



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE – FDR

**DIREITO À MORADIA: Um estudo acerca da possibilidade de regularização fundiária
em Brasília Teimosa.**

Orientanda: Rayanne Mayara Gomes de Moraes

Orientador: Prof. Dr. Leonio José Alves da Silva

Recife

2017.

Rayanne Mayara Gomes de Moraes

**DIREITO À MORADIA: Um estudo acerca da possibilidade de regularização fundiária
em Brasília Teimosa.**

Trabalho De Conclusão de Curso apresentado como
requisito para obtenção do título de Bacharelado em
Direito pelo CCJ/UFPE.
Áreas de Conhecimento: Direito Administrativo,
Direito Urbanístico.

**Recife
2017.**

“Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam.”

Paulo Freire

Agradecer é necessário, sobretudo quando o caminho que se trilha é repleto de felicidades e motivos para sentir-se grata por todos os momentos vividos até aqui.

Às energias de universo e a figura divina, obrigada por me guiarem e mostrarem o caminho do bem e da sabedoria, sabendo que sem amor nada se constrói, nada se mantém.

Aos meus pais, Fernando Moraes e Sandra Gomes, por serem meu primeiro exemplo de amor, respeito e confiança. Obrigada por todo acolhimento e por serem sempre meu porto seguro em meio à tempestade, tranquilidade na clareira do caos.

Ao meu irmão, Artur Moraes, por ser companheiro desde o primeiro momento em que nos conhecemos, por me ensinar todos os dias a ter confiança em mim mesma, por ser leveza e calma nos momentos de tempestade.

À família Moraes, Barbosa e Gomes, por serem minhas raízes pernambucanas no agreste e no sertão. Agradeço aos meus avôs, Maria José, José Gomes, Erasma Moraes e João Santos, que orgulho é carregar um pouco de vocês comigo.

Aos meus lixos de alto valor, Francisco Lopes, Gabriel Fonseca, Jéssica Medeiros, Lucas Andrade, Karoline Souza, Marília Nunes, Mateus Freire, Nathallia Fonseca, dos tempos de tancinada aos tempos de formaturas, *“quando penso em alguém, penso em vocês e aí então estamos bem...”*.

Aos meus amigos de faculdade, companheiros de todas as horas, fichamentos e almoços no bairro da Boa Vista, à Camilla Montanha, Hugo Martins, Joaline Oliveira, Paulo Fernando e Raiana Martins.

À minha segunda família e ao melhor que Recife poderia me dar, à Aretha Santos, Bernardo Pinto, Bianca Davi, Esdras Sampaio, Paulo Job, por serem um pouco de mim em todos os lugares, por eu ser um pouco de cada.

Ao Najup Direito nas Ruas, a flor que furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio.

Ao Levante Popular da Juventude e à Consulta Popular, por serem continuidade e luta ao lado do povo.

À Brasília Teimosa e a todos os marginalizados que ousam resistir e ocupar, por me lembrarem ao lado de quem se luta.

Pátria Livre, Venceremos!

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso busca estudar a possibilidade de regularização fundiária na comunidade de Brasília Teimosa. A princípio, considera a problemática do adensamento urbano desordenando que reforçou ao longo dos anos o modelo de ocupações e assentamentos irregulares, desenhando a estrutura urbana no Brasil. A partir do estudo histórico dessa formação urbana, relaciona-se o direito à moradia e os avanços na legislação urbanística que reconhecem a problemática urbana e busca normatizar soluções ou ao menos regramentos limitadores dos assentamentos informais. Com isso, analisa-se mais precisamente o histórico da comunidade de Brasília Teimosa, sendo esta uma das mais antigas ocupações irregulares da cidade do Recife, suscitando ainda a relação com o direito à moradia e a segurança jurídica da posse para ao fim indicar o instrumento de regularização fundiária que se entende mais específico ao caso da referida comunidade.

Palavras-chave: Direito Urbanístico, Direito à Moradia, Ocupações e Assentamentos Irregulares, Estatuto das Cidades, Segurança Jurídica da Posse, Concessão de Direito Real de Uso.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 O modelo de ocupação como reivindicação do direito à moradia.....	7
2 Os avanços históricos da Legislação Urbanística	15
3 O caso de resistência da Ocupação de Brasília Teimosa.....	27
4 O instrumento de regularização fundiária de Concessão de Direito Real de Uso relacionado ao caso de Brasília Teimosa	41
CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS.	53

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar o caso de Brasília Teimosa, território localizado em uma área privilegiada na cidade do Recife/PE, objeto de sucessivas ocupações no terreno, as quais resistem há décadas frente às remoções e o interesse imobiliário na área.

O direito à propriedade é um dos pilares fundantes da sociedade moderna capitalista. Resguardada a partir do ideal de direitos individuais, a proteção jurídica da propriedade busca assegurar um domínio sobre a coisa, seja ela móvel ou imóvel.

Tal domínio se expressa a partir do direito de dispor do bem, que perfaz o direito real, o qual assegura uma série de proteções do bem ante a interferência do Estado. Nesse sentido, historicamente, a propriedade é tratada como um direito individual, cabendo ao Estado deve assegurar os limites da sua disposição, sem, contudo, estabelecer grandes interferências.

Do ponto de vista jurídico, portanto, a propriedade tem sido historicamente entendida a partir de um ponto de vista individual, vindo a ser consagrada a Função Social da Propriedade na Constituição de 1934, sendo indubitável que somente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, o qual, estabelece em seu artigo 5º, inciso XXIII, que a propriedade atenderá a sua função social¹, sendo, neste ponto, estabelecido o conceito de maneira mais ampla e com nítido caráter instrumental.

Nesse sentido, o Princípio da Função Social da Propriedade tem por escopo entender a propriedade a partir de um contexto social, relacionando-a fora da lógica individualista para determinar que a propriedade deve desempenhar um papel coletivo no meio social, atendendo, antes de tudo as necessidades coletivas, antes mesmo dos interesses individuais.

Por isso, o Princípio da Função Social da Propriedade tem seu conteúdo definido tanto em relação às propriedades urbanas, quanto as rurais, estabelecendo-se, ainda, sanções quanto ao descumprimento da função social, conforme preceituam os artigos 182, 184 e 186

¹ Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

da Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2008), que vão desde o aumento progressivo do IPTU à perda da propriedade.

A partir dessa imposição material ao direito de propriedade - fixado na obrigatoriedade do exercício da função social da propriedade -, busca-se estabelecer uma adequação deste ao atendimento de um determinado fim, qual seja, aquele capaz de, senão impedir de todo, pelo menos inibir ao máximo a violação de direitos sociais (ALFONSIN; FERNANDES, 2006).

Dessa forma, a função social da propriedade possui o condão de assegurar que o bem imóvel atenda não somente aos interesses individuais de uso e disposição, mas, sobretudo, que este sirva à sociedade, sendo entendido a partir da coletividade e de um direito de propriedade que se estenda a todos, passando também a abarcar o direito à moradia.

Este, em sua intrínseca relação com o direito à cidade, se apresenta como instrumento de defesa dos direitos sociais, buscando assegurar um direito de propriedade e de vivência do espaço urbano e rural.

Nos processos de tessitura do espaço urbano brasileiro, há que se mencionar o processo de êxodo campo/cidade, que indica, desde o início do século XX, as contradições do processo de urbanização brasileiro, com destaque a partir da década de 1930, mas que ganhou desproporcionais dimensões desde 1970 até os dias atuais, produzindo em um mesmo território duas cidades: a legal e a ilegal (MELO, 2010).

Nesse sentido, apesar das disposições constitucionais acerca da obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade, o adensamento urbano ocasionou a ocupação irregular de áreas públicas e privadas, culminando na formação de uma sociedade à margem da proteção jurídico-legal do Estado, inclusive no que se trata do direito à moradia, prevalecendo a defesa da propriedade individual frente a necessidade de regularização e reorganização do espaço urbano.

O histórico de ocupação e resistência do território de Brasília Teimosa evidencia com clareza o processo de luta pela moradia, retratando as conseqüências do adensamento urbano

desordenado, e da defesa de regularização dos territórios ocupados, reconhecendo-os enquanto parte indissociável da cidade.

É, nesse sentido, que o objeto de estudo em comento se funda, a partir das diversas manifestações da doutrina e dos avanços legislativos das últimas décadas, de modo a fazer uma análise crítica, acerca da necessidade de regularização fundiária nos territórios ocupados em caráter de reivindicação do direito à moradia das populações pobres.

A metodologia utilizada consiste na revisão bibliográfica sobre o tema, além da análise documental e fotográfica do território de Brasília Teimosa e o desenvolvimento da área desde o início das ocupações até a presente data.

As ocupações de territórios urbanos, portanto, tornam-se espaços de reivindicação do cumprimento da referida função social da propriedade, na medida em que pressionam o Estado a enxergar os indivíduos à margem do sistema social e tratar o problema da moradia e da propriedade através de políticas públicas e instrumentos jurídicos que resguardem a segurança da posse do imóvel.

1. O MODELO DE OCUPAÇÃO COMO REIVINDICAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A mudança na estrutura geográfica-populacional brasileira trouxe consigo o desafio do planejamento urbano, impulsionado pela necessidade de racionalizar a cidade como local em que as pessoas vivem e circulam, passando, por isso, a demandar uma necessidade de organização do espaço urbano, suas formas de ocupação e de oferecimento dos serviços essenciais à vida urbana.

Isso porque o crescimento desenfreado da população urbana no Brasil não foi acompanhado pela efetivação do planejamento urbano, ao contrário, deixou-se que a cidade fosse organizada e determinada a partir das relações de poder econômico e social daquelas que ocupam, determinando assim a organização do espaço urbano.

Nesses processos, nos quais o poder econômico é privilegiado como elemento determinante das dinâmicas urbanas, o conjunto dos indivíduos marginalizados passou a ocupar nas cidades as áreas também marginalizadas, ou seja, aquelas cujas formas de ocupação são as mais precárias e que não dispõem dos serviços públicos básicos, como transporte e saneamento básico.

Nesse ponto, a partir da evolução dos níveis de ocupação da área urbana, observou-se um aumento considerável no crescimento da população, que, por ocorrer de modo desordenado, acentuou a problemática da moradia, ou melhor, da ausência de moradia adequada para atender ao crescimento populacional.

Nesse sentido, a precariedade dos assentamentos urbanos atinge, atualmente, grande parte da população brasileira, mais especificamente, segundo dados do Censo Demográfico, vivem em condição de precariedade aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, isto é, auferem renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos².

²Dados obtidos no site:

http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1119:catid=28&Itemid=23

Para a Organização das Nações Unidas um assentamento precário, também denominado assentamento contíguo, é caracterizado por condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Este, freqüentemente não é reconhecido ou considerado pelo poder público como parte integral da cidade (ROLNIK, Raquel, 2008), razão pela qual a situação de irregularidade dos assentamentos urbanos acaba por acarretar uma série de violação de direitos básicos, ou seja, aqueles essenciais à vida urbana, como o direito ao transporte, ao saneamento básico, a educação.

Dessa forma, pontuam-se cinco componentes que refletem as características encontradas nos assentamentos precários, o *status* residencial inseguro, o acesso inadequado à água potável, acesso inadequado a saneamento e infraestrutura, além da baixa qualidade estrutural dos domicílios e adensamento excessivo. (ROLNIK, 2008).

Esse conjunto de inadequações acabam por acarretar privações ao gozo do meio urbano e do conjunto de direitos concernentes à vida social, ocasionando uma sobrevivência às margens da relação jurídica estatal, criando uma espécie de “cidade ilegal” que evidencia a desigualdade historicamente constitutiva no acesso ao solo e à moradia.

A dualidade presente entre a cidade legal e a ilegal se evidencia a partir das negações concernentes a segunda e aos direitos resguardados a primeira. Na cidade ilegal é o próprio acesso ao espaço urbano é restringido, devido à precariedade dos locais de moradia, não garantidos com serviços básicos como saneamento básico e transporte público.

Nesse sentido, as ocupações urbanas apresentam-se como consequência do modelo urbano de exclusão social, que, a despeito da mudança estrutural do espaço urbano, ocasionada em razão do seu crescimento desordenado, não avança na mesma medida a fim de garantir proteção legal e social aos indivíduos marginalizados.

Há, portanto, uma mudança estrutural no meio urbano, contudo, tal mudança ocorre desacompanhada de uma modernização jurídico-estatal que, entendendo esse processo, crie alternativas e soluções para a problemática do adensamento urbano.

Essa inércia acaba por impulsionar o aumento da desigualdade, bem como permitir a coexistência no meio urbano daquilo que se considera a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, na medida em que a ausência de políticas públicas aliadas a criação de um sistema jurídico garantidor da efetivação dos direitos constitucionais, em especial neste caso, do direito à moradia, permite que as desigualdades se desenvolvam, acentuando-se.

A dualidade presente entre a cidade legal e a ilegal, desenvolve-se a partir da concepção de que ao primeiro tipo compete desfrutar da efetivação dos direitos sociais e individuais constitucionalmente garantidos, além do acesso aos serviços básicos, com ênfase no direito à moradia, ao passo que a segunda, compete a sobrevivência em áreas não habitáveis, ou, na maioria das vezes, carentes dos serviços básicos.

Nas palavras da urbanista Ermínia Maricato:

É nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais. Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas.

A ausência de alternativas para a moradia, em regra leva à ocupação de áreas precárias, ou, ainda que ocorram em áreas centrais da cidade, a insegurança jurídica que as permeia, acaba por colocar em risco a permanência das pessoas no local.

Ocorre, todavia, que as ocupações urbanas são parte da realidade do País, surgidas, muitas vezes de maneira espontânea, retratam a ausência de planejamento urbano e a luta pela moradia.

Sobre o fenômeno das ocupações, Guilherme Boulos ressalta:

Durante o período de maior crescimento das metrópoles brasileiras (entre 1950 e 1990, aproximadamente), ocorreram milhares de ocupações urbana pelo país (sic) afora. Muitas dessas ocupações não fora organizadas por movimentos populares. Foram iniciativas espontâneas dos próprios trabalhadores, motivados pela necessidade de um teto para viver.

Hoje, várias dessas ocupações são bairros consolidados nas grandes periferias urbanas. Bastar andar pela periferia de qualquer grande cidade brasileira para vermos isso: as ocupações deixaram sua marca nas cidades e possibilitaram a muitos trabalhadores ter acesso ao direito à moradia, que não teriam conseguido de outra forma.

Esse direito à moradia, no entanto, apesar de proporcionar, a partir das ocupações, um local de moradia, não encontra a segurança jurídica necessária para estabelecer os moradores das ocupações na posse dos terrenos ocupados.

A segurança jurídica nas ocupações dos terrenos, sejam eles públicos ou privados, ainda que reivindicuem a função social da propriedade, constitucionalmente garantida, encontra óbice nas decisões judiciais que garantem a supremacia do direito dos proprietários frente aos ocupantes das terras.

O conjunto de instrumentos urbanísticos e tributários a serviço do Estado para que este interfira no déficit habitacional e no planejamento urbano, - a partir do controle da expansão urbana, do parcelamento do solo, da intensidade de ocupação e dos tipos de uso, a tributação do terrenos e das edificações -, é pouco utilizado a fim de garantir o direito à moradia, permitindo, portanto, que as relações de poder econômico e a disputa entre os proprietários e ocupantes de terras, sejam resolvidos com a mínima interferência do Estado.

Historicamente, a política usual dos governos tem sido a de encarar as ocupações urbanas, em geral, precarizadas, como áreas de favela, sujeitas a remoção por representarem o rompimento da ordem legal, tendo em vista a utilização de modo irregular, de áreas cuja propriedade ora pertencente ao poder público, ora pertence a particulares.

Ocorre, no entanto, que com o crescimento acelerado das áreas de ocupação, o Estado se abstém, em parte, de promover a retirada dos ocupantes, permitindo que tais locais tornem-se, a medida em que crescem, grandes áreas de ocupação, e, posteriormente, bairros da cidade.

A configuração dos bairros formados a partir de grandes ocupações, eleva a complexidade da retirada dos seus ocupantes, devidos às consequências de proporções descomunais decorrentes do expurgo de milhares de pessoas, no caso das grandes metrópoles.

O expurgo, portanto, pode acarretar uma massa de indivíduos vagantes pela cidade, aos quais o direito à moradia foi negado, sem que outra alternativa fosse proposta. Com isso, a retirada deles de um ambiente precário, somente pode ocasionar a sua inserção em outro tão ou mais desfavorável do que o anteriormente ocupado.

A permanência, todavia, se apresenta de modo inseguro, principalmente do ponto de vista jurídico, uma vez que os indivíduos que ocupam as áreas de modo ilegal, se encontram a todo momento sujeitos à retirada forçada, ante a ausência de qualquer direito de propriedade sobre o local que ocupam.

A ilegalidade em relação à propriedade de terra tem sido um dos principais agentes de segregação ambiental (MARICATO, 1996), proporcionando a exclusão dos indivíduos no convívio com a cidade, restando a ocupação de terras como única forma legítima para conseguir o acesso a posse de um terreno urbano.

Nestes casos a ordem legal é ignorada de maneira consensual e deliberada, com relativa aquiescência do poder público, que reconhece a ausência de planejamento urbano como política pública, mas não apresenta alternativa ao modo de ocupação irregular, restando, portanto, como única possibilidade de acesso à terra e de construção de moradia, ainda que se trate de moradia precária.

A intensificação da dualidade presente entre a cidade formal e a cidade informal, anteriormente mencionada, se apresenta na história brasileira como uma realidade que ultrapassa o entendimento de um “universo partido” ou “estado paralelo”, apresentando um conceito de legalidade e ilegalidade no qual assume destaque as instituições públicas (MARICATO, 1996).

Estas instituições são as principais responsáveis pelo que se considera legal e ilegal no meio urbano, determinando até que ponto a legislação regulatória incide sobre um território urbano, e quando a regularização legal da área não representa interesse do Estado, sendo legado aos ocupantes a permanência no estado de ilegalidade.

Cumpra salientar que o referido estado de ilegalidade não concerne somente à insegurança jurídica na posse do terreno ocupado, mas também à negativa de acesso aos serviços públicos essenciais.

A ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de apartheid ambiental (MARICATO, 2003).

Nessas circunstâncias as ocupações urbanas têm se colocado como um movimento de resistência e reivindicação permanente de políticas públicas atinentes à questão da moradia, na medida em que desafiam o poder público e a legalidade dos territórios para demonstrar a necessidade de um planejamento urbano que considere as peculiaridades de cada área, considerando as formas de ocupação irregular expressas na configuração das cidades brasileiras.

Neste ponto, importa considerar que as ocupações irregulares permeiam o meio urbano, sendo observadas principalmente nas grandes metrópoles como parte indissociável da cidade.

A partir dessa percepção, o status de ilegalidade que permeia o meio urbano, sob a ótica das ocupações irregulares, não pode ser um dado desconsiderado a fim de promover um esquecimento dos indivíduos que fixam suas moradias nesses locais.

A ausência de qualquer orientação político-jurídica quanto à problemática da moradia, ou melhor, da ausência de moradia adequada para boa parte dos cidadãos urbanos, deixa essa população em uma condição de necessidade de reinvenção de práticas sociais em resposta a ordem jurídica excludente.

As ocupações são, portanto, uma consequência do descaso político com a questão da moradia, tornando-se mais regra do que exceção nas grandes cidades, assumindo, dessa forma, contornos de relevância política, econômica e social na cidade, o que faz com que as ocupações demandem do poder público um planejamento que vá além da remoção e da realocação dessas pessoas em outro local.

Devido às significativas proporções numéricas dos ocupantes de áreas irregulares nas grandes cidades, a hipótese de realocação destes para novas localizações cujas precariedades fossem sanadas, não se apresenta como solução possível.

Segundo dados do IBGE divulgados na década passada, nas maiores cidades brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mais de 1/5 dos habitantes mora em favelas. Em Salvador e Fortaleza a cifra chega a 1/3, e no Recife, 40%, cuja caracterização consiste na completa ilegalidade da relação do morador com a terra que ocupa (MARICATO, 2003).

A favela, em conjunto com os loteamentos ilegais, são, portanto, as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa, sendo esta a “solução” que o desenvolvimento urbano, no Brasil, encontrou para o crescimento urbano nas grandes cidades (MARICATO, 2003).

Por isso a hipótese de remoção das famílias das áreas ocupadas ilegalmente ou de modo precário, não se mostra como alternativa viável para a questão da moradia, reconhecendo que devido a proporção das ocupações urbanas, a mera construção de moradia e realocação dos ocupantes não é possível no contexto urbano brasileiro.

Para tanto é preciso repensar o planejamento urbano, adequando-o à realidade nacional para considerar o fato das ocupações serem hoje parte indissociável da cidade.

O discurso, portanto, transforma-se de remoção das ocupações e realocação das famílias ocupantes, para o discurso da urbanização das favelas e das áreas de ocupação ilegal, entendendo a mudança no discurso político como fundamental no planejamento urbano.

Nota-se, a partir dos anos 80, uma mudança no pensamento acerca do tratamento dado à questão da moradia e das ocupações ilegais, considerando a urgência na urbanização e regularização fundiária dos territórios ocupados ilegalmente, passando a ser esta a política pautada pelo poder público (MARICATO, 2003).

Com o advento dessa mudança de comportamento em relação a questão urbana, é possível observar na história mais recente uma prioridade na elaboração de um conjunto de leis que regulamentam os territórios urbanos, em uma tentativa de reconhecer nesse espaço os atores sociais e a realidade das ocupações ilegais que o compõem.

Nesse sentido a legislação urbanística se coloca como uma das principais ferramentas no tratamento da questão urbana, na medida em que delimita os caminhos jurídicos possíveis e trata a realidade urbana a partir da ótica da segurança na moradia.

Busca-se trazer para o campo do judiciário e do legislativo o entendimento das ocupações enquanto um dado da realidade que deve ser tratado a partir da ótica dos direitos sociais e da efetivação do direito à moradia, destoando das posições públicas que tendem a criminalizar toda e qualquer forma de ocupação irregular.

2 – OS AVANÇOS HISTÓRICOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

A regularização fundiária é um instrumento de reconhecimento dos assentamentos e ocupações informais, utilizado para promover a legalidade desses espaços, entendendo-os como parte indissociável da cidade.

Compreendendo a realidade do meio urbano a partir do reconhecimento dos os assentamentos e ocupações informais como parte da cidade, os instrumentos de regularização fundiária buscam promover a inclusão, tendo como objetivo primordial tornar tais espaços parte da “*cidade legal*”, conferindo concretude ao princípio constitucional da função social da propriedade.

A regularização fundiária, portanto, se apresenta como uma ferramenta importante no acesso à posse legal da moradia, atribuindo dignidade a essa posse, ou seja, não basta apenas promover a adequação jurídico-legal da moradia, mas também inclusão das pessoas denominadas ocupantes e seus locais de moradia nas cidades.

A adequação jurídico legal dos assentamentos e ocupações informais torna-se uma necessidade, considerando o processo histórico de segregação das massas sociais que, não possuindo condições sociomateriais de acessar locais de moradia adequados e regularizados no meio urbano, não possuem alternativa senão ocupar áreas irregulares.

A regularização fundiária, portanto, torna-se o instrumento que permite a entrada dos ocupantes naquilo que se denomina de “*cidade legal*”, proporcionando que o Estado, na figura de suas políticas públicas, passe a reconhecer legalmente a existência desses espaços, tornando-os parte do planejamento da cidade.

A regularização das áreas ocupadas ilegalmente na cidade, além de proporcionar a adequação legal desse espaço, ao inseri-lo na retórica do espaço da legalidade, também o insere no planejamento e nas políticas urbanas, tornando-o objeto das decisões estatais.

Nesse sentido, conferem-se às ocupações e aos assentamentos informais, a partir da regularização fundiária, uma mudança no *locus* da cidade. Pois, se antes esses locais são

relegados à margem da cidade, como uma espécie de área inexistente dentro daquilo que se considera legal, e, portanto, indigno das políticas públicas, ao iniciar-se o processo de regularização fundiária, permite-se que lhes confira legalidade, tornando-os parte atuante no espaço urbano.

Essa atuação permite aos moradores reivindicar um espaço dentro da política urbana, torna-os parte da cidade legal, e, assim, possibilitando as influências nas decisões e reivindicações que permeiam o planejamento urbano.

As consequências dessa mudança de *locus* no meio urbano, adentrando a legalidade fundiária, além de exporem as transformações que proporciona à esfera pública, apresenta seus principais reflexos na esfera privada, na medida em que proporciona aos moradores e aos assentamentos proteções legais contra interferências privadas. Posto que, ao contrário de expulsá-los ou deixá-los à míngua das políticas estatais, os insere nessa rede de proteção e garantia de direitos, sendo a moradia um dos principais resguardados.

Apesar de ser possível visualizar nos instrumentos de regularização fundiária uma natureza curativa, no sentido de promover a inclusão jurídica da posse nos moldes legais indicados, deve-se conferir à regularização fundiária um conjunto mais amplo de políticas públicas, criando-se estratégias e diretrizes para o desenvolvimento urbano, de modo que o atual padrão excludente seja revertido (FERNANDES, 2002).

Cumprido salientar que os programas de regularização fundiária fundamentados apenas na legalização através de títulos de propriedade individual plena não têm sido bem sucedidos (FERNANDES, 2002), uma vez que a simples garantia da propriedade do imóvel não garante a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, deixando, assim, de promover a plena integração das populações em seus espaços.

Mesmo nos casos em que não se efetiva o processo de regularização fundiária, os assentamentos informais têm recebido serviços públicos e infraestrutura urbanística em alguma medida, considerando ainda o acesso ao crédito formal e informal que alguns moradores possuem e que proporciona uma melhoria na qualidade de vida (FERNANDES, 2002). Todavia, nenhuma dessas situações se mostra suficiente para gerar a segurança na

posse do imóvel, devendo ser considerada a regularização fundiária como necessária e primordial à efetivação das demais demandas que envolvem o meio urbano.

Os títulos de propriedade, dessa forma, para além de resguardar o direito individual à moradia, proporcionam também o reconhecimento de outros direitos sociopolíticos, garantindo que os ocupantes permaneçam nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário ou por mudanças políticas que quebrem o pacto sociopolítico gerador da percepção da segurança na posse (FERNANDES, 2002).

A adoção de verdadeira política de desenvolvimento urbano perpassa a adoção de uma política pública de habitação, que, em particular, objetiva promover moradia. Há, todavia que salientar que o campo micro não pode ser dissociado do campo macro, de modo que o planejamento urbano deve orientar a política pública de habitação, a partir das nuances decorrentes do desenvolvimento urbano e das consequências desencadeadas a partir do crescimento desordenado.

Nesta oportunidade, cumpre observar os impactos urbanos gerados a partir do crescimento desordenado que começam a surgir na década de 60, evidenciando os efeitos nocivos da urbanização desigual nas cidades brasileiras, cujo crescimento populacional no meio urbano, em contraposição ao esvaziamento no campo, trazendo uma série de desafios, como o aumento no déficit habitacional e a exclusão socioespacial de grande parte da população urbana que não possui acesso aos serviços básicos.

Em seus estudos sobre a urbanização brasileira, o geógrafo brasileiro Milton Santos afirma que entre a década de 1940 e 1980 houve verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira, visualizando uma taxa de crescimento da população urbana brasileira que passou de 26,35%, em 1940, para 68,86%, em 1980 (SANTOS, 1993), importando frisar o intervalo inferior a meio século entre as datas.

Nesse sentido, o crescimento desordenado trouxe uma série de desafios e limitações ao meio urbano, dentre eles o surgimento dos assentamentos informais e da expansão desses espaços a ponto de se tornarem parte substancial da cidade, como local de moradia de boa parte da população urbana.

Todavia, a despeito do crescimento desordenado e das consequências óbvias que tal movimento ocasionaria no desenho das cidades, não houve medidas de planejamento urbano além de leis incipientes que inauguraram aquilo que, posteriormente, foi tratado como direito urbanístico.

O direito urbanístico, nas palavras de José Afonso da Silva:

É produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.

O direito urbanístico, portanto, atua na construção de políticas públicas e na efetivação da função social da propriedade, ordenando a realidade da escassez e irregularidade da moradia, para promover o interesse da coletividade em planejar o espaço urbano e promover o acesso, não só à moradia digna, mas a todo um conjunto de direitos sociais.

Ocorre, todavia, que o avanço do direito urbanístico, bem como dos instrumentos de regularização fundiária é realidade recente no Brasil, que, há pouco mais de cinquenta anos, a despeito de naquela época já se visualizar um crescimento urbano desordenado, não dispunha de instrumentos legais ou até mesmo de políticas públicas que pensassem o crescimento das cidades e a exclusão social dos que nela vivem amontoados.

Do que se pode historiar acerca do surgimento das leis esparsas, cujo objetivo era regularizar e orientar o solo urbano, podemos destacar, na década de 70, mais precisamente em 19 de dezembro de 1979, a promulgação da Lei 6.766 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano³.

Esta lei, ainda vigente no ordenamento jurídico brasileiro, objetiva orientar o plano urbanístico, estabelecendo uma série de medidas acerca das relações dominiais (domínio sobre os terrenos) que orientam a ocupação e o loteamento do solo urbano, expondo a

³ Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm

necessidade de limitar e ordenar a exploração do solo no sentido de promover um crescimento dentro dos padrões estabelecidos (SILVA, 2010).

Ocorre que o regramento legal estabelecido pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano, apesar de representar um avanço na legislação urbanística, posto que se propõe a ordenar o crescimento e a construção nas cidades, o faz a partir de uma visão segregada que desconsidera as ocupações e assentamentos irregulares à época já relevantes no desenho urbano.

Nesse sentido, o tratamento empregado à cidade fez-se a partir de uma compreensão técnica do modelo urbano que deve ser aplicado, criando-se um ideal de cidade obtido através da aplicação desse regramento legal, desconsiderando os conflitos e a realidade da desigualdade das condições de renda e das influências do mercado imobiliário no espaço urbano.

Diversas leis importantes foram aprovadas posteriormente, especialmente sobre matérias ambientais. No entanto, cabe registrar que o avanço na legislação urbanística se deu majoritariamente em âmbito municipal, com o surgimento dos planos diretores, do que em um conjunto normativo de caráter federal que versasse sobre a questão urbana.

Esse avanço da legislação urbanística em nível federal culmina com a aprovação do importante capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988, o qual estabeleceu um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbanístico brasileiro.

Presente na Constituição Federal de 1988⁴ em seu Título VII, temos o Capítulo II que trata da Política Urbana, estabelecendo nos artigos 182 e 183 diretrizes gerais para ordenar o meio urbano, buscando também a efetivação da função social da propriedade.

Esse passo no reconhecimento da questão urbana como um dos elementos fundamentais da sociedade, logo, digno de figurar no ordenamento jurídico nacional, expõe a elevação do nível de consciência e da necessidade de planejamento e orientação para as mudanças urbanas.

⁴ Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

A partir da inserção da Política Urbana enquanto disposição constitucional, mobilizado através das forças sociais que exerciam pressão política para instituição de baliza jurídica que tratasse da questão urbana, foi possível reconhecer a importância de se limitar o processo desordenado de expansão das cidades (MELLO, 2010).

As disposições constitucionais importaram em um novo regramento legal do meio urbano, nas palavras de Lígia Mello (MELLO, 2010):

Ainda que muitas das propostas apresentadas não tenham sido absorvidas no texto final, positivou-se um novel delineamento do controle e da limitação do uso da propriedade urbana com base na ideia da função social da propriedade, entregando ao Município - até então mero ator coadjuvante das políticas destinadas às cidades - o poder de decisão sobre qual função social exerceria a terra urbana em seu território.

Nesse ponto, salienta-se ainda a disposição presente no art. 182, §1º da Constituição Federal de 88⁵, que estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, demonstrando a necessidade de um planejamento urbano para as cidades.

A partir da compreensão das problemáticas geradas pelo adensamento urbano, buscou-se estabelecer um patamar mínimo a partir do qual se tornou obrigatório um planejamento urbano municipal que estabeleça os limites na exploração do solo urbano, bem como da sua edificação, ocupação, etc.

Ressalta-se que a realização de Planos Diretores já ocorria antes da disposição constitucional, sendo opção das cidades imporem planejamento urbano a partir de um plano diretor.

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988 em seu capítulo sobre a Política Urbana é que se tornou obrigatória a realização de um Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, mostrando, com isso, que as grandes cidades requerem um maior planejamento e instituição de limites na sua expansão.

⁵ Art. 182, § 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.

Houve, todavia, um evidente descompasso entre o avanço presente no reconhecimento da Política Urbana como importante meio de planejamento das cidades, e os direitos sociais resguardados a partir desse planejamento, em relação à realidade das ocupações e assentamentos informais demandantes de uma regularização fundiária ou ao menos de uma garantia legal de seu local de moradia.

Nesse sentido, tardiamente, apesar dos avanços na legislação urbanística, o direito à moradia veio a ser entendido enquanto um direito social somente quando se fez presente na Constituição Federal de 88, nela incluído a partir de uma emenda constitucional de nº 26, no ano de 2000.

A ausência de reconhecimento do direito à moradia, enquanto um direito social, perdurou durante 12 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, sendo encampado através de uma emenda constitucional, que objetivou inserir no rol dos direitos sociais a moradia em sentido de equivalência a outros direitos já resguardados, como saúde e trabalho.

O direito à moradia passa, então, a ser entendido não somente como um direito a um local de habitação, mas enquanto um conjunto de direitos complexos, que envolvem diretamente a qualidade de vida, demandando uma garantia que ultrapassa a habitação e requer medidas de efetivação daquilo que se considera o mínimo existencial, como educação, transporte e lazer.

A inserção do direito à moradia enquanto um direito social evidenciou uma tentativa de diálogo entre a política urbana e a problemática da moradia, passando, a partir do reconhecimento desse direito, a estabelecer uma ótica de centralidade presente no planejamento urbano. Este deve, primordialmente, orientar quanto à solução do déficit habitacional, reconhecendo-o enquanto um dos principais entraves no planejamento das cidades, na medida em que segrega e relega à ilegalidade inúmeras famílias.

Em sequência ao avanço presente no reconhecimento da moradia enquanto um direito constitucional tem-se aquele que foi o grande marco do direito urbanístico brasileiro, promulgado em 2001, o Estatuto das Cidades. Tal diploma jurídico é um compilado de

disposições legais que versam sobre o meio urbano, orientando o planejamento e o controle estatal em relação à expansão das cidades, atentando, ainda, para a questão da escassez de moradia e irregularidades fundiárias advindas da informalidade na habitação.

O Estatuto das Cidades surgiu como uma espécie de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, ainda que tardiamente, posto que foi promulgado passados 13 anos da inclusão da Política Urbana enquanto conteúdo constitucional.

As discussões acerca da necessidade de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no entanto, tiveram início em 1990 com o surgimento do Projeto de Lei nº 5.788 que tramitou por mais de uma década no Congresso Nacional, sendo intensamente discutido e alterado, resultando, posteriormente, no Estatuto das Cidades (ROLNIK, 2008).

A promulgação do Estatuto das Cidades e o seu reconhecimento enquanto grande marco legal urbano decorreu de uma série de lutas dos movimentos sociais, organizados a partir do movimento pela Reforma Urbana, acumulando forças e visibilidade na medida em que o crescimento urbano desordenado passava a apresentar suas consequências de exclusão e segregação social, expondo a necessidade de um marco regulatório que pudesse orientar a expansão urbana e regularizar os assentamentos e ocupações informais.

Sob a forma da Lei federal nº 10.257/01, o Estatuto das Cidades forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana, impondo limitações ao direito de propriedade, além de reconhecer a cidade ilegal e seus assentamentos informais (MARICATO, 2010).

O Estatuto das Cidades assume grande relevância no cenário urbanístico, dada a importância de se estabelecer uma diretriz urbanística nacional, definindo quais são as ferramentas que o Poder Público, em especial os Municípios, devem utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades. Dessa forma, foi estabelecida a aplicação de diretrizes como: a gestão democrática da cidade, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, além dos instrumentos de

política urbana como o Plano Diretor e o IPTU progressivo no tempo (SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel, 2001).

A regularização fundiária dos assentamentos informais também se apresentou como uma questão central na constituição do Estatuto das Cidades, na medida em que reconheceu a existência da população que vive em situação ilegal de moradia como uma problemática urbana e buscou aplicar instrumentos jurídico-legais para sua regularização.

Pelo artigo 2º, inciso XIV, a regularização fundiária é estabelecida como uma das diretrizes da política urbana, que tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel, 2001).

Em seu teor assim afirma:

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

Nesse diapasão, o artigo 5º do Estatuto das Cidades elenca os instrumentos que podem ser utilizados para a promoção da regularização fundiária: o Plano Diretor (inciso III, alínea "a"), e pelo inciso V, os seguintes: zonas especiais de interesse social (alínea f), concessão de direito real de uso (alínea g), concessão de uso especial para fins de moradia (alínea h), parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (alínea i), usucapião especial de imóvel urbano (alínea j), direito de superfície (alínea l), direito de preempção (alínea m), operações urbanas consorciadas (alínea p) (SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel, 2001).

O Estatuto das Cidades, para além de estabelecer diretrizes de atuação político-estatal e determinar uma série de medidas de planejamento e atuação do Poder Público para com a cidade, estabelece também uma relação democrática com o povo, no que concerne à gestão da cidade, criando canais de diálogo que permitem aos cidadãos opinarem e até

decidirem medidas públicas, como é o caso do orçamento participativo, no qual a população opta pelo destino de recursos públicos e sua aplicação nos locais de maior necessidade.

Nesse sentido, torna-se evidente o avanço legislativo advindo do processo que culminou no Estatuto das Cidades, representando uma luta histórica dos movimentos sociais urbanos, com ênfase nos movimentos de moradia, criando um marco legal reflexo do acúmulo histórico promovido pelos movimentos que reivindicam a necessidade da reforma urbana no Brasil.

No entanto, da análise histórica do processo de formação urbana no Brasil, é possível verificar que o adensamento das áreas urbanas nunca foi questão relevante, digna de planejamento ou regramento legal a respeito.

Apesar de apresentar uma das maiores taxas de urbanização do mundo - 84% em 2005, segundo IBGE -, o Estado brasileiro praticamente ignorou a política urbana e metropolitana (MARICATO, 2011), realidade que se transforma legalmente a partir do Estatuto das Cidades e da criação do Ministério das Cidades em 2003.

No dia 1º de janeiro de 2003, no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi sancionada a lei que oficializou o Ministério das Cidades, determinando-o para a finalidade de tratar da política de desenvolvimento urbano, em vista da ausência de marcos institucionais para as políticas setoriais urbanas - habitação, saneamento e transporte. O Ministério das Cidades é considerado, também, uma resposta a antigas reivindicações dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana⁶.

Sobre a relevância da criação do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato (MARICATO, 2007) afirma:

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que

⁶ Acesso em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>

afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana - mobilidade e trânsito.

O Ministério das Cidades se torna, portanto, importante órgão, a partir do qual terão centralidade os avanços presentes na legislação urbanística e a necessidade de efetivação do planejamento urbano.

Concomitante à criação do Ministério das Cidades, surge o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, criado em 2003 para atender à necessidade de regularização fundiária dos assentamentos informais.

A postura apresentada pelo Poder Público, no tocante aos programas de regularização fundiária, expõe uma mudança de ótica do problema da escassez de moradia e das irregularidades nas formas de habitação, entendendo que as consequências causadas pelo crescimento urbano desordenado, cujos reflexos são observados, principalmente, na marginalização de boa parte dos cidadãos urbanos, são solucionadas a partir da aceitação desses espaços como parte indissociável da cidade, devendo-se atuar na sua integralização.

O processo de regularização fundiária, portanto, para além de reconhecer a existência dos assentamentos informais, considera o sentimento de pertença das pessoas ao seu espaço de habitação, entendendo que a moradia engloba não somente o imóvel no qual se reside, mas também o conjunto de relações que se estabelece entre as pessoas que residem e o espaço em que se habita.

A partir do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, a questão urbana começou a ser tratada em âmbito nacional, reconhecendo que é necessário um esforço para abranger essa margem da sociedade que vive em assentamentos irregulares e incorporá-las à cidade legal, não só pelo reconhecimento formal da posse do terreno, mas também pela implantação da infra-estrutura e equipamentos urbanos que permitam adequar o assentamento aos padrões urbanísticos e ambientais do restante da cidade (CARVALHO, 2003).

Para tanto, objetivando a diminuição dos custos associados ao processo de regularização fundiária, a lei federal nº 10.931 de 2004, constitui-se num grande avanço legal, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público (CARVALHO, 2003). Com isso, além de garantir a regularização dos assentamentos informais, compreende-se as limitações financeiras dos moradores dos assentamentos, que, muitas vezes não possuem condições de arcar com os custos dos terrenos regularizados, aí incluindo os tributos incidentes.

Nesse sentido o desenvolvimento de políticas públicas e o avanço na legislação urbanística evidenciam o novo tratamento concedido à questão urbana. O novo paradigma, portanto, parte do reconhecimento das consequências da expansão urbana desordenada e do estabelecimento de novas diretrizes para efetivação do planejamento urbano e consideração dos assentamentos informais, a partir da aplicação de instrumentos de regularização fundiária a fim de proporcionar a inclusão desses espaços naquilo que se considera a cidade legal.

3 – O CASO DE RESISTÊNCIA DA OCUPAÇÃO DE BRASÍLIA TEIMOSA.

O histórico de ocupações urbanas no território brasileiro revela um processo contínuo de expansão desordenada, reveladora de uma face da exclusão social que encontra no local de moradia uma das suas principais formas de expressão.

Para Milton Santos, o processo de urbanização brasileiro apresentou ao longo dos séculos, mas sobretudo mais recentemente, uma profunda associação com a pobreza, cujo *locus* passou a ser as cidades, e mais fortemente, as grandes cidades (SANTOS, 1993), expondo uma relação evidente entre o crescimento desordenado e o surgimento das favelas e ocupações irregulares.

Essa relação formula-se através do processo de adensamento urbano, ocasionado a partir da expulsão da população rural do campo brasileiro moderno, repelindo os pobres e os trabalhadores da agricultura capitalizada, e, assim, promovendo um processo de migração urbana. Além disso, destaca-se também o crescimento das indústrias com a criação de um alto número de empregos que atraíam a população rural excluída do trabalho agrícola (SANTOS, 1993).

A segregação territorial na qual vivem milhares de brasileiros revela a marginalização de indivíduos que, historicamente, são relegados a uma situação de vulnerabilidade social, sendo uma das mais expressivas, a inadequação de moradia.

A diferenciação dos territórios dentro de uma mesma cidade é de fácil identificação, dividindo-se os lugares da cidade a depender dos indivíduos que os ocupam. Assim pode-se enxergar a cidade como um enorme quebra cabeças feito a partir de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais (ROLNIK, 1995).

É a este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade denominam “*segregação espacial*” (ROLNIK, 1995). Esse processo é caracterizado primordialmente pela separação entre aqueles que possuem condições financeiras de ocuparem os melhores espaços da cidade, ou seja, aqueles que

podem usufruir de infra estrutura de qualidade e aqueles a quem essa estrutura é negada, sendo relegados a um espaço distinto daquele considerado digno para as classes sociais que podem pagar pelos melhores ambientes.

A marginalização de parte dos cidadãos urbanos advém desse processo de crescimento desordenado que permitiu a ocupação ilegal de boa parte das cidades, negando aos indivíduos um local de moradia adequado e um status de segurança jurídica em relação à posse do terreno ocupado, ocasionando ausência total de direitos que incluem o acesso à educação, lazer, saneamento básico.

A exclusão espacial dessa parcela da população é fato que se observa no País há anos, remontando ao surgimento das primeiras favelas ao final do século XIX (FERNANDES, 2008).

Nesse sentido, é interessante observar, no histórico das ocupações urbanas brasileiras, o Morro da Providência, que é considerado uma das primeiras favelas do País. Localizada atrás da Central do Brasil, foi batizada no final do século XIX como Morro da Favela, nome que se espalhou depois por outras comunidades carentes do Rio de Janeiro e do Brasil (FERNANDES, 2008).

Os primeiros moradores do Morro da Favela eram ex-combatentes da Guerra de Canudos e se fixaram no local por volta de 1897. Cerca de 10 mil soldados foram para o Rio com a promessa do Governo de ganhar casas na então capital federal. Como os entraves políticos e burocráticos atrasaram a construção dos alojamentos, os ex-combatentes passaram a ocupar provisoriamente as encostas do morro, lá permanecendo (FERNANDES, 2008).

Sabe-se ainda que tanto a origem do nome Favela quanto Providência remetem à Guerra de Canudos, travada entre tropas republicanas e seguidores de Antônio Conselheiros no sertão baiano. Favela era o nome de um morro que ficava nas proximidades de Canudos e serviu de base e acampamento para os soldados republicanos (FERNANDES, 2008).

Nota-se, portanto, a relação histórica entre a marginalização social e espacial na cidade: o surgimento e consolidação das primeiras favelas expõem o processo de exclusão

espacial, e, por conseguinte, social, daqueles que não dispunham de meios para acessar um local de moradia adequado.

O poder político estatal possui, por óbvio, parcela de responsabilidade no que tange às consequências do crescimento urbano desordenado. Afinal, na medida em que, por ser, contínua e historicamente, silente na busca por soluções para as ocupações irregulares, acaba por impulsionar esse modelo de moradia não planejada e irregular, desprovida dos serviços básicos.

Essa realidade, apesar de ser observada ao longo dos anos, vem se agravando nas últimas três décadas, na medida em que o processo de adensamento urbano avança, fazendo com que dezenas de milhões de brasileiros, que não possuem acesso ao solo urbano nem à moradia, só possam acessá-los através de processos e mecanismos informais – e ilegais (FERNANDES, 2008).

Os assentamentos informais – e a consequente falta de segurança da posse – atestam a vulnerabilidade política e a baixa qualidade de vida dos seus ocupantes, características que resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, que, ao não promover modelos acessíveis à terra urbana e a moradia popular, provocam a ocupação irregular e inadequada do meio urbano (FERNANDES, 2008).

As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais causadas pelo adensamento desordenado atingem diretamente os mais pobres, aquela parcela de marginalizados aos quais é negado o acesso à moradia, e, por consequência, do conjunto de direitos sociais como educação, lazer e transporte.

É nesse contexto histórico que surge, na cidade do Recife, a ocupação do território denominado “Brasília Teimosa” (Figura 1). O Bairro de Brasília Teimosa localiza-se próximo ao centro do Recife entre o mar e um braço de mar, terminando no início do dique de proteção do Porto do Recife. Está situada entre os valorizados bairros de Boa Viagem e Pina (edifícios ao fundo) e o histórico Bairro do Recife, no centro do Recife.



Figura 1: Zonas Especiais de Interesse Social no bairro (Zeis): Brasília Teimosa

Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br/servico/brasilia-teimosa>

À época de sua ocupação o território era conhecido por Areal Novo, tendo esse nome em razão do aterramento realizado na área, para que o porto da cidade fosse expandido com seu novo parque de tancagem, fato este que não ocorreu, deixando o território inutilizado para os fins de expansão do porto (GASPAR, 2009).



Figura 2: Areal Novo – antiga denominação do território de Brasília Teimosa. Foto 1951.

Fonte: <http://cadernorecife.blogspot.com.br/2014/04/imagens-aereas-do-recife-em-1951-parte-2.html>

Em decorrência da inutilização do território para o porto do Recife, este passou a ser ocupado: inicialmente, como local de moradia pelos trabalhadores das docas e pescadores das proximidades do atual bairro do Pina, e, posteriormente, pelos migrantes (GASPAR, 2009). Esse processo, portanto, reforça a lógica de ocupação desordenada dos espaços urbanos, principalmente das áreas abandonadas e passíveis de serem exploradas pelas populações marginalizadas que não possuem outros meios de acesso à moradia.

A relação entre o local de moradia e a atividade exercida pelos seus moradores também é uma forte característica do processo de ocupação de Brasília Teimosa, visto ter sido realizada, em sua maioria, por pescadores e trabalhadores do porto, devido à proximidade com o mar.

Ao longo das décadas de 30 e 60, as demolições ocorridas sob o patrocínio da administração pública para novas expansões no Recife fizeram com que a população de baixa renda fossem ocupando áreas alagadas e de morros na cidade, acentuando a situação de vulnerabilidade desse segmento (LIMA, 2005).

Tratada e absorvida socialmente como mercadoria, a habitação torna-se um bem de difícil acesso, pela via do mercado, para os pobres. A produção da habitação envolve custos elevados para as camadas populares urbanizadas e situadas no patamar de fragilidade econômica - desemprego, subemprego, trabalho precário. Isso induz a indagar a importância e o papel do Estado como suporte e fomentador do acesso à moradia, para os segmentos populares. A resposta do Estado brasileiro a essa questão tem sido débil, através das políticas públicas e sua exígua oferta, frente à realidade existente. Nessas condições, as favelas, os assentamentos populares, os loteamentos clandestinos, as moradias autoconstruídas impõem-se na mancha urbana como alternativa de acesso à habitação, no que pesem as precárias condições que recobrem essas territorialidades. (LIMA, 2005).

A ocupação de Areal Novo – mais tarde conhecida como Brasília Teimosa – segue a mesma lógica, pois também se configurou a partir do processo de ocupação das áreas abandonadas e propícias à construção de moradias irregulares. No caso de Brasília Teimosa devem ser destacados ainda o fácil acesso à área e os baixos custos desse tipo de habitação, tornando-a acessível aos pobres.



Figura 3: Primeiras ocupações em Areal Novo – Palafitas construídas à beira mar.

Ocorre, todavia, que na medida em que a ocupação e as construções irregulares eram construídas, o poder público promovia a retirada diária dos moradores da área, demolindo as habitações precárias construídas no terreno. Isso, contudo, não impedia, que, novamente, tais construções fossem refeitas a cada demolição, evidenciando um constante movimento de ‘teimosia’ dos ocupantes frente às tentativas de desocupação do terreno.

Afirma-se, então, que o processo de ocupação do Areal Novo foi formado na clandestinidade, com os moradores habitando assentamentos informais, em condições de risco físico e de insalubridades a partir das construções das chamadas palafitas – denominação que se dá ao conjunto de casas de tábua construídas sob pilotis fincados dentro do mar (NUNES, 2014).

A precariedade das construções habitacionais e a ilegalidade da ocupação, impunha um conjunto de vulnerabilidades que impedia os serviços públicos de serem oferecidos na área.

Em virtude dessa ‘teimosia’ demonstrada na permanência dos ocupantes no terreno conhecido como Areal Novo, mesmo após as sucessivas remoções, a continuidade da construção de habitações no local expunha a necessidade de acesso à moradia e a falta de alternativas, que caracterizam a construção urbana do Recife.

Historicamente, visualiza-se que grande parte da população recifense vivia nos mocambos, nessa relação de utilização das terras irregulares para a habitação, principalmente em locais alagados da planície ou em regiões com vertentes, tornando-se, à época, cada vez mais usual, como demonstram os recenseamentos.

O recenseamento de 1913 já apontava que 43% das unidades habitacionais eram caracterizadas como mocambos, o censo dos mocambos de 1939 revelou que quase metade da população do Recife, 164.837 habitantes, era constituída de mocambeiros (MIRANDA e MORAES, 2004).

A referida resistência dos moradores de Areal Novo, observada na reconstrução diária das palafitas, que eram demolidas pelo poder público durante o dia, e reconstruídas pelos moradores durante a noite, ensejou, em 1956, a ida de pescadores ocupantes da comunidade ao Rio de Janeiro, então capital do País. Os moradores percorreram, em uma jangada de 7m de comprimento por 1,90cm de largura, 1.500km em 35 dias, para participar da cerimônia de posse do recém-eleito Presidente Juscelino Kubitschek. Objetivavam, uma vez lá, chamar a atenção para a comunidade e pedir proteção em relação às constantes ameaças que recebiam (GASPAR 2009).

A denominação do território de “*Brasília Teimosa*” remonta à época da criação da capital federal, Brasília, inaugurada pelo Presidente Juscelino Kubitschek.

Dessa forma, a história do nome Brasília Teimosa é simbólica de várias maneiras: homenageia a teimosia dos moradores, que insistiam em reconstruírem suas palafitas diariamente após as demolições; remete à viagem realizada pelos cinco jangadeiros moradores do local para o Rio de Janeiro, para participar da posse à Presidência da República de Juscelino Kubitschek e chamar atenção para a necessidade de moradia; e ao sucesso da empreitada, tendo em vista a atenção que jogaram sobre o problema urbano do Recife e a simpatia da Primeira Dama, Sara Kubitschek, de modo que, ao fim, atingiram alguns objetivos no tocante à consolidação da ocupação (GASPAR, 2009).

Esse episódio ficou marcado na época com a publicação no jornal carioca do dia 30 de janeiro de 1956, como mostra Pernambuco de A-Z (2010):

Após 35 dias de peripécias e tormentas numa longa travessia, chegaram hoje a esta Capital, os heróicos pescadores do Recife, recebidos festivamente na Praça Quinze. Vieram defender reivindicações da classe e contam com a simpatia da Primeira Dama do País - Sra. Sara Kubitschek. São da Colônia Z-1, de Pernambuco. Voltarão de avião, pois a experiência foi amarga.

Entre as vitórias conseguidas pelos jangadeiros estavam créditos fornecidos para o financiar a construção de novas embarcações e um lote de 11 motores de 23 cavalos, doados pelo Presidente da República para as embarcações dos pescadores.

O processo de ocupação e resistência dos moradores intensificou-se no decorrer da década de 60, ampliando as áreas ocupadas e consolidando construções habitacionais substitutivas às palafitas que predominavam até então (RODRIGUES, 2007).

Em conjunto com a intensificação da ocupação, ocorreram também o aumento nos confrontos da comunidade com a polícia e a consequente politização advinda da luta pela permanência no local. Nesse sentido, ressaltou-se as contradições presentes em Brasília Teimosa:

Uma forte desigualdade social e uma grande dimensão da pobreza marcam a sociedade e o espaço recifense (...). A orla marítima e alguns eixos viários de acesso aos antigos engenhos de açúcar concentram uma minoria rica que contrasta com diversos espaços que abrigam os pobres, muitos deles situados a pouca distância dos espaços de elite (SOUZA, 2008).

A permanente vulnerabilidade e a precária estrutura das ocupações, em grande parte construída em forma de palafitas localizadas à beira mar ensejou a elaboração, em 1979, do projeto denominado Teimosinho, construído pelos moradores e um conjunto de técnicos a fim de organizar essa área de Brasília Teimosa. Objetivava-se a retirada das palafitas existentes e a posterior promoção da urbanização no local, juntamente com a implementação de equipamentos comunitários (URBANO, 1993).

Ocorre, todavia, que o projeto previa, além da retirada dos moradores das áreas de risco, substituindo as palafitas por casas de alvenaria, um processo de urbanização da área que impedisse novas ocupações, impossibilitando que potenciais ocupantes tornassem a habitar as áreas de risco, refazendo o ciclo de ocupação desordenada, iniciada a partir da retirada com violência pela política e posterior reocupação do local.

O projeto Teimosinho tomou força em 1982 com a transferência das famílias para a Vila da Prata (GASPAR, 2009), na própria comunidade. Apesar disso, a área ficou propícia a novas invasões, em virtude da não realização da urbanização à beira mar pretendida no projeto, permitindo, com isso, que novos ocupantes tivessem acesso à área, iniciando a construção de novas palafitas.

A faixa litorânea do bairro de Brasília Teimosa foi historicamente alvo de diversas intervenções governamentais que consistiam na retirada das ocupações e de suas habitações da zona de risco. Essas ações ocorreram em diferentes momentos na década de 1980 (1982, 1986, 1989), quando as famílias foram realocadas em conjuntos habitacionais construídos especialmente para essa finalidade, como a Vila da Prata, a Vila Moacir Gomes e a Vila Teimosinho, respectivamente.

Todavia, destaca-se o fato de que essas intervenções não lograram a concretização das ações de urbanização planejadas para a orla, o que deixava a área em questão à mercê de novas invasões, que ocorriam logo após as retiradas.

Esse processo de realocação dos ocupantes para os conjuntos habitacionais evidenciou as consequências advindas de medidas de natureza somente paliativa no combate à escassez e vulnerabilidade da moradia. Afinal, objetivavam apenas a retirada dos moradores do local de risco, sem a contrapartida de inserção desses moradores no novo local de moradia, deixando, também, de promover a urbanização das áreas de risco.

O processo de retirada dos moradores das áreas de risco sem as medidas de urbanização necessárias à área, propiciam o surgimento de novas ocupações no local, que, livre dos ocupantes anteriores, tornam-se objeto da classe marginalizada que busca acesso aos locais de moradia.

A retirada dos moradores das áreas de risco não representa, é notório, a solução para a problemática da escassez da moradia, nem ao menos impede que a área antes ocupada seja objeto de novas ocupações, tornando ineficaz, então, o processo de realocação das famílias ocupantes, visto que, logo, outra porção de indivíduos carentes tornarão a ocupar a área desocupada.

Nesse sentido, explica Pochmann:

Para o avanço da inclusão na habitação brasileira, deve-se considerar não só os investimentos direcionados à construção e reparação das habitações, mas também à melhora nas condições de abastecimento de água e energia elétrica e do destino adequado do lixo e do esgoto nos domicílios brasileiros (POACHMANN, 2005).

É possível traçar, portanto, uma série de características presentes nas ocupações, iniciadas a partir de um ciclo de marginalização onde os indivíduos despossuídos ocupam locais de risco, desprovidos de serviços públicos, a procura de um local de moradia acessível. Esse local, no entanto, logo torna-se alvo da proteção legal estatal que busca retirar os ocupantes das áreas e preservá-las inutilizadas, iniciando o conflito entre Estado e ocupantes, em virtude da permanência no local ou de medidas que promovam o acesso à moradia adequada.

Nesse contexto histórico, não é de se estranhar que, em 1979 o grupo de jovens do Movimento de Jovens do Meio Popular do bairro de Brasília Teimosa resolveram mobilizar-se para conquistar a presidência e diretoria da associação do bairro e, assim, opor-se e resistir à implantação de um projeto encomendado pela Prefeitura do Recife e o Governo do Estado ao famoso urbanista Jaime Lerner, para expulsar para a periferia as famílias do bairro e destinar esse local para a implantação de grandes hotéis de alto padrão, marinas, restaurantes e áreas de lazer de luxo (MORA; VILAÇA, 2004).

O "Movimento Teimosinho", contou desde os primeiros dias com o apoio da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese, conseguindo o apoio político da oposição do governo bem como o assessoramento técnico e político, de órgão de classe como o Instituto dos Arquitetos do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil, bem como do programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MORA; VILAÇA, 2004).

O resultado desta mobilização articulada foi o reconhecimento do direito da comunidade de permanecer no local e a elaboração de um projeto de urbanização e regularização fundiária da área conjuntamente pelos representantes dos órgãos públicos estaduais e municipais e os líderes do Movimento Teimosinho, assessorados pela Comissão de Justiça e Paz e outras entidades (MORA; VILAÇA, 2004).

O projeto de Teimosinho foi formulado na base do princípio do direito de a população permanecer na área, garantindo a permanência dos laços da comunidade com o local ocupado, pretendendo, para isso, formular as diretrizes urbanísticas, expressas no

traçado da rede viária e no tamanho dos lotes como uma medida de impedimento da chamada "remoção branca".

O termo "*remoção branca*" está relacionado a uma remoção promovida não pelo poder público, através da violência policial e demolição das habitações construídas, mas sim de uma remoção indireta, conhecida também por gentrificação, ocasionada a partir da melhoria do local, que, conseqüentemente, sofre um processo de valorização que implica no aumento do preço dos aluguéis e serviços, impedindo, assim, que a população carente permaneça nas áreas em razão do custo elevado de vida que passa o local passa a ter.

Nesse sentido, o projeto de urbanização de Brasília Teimosa ganha forças, pressionado pelos movimentos populares formados pelos moradores da comunidade, objetivando, com isso, obter a permanência dos moradores no local, impedindo novas remoções, mas, sobretudo, protegendo a área e implantando uma série de serviços básicos como o saneamento.

O abandono do discurso de remoção das ocupações, historicamente predominante no país, atinge novos contornos a partir da década de 80, sendo observada uma nova proposta de urbanização das comunidades, na qual resta evidente ao poder público que a insistência na retirada dos ocupantes dos seus locais de moradia não tratava de fato o problema da escassez de moradia e desordenamento urbano (MARICATO, 2003).

Neste ponto, percebeu-se que a viabilidade econômica da urbanização dessas áreas é, inclusive, até mais urgente, principalmente se levarmos em conta as normas de saúde pública a serem realizadas no processo de urbanização das favelas, do que remover seus moradores para novos locais de moradia. O que reforça, por vezes, o ciclo da marginalização social ocasionado pela suscetibilidade do local a novas ocupações após a retirada das antigas (MARICATO, 2003).

A preferência pela urbanização das ocupações, visualiza-se, principalmente, do ponto de vista econômico, estimando-se que a urbanização por família custa de 10% a, no máximo, 50% (nas urbanizações mais caras) de uma nova moradia (MARICATO, 20023), expondo a viabilidade e preservação do contato das famílias com o local que ocupam.

O processo de urbanização de Brasília Teimosa é também fruto da mobilização popular e da articulação interinstitucional, constituindo um marco de ruptura entre o modelo tecnocrático e autoritário de Gestão Urbana e um novo modelo de caráter democrático e participativo que começou a dar seus primeiros passos nos últimos anos da década de 70.

Sabe-se que a área de Brasília Teimosa, em razão da sua localização privilegiada, próxima ao mar e ao centro da cidade, vem sendo objeto de especulação imobiliária há anos, com grandes projetos empreendedores de construção de prédios e empresariais na área para atender aos interesses econômicos. Nesse sentido, a urbanização do local se apresenta como um instrumento de garantia da permanência dos ocupantes, na medida em que promove a infraestrutura necessária ao local, adequando-o às particularidades do ambiente.

Conjuntamente ao processo de urbanização da comunidade, evidencia-se uma preocupação também com a regularização jurídica da área, assegurando mais um instrumento de proteção aos moradores, qual seja, aquele que garanta a permanência das famílias no local ocupado, protegendo-os de intervenções estatais relacionadas às remoções pautadas na ilegalidade das ocupações.

Com isso, o processo de regularização fundiária passa a ser observado como uma medida urgente e necessária à permanência dos ocupantes nos seus locais de moradia, assegurando, principalmente às ocupações consolidadas, a segurança na posse dos imóveis construídos, reconhecendo a realidade das ocupações também no tocante à posse exercida pelos ocupantes no seu local.

O caso de Brasília Teimosa torna-se paradigmático para evidenciar que mesmo em razão do *locus* ocupado tratar-se de local privilegiado no desenho urbano – valorizado do ponto de vista imobiliário devido a sua localização – o fato de ter sido historicamente ocupado sem qualquer título de propriedade ou regulamentação, e, ainda, pela classe social a qual pertence os ocupantes, ou seja, os marginalizados e esquecidos pelo poder público, faz com que a área, apesar de bem localizada, não desfrute dos serviços públicos oferecidos aos bairros vizinhos e bem valorizados, como Boa Viagem.

O histórico de resistência e luta dos moradores de Brasília Teimosa pela permanência no local ocupado fez com que a área fosse, ao longo dos anos, objeto de diversos estudos e projetos de planejamento urbano, de modo a garantir a permanência dos moradores no local, adequando o conjunto de normas disciplinadoras do meio urbano à realidade de Brasília Teimosa, entendendo a necessidade de ocupação do espaço urbano como uma realidade imutável, porém suscetível de adequações que objetivem a melhoria do local para os moradores.

É nesse diapasão que o planejamento urbano aliado à regularização fundiária do terreno ocupado busca enfrentar as duas principais problemáticas que envolvem as áreas ilegalmente ocupadas, quais sejam: a adequação urbanística do local à realidade dos moradores, tratando as áreas de risco, e a regularização jurídica do terreno, garantindo a segurança na posse do local ocupado.

4 – O INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RELACIONADO AO CASO DE BRASÍLIA TEIMOSA.

A ausência de uma política nacional sobre a questão urbana, seu planejamento e regulamentação, aparecem na maior parte da história brasileira, mesmo após o evidente crescimento urbano ocorrido a partir dos anos 40-60. Os regramentos legais acerca do meio urbano e seu desenvolvimento somente foram observados a partir de meados da década de 80, quando as experiências pioneiras de cidade como Belo Horizonte e Recife foram iniciadas, formulando-se políticas e programas de regularização para o enfrentamento dos processos de desenvolvimento urbano informal (FERNANDES, 2008).

Tais regramentos, no entanto, ocorriam apenas em nível regional, adequados às realidades de cada local, sem, contudo, apresentar um planejamento nacional quanto ao crescimento urbano desordenando e suas consequências para o País.

Sabe-se que na história do processo de ocupação territorial brasileiro e até mesmo do processo de ocupação urbana, não se pode analisar de modo homogêneo tais processos, sendo resguardadas as particularidades geográficas e sociais que determinam a intensidade e a maneira como os processos de ocupação vão ocorrendo.

É possível, no entanto, traçar algumas similitudes que permitem afirmar o processo de adensamento urbano como decorrente de uma migração predominante da população rural para o meio urbano, em razão das mudanças econômicas que centravam no meio urbano um conjunto de atividades e serviços capazes de absorver tanto a mão de obra ociosa, quanto aquela que, apesar de ocupada, buscava melhores condições de trabalho.

Nesse sentido, iniciou-se o processo de crescimento urbano, que, em razão da falta de planejamento e regulamentação foi se desencadeando de modo desordenado, relegando a moradias precárias a massa de indivíduos marginalizados que, em razão das poucas condições financeiras, não podiam ter acesso a locais de moradia adequados, e, por isso, passavam a ocupar os espaços vazios no meio urbano, sendo estes, em geral, desprovidos ou com pouca estrutura pública, e, portanto, passíveis de serem ocupados a pouco custo.

A vulnerabilidade na ocupação dos territórios e áreas precárias foi por muito tempo encarada pelo poder público como um assunto “de polícia”, e, portanto, de violência, uma vez que buscava a resolução das suscetíveis ocupações irregulares através da remoção dos indivíduos do seus locais de moradia, com a demolição das construções fixadas no local, objetivando, com isso, que tais locais não tornassem a ser ocupados.

Ocorre, todavia, que a realidade social, urbana e excludente nas cidades brasileiras não oferece outra solução senão o retorno dos ocupantes aos locais ocupados, vez que a mera remoção dos indivíduos, desprovida de um planejamento de realocação em outras áreas, implica em um ciclo vicioso de ocupação -> remoção -> reocupação.

As metrópoles brasileiras, em especial a cidade do Recife, em Pernambuco, possui sua história atrelada a essas formas de ocupação, contando com grande quantidade de bairros surgidos a partir desse processo irregular, que, ao longo dos anos, em razão da resistência dos ocupantes, acabou por consolidar os moradores nesses locais, transformando-o, inclusive, a partir substituição das palafitas por edificações.

O bairro de Brasília Teimosa, no Recife, seguiu esse processo de consolidação da ocupação a partir da resistência dos seus moradores, que, após inúmeras remoções e tentativas de impedir seu retorno às áreas ocupadas, foi se consolidando e reafirmando a permanência no local, buscando, com isso, o reconhecimento da ocupação e demandando também um conjunto de políticas públicas que garantissem a melhoria do espaço e a assegurasse a permanência dos moradores no local.

Nesse sentido, ao longo do surgimento da ocupação e consolidação dos moradores no local deu-se a necessidade de estabelecer um conjunto de políticas públicas e medidas protetivas tanto ao local quanto aos moradores, protegendo-os dos interesses imobiliários na área e de qualquer intervenção negativa do poder público.

Neste ponto, frisa-se que a plenitude da regulação fundiária está diretamente relacionada a ações de urbanização, ambientais e sociais, proporcionando aos moradores um conjunto de serviços e infraestrutura básica, que além de oportunizar a permanência dos moradores no local, assegura a melhoria na estrutura do local.

Nas palavras de Denise Gouvêa e Sandra Ribeiro:

Não basta, na regularização fundiária, o reconhecimento e a segurança na posse - a regularização dominial, para viabilizar a titulação da área e do lote. Para a regularização fundiária ser plena, é importante que compreenda também ações de urbanização, ambientais e sociais. Ela deve proporcionar ao cidadão endereço, identidade, acesso a serviços de infraestrutura básica, equipamentos coletivos e transporte. Além disso, deve propiciar a transformação da economia informal em economia formal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito, para melhoria de suas habitações, e, portanto, permitindo ao cidadão sua integração à cidade, o direito à moradia digna e à cidadania plena (GOUVÊA; RIBEIRO, 2008).

Para tanto, foi necessário traçar, ao longo dos anos, uma série de medidas legais e urbanísticas, cujo objetivo era atender as necessidades da região, reconhecendo como necessárias a intervenção urbanística e a regularização fundiária.

À nível local, experiências como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, todos iniciados na década de 1980 ou início da década de 1990, estão entre as primeiras aplicações práticas dessa nova abordagem que relaciona a necessidade de regularização fundiária ao planejamento urbano dos territórios ocupados e assentamentos informais (MIRANDA, 1994).

É nesse diapasão que os avanços legislativos começam a surgir, relacionando a regularização fundiária ao planejamento urbano. Em Recife, 1980, o poder municipal decretou 27 Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS (Decreto nº 11.670/80), com base no Cadastro de Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife de 1978. Em 1983, as AEIS passam a ser gravadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 14.511 como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (MIRANDA, 2003).

Esta lei estabelece um tratamento diferenciado para as ZEIS, visando garantir a sua integração à estrutura formal da cidade, consolidando, assim, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos

assentamentos pobres, cinco anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (MIRANDA, 2003).

O Decreto nº 11.670/80 reconheceu 27 áreas de interesse social no Recife, prevendo projetos de urbanização de 3 favelas: Coque, Coelhos e Brasília Teimosa - estabelecendo parâmetros urbanísticos especiais e posterior criação de Comissões de Legalização da Posse da Terra, em 1983, para a referida institucionalização das 27 ZEIS, pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 14.511/83) (MIRANDA, 2003).

Em 1987, a Lei de Uso e Ocupação do Solo instituiu um sistema de gestão para as ZEIS do Recife – o *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS*, que criou as *Comissões de Urbanização e Legalização – COMULs*, integradas por representantes do poder municipal e de lideranças comunitária das ZEIS e, em 1993, a Lei n. 14.947/87 cria o *Fundo Municipal do PREZEIS*.

Todos esses avanços retratam as relações estabelecidas entre o planejamento urbano e a legislação fundiária, evidenciando que as medidas legais impostas para a regularização das áreas informais não podem ocorrer de modo isolado, à revelia de ações planejadas que também pensem as particularidades do ambiente e da relação espaço – comunidade.

Nas palavras de Edésio Fernandes, afirma-se:

Nesse contexto, é importante destacar que as políticas sustentáveis de regularização são aquelas que, combinando as dimensões de urbanização e legalização com outras políticas socioeconômicas que visem à geração de emprego e renda, também busquem um equilíbrio entre os interesses individuais dos moradores dos assentamentos e os interesses coletivos da cidade (FERNANDES, 2008).

Dessa forma salienta-se que o avanço nas PREZEIS deu-se de modo satisfatório no que tange ao objetivo de conciliar um conjunto de normas urbanísticas ao planejamento urbano, considerando, ainda, fundamental a participação dos moradores da área em relação ao planejamento do espaço, da urgência de obras a serem realizadas e quais as prioridades.

Essa medida expôs a regularização fundiária como um processo conjunto entre as comunidades e poder público, vez que estes são os mais interessados na resolução das irregularidades dos assentamentos informais, de um lado, garantindo o acesso à moradia digna, efetivando, assim um direito social constitucionalmente conhecido, do outro, garantindo a permanência dos moradores nos territórios ocupados, gerando a segurança jurídica na posse do terreno, além de promover melhorias na estrutura urbana.

No caso de Brasília Teimosa, o bairro é uma ZEIS que se encontra na própria história das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife, apresentando diversas particularidades, como um longo histórico de lutas pela posse da terra, uma localização privilegiada e diversas tentativas de remoção dos moradores desde as primeiras ocupações realizadas no território.

Na atualidade, o território de Brasília Teimosa não apresenta mais os requisitos mínimos dispostos art. 5º da Lei do Prezeis (Lei Municipal do Recife nº 16.113/95) que uma área deve ter para ser transformada em ZEIS.

Ocorre, todavia, que não há na legislação qualquer previsão para que uma ZEIS volte a ser um bairro comum ou que seja transformada em uma área de transição entre uma ZEIS e um bairro comum, razão pela qual permanece em Brasília Teimosa a caracterização de ZEIS, garantindo, assim, os avanços advindos desse reconhecimento.

A importância da inclusão do território de Brasília Teimosa enquanto ZEIS observa-se a partir do conjunto de normas orientadores do desenho urbano nestes locais, limitando-se as construções das casas no que tange à altura (não superior a 15 metros de altura, equivalente a aproximadamente 4 pavimentos), segundo o art. 10, §2º da Lei Municipal do Recife nº 16.113/95, entre outras limitações impostas às construções edificadas.

Essa orientação quanto à construção nesses territórios busca impor um direcionamento ao modo de edificação das casas, efetivando um limite que permite controlar o modo como o território se desenvolve, impedindo, com isso, que se crie uma expansão ainda mais desordenada.

Os limites impostos para as edificações nos territórios de ZEIS também se apresentam enquanto medidas necessárias ao controle da especulação imobiliária no local, impedindo, com isso, que grandes construções sejam realizadas, e impossibilitando, assim, a descaracterização da área e a conseqüente falta de proteção aos moradores do local.

Nesse sentido, a demarcação das áreas como ZEIS implica na adoção de mecanismos que objetivam coibir as ações especulativas do mercado imobiliário, estabelecendo o tamanho dos lotes mínimos, regras para edificação e desmembramento dos imóveis, evitando, com isso, as grandes construções edificadas características dos processos imobiliários especulativos.

Nas palavras de Miranda e Moraes:

O efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre as famílias de baixa renda, moradoras destes assentamentos, para transformação no ambiente construído com novos objetos imobiliários, com a conseqüente apropriação por segmentos diferentes dos ocupantes originais, acarretando na substituição desta população (MIRANDA; MORAES, 2007).

O Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social - PREZEIS, atua nesses objetivos, prevendo a implementação de um plano urbanístico específico para cada área demarcada como ZEIS e objeto de intervenção pública, estabelecendo parâmetros especiais para o parcelamento, uso e ocupação do solo, visando a regularização urbanística e fundiária dos núcleos informais de Recife.

Neste ponto, destaca-se a possibilidade da utilização de padrão diferenciado de urbanização destinado ao interesse social, sendo esta uma das prerrogativas da Lei de Uso e Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79) que busca adequar a realidade urbana dos assentamentos informais à cidade.

Apesar dos avanços históricos da legislação urbanística e da constante luta dos moradores de Brasília Teimosa para permanência na área, com um projeto de urbanização adequada a realidade do local, a segurança na posse dos imóveis construídos se configura como uma das grandes demandas da comunidade, requerendo não só que o espaço seja

adequado aos moradores, a partir também da melhoria na infraestrutura, mas que a permanência no local ocupado seja também assegurada no meio jurídico, protegendo os moradores de possíveis remoções.

Sabe-se que historicamente a comunidade de Brasília Teimosa reivindicou não só a melhoria na estrutura do local, mas principalmente o reconhecimento do território e de seus moradores como parte integrante da cidade, assegurando a posse nas áreas em que residem.

Apesar dos avanços advindos do planejamento urbano na área, e de uma série de medidas para a melhoria da estrutura urbana em Brasília Teimosa, a insegurança dos moradores quanto à condição legal de suas moradias ainda se apresenta como o grande entrave para a comunidade, que, historicamente demanda a segurança na posse das suas moradias.

A regularização fundiária, é, portanto, um passo importante para a consolidação do território de Brasília Teimosa, na medida em que reconhece juridicamente a existência da comunidade e assegura a posse dos moradores nos imóveis construídos, garantindo que o território permaneça sob a posse de quem o habita, evitando, desse modo, possíveis remoções.

É importante, todavia, que o diagnóstico da regularização fundiária não caia na armadilha de padrões técnicos inatingíveis, dissociados dos processos socioeconômicos de produção de moradia popular, impedindo, com isso, que o processo de segurança na posse dos territórios seja planejado de modo insatisfatório, distante da realidade urbana.

Ressalta-se ainda que a segurança na posse dos territórios deve ser construída a partir da ótica coletiva, negando a maneira individualista como se constitui a propriedade, entendendo que somente através do modo de pensar coletivo é possível traçar soluções para a problemática dos assentamentos informais e suas construções desordenadas.

Nesse sentido, afirma Edésio Fernandes:

Por um lado, a definição - por leis e políticas públicas - e a interpretação judicial acerca dos direitos de propriedade de maneira individualista, sem uma preocupação consistente com a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade, têm

permitido que o padrão do processo de crescimento urbano continue sendo essencialmente especulativo, determinando os processos combinados de segregação socioespacial e degradação ambiental.(FERNANDES, 2008).

No processo de regularização fundiária de Brasília Teimosa vem se observando que o instrumento legal mais indicado ainda se mostra como a Concessão do Direito Real de Uso, por ser este indicado em áreas que tem sua titularidade pertencente ao poder público.

No caso de Brasília Teimosa, conforme se observa no histórico da ocupação, o território ocupado é terreno de marinha, cuja propriedade é da União Federal, o que, de acordo com a legislação vigente, veda a usucapião da coisa pública, ou seja, veda que o terreno ocupado seja considerado como propriedade privada dos ocupantes.

Dessa forma, em razão da vedação à usucapião da coisa pública, presente no art. 102 do Código Civil Brasileiro e no art. 183, §3º da Constituição Federal, o período no qual os moradores de Brasília Teimosa ocupam a área torna-se irrelevante ao processo de segurança da posse, não sendo a posse sequer reconhecida legalmente.

Neste caso, o instrumento de regularização fundiária denominado de Concessão do Direito Real de Uso se mostra o mais adequado à realidade do território de Brasília Teimosa, visto que, em virtude da vedação legal à usucapião da coisa pública, o referido instrumento, apesar de não reconhecer a propriedade dos moradores sob o imóvel, visa conceder segurança jurídica à posse, reconhecendo por um período determinado a posse dos moradores, vedando assim, qualquer possibilidade de remoção ou questionamento legal acerca do imóvel.

Nesse ponto, Hely Lopes Meirelles conceitua o instrumento da Concessão do Direito Real de Uso da seguinte maneira:

Concessão de direito real de uso – 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 (MEIRELLES, 2001).

A concessão de direito real de uso é instrumento regulatório estabelecido pelo Decreto-lei nº 271, de 28.02.67, que estabelece, no artigo 7º, uma série de medidas regulatórias ensejadoras da segurança na posse dos imóveis construídos em assentamentos informais, reconhecendo a livre fruição do terreno, sendo vedada a alienação ou qualquer mudança na estrutura que vá de encontro às normas urbanísticas estabelecidas para a área.

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 regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 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 em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Nesse ponto, Carvalho Filho aponta as vantagens para a Administração Pública e para os beneficiados, acerca da utilização do instrumento de Concessão de Direito Real de Uso:

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso (CARVALHO; DOS SANTOS, 2002).

Constata-se, com isso, que o instrumento de Concessão de Direito Real de Uso não assegura o título de propriedade do imóvel, impedindo, portanto, que os moradores disponham do terreno para além dos limites impostos pela concessão pública.

O que tal medida objetiva é, em verdade, assegurar a permanência dos moradores do local, estabelecendo a segurança jurídica da posse, gravando o terreno como um bem público inalienável.

Essa limitação à disposição do imóvel visa, principalmente, evitar que o mercado imobiliário se aproprie desses terrenos, alterando a estrutura urbana do local e promovendo uma verdadeira expulsão indireta dos moradores, que, apesar de não retirados com violência pela polícia, como ocorria no início da ocupação, são indiretamente expulsos do território, diante da impossibilidade de lá permanecerem, tendo alienado os imóveis que lhes pertenciam.

O território de Brasília Teimosa, como já citado, possui uma localização privilegiada, objeto de cobiça das grandes construtoras imobiliárias que pretendem adentrar o território e promover grandes construções de edifícios, descaracterizando, com isso, o modelo urbano do território.

Esse processo de gentrificação é provocado quando se oportuniza a alienação dos terrenos que se localizam nessas áreas, considerando que se trata de populações pobres, cujas ofertas financeiras oferecidas pelas construtoras são observadas a princípio como vantajosas pelos moradores que alienam seus imóveis, mas não conseguem ter acesso a outro local de moradia que lhes seja adequado, provando, com isso, uma expulsão indireta dos moradores da área, reforçando a segregação socioespacial no meio urbano.

Apesar das críticas ao instrumento de Concessão de Direito Real de Uso concentrarem questionamentos quanto à continuidade do instrumento, que pode ser revogado pelo poder público, verifica-se, que, apesar da possível insegurança quanto à revogação do instituto, este ainda consiste na junção dos principais objetivos da regularização fundiária, na

medida em que impõe uma série de limitações à disposição dos terrenos, adequando-os coletivamente a um projeto de urbanização que considere as particularidades do local.

Ao contrário do título de propriedade que permite a alienação do imóvel sob uma ótica individualista dos moradores, o instrumento de Concessão de Direito Real de Uso considera os objetivos coletivos, entendendo o território em sua completude e o projeto de urbanização enquanto uma necessidade da comunidade que só pode ser efetivado a partir do conjunto de moradores.

CONCLUSÃO

O adensamento urbano desordenado trouxe inúmeras consequências negativas ao meio urbano, impulsionando a construção de moradias irregulares e assentamentos informais destinados aos indivíduos marginalizados da sociedade.

O território de Brasília Teimosa historicamente se apresenta como uma ocupação realizada em território de localização privilegiada, tendo seus moradores um longo processo de resistência contra as remoções promovidas pelo poder público, reivindicando um projeto de urbanização que atendesse aos interesses da comunidade e assegurasse a permanência dos moradores no local.

No contexto de Brasília Teimosa, o instrumento de regularização fundiária, Concessão de Direito Real de Uso, se apresenta como medida que atende aos interesses da comunidade, na medida em que alia um conjunto de normas e limitações às construções no local, além da segurança na posse dos terrenos ocupados, assegurando, deste modo a permanência dos moradores no local e as melhorias na estrutura urbana demandada desde as primeiras ações de ocupação no referido espaço.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto das Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. Pg. 43.

BOULOS, Guilherme. Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem teto. Scottecci, São Paulo, 2012. pg. 48.

CARVALHO, Celso Santos de. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel. Regularização Fundiária Sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pg.13.

CARVALHO FILHO, DOS SANTOS, JOSÉ. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 897.

FERNANDES, Edésio (Org.). Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. pg. 22-23.

FERNANDES, Edesio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. pg. 190-191.

GASPAR, Lúcia. Brasília Teimosa. Pesquisa Escolar On-line, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em:
<http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&view=article&id=465>. Acesso em 05 out. 2017.

GOUVÊA, Denise; RIBEIRO, Sandra. A regularização fundiária plena: questões comuns a todos os processos. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. pg. 216.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. A cidade autoconstruída. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. pg. 88 e 90.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. in: CASTRIOTA, L.B. (org.) Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96. p. 82.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2014. pg. 12.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007, pg. 64-65.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados. São Paulo: IEA USP. volume 17, nº 48, maio/agosto 2003, pág. 151-166. p. 153.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996, p.30.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). O Estatuto das Cidades: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. pg. 18.

MELO, Lígia. Direito À Moradia No Brasil: Política Urbana E Acesso Por Meio Da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. pg 28 e 48.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485-490.

MIRANDA, Lívia; MORAES, DemÓstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e Planejamento

Participativo. In: Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. São Paulo: Habitare, 2004. M. p. 430. p. 418.

MIRANDA, Lívia. O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma Política Habitacional de Interesse Social no Município. Rio de Janeiro, 2003. <[HTTP://www.redehabitat.tk](http://www.redehabitat.tk)>.

MIRANDA, Lívia. O Prezeis do Recife: 15 Anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município. Revista Proposta, N° 95, dez 2002/fev 2003. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/redehabitat/rmre.htm>>

MORA, Luis de La; VILAÇA, Ana Paula. Mecanismos de gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade do Recife: Identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização. In: Grupo de trabalho: Democratização da gestão da política urbana - Gestão orçamentária participativa e conselhos de desenvolvimento urbano. Recife, 3ª Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2004 pg. 3.

NUNES, F. S. Avaliação ambiental da orla marítima de Brasília Teimosa, Pina-PE, em paralelo com a obra de reurbanização, através do monitoramento da fauna e flora associada aos recifes. 2004. 68 f. Monografia (Especialização em Ambientes Aquáticos). Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2004.

PERNAMBUCO DE A-Z. Bairros do Recife: Brasília Teimosa. Disponível em: <http://www.pe-z.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1067:bras%C3%ADlia-teimosa&catid=57&Itemid=176> Acesso em: 06 out. 2017.

POACHMANN, MARCIO. Atlas da exclusão social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2005, p. 140.

RODRIGUES, C. S. V.; LIMA, J. M.; SILVA, L. D. C. O trabalho e a sociabilidade das famílias relocadas de Brasília Teimosa para o conjunto habitacional casarão do Cordeiro.

2007 87 f Monografia (Curso de Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. p. 50.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. pg. 34.

ROLNIK, Raquel. Marco regulatório e acesso ao solo urbano – limites e possibilidades. Aula do curso a distância Implementação dos planos diretores e regularização fundiária promovido pelo Ministério das Cidades.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. São Paulo: Brasiliense, 1995. pg. 40.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Editora Husitec, 1993. pg. 10 e 29.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. pg 29.

SILVA, Jose Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010. pg. 32, 73 e 177.

SOUZA, Maria A. A. Desigualdade entre os recifenses nos seus espaços de residência e alguns indicadores sociodemográficos. Caxambu: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008. pg. 01.

URBANO, A. S. O conselho de moradores de Brasília Teimosa: avanços e recuos na conquista do processo de cidadania. 1993. 146 f. Monografia (Curso de Serviço Social). Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 1993. p. 93.