a concessão habitacional exposta em tese. O Tribunal de Justiça de Pernambuco, em 2011, reverteu a decisão de primeiro pleito, com afirmações errôneas sobre os requisitos para uma possível atestação de usucapião especial urbano e negligenciou o fato da área haver sido um produto de desapropriação desde 1988. Faz mister destacar que a comunidade Vila Oliveira se encontrava próxima às áreas empresariais da avenida Domingos Ferreira o que demonstra um importante dado sobre a valorização urbana no local (G1, 2012).

Segundo entrevista, gravada pelo Coletivo de Apoio Comunitário dos habitantes (2012), afirmam que chegaram a oferecer 15 mil reais para que a mãe de uma moradora assinasse um documento de venda de sua casa, o que demonstra a irregularidade no ato de retomada da posse da comunidade Vila Oliveira. A moradora ainda contesta o fato de ter sido despejada e colocada em um abrigo juntamente com os outros habitantes da comunidade, porém segundo Ramalho (2015) ao tratar dos despejos forçados faz menção aos tratados internacionais que recomendam o local para abrigar as vítimas de despejo, sejam de situação igual ou superior às habitações reintegradas. As figuras 13 e 14 demonstram o uso da força na retomada da posse (LIMA, et al, 2012).

Figura 13. Despejo forçado na comunidade Vila Oliveira



Fonte: (LIMA, et al, 2012).

O acórdão segundo Cisneiros (2013, p. 1) afirma:

o acórdão, relatado pelo desembargador Adalberto de Oliveira Melo, considerou que a área do terreno, de 1008m², excedia o limite de 250m² previsto para o usucapião urbano, fechando os olhos ao fato de que a posse desse terreno estava dividida por cerca de vinte famílias. O acórdão também fez questão de ressaltar o inciso XXII do artigo 5º da Constituição, o que garante o direito de propriedade, sem levar em conta que o inciso seguinte afirma: "a propriedade cumprirá sua função social".

O estado de Pernambuco tentou anular o processo com afirmativa de que não havia sido escutado nos autos em relevância ao tema, porém não foi aceito como parte legítima para propor tal anulação. Nesse presente caso observa-se uma verificação do pensamento conservador que existe a cerca da propriedade em muitas decisões do judiciário. Em entrevista com Wilson Lapa, representante atuante dos direitos comunitários, este afirmou que os habitantes não receberam na época da entrega do título de posse nenhuma assessoria jurídica que informasse da necessidade de se registrar o documento em cartório para ser válido juridicamente, fator este que prova a falta de instrumentos claros e precisos para se atestar a posse de forma forte e com garantias plenas para o cidadão (LAPA, 2015).

Figura 14. Imagens do despejo da comunidade Vila Oliveira



Fonte: (NE 10, 2015).

Figura 15. Oficial Alberto Maia mostra a decisão do TJPE



Fonte: (G1, 2012).

Uma vez que houve a decisão judicial equivocada, a ação de despejo foi sensivelmente discutida, já que foi imbuída de diversas irregularidades, conforme argumenta Cisneiros (2013, p. 1).

De maneira truculenta, com presença do batalhão de choque, sem ao menos garantia de moradia, abrigo ou ajuda financeira para as pessoas, sem controle público, a ponto de um dos advogados da parte ganhadora do processo ter sido permitido dar uma marretada na casa de uma senhora antes do início da desocupação. Diante dessa violência, não durou muito a resistência dos moradores. A assistência do Governo do Estado chegou tarde, após o despejo e a destruição das casas, após noite e dia de completo e concreto abandono, com a promessa de relocação para conjuntos habitacionais próximos e cadastramento para auxílio aluguel de ínfimos R\$150,00. É uma cena que, a despeito dos seus efeitos drásticos para a vida daquelas famílias e para o resto da cidade, somente se repete, se torna comum, e muitas vezes só vira notícia quando atrapalha o trânsito. Com mais ou menos pesar, todo mundo acaba pensando: “é assim que acontece”.

As ações de reintegração de posse são apresentadas na cidade do Recife em forma de despejos forçados e sem critérios procedimentais. Nesse caso, esses se mostraram ilegais e desrespeitosos, ou seja, existiu nesse certame uma valoração a propriedade em contrapartida do caso concreto e da legislação que asseguravam a posse dos moradores no local através do decorrer do tempo de ocupação e pelo ato de desapropriação de 1988. A interpretação equivocada por parte do judiciário nega a constituição e os princípios fundamentais que regem o ordenamento. No presente caso não se pensou nos direitos humanos e na dignidade da pessoa, mesmo o Brasil sendo signatário de várias convenções para assegurar o cumprimento do direito à moradia.

De acordo com Cisneiros (2013, p. 1), a respeito do motivo de valoração urbana nas áreas do Recife relacionamos o valor da terra posta em juízo:

Essas pessoas têm direito não só às casas que construíram, como à terra que, na verdade, criaram: como boa parte da maré do Recife, o aterro foi feito a braço sobre o alagado pelos moradores hoje expulsos, numa época em que não havia a perspectiva de valorização que se verifica hoje no Pina (e que coincide com o novo acirramento da disputa pelo terreno). Nesse período, seu valor era reconhecido exclusivamente pelos próprios moradores, através do uso e do vínculo. Por um certo tempo, os moradores da Vila Oliveira foram tolerados no Pina enquanto estavam ocupando um resto de cidade. Mas, com o aporte de investimentos públicos e privados na área, tais como o Shopping Rio-Mar, a Via-Mangue e o Projeto Novo Recife, associados à saturação da exploração imobiliária de Boa Viagem, o Pina se tornou um novo foco de atenção e comunidades pobres que levantaram o lugar e construíram suas histórias misturadas à dele repentinamente deixaram, aos olhos desse “progresso”, de caber ali.

Ainda tratando da decisão do processo foram as palavras de Lemos (*apud* G1, 2012, p. 1), Presidente em exercício do TJPE à época, falando sobre o emblemático caso:

Eles fizeram um pedido de suspensão e eu analisei o processo. Trata-se de um acordo que já foi julgado há anos, eles entraram com medidas cautelares e rescisórias, sem sucesso, e o acordo já está para ser cumprido há meses. A comunidade já vinha sendo informada, então eu não poderia suspender a decisão, essa ação havia sido julgada há muitos anos.

Assim, é importante afirmar que o terreno da comunidade Vila Oliveira está inserido em plena Avenida Domingos Ferreira, circundada por hotéis e empresariais, ou seja, uma área de constantes investimentos imobiliários o que demonstra a ação de reintegração de posse por parte dos proprietários, a posterior edificação de muros em um terreno vazio em meio urbano. Figuras 16 e 17.

Figura 16. Fotografia do muro cerrado que agora circunda o terreno da ex-comunidade Vila Oliveira, com muros e sem destinação social



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 17. Fotografia do terreno da Comunidade Vila Oliveira fechado e sem destinação social após Ação de Reintegração de Posse culminada em despejo ilegal



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

A visão do TJPE que decidiu reverter a decisão arrazoada em primeira instância foi de cunho contraditório, pois desconstruiu uma decisão jurídica que valorava a função social da propriedade com a legitimidade da posse através da aceitação do instrumento de regularização fundiária urbana da desapropriação por interesse social. A dignidade da posse foi violada, pois houve uma descaracterização da realidade dos habitantes urbanos como legítimos ocupantes da terra. O conflito urbano da área da Vila Oliveira gerou a ação de reintegração de posse equivocada que apenas valorou como tutela o direito dos proprietários e teve como ponto extremo o despejo com procedimentos ilegais. A impotência dos moradores frente a um sistema jurídico e político tradicional foi confirmada no fato de que o conflito ocorreu de forma explícita (visível) e a tutela da terra urbana negada por completo aos moradores da Vila Oliveira que foram despejados da terra, ou seja, houve uma tutela dos interesses privados frente ao direito à moradia.

4.1.4 Comunidade Passarinho

A Comunidade Passarinho ocupa uma área de 33,8 hectares, localizada na Zona Norte do Recife, onde habitam aproximadamente cinco mil famílias. O caso é emblemático, pois houve uma disputa judicial desde o ano de 2007 onde uma fábrica de premoldados pleiteava uma ação de reintegração de posse. A ação a título de liminar havia sido acatada, porém após visita do magistrado e de membro

do ministério público houve a atestação que a petição inicial não retratava a área como ela hoje se apresenta, ou seja, a área é uma comunidade atuante e consolidada com base em um decreto de desapropriação ofertado pelo ex-prefeito Miguel Arraes. A comunidade seguiu os anos sem urbanização integrada e sem garantias plenas de fixação dos habitantes na região (CASA CIVIL DE PERNAMBUCO, 2015).

O judiciário, segundo a líder comunitária Edclea Santos, se mostrou propenso a reintegração de posse, pois a alegação da parte autora era que o terreno havia sido ocupado e não existia como verificar quem seriam os moradores por meio de citação expressa, dessa forma existia o perigo da demora para a atuação do judiciário. O magistrado e o membro do ministério público ao constatar a realidade de se tratar de uma área de comunidade julgou improcedente a ação de reintegração de posse por parte da empresa de premoldados além de ficar comprovada a desapropriação com fins sociais na época de Miguel Arraes (SANTOS, 2015). É importante relacionar a Figura 18 com a comprovação da Comunidade Passarinho se tratar de uma ocupação de caráter consolidada.

Figura 18. Imagens da Comunidade Passarinho e a presença de elementos caracterizadores de bairro, ou seja, fotografia de uma escola municipal no terreno



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

A comunidade é atuante e briga por melhorias habitacionais. Os conflitos na Comunidade Passarinho fez com que no dia 10 de outubro de 2015, seus moradores propusessem uma carta aberta com reivindicações para uma urbanização integrada

e garantia dos direitos civis e sociais dos habitantes, ou seja, foi criado o movimento Ocupe Passarinho. O movimento tem como base a conscientização dos moradores através de ateliês e palestras sobre o valor da terra urbana (SANTOS, 2015).

Assim, após o desenrolar dos resultados do movimento Ocupe Passarinho, no dia 9 de novembro de 2015 houve a sustação da ação de reintegração de posse e o afastamento de um possível futuro despejo, já que ficou evidenciada a notória caracterização da área como bairro da cidade do Recife (Figura 16). O governador em exercício João Lyra Neto assinou um decreto para a implantação de projetos de urbanização e regulação fundiária na localidade de Passarinho. O decreto ainda prevê a demarcação do bairro de Passarinho como uma ZEIS. Conforme pode se observar nas Figura 18, 19 e 20 o terreno conta com uma infinidade de serviços públicos como energia elétrica, posto de saúde, escolas e transporte, além das famílias serem ocupantes da área há mais de 40 anos (CASA CIVIL DE PERNAMBUCO, 2015).

Figura 19. Imagens da Comunidade Passarinho e sua carência de Regularização Fundiária Integrada



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 20. Traçado urbano parcialmente definido em parte da Comunidade Passarinho



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

A Casa Civil de Pernambuco (2015) emitiu nota através do secretário executivo de Planejamento de Gestão sobre os fatos abordados, pois para o secretário existe a nova etapa no processo de Passarinho, este envolvendo o cadastramento definitivo das famílias, a demarcação topográfica do terreno e a delimitação dos lotes e glebas urbanas. Ainda é importante mencionar que o trabalho será desenvolvido de forma interdisciplinar com as secretarias da Casa Civil e de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, Defensoria Pública, Ministério Público de Pernambuco, Companhia Estadual de Habitação e Obras (Ceabe), Pernambuco Participação e Investimentos (Perpart), além da Prefeitura do Recife.

A atuação dos moradores foi importante, pois de maneira participativa conseguiram demonstrar a irregularidade apontada em petição inicial de reintegração de posse. Houve a valoração no presente caso da criação e tutela da área de Passarinho como uma ZEIS, porém existem trabalhos relativos a urbanização integrada que devem ser criados como se pode observar na Figura 21 que demonstra a situação que parte da população ainda reside. A garantia de posse no presente caso foi excepcionalmente valorada, pois existe na comunidade um importante sentimento de preservação da perpetuidade do bairro.

Figura 21. Flagrante da condição de habitabilidade de parte da Comunidade Passarinho



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

É importante relacionar que os pleitos da comunidade versam sobre a Regularização Fundiária Urbana Integrada, onde toda a comunidade deverá possuir condições de habitabilidade e segurança da posse (SANTOS, 2015).

A moradora, líder comunitária e coordenadora atuante do grupo Espaço Mulher Edclea Santos, aponta como importante a vitória na visibilidade do conflito urbano da Comunidade Passarinho como forma de incentivar outras localidades atingidas pela falta de regularização fundiária integrada a conseguirem as mudanças urbanas de suas comunidades, pois foi através de luta social e política que se pode provar a caracterização da área como uma ZEIS e sua atual tutela social e jurídica.

Dessa forma cabem as palavras da atuante do grupo de mulheres da Comunidade Passarinho no tocante ao início de um novo período onde nessa comunidade prevalece o direito social em detrimento ao direito privado.

Conforme palavras de Santos (2015): “Nosso movimento quer mostrar que a comunidade do Passarinho está viva e tem movimentos sociais. A comunidade é o que é hoje por conta da população, que luta para melhorar o local a cada dia”.

4.2 Áreas pobres consolidadas da cidade do Recife

Segundo os dados do IBGE, em pesquisa realizada em 2010, a cidade do Recife possui uma população total de 1.537.704 habitantes, distribuídos em um território de 218,50Km². Conforme levantamento divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, desse total de habitantes, 564 mil pessoas estão vivendo em comunidades carentes, ocupando a segunda posição do país em número de pessoas que habitam esse tipo de moradia (IBGE, 2010). Sendo no Recife uma das legislações municipais urbanas de destaque na promoção de áreas denominadas de Zonas Especiais de Interesse Social datada de 1983.

Segundo o censo demográfico de 2000, 42% de sua população vivia em regiões denominadas de ZEIS, ou seja, isso representava 150 mil domicílios em áreas protegidas pela municipalidade do Recife. A Prefeitura do Recife informa que no período de 2012 existia um *déficit* 244.396 habitações sendo praticamente 8,6 por cento do total nacional (Figura 22).

Figura 22. Déficit habitacional total, relativo, por componentes, segundo regiões geográficas, regiões metropolitanas (RM) - Brasil - 2012

Especificação	Déficit habitacional					
	Total absoluto	Total relativo	Componentes			
			Habitação precária	Cobit. familiar	Ónus excessivo aluguel	Adens. excessivo
Norte	575.569	12,5	120.766	266.646	140.002	48.155
Rondônia	38.898	7,4	4.923	10.583	21.176	2.216
Acre	28.882	14,1	4.471	14.910	6.896	2.605
Amazonas	160.071	16,9	17.032	84.124	39.504	19.411
Roraima	16.611	12,4	2.076	7.961	5.017	1.557
Pará	262.300	12,2	76.959	120.846	47.246	17.249
<i>RM Belém</i>	65.712	10,6	1.537	39.579	19.023	5.573
Amapá	17.172	9,0	2.701	8.586	3.680	2.205
Tocantins	51.635	11,6	12.604	19.636	16.483	2.912
Nordeste	1.791.437	10,7	536.662	627.700	547.093	79.982
Maranhão	404.641	21,9	272.502	86.591	35.091	10.457
Piauí	100.105	10,8	30.368	57.925	10.126	1.686
Ceará	248.296	9,6	54.503	90.605	84.936	18.252
<i>RM Fortaleza</i>	124.701	11,0	6.704	48.268	59.671	10.038
Rio Grande do Norte	123.354	12,3	7.400	62.909	47.493	5.552
Paraíba	114.534	9,6	16.626	49.262	43.105	5.541
Pernambuco	244.396	8,6	36.583	66.498	123.436	17.879
<i>RM Recife</i>	108.835	8,9	7.324	32.967	62.789	5.755
Alagoas	91.609	9,7	24.709	35.562	25.312	6.026
Sergipe	77.756	11,7	6.880	37.847	30.277	2.752
Bahia	386.746	8,2	87.091	140.501	147.317	11.837
<i>RM Salvador</i>	112.952	8,7	3.432	40.875	63.653	4.992

Fonte: (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

A legislação atual aponta a existência de 67 áreas denominadas de ZEIS, onde as habitações são de baixa renda, com caráter espontâneo, consolidados ao longo do

tempo (5 anos) e atestadas como tal pelo poder público, onde exista possibilidade de urbanização e regulação fundiária (PREFEITURA DO RECIFE, 2015).

Estudar as áreas urbanas de ZEIS e áreas passíveis de urbanização e regularização fundiária são uma das maneiras existentes de conseguir entender a realidade urbana discrepante das áreas carentes do Recife. Dessa forma, a secretaria de Habitação do Recife através do programa de Requalificação implementado pela Prefeitura da Cidade estabelece:

A melhoria da qualidade de vida da população residente nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), mediante a legalização da posse da terra, a definição dos parâmetros urbanísticos e edificantes especiais e a implementação de projetos de urbanização visando a sua integração à estrutura urbana da cidade, preservando a sua tipologia e garantindo a permanência da população nessas áreas. São parceiros nessa ação: BID, União (OGU - Orçamento Geral da União) PREZEIS, e Prefeitura do Recife (PREFEITURA DO RECIFE, 2015).

A afirmação da Audiência Pública em prol da Cidadania demonstra que são em muitos casos áreas com terrenos baratos e de visibilidade agora percebida aos olhos do poder econômico:

O excesso de flexibilização das áreas das ZEIS também foi criticado pela vereadora do Recife Marília Arraes. “Isso que foi relatado por Edvaldo nada mais é do que o Poder Público servindo ao capital. Além da Ferreira Costa, temos o caso do empresarial JCPM, em Brasília Teimosa.” Ela acredita que, se nada for feito, em 30 anos, não haverá mais ZEIS no Recife (ALEPE, 2015).

É importante mostrar que existe atualmente uma nova forma de valoração das ZEIS.

4.2.1 ZEIS Brasília Teimosa

Brasília Teimosa está localizada em uma área de 65,4 hectares, com cerca de 35 mil pessoas morando na região onde antes as palafitas compunham o espaço. Foi devidamente urbanizada e virou símbolo de resistência de ocupação popular. Hoje faz parte de um cenário atípico na realidade das ZEIS do Recife, pois é um território contíguo aos grandes edifícios das praias do Pina e Boa Viagem, possuindo casas humildes que contrastam com os edifícios à beira-mar, conforme Figura 23 abaixo. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é visada pelas grandes incorporadoras como se pode observar na Figura 23 abaixo.

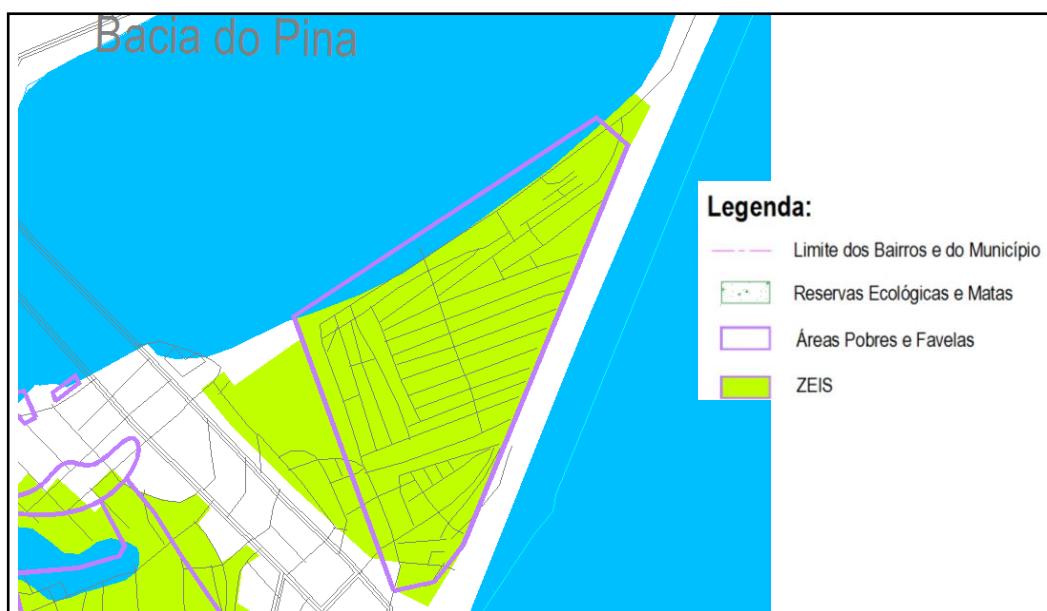
Figura 23. Vista aérea de Brasília Teimosa onde existe o contraste entre o mercado imobiliário de se aproximar da área de ZEIS, pois o zoneamento de proteção é um fator impeditivo de construção imobiliária de luxo no local em virtude dos padrões restritivos de edificação



Fonte: (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2014).

Foi consolidada como bairro urbanizado com recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH) através de um projeto de urbanização denominado Teimosinho. A relevância na escolha desta ZEIS é sua localização em uma área de grande visibilidade imobiliária nos últimos anos em virtude da construção do empresarial JCPM e a pretensão de construir um hotel de luxo da incorporadora Rio Ave.

Figura 24. Planta com demarcação das áreas de ZEIS



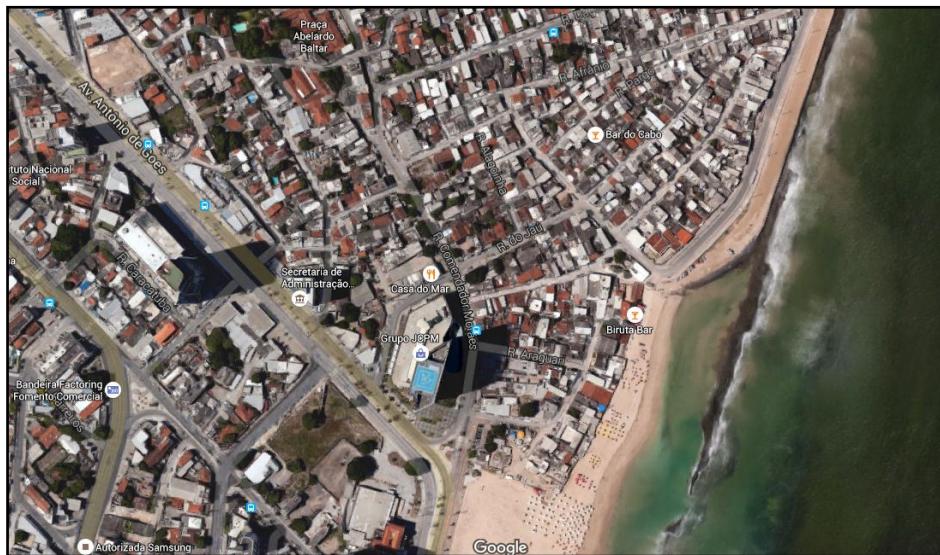
Fonte: (SECRETARIA DE SANEAMENTO, 2012).

O projeto de transformação da comunidade teve início em 1982 com a relocação de famílias de outra localidade (Vila da Prata). Brasília Teimosa resistiu às pressões externas e urbanizou-se enfrentando muitos problemas, porém hoje é de certa forma uma referência na questão do tratamento das áreas carentes na década de 80 até 2004, muito em virtude do Recife possuir uma tradição legislativa avançada no tratamento das áreas de ZEIS. A questão da urbanização de Brasília Teimosa, hoje, vem com o retrato de uma área marcada por grande especulação imobiliária, pois com o crescimento da área nobre do bairro do Pina são os diversos empreendimentos que pretendem se instalar em área de zoneamento restritivo.

A área tornou-se uma ZEIS em virtude da carência da população que lá residia, porém após a regulação fundiária da região fez com que a área se transformasse em um espaço valioso no território urbano do Recife. Atualmente, segundo moradores da região, os lotes tornaram-se de alto valor e moeda de barganha entre empreendedoras e moradores. As mudanças urbanas no bairro promoveram uma expulsão branca⁵ dos habitantes que se consolidaram na região, já que muitos foram removidos para outras localidades e outros venderam seus terrenos com a intenção de falso lucro. Outro ponto sensível sobre a comunidade é a construção do empreendimento JCPM que possui pouca identidade com a área de limítrofe da ZEIS. A descaracterização da ZEIS Brasília Teimosa assegura um pensamento de pouco valor ao cidadão.

⁵ As condições salariais da classe trabalhadora, a expulsão direta dos núcleos por ação de programas de remoção de favelas e renovação urbana, a expulsão indireta em decorrência da legislação e taxação urbanas e, ainda, a especulação imobiliária (VALLADARES, 1983 apud ROSA, 2009).

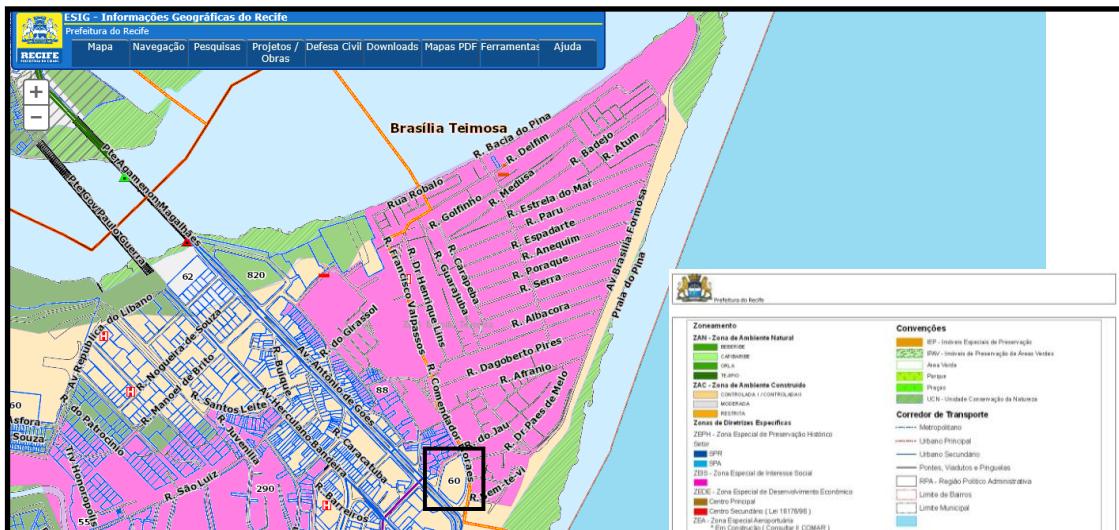
Figura 25. Vista de Satélite da ZEIS Brasília Teimosa



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015c).

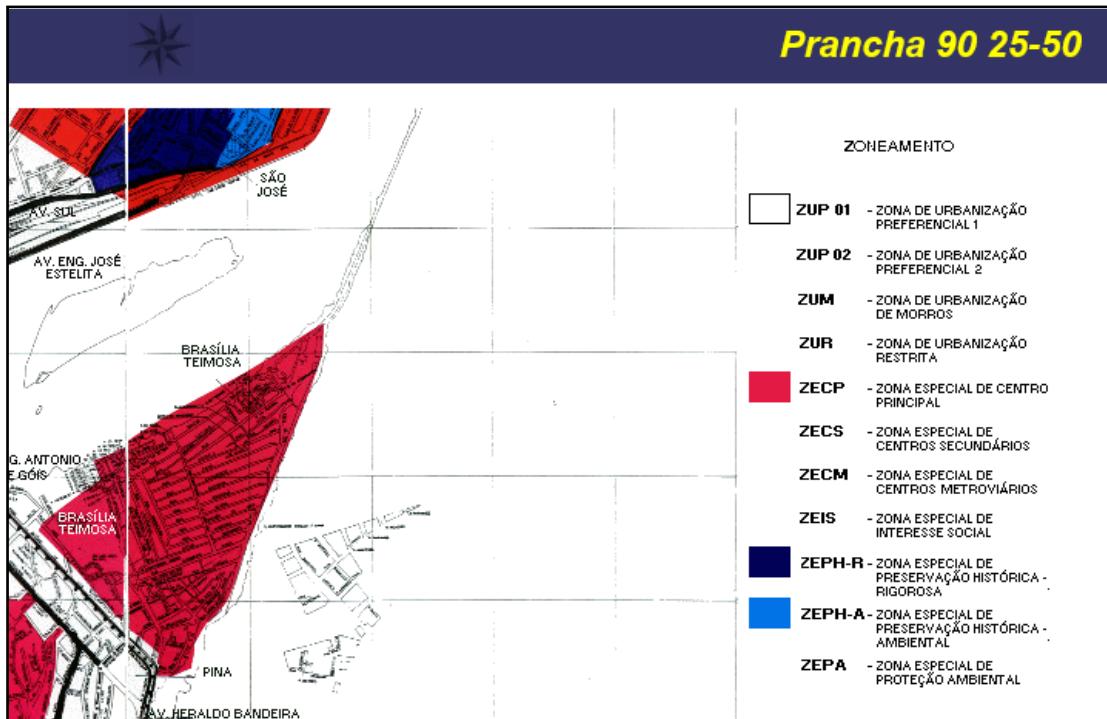
No presente caso, a descaracterização do perímetro de ZEIS com a implantação dos grandes empreendimentos (JCPM e pretenso Hotel Renaissance Hotel & Resort – Rio Ave) causa a perca da identidade de interesse social indicado nas Figuras 26, 27 e 28, onde existe a comprovação de tratar-se de uma área de proteção. Assim, se afirma que a terra é um elemento identificador de uma comunidade, sendo um descompasso urbano a falta de respeito ao zonamentamento. A área de Brasília Teimosa galgou com a regulação urbana fundiária em terreno de ZEIS, porém não resolveu o problema da população inteiramente.

Figura 26. Zoneamento de Brasília Teimosa segundo o ESIG com recorte de perímetro urbano evidenciado em retângulo preto para construção do empresarial JCPM



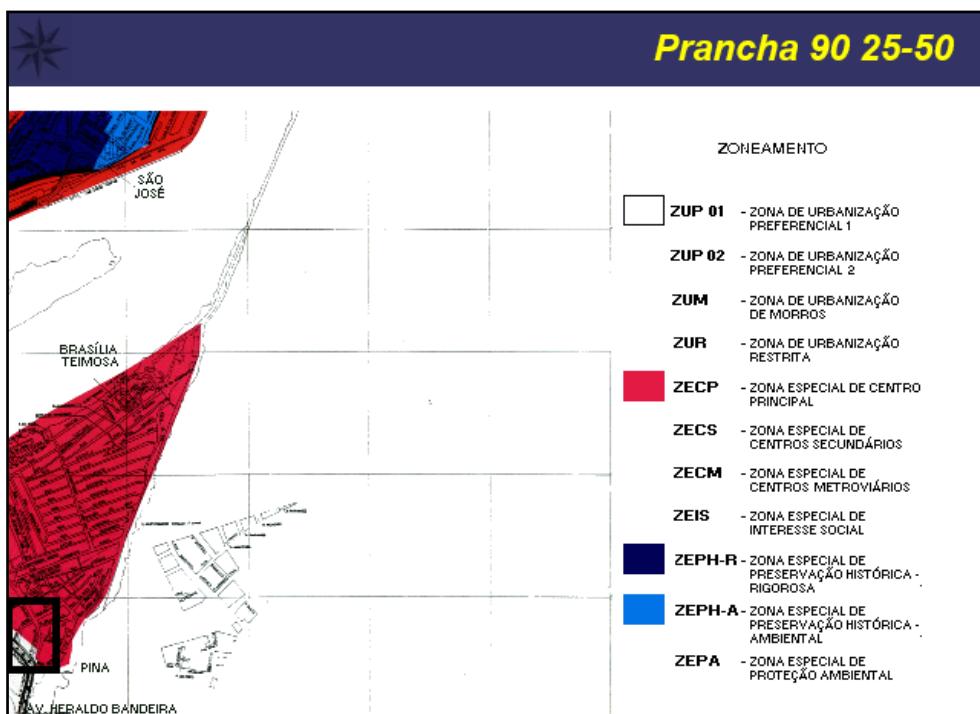
Fonte: (ESIG, 2015).

Figura 27. Zoneamento de Brasília Teimosa segundo o Plano Diretor do Recife onde a área da ZEIS ainda não foi redesenhada



Fonte: (ESIG, 2015).

Figura 28. Zoneamento de Brasília Teimosa segundo o Plano Diretor do Recife sem recorte do perímetro urbano da área do empresarial JCPM evidenciado em retângulo preto em destaque



Fonte: (ESIG, 2015).

Em entrevista com Wilson Lapa, Presidente da associação de moradores de Brasília Teimosa, houve o esclarecimento sobre a irregularidade que a área sofreu na época da construção do empreendimento do JCPM, que anteriormente fazia parte integrante da ZEIS (Figura 29). A área era a princípio destinada à construção de uma policlínica, só que em virtude de diversas manobras políticas o terreno foi vendido para a construção do JCPM no valor de 1 milhão de reais que deveria ser revertido para a comunidade através de melhorias habitacionais. Essa promessa não se concretizou. Wilson Lapa, representante do conselho de moradores, afirma que a Prefeitura recebeu a quantia e utilizou na construção de outras obras e que não foi cumprida a condição de melhoria da comunidade (LAPA, 2015).

Com relação ao novo recorte do perímetro de ZEIS é importante afirmar que houve um pedido para a Câmara de Vereadores para aprovarem a mudança viabilizando o empreendimento. Ainda foi afirmado pelo representante de moradores que é pleito da comunidade junto a Câmara de Vereadores aprovarem uma lei de proteção que venha a barrar a especulação imobiliária nas áreas circundantes as ZEIS (LAPA, 2015).

Ainda no certame da regularização fundiária urbana de Brasília Teimosa, o representante da comunidade afirmou que na época do prefeito Gustavo Krause foram ofertados títulos de posse. Alguns moradores registraram esses títulos em cartório e outros não, ou seja, os que assim o fizeram garantiram a segurança jurídica da posse, pois são títulos que podem ser válidos em juízo. Ainda tratando desta temática é importante ressaltar que Brasília Teimosa é considerada terreno de marinha⁶, fato este que segundo Lapa (2015) impossibilita a entrega de títulos definitivos de posse.

O conflito tem como pleito garantir a permanência dos habitantes em sua terra, a regularização fundiária pelo governo federal por se tratar de terreno de marinha e o impedimento da fragilização do zoneamento através da mudança do perímetro urbano pelos entres municipais. Esses são fatores combatidos pelo centro de

⁶ Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:
a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.
Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano (BRASIL, 1946).

moradores que resistem aos entes municipais que ao contrário de proporcionar segurança desprotegem a área em razão de interesses não sociais.

Confirmado o relato acima, o direito à posse segundo a advogada e socióloga Vera Orange (2015) exemplifica os casos concretos quando aborda a temática dos meios de permanência dos habitantes em sua localidade:

Deve garantir uma melhor qualidade de vida quando esta é impelida de condições de permanência, ou seja, uma regularização só é bem-sucedida quando o título de propriedade dos habitantes vem acompanhado com medidas sociais e urbanísticas capazes de evitar a especulação no local. Um exemplo de comunidade pressionada pela sociedade é a comunidade de Brasília Teimosa no Pina, região próxima de bairros nobres e que goza de infraestrutura. A permanência da comunidade é a garantia de que a regularização fundiária é de fato um instrumento que é juridicamente e socialmente capaz de pensar na cidade e nos habitantes e em várias formas de geração de emprego e renda na localidade. Outro exemplo de incongruência territorial urbana foi a implementação do Shopping Rio Mar desalojando as comunidades existentes em virtude da expulsão branca, ou seja, os habitantes das áreas de mangue foram expulsos em virtude da ótica do empreendedorismo vigente na cidade do Recife. Outros casos de ocupação nova são das comunidades da Av. Recife onde existe um embate jurídico onde se luta pela preponderância da função social da propriedade e o direito do proprietário de defender a terra.

Em entrevista em vídeo, o representante comercial da Construtora Moura Dubeux, António Vasconcelos, erroneamente afirma que a ZEIS Brasília Teimosa deve sofrer uma intervenção do poder público que seja capaz de ceder a área para o mercado imobiliário, pois ainda de acordo com suas palavras, a área está fadada a estagnação. Defende que a área não serve a cidade, pois não existem: hotéis, marinas, equipamentos turísticos etc. É importante relacionar que o representante Comercial da Moura Dubeux considera o reconhecimento no zoneamento como ZEIS uma realidade fundiária retrógrada quando se pensa no mercado imobiliário (VURTO, 2011).

Fica evidenciado na entrevista que o mercado imobiliário olha para as áreas de ZEIS com o intuito de promover uma ocupação desconectada da realidade histórica de luta pela posse da terra em Brasília Teimosa. Cabe observar que atualmente vem sendo relativizada a área de ZEIS de Brasília Teimosa, pois grandes empreendimentos imobiliários estão sendo vinculados com a realidade histórica de ocupação do local como pode ser afirmada pelas Figuras 29 e 30, ou seja, no presente caso se encontra uma área regularizada urbanisticamente, porém que sofre com os conflitos entre moradores hoje detentores da posse da área e a flexibilização jurídica que autoriza a construção de obras descaracterizadoras em ZEIS.

Adquirir um imóvel em Brasília Teimosa é instrumento de disputa, pois a venda de uma casa na referida área circunda em torno de R\$ 200.000,00 e R\$500.000,00 segundo a secretaria do Centro de Moradores de Brasília Teimosa (LEÃO; VIEIRA, 2014).

Figura 29. Disposição urbana da ZEIS Brasília Teimosa



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 30. Contraste urbano na ZEIS Brasília Teimosa



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

O pedido de titulação da posse de forma definitiva é um pleito antigo na área de Brasília Teimosa. No ano de 2015 foram feitas reuniões periódicas entre Ministério

Público Federal, Ministério da Habitação e conselho de moradores para procurar uma nova solução na regularização fundiária do local, pois a anterior necessitava de compatibilização com a realidade urbana de terreno de marinha, ou seja, é necessário um pleito federal para a regularização fundiária urbana integrada se consolidar na área. Então observa-se que mesmo com a titulação de ZEIS as áreas da cidade necessitam garantir a permanência dos mais fragilizados no local (LAPA, 2015). Lapa (2015) em entrevista, relata que:

Temos a Concessão do Documento de Direito Real de Uso (CDRU), feita na gestão de João da Costa, além da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). Queremos que estes dois documentos sejam avaliados e unificados pela Prefeitura para garantir nossos direitos. Em meio às batalhas políticas, o desafio maior, é fazer com que os moradores não se deixem ludibriar pelas ofertas de empreendedores e incorporadoras.

Segundo o Geógrafo e professor da Universidade de Pernambuco (UPE), Jorge Araújo, a intenção das empreendedoras é no futuro retirar a titulação da área de ZEIS em Brasília Teimosa de forma silente para a construção de grandes empreendimentos na área, ou seja, segundo seu depoimento ele assevera: “Por debaixo dos panos, sabemos que já existe a comercialização de casas para construtoras. A luta da comunidade é garantir a posse da terra” (ARAÚJO *apud* CUNHA, 2015, p. 1).

Figura 31. Torre do empresarial JCPM contrastando com a ZEIS Brasília Teimosa



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Dessa forma, o exemplo de Brasília Teimosa no que se refere a conflitos é notório, pois se trata de uma área de ZEIS regulada urbanisticamente, com conflitos implícitos em virtude da crescente valorização imobiliária que dá ensejo a retirada silente da população do zoneamento de proteção. Outro ponto importante é a falta de ação municipal frente à União para se promover a entrega do título definitivo de propriedade, já que o terreno é de marinha e necessita da interferência da esfera federal para tal regularização fundiária. O interesse salvaguardado no presente caso da ZEIS Brasília Teimosa é o interesse privado na figura do mercado imobiliário.

4.2.2 ZEIS Tamarineira

A ZEIS da Tamarineira, localizada no bairro da Tamarineira, constitui uma área da cidade do Recife cercada de empreendimentos e edifícios de classe média alta. O que se aponta de irregular é a construção do empreendimento comercial Ferreira Costa Construções em terreno urbano de ZEIS conforme Figura 32 que apresenta uma visão de satélite.

Figura 32. Área de entorno da ZEIS Tamarineira e o impacto do empreendimento Ferreira Costa na localidade



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015d).

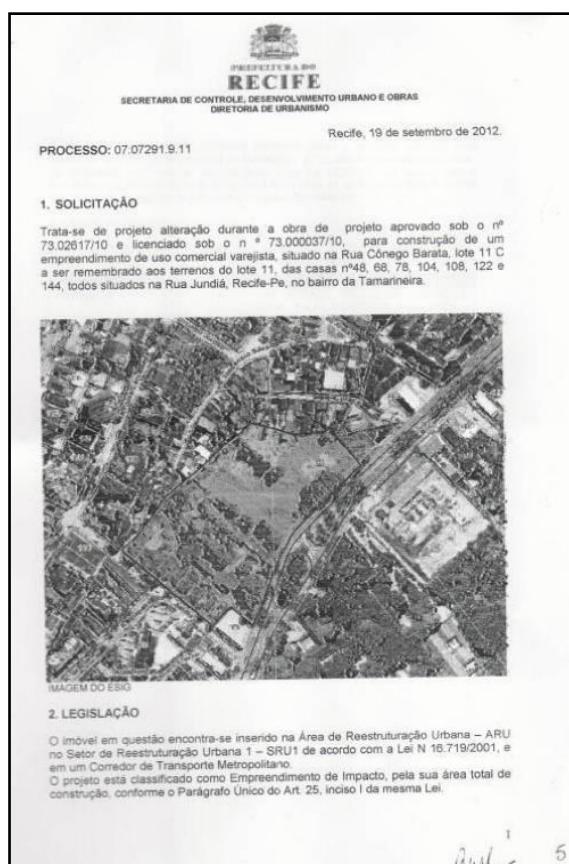
A obra foi classificada como de alto impacto na cidade do Recife em meio à referida área urbana. Tecnicamente pode se afirmar a implantação como um descompasso entre o zoneamento e a tutela social na qual deveria haver proteção. A implantação

comercial destoa do padrão de habitação popular do bairro norte da cidade do Recife na qual está inserida. A ZEIS se encontra demarcada como área de Reestruturação Urbana segundo a defesa em memorial justificativo do empreendimento.

A referida ZEIS é importante no estudo, pois denota a fragilidade apontada pelo instrumento jurídico de proteção dos habitantes carentes em virtude desta sofrer com uma desapropriação reversa, ou seja, empreendimentos imobiliários são entendidos como descaracterizadores das áreas de ZEIS fazendo com que sejam inseridos elementos usurpadores da terra urbana voltados para o capital privado.

No presente caso concreto não houve menção no parecer urbanístico à proximidade indiscutível com a área de ZEIS, fator que torna a área da Ferreira Costa um grande lote urbano com capacidade construtiva que ao contrário de ser vinculado a algum interesse social pautado na utilidade pública destinou-se ao mercado varejista e imobiliário (Figura 33).

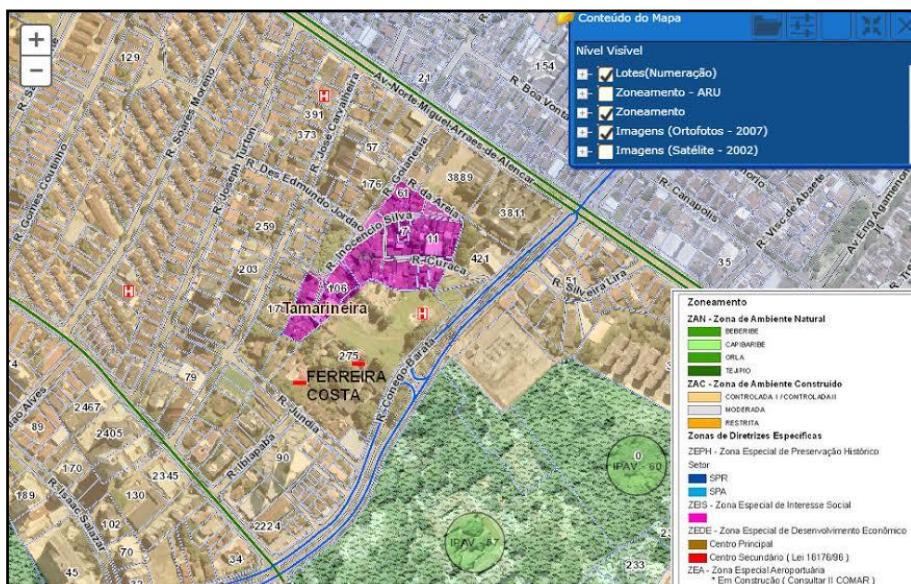
Figura 33. Extrato sobre o processo de aprovação do empreendimento da Ferreira Costa afirmando do impacto da obra na localidade



Fonte: (PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, 2012).

Observa-se, na Figura 33 uma descaracterização do instrumento jurídico da ZEIS nesse caso, pois ocorreu um procedimento inverso na valoração da área análoga à condição de interesse social, ou seja, uma área limítrofe onde deveria haver uma proteção foi descaracterizada para abrigar um empreendimento de grande porte e fomentar o poder imobiliário e econômico da localidade conforme apresentam os mapas em Figuras 24, 25 e 36. Vale Relacionar a noção de área limítrofe com o pensamento legal afirma que as áreas vazias contiguas devem ser incorporadas ao perímetro e destinada a habitação e/ou equipamentos sócias conforme prega as ZEIS, conforme a Lei Ordinária nº 16.113/95.

Figura 34. Zoneamento da área do empreendimento Ferreira Costa e Construção



Fonte: (ESIG, 2015).

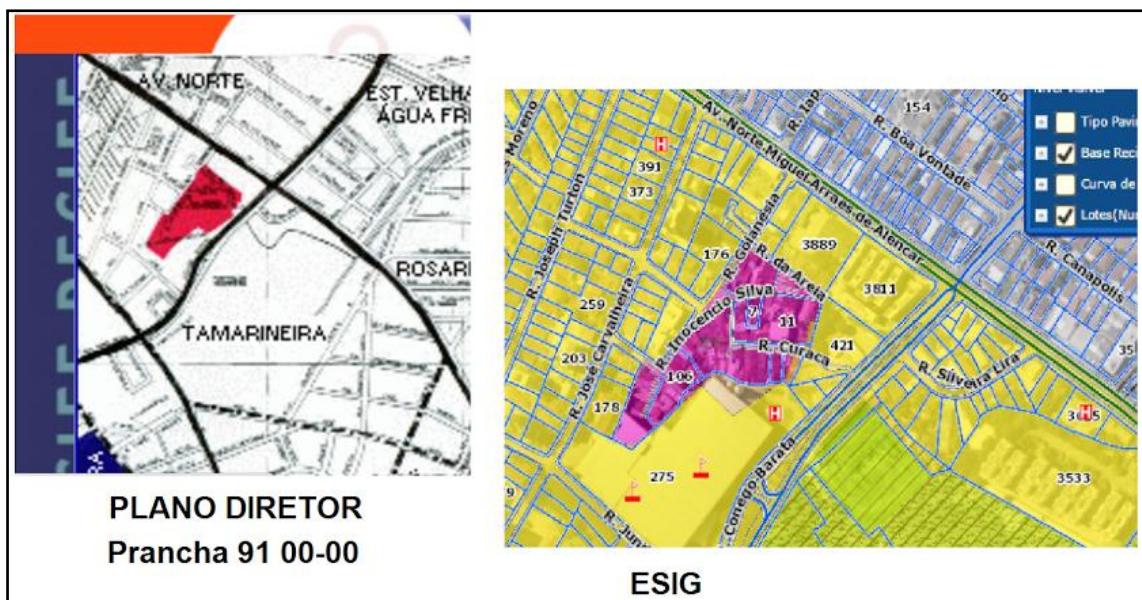
Na Audiência Pública em prol da Cidadania que tinha como objetivo apontar os problemas da regularização fundiária em área da cidade do Recife coube a palavra de ordem ao membro Edvaldo Santos (Coordenador do Fórum do Plano de Regularização das ZEIS - PREZEIS):

O Judiciário apenas desconhece a legislação relativa às ZEIS quando é para beneficiar a classe pobre, entretanto, quando é em favor da especulação imobiliária ou das grandes empresas, age-se rapidamente. O grupo Ferreira Costa invadiu uma comunidade da Tamarineira, oferecendo valores acima do mercado para conseguir estabelecer uma loja ali (ALEPE, 2015).

É importante que a denúncia da ALEPE venha somar forças com as pesquisas documentais onde houve um procedimento inverso na valoração do instrumento da ZEIS, já que nesse caso, o que preponderou foi o capital capaz de sobrepujar-se a um item legislado federalmente em cláusula pétrea. A loja Ferreira Costa defende sua implantação alegando que a área é limítrofe a ZEIS Tamarineira, e que gera empregos para os habitantes carentes da localidade. O que realmente se percebe é uma sensível mudança do zoneamento da área dando espaço para o grande empreendimento.

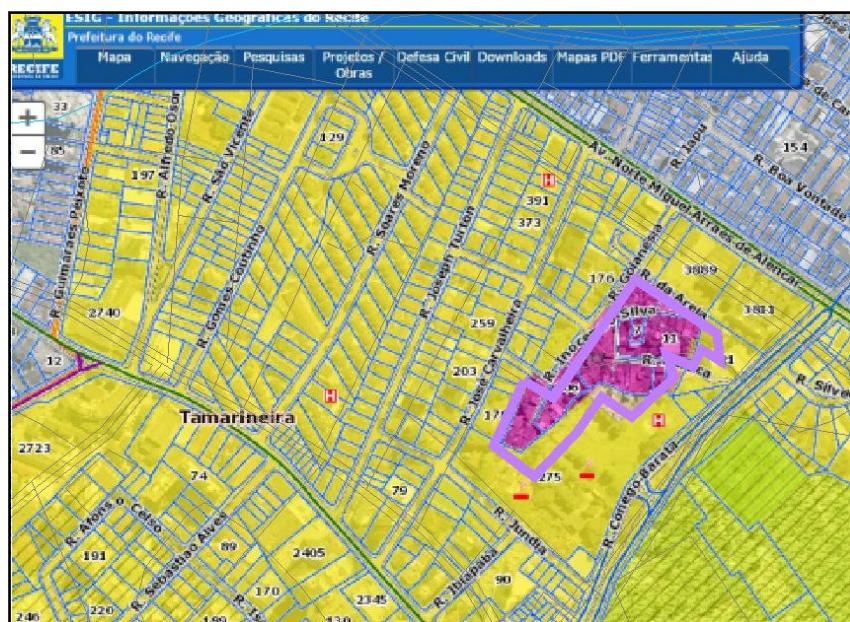
Conforme diálogo com moradores locais estes afirmam sobre a compra de terrenos na área da ZEIS Tamarineira para construção do estacionamento de veículos pesados da empresa Ferreira Costa, ou seja, mais uma vez houve uma mudança no zoneamento.

Figura 35. Comparativo entre zoneamento original (em cor vermelha) do Plano Diretor e Zoneamento do ESIG (em cor rosa).



Fonte: (ESIG, 2015).

Figura 36. Sobreposição do Zoneamento da ZEIS Tamarineira (em rosa o zoneamento da Prefeitura do Recife e em linha roxa o zoneamento conforme planta da secretaria de saneamento do estado de Pernambuco)



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015d).

O caminho de urbanização brasileiro sempre foi marcado pela falta de ordem e de eficácia para corrigir as disparidades socioespaciais, pois a cidade fica à mercê das grandes empreiteiras e dos especuladores imobiliários para regular a ocupação dos terrenos vazios urbanos, dessa forma cabe apontar a proximidade impactante com que o empreendimento se relaciona com o entorno em ZEIS (Figuras 38, 39 e 40).

Figura 37. Área de Serviço do Centro de Compras Ferreira Costa com acesso para a área da ZEIS Tamarineira após mudança no perímetro urbano



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 38. Muro da área de serviço da Ferreira Costa diretamente em área de ZEIS, moradores afirmam que nessa área existia casas compradas para viabilizar o tráfego



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 39. Área de entorno sendo comprada e demolida para dar ensejo a novas áreas comerciais na localidade



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015d).

No presente caso, foi no bairro da Tamarineira que se buscou tutelar apenas o direito de propriedade, já que houve a descaracterização de uma ZEIS para implantação do empreendimento de compras Ferreira Costa e Construção de extremo impacto. O direito à posse legítima é negligenciado em prol da especulação

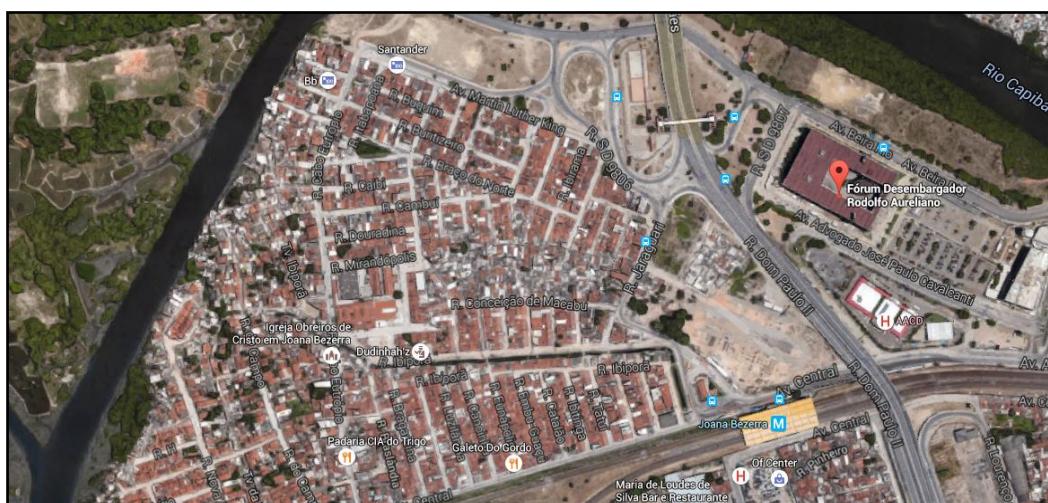
imobiliária. Havendo uma expulsão de forma silente, ou seja, demonstra-se através de relatos que houve uma pressão privada travestida de pública para forçar a venda de lotes.

Assim, com relação à ZEIS Tamarineira os conflitos na área são implícitos, pois os moradores e os instrumentos de nova definição do zoneamento foram de pouca publicidade e transparência. Ainda existe ressalto para a modificação do perímetro da ZEIS como agravante da irregularidade conflitual entre sociedade e interesse privado onde prevaleceu o segundo.

4.2.3 ZEIS Coque

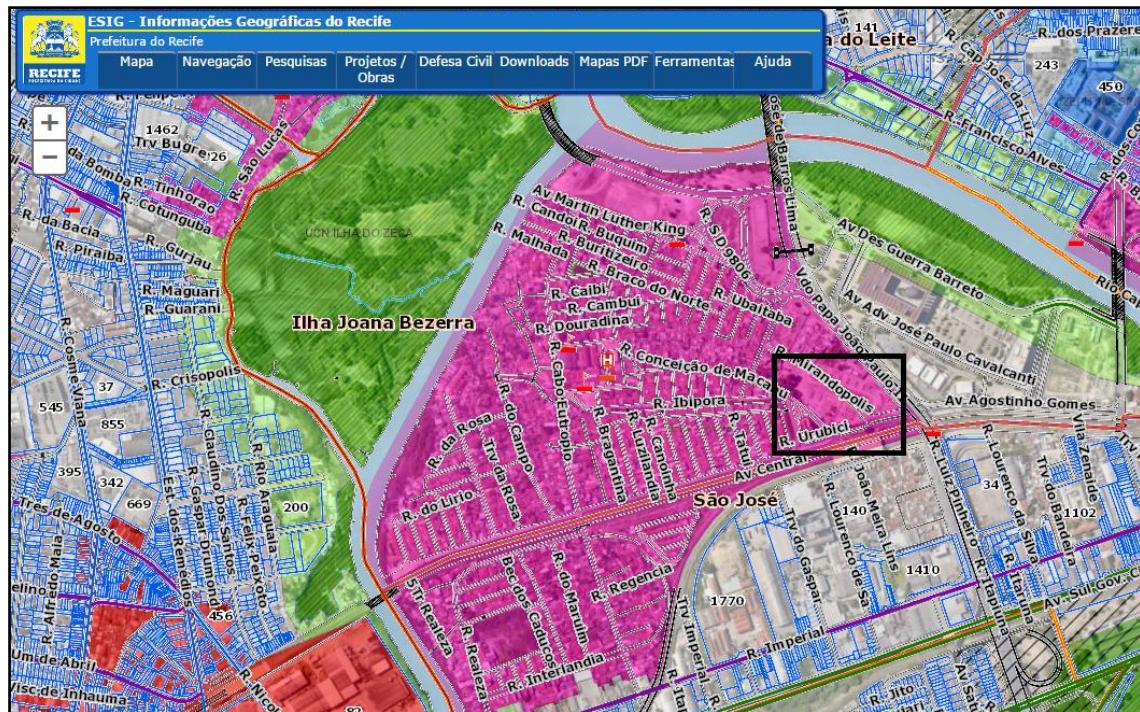
A ZEIS Coque está localizada na região central do Recife (Figura 41), nos bairros de Ilha Joana Bezerra e São José, o qual, por sua vez, é o bairro com o maior número de monumentos históricos tombados em nível federal da cidade, possuindo também parte de sua área protegida como patrimônio histórico-cultural em esfera municipal. O Coque tem, portanto, localização privilegiada. É cortado pela via perimetral que conecta as zonas norte e sul da cidade – e da região metropolitana – e pela linha do metrô, possuindo um Terminal de Integração (TI) em seu território. Além de fazer fronteira com um bairro de grande importância histórica, também está próximo ao polo médico do Recife, um dos maiores do país (MENEZES, 2014).

Figura 40. Área da ZEIS Coque vista em toda sua complexidade



FONTE: (GOOGLE MAPS, 2015e).

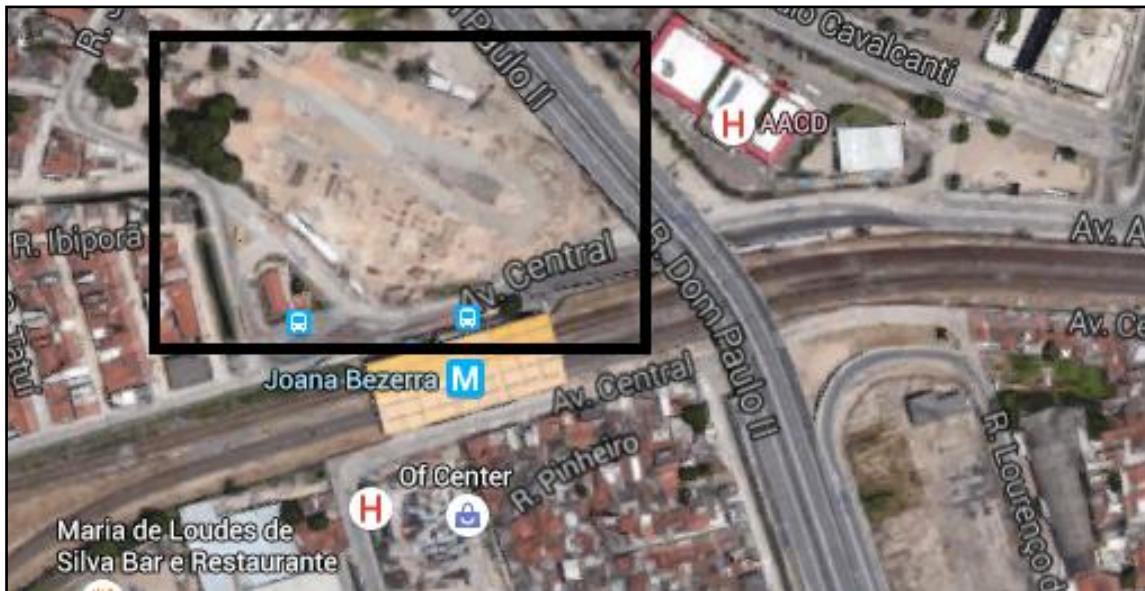
Figura 41. Área da ZEIS Coque vista através do zoneamento da prefeitura. Área em rosa demarca a ZEIS Coque. Destaque para área de desapropriações de interesse social para construção do Terminal Integrado da Joana Bezerra



Fonte: (ESIG, 2015).

Em 1980, 700 famílias foram desapropriadas para construção as obras do terminal de metrô. Já em 1984 a comunidade conseguiu impedir a especulação imobiliária de construir um centro de compras na área. O fórum Rodolfo Aureliano tem seu terreno situado em área próxima do Coque. Assim, no ano de 2013 houve um processo de desapropriações continuado em virtude da construção do Terminal integrado Joana Bezerra (Figura 42 e 43) construção foi marcada por desapropriações por interesse social na localidade estratégica da ZEIS (CACAU, 2015).

Figura 42. Área da ZEIS Coque vista de forma aproximada a área desapropriada para empreendimento de interesse social



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015e).

O bairro do Coque segundo a denúncia em vídeo do movimento “O Coque RExiste” (VIMEO, 2013), afirma que em 40 anos a área perdeu 51% de seu território e aos poucos com a pretensão pública e privada de ordenar o espaço urbano reloca os habitantes para lugares afastados do centro e em muitos casos para situações inferiores as vivenciadas outrora pelos habitantes dessa região de ZEIS. Como se observa na Figura 43 a área do retângulo preto demonstra a área desapropriada para que se instalasse o terminal integrado Joana Bezerra.

No Diário Oficial do Estado de 10 de setembro de 2013 foi publicado: Promotorias de Urbanismo e de Direitos Humanos do Ministério Público Estadual acatam denúncia feita por membros dos Direitos Urbanos sobre o licenciamento urbanístico e ambiental do Terminal Integrado Joana Bezerra, no Coque, e abrem inquérito civil para apurar se foram realizados os devidos estudos de impacto e se estes analisaram alternativas que permitiriam reduzir o número de remoções dos moradores do local (CISNEIROS, 2013).

35a PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL – HABITAÇÃO E URBANISMO

7a PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL – DIREITOS HUMANOS

PORTARIA CONJUNTA No 02/2013

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, por seus Representantes infra-assinados, com exercício na 35a Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, com atuação em Habitação e Urbanismo e na 7a Promotoria de Defesa da Cidadania da Capital, com

atuação na Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, respectivamente, no uso das atribuições que lhes são conferidas pelo Art. 129, II e III, da Constituição Federal, pelo Art. 8º, § 1º, da Lei no 7.347/85, Art. 26, I, c/c o Art. 27, Parágrafo único, I ambos da Lei no 8.625/93 e Art. 5º, Parágrafo único, inciso I, c/c o Art. 6º da Lei Complementar no 12/94 e alterações posteriores;

CONSIDERANDO o teor da notícia de fato trazida ao Ministério Público de Pernambuco, em data de 28/08/13, pela Sra Cristina Lino Gouvêa e outros, **dando conta de possíveis irregularidades na reforma e ampliação do Terminal Integrado de Passageiros de Joana Bezerra, situado nesta cidade do Recife, levada a cabo pela Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco;**

CONSIDERANDO que a referida notícia de fato aponta, **além de possíveis irregularidades no tocante a licenciamentos ambientais e urbanísticos e ainda a iminente desapropriação do local e a consequente retirada de várias famílias do local da Comunidade do Coque, área inclusive de ZEIS-Zona Especial de Interesse Social, para dar consecução às obras de readequação do acesso viário ao Terminal Integrado de Passageiros de Joana Bezerra;**

CONSIDERANDO, ainda, o teor da matéria jornalística publicada no Diário de Pernambuco, edição de 23 de agosto de 2013, intitulada “Moradores do Coque Contra Desapropriações”, pois que **várias famílias serão atingidas, apesar de residirem no local há vários anos e se encontram desorientadas quanto ao seu futuro em vista do baixo valor oferecido pelas benfeitorias realizadas em suas moradias;**

CONSIDERANDO que **integram as famílias que poderão ser afetas com a desapropriação de suas moradias pessoas idosas, adultas, crianças e adolescentes e que, afora as especificidades de cada faixa etária, todas têm o direito humano à moradia (Art. 6º da Constituição Federal);**

CONSIDERANDO que as crianças, adolescentes e pessoas idosas ali domiciliadas, por suas especificidades, também têm asseguradas prioridade absoluta na efetivação de seus direitos, consoante dispõem, respectivamente, os Estatutos da Criança e do Adolescente (Art.4º) e o do Idoso (Art.3º);

CONSIDERANDO que a Lei nº. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS) estabelece a Assistência Social como direito das pessoas e dever do Estado, e que a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade, à autonomia, à convivência familiar e comunitária, entre outros, são princípios norteadores da referida política, consoante dispõem seus arts. 1º e 4º;

CONSIDERANDO que a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades, Art. 4º, VI) prevê como instrumentos da política urbana o Estudo Prévio de Impacto Ambiental(EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);

CONSIDERANDO que a Lei Municipal no 17.511/2008 (Plano Diretor da Cidade do Recife em seu art.188, §1º) estabelece como empreendimento de impacto, entre outros, os terminais de transportes rodoviários e o referido Plano Diretor condiciona a aprovação dos empreendimentos de impacto ao cumprimento da legislação urbanística e à aprovação pelos órgãos competentes da administração municipal de Estudos de Impacto de Vizinhança, a ser apresentado pelo interessado (Art.188, §2º) **assim como define em seu Art. 106 como ZEIS-Zonas Especiais de Interesse Social as “áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária e construção de Habitação de interesse social”, estando a Comunidade do Coque inserida em uma ZEIS;**

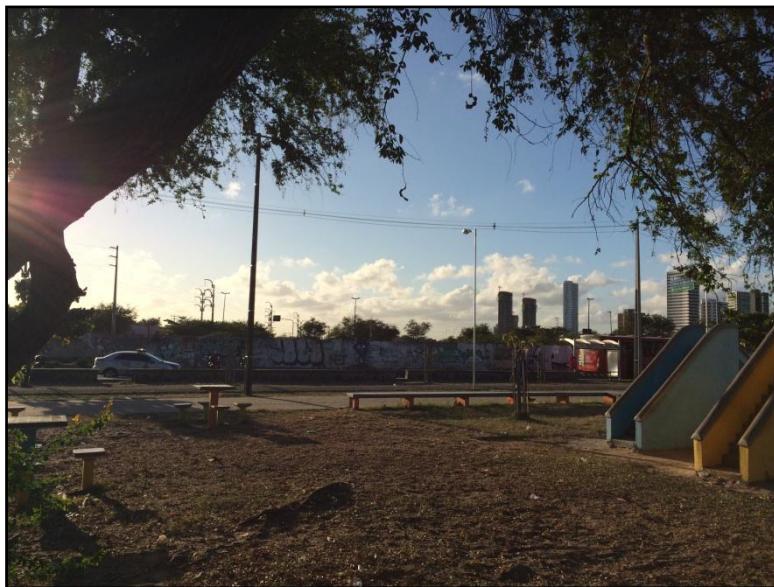
CONSIDERANDO, por fim, ser atribuição do Ministério Público a tutela dos interesses difusos e coletivos e individuais homogêneos relativos ao meio ambiente, às funções urbanísticas de habitação, trabalho, circulação e recreação (Constituição da República, art. 129, III);

INSTAURAM o presente **INQUÉRITO CIVIL** tendo por objeto de investigação possíveis irregularidades no tocante aos licenciamentos ambientais e urbanísticos e a iminente desapropriação de diversas moradias situadas na comunidade do Coque para dar consecução às obras de readequação do acesso viário ao Terminal Integrado de Passageiros de Joana Bezerra, determinando as seguintes providências iniciais [...] (PERNAMBUCO, 2013, p. 7) (grifo nosso).

É mister observar o ocorrido com a desapropriação de residências na ZEIS Coque com a pretensa afirmação de ser amparado no interesse social. Houve no presente caso concreto uma desvalorização dos direitos do cidadão para a construção de um equipamento público. Observou-se um conflito explícito onde o poder público desapropria através de um instrumento regulador impositivo. O Estado na figura dos representantes legais não zela pela proteção do habitante de área de ZEIS, esse fato demonstra a fragilidade jurídica na qual eles são submetidos. Uma moradora no vídeo “O Coque RExiste” (VÍMEO, 2013) demonstra a sua indignação com o poder público ao afirmar que não existe utilidade pública para fazer um projeto onde a população urbana venha a ser deslocada de sua terra. Outro questionamento posto é a permissividade com que se desalojam os moradores de áreas pobres com o pressuposto de que é para a construção de um equipamento público voltado para a Copa do Mundo de 2014.

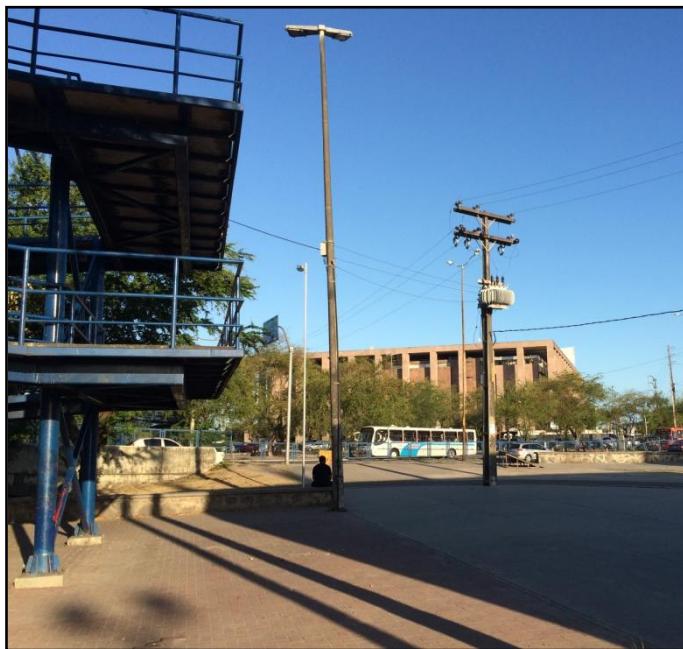
Uma denúncia latente é a pretensa construção do polo jurídico da OAB (Figura 44) na área do Coque promovendo a constante desapropriação dos habitantes de sua terra, pois a área foi cedida pela União com a proposta de urbanizar e regularizar a posse dos moradores no local, porém não houve cumprimento dessa premissa por parte da prefeitura. Em entrevista com o representante comunitário Cláudio Cacau (2015) este afirmou que a área do Coque sofre com especulações imobiliárias com muita frequência. O exemplo disso tem-se com terreno destinado a OAB onde a comunidade pretendia através do poder público construir habitações para a população carente. O projeto de construção de habitações populares na referida área foi descartado pelos entes governamentais com a alegação de que o terreno teria fundação imprópria (terreno alagadiço), porém o que se observou anos depois foi o mesmo poder público propor a construção do prédio da OAB que hoje depois de muitas lutas comunitárias não será construído na área.

Figura 43. Muro do futuro prédio da OAB inicialmente destinado para Habitações Populares conforme desejo dos moradores da ZEIS



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 44. Praça na ZEIS Coque com vista para o Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano

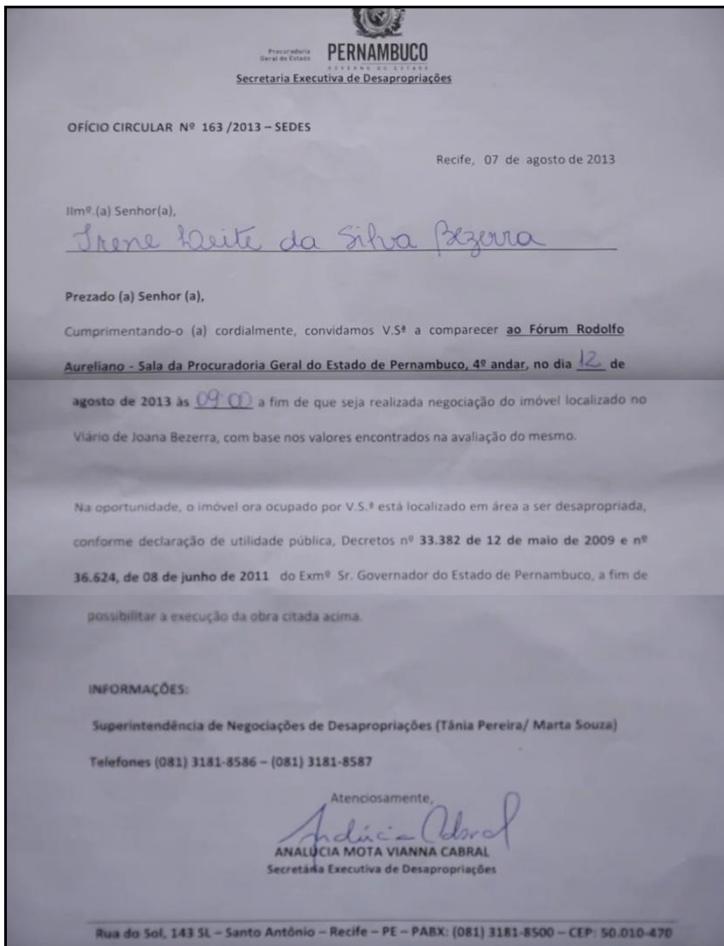


Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Outro ponto salutar ao abordar a ZEIS Coque é correlacionar que no governo de Eduardo Campos foi instituída uma Secretaria Desapropriações que tinha o intuito de promover a celeridade nos processos de despejos forçados, conforme se verifica na Figura 46. Esta Secretaria era formada por uma comissão jurídica e uma comissão técnica de engenheiros e arquitetos. Os laudos proferidos para

desapropriação eram tendenciosos para a remoção de habitações em áreas estratégicas de interesse do estado (JUSBRASIL, 2012).

Figura 45. Ofício circular de desapropriação por interesse social intimatório dos moradores da ZEIS Coque



Fonte: (VIMEO, 2013).

As negociações entre proprietários e posseiros, estes carentes de um espaço justo, seriam mediadas pela Secretaria com o intuito de dirimir possíveis demandas judiciais. Fica claro que o órgão criado é incompatível com a valoração da função social da propriedade, pois existe um equívoco em pensar nas desapropriações com interesse social da forma como vem sendo arrazoadas. Exemplos claros são as reuniões onde se demanda uma intervenção nas áreas habitadas com o intuito de viabilizar empreendimentos na Copa do Mundo de 2014 na área ZEIS do Coque (JUSBRASIL, 2012).

A área desapropriada para construção do terminal integrado da Joana Bezerra foi um ato de remoção classificado por Cacau (2015) como uma expulsão branca, ou

seja, a população foi desalojada e recebeu indenizações que foram ínfimas para o valor das suas casas. Cacau diz que o fato dos moradores não possuírem o título de posse definitivo por parte do governo faz com que existam desmandos e desapropriações na área, já que a terra do Coque é central na cidade do Recife. As fotografias seguintes afirmam a realidade de descaso ao desapropriarem uma área negligenciando os habitantes (Figuras 47 e 48).

Figura 46. Área da ZEIS Coque desapropriada para empreendimento do terminal integrado Joana Bezerra mensurado pelos órgãos públicos como de interesse social



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Figura 47. Contraste entre Terminal Integrado Joana Bezerra e área da ZEIS Coque habitadas pela falta de habitabilidade



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Em entrevista com moradores o relato marcante de Silene Santiago (2015) Figura 49, esta revelou que o processo de desapropriação intitulado como de interesse social para construção do terminal integrado da Joana Bezerra foi marcado por diversas irregularidades, pois a mesma classifica que foi expulsa de sua casa pelo valor irrelevante de R\$ 3.000,00 reais (três mil reais), ou seja, valor inferior e incapaz de fazer a moradora do Coque conseguir comprar uma nova casa.

Figura 48. Representante Cacau, da ZEIS Coque, visita a moradora Silene Santiago, uma das desapropriadas pelo terminal Integrado da Joana Bezerra que denuncia as irregularidades urbanas



Fonte: (GOOGLE MAPS, 2015e).

Com relação aos moradores remanescentes das casas ao lado do terminal integrado Joana Bezerra a moradora em entrevista ressalta que não existe mais os serviços básicos de saneamento, água, eletricidade, serviços de coleta e correios o que demonstra que houve um processo de segregação em prol de uma grande obra pública.

Figura 49. Terminal Integrado na área do Coque inacabado após obras da Copa do Mundo de 2014. Vista do Viaduto da Joana Bezerra.



Fonte: (Arquivo do autor - fotografia, 2015).

Os relatos em vídeo do Coque são impactantes quando se afirma que 19 milhões foram gastos através dos recursos do PREZEIS, porém aproximadamente 60 milhões foram gastos com obras de grande vulto na localidade do Coque. Houve, também, em entrevista aos moradores locais a comprovação que o Coque sofre com a especulação imobiliária, por se tratar de uma área central e com alto potencial construtivo urbano, dessa forma cabe a tutela da área pelos princípios da regularização fundiária integrada.

Existe no caso em estudo uma incompatibilidade de valores sociais, pois as legislações reguladoras são pensadas para a melhoria da vida urbana dos cidadãos. O conflito do Coque é entre o poder público apoiado nas grandes incorporadoras responsáveis pela desapropriação de interesse social, porém sem estarem pautadas na ética que se deve gerir as ações públicas.

4.3 Comparativo crítico dos avanços e retrocessos apontados no caso concreto que versam sobre a função social da propriedade urbana

As ações voltadas para o urbanismo no Recife sempre foram de caráter pontual, apesar de possuírem uma legislação avançada de proteção aos mais pobres da cidade. Prevalecem os antigos valores individualistas de direito à propriedade e se esquecem dos princípios constitucionais que versão sobre a função social da propriedade.

Constata-se que os avanços instrumentais jurídicos propostos em decorrência da função social da propriedade não foram socialmente capazes, em boa parte dos casos concretos, de solucionar os dissídios referentes à carência de terra na cidade do Recife, ao contrário, mascarou através da legalidade muitos atos de recuperação da propriedade urbana nas áreas em litígio urbano. Nesse sentido, a jurisprudência dos tribunais superiores é convergente, conforme mostra a seguir transcrito do Acórdão unânime da Primeira Turma do STF, RDA 55/224, RDA 174/ 147, que descreve a fragilidade da posse em terrenos urbanos invadidos: “Se o expropriado só tem o domínio útil do imóvel, não deve receber a indenização por inteiro, como se fora titular de domínio pleno, e, sim, descontado vinte foros e um laudêmio” (HARADA, 2014, p. 140).

Portanto, na prática, para o STF o ocupante possuidor de domínio útil em favela é considerado posseiro de terreno. O imóvel não pode ser considerado normal, livre de ônus, o que prova a fragilidade da função social da propriedade diante da maneira como o judiciário interpreta as leis.

As leis e instrumentos urbanos supracitados são plenos em âmbito jurídico-normativo, porém, no caso concreto, mostra-se carente de interpretação visionária por parte dos julgadores. A falta de aplicabilidade da função social é decorrente de um conservadorismo político e jurídico.

A cidade do Recife se divide em áreas formais e informais que ao contrário de coexistirem são alvo de verdadeiras brigas entre grupos sociais. A legalidade representada através do título de propriedade coaduna com os casos onde se verifica inobservância da função social da propriedade fator este que gera os conflitos urbanos.

Embora a titulação da propriedade seja uma meta de integração das favelas a cidade, prioriza-se no Recife as regularizações de um modo geral sobre o ponto de vista jurídico faltando, assim, o âmbito da regularização urbanística como norteador das ZEIS e das áreas pobres não tuteladas da cidade.

Cabe pensar nas áreas da cidade do Recife observando a lógica da regulação integrada, pois apenas a solução dos conflitos com base no título de posse justa e pacífica regulariza o aspecto formal, porém devem ser solucionados os problemas

que versam sobre a urbanização e o direito de moradia das áreas carentes e ocupadas.

É salutar garantir que a cidade formal e informal seja observada sob a ótica da consagração integrada nos espaços de ZEIS. Observa-se de forma geral que as áreas de assentamentos precários em locais com conformação de ZEIS e os sem esta nomenclatura não possuem proteção em relação ao direito urbano de habitação cabendo à sociedade a função de fiscal da aplicação dos princípios de direito urbanístico.

A situação de ocupação irregular é um meio e não uma finalidade jurídica e arquitetônica, pois cabe ao judiciário regularizar os conflitos sobre a posse e ao executivo dos estados e municípios criarem meios de regularização da terra segundo as normas urbanísticas.

Assim, é importante reafirmar que a terra é um elemento de poder. O direito alinhado com o planejamento urbano promovem mudanças significativas na vida dos mais humildes e com isso alcançarem a equidade em relação aos espaços existentes nas cidades. A cidade formal e informal deve ser igualmente entendida como partes de um mesmo todo orgânico integrante da sociedade.

Embora isso venha se repetindo quase diariamente em todo o país, juízas/es têm preferido a ameaça da força pública, ou a sua utilização imediata, para expulsar famílias acampadas, sem-terra ou sem-teto, às orientações que os próprios Tribunais do país vêm adotando, no sentido de não se proceder assim (DIREITOS HUMANOS RECIFE, 2015).

Com referência ao processo de recuperação da posse no âmbito jurídico e executivo, ficou claro o dever do juiz verificar os meios de assegurar a justa ocupação em casos de conflito de terra, porém na prática este pouco se preocupa com os elementos sociais desencadeadores dos conflitos quando estes envolvem habitantes carentes abordados em análise.

Cabe ao poder público em escala ampla assegurar o direito à moradia nas cidades com base legal no princípio da Função Social da Propriedade, ou seja, lançar mão dos instrumentos de regularização fundiária para sanar os conflitos de terra. Ainda é importante afirmar que a legislação é muitas vezes não utilizada a fim de trazer justiça, pois o sentimento de propriedade é tratado como absoluto em detrimento às questões urbanas de posse.

A tabela 1 a seguir, faz uma síntese dos casos analisados, sistematizando a classificação dos conflitos e as soluções apontadas, a fim de observar o direito prevalente.

TABELA 01: Síntese da análise de casos de conflitos fundiários urbanos na cidade do Recife

ÁREAS POBRES	CONFLITO	ZONEAMENTO	SOLUÇÃO ADOTADA NO AMBIENTE URBANO	PREVALENCIA DE INTERESSES
PILAR	Implícito: Inexistência de Regularização Fundiária Urbana	Comunidade de área pobre sem zoneamento próprio: Fragilidade Urbana	Inobservância de Ações Reguladoras Eficazes	Inerte: Existe pressão popular para urbanizar a terra.
JIQUIÁ	Explicito: Descaracterização por meio do acatamento da Ação de Reintegração de Posse dos títulos vigentes de posse	Comunidade de área pobre fragilizada por se tratar de ocupação não zoneada como ZEIS através dos instrumentos de regularização fundiária integrado: Fragilidade Urbana	Despejo Ilegal	Privado: Prevalece o Direito de Propriedade
VILA OLIVEIRA	Explicito: Descaracterização por meio do acatamento da Ação de Reintegração de Posse dos títulos vigentes de posse	Comunidade de área pobre fragilizada por se tratar de ocupação não zoneada como ZEIS através dos instrumentos de regularização fundiária integrado: Fragilidade Urbana	Despejo Ilegal	Privado: Prevalece o Direito de Propriedade
PASSARINHO	Explicito: Ação de Reintegração de Posse	Comunidade de área pobre zoneada recentemente como ZEIS em novembro de 2015 através dos instrumentos de regularização fundiária integrado: Força Social	Falta Regulação Fundiária Urbana Integrada	Público: Mediante pressão popular a comunidade foi decretada uma ZEIS, porém cabe a Regularização Fundiária Urbana

BRASÍLIA TEIMOSA	Implícito: Falta de Segurança Definitiva da Posse, pois cabe ao poder municipal dar entrada ao processo de entrega dos títulos definitivos juntamente com a União, já que se trata de terreno de marinha. A falta de compromisso público com a área de ZEIS ao mudar o perímetro urbano	Comunidade de área pobre zoneada como ZEIS através dos instrumentos de regularização fundiária e com problemáticas de mudança de perímetro urbano: Fragilidade Urbana	Mudança de Perímetro Urbano	Privado: A área mesmo sendo uma ZEIS recebe flexibilização de território Prevalece o Direito de Propriedade.
TAMARINEIRA	Implícito: A falta de compromisso público com a área de ZEIS ao mudar o perímetro urbano em virtude de especulação imobiliária	Comunidade de área pobre zoneada como ZEIS através dos instrumentos de regularização fundiária e com problemáticas de mudança de perímetro urbano: Fragilidade Urbana	Mudança de Perímetro Urbano	Privado: A área mesmo sendo uma ZEIS recebe flexibilização de território- Prevalece o Direito de Propriedade
COQUE	Explicito: Utilização irregular do instrumento da Desapropriação por Interesse Social de forma a desalojar os habitantes	Comunidade de área pobre zoneada como ZEIS através dos instrumentos de regularização fundiária e com problemáticas de mudança de perímetro urbano: Fragilidade Urbana	Desapropriação com Fins Sociais resultante em Despejos.	Privado: A área mesmo sendo uma ZEIS recebe flexibilização de territorial - Prevalece o Direito de Propriedade.
RESULTADO ANALISADO:				
<p>Aproximadamente 71,5% de prevalência de direito de propriedade face o princípio da função social nos exemplos apontados de conflitos urbanos na cidade do Recife (2010-2015); aproximadamente 14,25% com interesse urbano inerte;</p> <p>Contabilização de aproximadamente 14,25% de interesse público.</p>				

Fonte: (ANÁLISE AUTORAL, 2015).

Cabe afirmar que existe uma prevalência do direito de propriedade em contraposição as leis que regulam os direitos sociais. A fragilidade urbana foi verificada em análise em todas as áreas pobres estudadas, porém na Comunidade Passarinho houve um avanço em tese, pois se conseguiu uma tutela em ZEIS, vez que é importante relacionar que mesmo as comunidades reguladas vêm sofrendo conflitos de alguma ordem (explícitos e explícito). Verificou-se em estudo a comparação dos conflitos nas áreas pobres como uma forma de entender que as fragilidades são as mesmas, sendo um diferenciador o fato do poder público ao regular uma área pobre como ZEIS garantir a visibilidade da área no zoneamento da cidade. Assim, que as áreas de ZEIS tem fragilidade tão evidente quanto os espaços pobres não regulados da cidade.

Os conflitos urbanos elencados formam uma gama de áreas de Recife com especial necessidade de tutela e fiscalização mais efetiva para barrar a flexibilização dos elementos que fragilizam a terra urbana. Cabe ao poder público tutelar conforme o princípio norteador da função social da propriedade, sendo, papel importante os moradores de áreas pobres consolidadas ou não o papel de agente fiscalizador do seu bairro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recife, como afirmado em análise, é uma cidade marcada por conflitos fundiários urbanos, ou seja, por acentuadas desigualdades sociais provocadas por altos níveis de pobreza e de profunda concentração de renda, proveniente da falta de uma política pública de interesse social nas diversas esferas do governo capazes de promover a regularização fundiária integrada urbana.

O município do Recife deve obedecer à ordem jurídica, porém deve observar a tutela das leis reguladoras fundiárias urbanas integradas, já que as decisões são voltadas para a proteção do direito de propriedade, sem a justa aplicação dos elementos urbanísticos elencados nas leis que instituíram as ZEIS, PREZEIS e Estatuto da Cidade. As decisões sem foco urbano na regularização fundiária causam problemas sociais muito maiores, vez que fragiliza as áreas pobres consolidadas (ZEIS) e áreas pobres não consolidadas (Comunidades). Vale ressaltar que a falta de mediação de conflitos nas ações de reintegração de posse promove na maioria dos casos despejos com procedimentos ilegais repudiados pela sociedade e por todo um corpo de leis internacionais.

Analizar a mediação de conflitos urbanos nas relações de direito real é a forma de conseguir o reconhecimento da posse nos assentamentos. O ponto central das lutas pela posse da terra é a garantia jurídico-urbana de que os habitantes de uma localidade não sejam despejados sem um processo legal, ou seja, é pleito dos movimentos sociais de reforma urbana a promoção dos instrumentos de regularização fundiários capazes de tutelar os mais humildes com a segurança efetiva da permanência a terra. Ainda se mostra sensível em análise o questionamento que demonstra a influencia do mercado imobiliário nas ações que procuram redefinir as áreas consolidadas e não consolidadas a fim de ocupar de forma mercantilista as áreas centrais da cidade.

Ao consagrar os instrumentos reguladores urbanos de ZEIS e PREZEIS se tutela o princípio da função social da propriedade, porém a prática no cenário urbano vem de contramão, pois garante em maior escala o direito de propriedade na figura das ações de reintegração de posse culminadas em despejos sem procedimentos legais, ou seja, mantém as comunidades vulneráveis aos conflitos implícitos e explícitos. No âmbito do município do Recife fica evidenciado que existem conflitos fundiários

mesmo com a promulgação de instrumentos jurídicos avançados de regularização fundiários o que demonstra a não aplicabilidade do princípio da função social da propriedade como maneira pacífica de regular os conflitos fundiários da cidade nos anos de 2010 a 2015.

O estudo em análise concluiu que as áreas pobres consolidadas e não consolidadas da cidade do Recife possui fragilidade urbana no certame do processo de Regularização Fundiária que trata da segurança da posse urbana. Coube verificar que as comunidades pobres padecem da fragilização de suas áreas urbanas, ou seja, as áreas estudadas formam núcleos urbanos que mesmo com a presença de instrumentos de regularização fundiários possuem falta de aplicabilidade em virtude de decisões desconexas com o princípio da função social da propriedade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Juliene Tenório de. **A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS**. Recife: UFPE, 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf>>. Acesso em: 18 de mar. 2015.

ALEPE. **Problemas relativos a regularização fundiária das ZEIS motivam audiência pública da comissão da cidadania**. Set. 2015. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/2015/09/02/problemas-relativos-a-regularizacao-fundiaria-das-zeis-motivam-audiencia-publica-da-comissao-de-cidadania/>>. Acesso em: 22 out. 2015.

ALFONSIN, Jacques Távora. **Quando a árvore do direito dá maus frutos**. Carta Maior, jun. 2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPrincipios-Fundamentais%2FQuando-a-arvore-do-direito-da-maus-frutos%2F40%2F33870>>. Acesso em: 01 set. 2015.

ALVES, Cleide. **Comunidade do pilar a espera de moradias prometidas**. JCONLINE, jun. 2015. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2015/06/16/comunidade-do-pilar-a-espera-das-moradias-prometidas-186016.php>>. Acesso em: 12 out. 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BERNASSE, Paulo R. **Dicionário jurídico de bolso**. Campinas: Bookseller, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760, 5 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm>. Acesso em: 11 de nov. 2015.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.html>. Acesso em: 20 de mar. de 2015.

_____. **Ministério das cidades regularização fundiária urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

BRAZ, Danielle Cristina. **A efetividade da função social da propriedade nas propriedades urbanas.** Âmbito Jurídico. Rio Grande, XVI, n. 109, fev. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12785&revista_caderno=7>. Acesso em out 2015.

CACAU, Cláudio. Entrevista sobre a Regularização Fundiária da ZEIS Coque concedida ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 6.960, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/50233.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

CÂMARA, Breno Pimentel. Lendo a Cidade do Rio de Janeiro através do Conflitos Urbanos *In:* MACHADO, Carlos R. S et. al. (Orgs.). **Conflitos ambientais e urbanos:** debates, lutas e desafios. Porto Alegre: Evangraf, 2013. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2015/04/Conflitos-Urbanos-e-Ambientais_debates-e-desafios.pdf> Acesso em: 30 out. 2015.

CARREIRA, Silvia. **Cronologia do pensamento urbanístico:** criado o plano de regularização das zonas especiais de interesse social (PREZEIS), em Recife. Publ. 2005. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1428>>. Acesso em: 20 maio 2015.

CASA CIVIL DE PERNAMBUCO. **Decreto transforma terreno na comunidade de Passarinho em área de interesse social.** Publ. 2015, Disponível em: <<http://www.casacivil.pe.gov.br/noticia/decreto-transforma-terreno-na-comunidade-de-passarinho-em-area-de-interesse-social>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

CAZALIS, Carlos. **O que é direito a moradia?:** moradia um direito humano. Publ. 2015. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2015.

CISNEIROS, Leonardo. **Carta aberta ao povo do Recife em apoio e solidariedade às famílias da comunidade Vila Oliveira.** Direitos Urbanos, 2012. Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/tag/pina/>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

_____. **MPPE instaura inquérito sobre licenciamento do Terminal Integrado no Coque.** Direitos Urbanos. Publ. 2013. Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/tag/coque/>> Acesso em: 1 nov. 2015.

COLETIVA DE APOIO COMUNITÁRIO DOS HABITANTES, Comunidade Vila Oliveira, Recife-PE, 2012 (VÍDEO).

CONCIDADES. Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos: histórico das ações do ministério cidades e do conselho nacional das cidades. Publ. 2006, Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Documento_Historico_da_discussao_de_conflitos_2.pdf> Acesso em: 11 nov. 2015.

CUNHA, Alexandre. **Brasília Teimosa está à venda.** Maio 2015. Disponível em: <<http://www.leiaja.com/noticias/2015/05/02/brasilia-teimosa-esta-venda/>>. Acesso em: 12 out. 2015.

DAMICO, José. Posições Problemáticas e Métodos de Trabalho do Observatório Internacional dos Subúrbios e Periferias. *In: Conflitos ambientais e urbanos – debates, lutas e desafios / organizadores: Carlos RS MACHADO, Carlos R. S et. al. (Orgs.). Conflitos ambientais e urbanos: debates, lutas e desafios.* Porto Alegre: Evangraf, 2013. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2015/04/Conflitos-Urbanos-e-Ambientais_debates_lutas-e-desafios.pdf> Acesso em: 30 out. 2015.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Brasília Teimosa o bairro que nunca dorme e nunca desiste. Fev. 2014. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2014/02/07/interna_vidaurbana,488302/brasilia-teimosa-o-bairro-que-nunca-dorme-e-nunca-desiste.shtml>. Acesso em: 12 out. 2015.

DIREITOS HUMANOS RECIFE. Carta aberta em apoio à comunidade vila oliveira no Recife. 2012. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Carta-aberta-em-apoio-a-Comunidade-Vila-Oliveira-do-Recife/5/26065>>. Acesso em: 12 out. 2015.

DIREITOS URBANOS. Movimento seja mudança. Publ. 2015. Disponível em: <<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1160408783987750&set=pcb.859653014132279&type=3&theater>> Acesso em: 15 nov. 2015.

ESIG. Comunidade do Pilar. Informações geográficas do Recife. Recife, 2015. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/ESIG/>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

EVANGELISTA, Eduardo Rodrigues. Função social da propriedade e conceito de princípio. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3628, 7 jun. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24656>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O oficial e o inoficial: ensaio sobre a diversidade de universos jurídicos temporal e espacialmente concomitantes. *In: FALCÃO, Joaquim (Org.). Invasões urbanas: conflitos de direito de propriedade.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa ilustrado.** 11. ed. São Paulo: Gamma, 1993.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Carta de Recife por um Brasil sem despejos.** Recife: Santa Marta, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Fundação João Pinheiro e ministério das cidades divulgam os resultados do déficit habitacional municipal no Brasil. Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>. Acessado em: 30 nov. 2015.

_____. **Nota técnica déficit habitacional no Brasil anos 2011 e 2012, 2012.** Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/360-nota-tecnica-deficit-habitacional-no-brasil-anos-2011-e-2012/file>>. Acesso: 26 nov. 2015.

G1. TJPE decide continuar despejos dos moradores da vila oliveira no Recife. nov. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/11/tjpe-decide-continuar-o-despejo-de-moradores-da-vila-oliveira-no-recife.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

GALMACCI, Thanyelle. A desapropriação como instrumento de acesso ao Direito à moradia. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10191>. Acesso em: 30 out 2015.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos sociais: direito à moradia. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892&revista_caderno=9>. Acesso em: 22 maio 2015.

GOOGLE MAPS. Jiquiá. Atualização 2015a. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Jiqui%C3%A1,+Recife+-+PE/@-8.0753793,-34.9412901,1576m/data=!3m1!1e3!4m2!3m1!1s0x7ab1eec245412eb:0x5e784625cb30340c!6m1!1e1>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. **Comunidade Vila Oliveira.** Atualização 2015b. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-8.0433112,-34.934217,25213m/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. **Brasília Teimosa.** Atualização 2015c. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Bras%C3%ADlia+Teimosa,+Recife+-+PE/@-8.0840007,-35.0415067,12z/data=!4m2!3m1!1s0x7ab1f48a5dcf36d:0xadb6338ea32f0ce4>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

_____. **Tamarineira:** Ferreira Costa. Atualização 2015d. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/search/+Tamarineira+-+PE++e+o+impacto+do+em+preendimento+Ferreira+Costa+/@-8.0433112,-34.934217,25213m/data=!3m2!1e3!4b1>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Joana Bezerra.** Atualização 2015e. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Joana+Bezerra+-+S%C3%A3o+Jos%C3%A9+A9,+Recife+-+PE/@-8.0729714,34.9109377,3151m/data=!3m1!1e3!4m2!3m1!1s0x7ab18cd58f7869f:0x664a5245ee3b2cf7!6m1!1e1>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

IBGE. **Pernambuco**: Recife: infográficos: dados gerais do município. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel.php?codmun=261160>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

INSTITUTO POLIS. **Regulação da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Caixa: 2002.

JCONLINE. **Comunidade no Jiquiá é alvo de reintegração de posse**. Maio, 2015. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2015/05/21/comunidade-no-jiquia-e-alvo-de-reintegracao-de-posse-182190.php>>. Acesso em 12 out. 2015.

_____. **Saque e destruição na comunidade do Pilar**. Jul. 2013. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/noticia/2013/07/09/saque-e-destruicao-na-comunidade-do-pilar-89267.php>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

JUSBRASIL, **Secretaria de desapropriações toma posse**. Publ. 2012, Disponível em: <<http://pge-pe.jusbrasil.com.br/noticias/3122163/secretaria-de-desapropriacoes-toma-posse>>. Acesso em: 12 out. 2015.

LAPA, Wilson. **Entrevista sobre a comunidade de Brasília Teimosa**. Concedida ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima. 2015.

LEÃO, Carolina; VIEIRA, Thomaz. **Ordenamento para salvar especulação bairro contra especulação imobiliária**. Folha PE, 2014. Disponível em: <<http://www.folhape.com.br/edicaodigital/2014/abril/28/files-2014-04-28/assets/basic-html/page18.html>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

LIMA, Alana *et al.* **Vila Oliveira**. Cine Clube - Cine Coque. Youtube, 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jmNHV6iNMWM>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

LIMA, Lizana Leal; COITINHO, Viviane Teixeira Dotto. **Meios alternativos de solução de conflitos: Considerações acerca da teoria dos jogos**. Nov. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33240-42248-1-PB.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

MARQUES, Eduardo. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENEZES, Larissa Rodrigues de. O Coque e a convenção urbana no Recife. **Revista E-Metropolis**. n. 18. Nov. 2014. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1033%3Ao-coque-e-a-conven%C3%A7%C3%A3o-urbana-no-recife&Itemid=181> Acesso em: 9 de nov. de 2015.

MULLER, Cristiano. **Por um Brasil sem despejos**. o contexto dos conflitos fundiários no Brasil. Recife: Santa Maria, 2009.

NE10. Barraco é instalado no Marco Zero para cobrar conclusão de obra no Pilar. Nov. 2015, Disponível em: <<http://noticias.ne10.uol.com.br/grande-recife/noticia/2015/11/15/barraco-e-instalado-no-marco-zero-para-cobrar-conclusao-de-obra-no-pilar-580754.php>> Acesso em: 15 nov. 2015.

NERY, Nancy Siqueira; CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Comunidade do Pilar e a revitalização do bairro do Recife: possibilidades de inclusão socioespacial dos moradores ou gentrificação. **Humanae**, v. 1, n. 2, p. 19-36, dez. 2008, Disponível em: <<http://humanae.esuda.com.br/index.php/humanae/article/download/59/42>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Documento de referência da política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/documento_referencia_pol_nac_conflitos_fundi%C3%A1rios.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

OLIVEIRA, Camila Alves; MEIRA, Jane Russel de Oliveira Malheiros; MEIRA, Messias Malheiros. **Teoria e aplicabilidade da função social da posse e da propriedade nos direitos reais enquanto instrumento de efetivação dos direitos fundamentais**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8411>. Acesso em: 20 out. 2015.

OLIVEIRA, Isabel C. E. de. **Estatuto da cidade para compreender**. Publ. 2001. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf> Acesso em: 22 de mar. 2015.

ORANGE, Vera. Entrevista sobre a Função Social da Propriedade: Avanços e Retrocessos, concedida ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima. 2015.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Favelização e segregação urbana**. Brasil Escola. 2015. Disponível em: <<http://www.brasilescola.com/geografia/favelizacao-segregacao-urbana.htm>>. Acesso em 12 set. 2015.

PERNAMBUCO. Plano estadual de habitação de interesse social do estado de Pernambuco. Regularização Fundiária: Oficinas e Entrevistas, Recife-PE, 2008.

_____. **Portaria Conjunta nº 2/2013**. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, de 10 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://direitosurbanos.files.wordpress.com/2013/09/doe10092013-recomendacaoticoque.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

PREFEITURA DO RECIFE. **Secretaria de habitação:** programas. Publ. 2015. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/sechabitacao/programas.php>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira. **Opulência e miséria, as contradições do espaço dividido.** Recife: UFPE, 2009.

_____. **Recife:** os impactos da copa do mundo 2014. Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2015.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 16.113/95.** Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1611/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Lei Ordinária nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983.** Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Lei Ordinária nº 14.947/87.** Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/?keyword=zeis>>. Acesso em: 20 maio 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** legislação política urbana e território na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel / Fapesp, 1999.

ROSA, Thaís Troncon. Favelas, periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. **33º Encontro Anual da Anpocs.** Set. 2009. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1767&Itemid=229> Acesso em: 22 maio 2015.

SANTIAGO, Silene. Entrevista sobre a Regularização Fundiária da ZEIS Coque, concedida ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima. 2015.

SANTOS, Edclea. Entrevista sobre a Regularização Fundiária da Comunidade Passarinho, concedida ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima. 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito urbanístico:** vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SECRETARIA DE SANEAMENTO. **Zonas especiais de interesse sociais - ZEIS.** 2012 Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/acesso_solo_zeis.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2015.

SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil:** colônia, império e república. São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Direito urbanístico brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Julian Gonçalves da. **As modalidades de usucapião de bens imóveis e seus requisitos processuais.** Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 99, 2012. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11463>. Acesso em: 29 out. 2015.

SILVA, Ligia O. **Terras devolutas e latifúndio.** Campinas: Unicamp, 2008.

TELES, Antônio Xavier. **Introdução ao estudo de filosofia.** São Paulo: Atlas, 1997.

VIMEO. O COQUE REEXISTE. [Vídeo], 2013. Disponível em: <<https://vimeo.com/72238742>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

VURTO. **Entrevista com o representante comercial da Moura Dubeux.** [vídeo], 2011.

APÊNDICES

MODELO DE QUESTIONÁRIO 1 - Com a Advogada e Socióloga Vera Orange - formada na Universidade Católica de Pernambuco, especialista pela Escola de Magistratura do estado de Pernambuco em Direito Civil e Processual Civil e com experiência no trabalho da Secretaria de Ressocialização do estado de Pernambuco - Questionamentos sobre a Função Social da Propriedade: Avanços e Retrocessos. Recife, 12 maio 2015. Entrevista ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima.

- Quais as incongruências impostas pela legislação vigente no que se refere a regulação fundiária urbana?
- Como se pode pensar no direito a habitação sem a segurança da posse?
- Como ocorre a regularização fundiária urbana em áreas de conflito? As regulações são atos políticos ou são atos sociais?
- O plano diretor aborda de maneira coerente as áreas de interesse social?
- A função social da propriedade é um instrumento que cumpre o proposto?
- Qual a solução para o problema da terra urbana em conflito no Recife?
- A função social da propriedade é um instrumento de avanço ou retrocesso na realidade da cidade do Recife?

MODELO DE QUESTIONÁRIO 2 - Com a representante de Mulheres Negras da Comunidade Passarinho, Edclea Santos - Questionamentos sobre a Regularização Fundiária Urbana Integrada da Comunidade Passarinho. Recife, 10 outubro 2015. Entrevista ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima.

- Quais as incongruências impostas pela legislação vigente no que se refere a regulação fundiária urbana?
- Como se pode pensar no direito a habitação sem a segurança da posse?
- Como ocorreu regularização fundiária urbana em Passarinho? As regulações são atos políticos ou são atos sociais?
- O plano diretor aborda de maneira coerente as áreas de interesse social?
- Qual a solução para o problema da terra urbana na Comunidade Passarinho?

MODELO DE QUESTIONÁRIO 3 - Com o representante da ZEIS Brasília Teimosa, Wilson Lapa - Questionamentos sobre a Regularização Fundiária Urbana Integrada da ZEIS Brasília Teimosa. Recife, 09 novembro 2015. Entrevista ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima.

- Quais as incongruências impostas pela legislação vigente no que se refere a regulação fundiária urbana?
- Como se pode pensar no direito a habitação sem a segurança da posse?
- Como ocorreu regularização fundiária urbana em Brasília Teimosa? As regulações são atos políticos ou são atos sociais?
- O plano diretor aborda de maneira coerente as áreas de interesse social?
- Qual a solução para o problema da terra urbana na ZEIS Brasília Teimosa?

MODELO DE QUESTIONÁRIO 4 - Com o representante da ZEIS Coque, Cláudio Cacau - Questionamentos sobre a Regularização Fundiária Urbana Integrada da ZEIS Coque. Recife, 17 novembro 2015. Entrevista ao acadêmico de Arquitetura e Urbanismo Marcos Vinícius de Mendonça Galvão Lima.

- Quais as incongruências impostas pela legislação vigente no que se refere a regulação fundiária urbana?
- Como se pode pensar no direito a habitação sem a segurança da posse?
- Como ocorreu regularização fundiária urbana no Coque? As regulações são atos políticos ou são atos sociais?
- O plano diretor aborda de maneira coerente as áreas de interesse social?
- Qual a solução para o problema da terra urbana na ZEIS Coque?