

**Mestrado Profissional
em Gestão Pública**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO
PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

SANDE NASCIMENTO DE ARRUDA

**DA INVISIBILIDADE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A trajetória do Programa
Meu Imóvel Legal em Pernambuco**

Recife

2018

SANDE NASCIMENTO DE ARRUDA

DA INVISIBILIDADE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A trajetória do Programa Meu
Imóvel Legal em Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, na área de Instituições e Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cátia Wanderley
Lubambo

Recife

2018

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

A779d	<p>Arruda, Sande Nascimento de Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória do Programa Meu Imóvel Legal em Pernambuco / Sande Nascimento de Arruda. - 2018. 182 folhas: il. 30 cm.</p> <p>Orientadora: Prof.^a Dra. Cátia Wanderley Lubambo. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2018. Inclui referências, apêndices e anexos.</p> <p>1. Regularização fundiária de interesse social. 2. Direito humano à moradia. 3. Política urbana. I. Lubambo, Cátia Wanderley (Orientadora). II. Título.</p> <p>351 CDD (22. ed.)</p> <p>UFPE (CSA 2018 – 142)</p>
-------	--

SANDE NASCIMENTO DE ARRUDA

DA INVISIBILIDADE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A trajetória do Programa Meu
Imóvel Legal em Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Gestão Pública para Desenvolvimento do Nordeste na área de Instituições e Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 03 de julho de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Catia Wanderley Lubambo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Alexandrina Saldanha Sobreira (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Antonio Sérgio Fernandes (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por tudo que proporciona em minha vida.

Agradeço aos meus pais Abilene Nascimento de Arruda e Sizenando Filemon de Arruda Neto por todo o apoio e torcida, pela dedicação em ensinar a ser uma pessoa melhor, pelo amor incondicional que será sempre correspondido.

A Minha esposa Maria Fernanda Miranda Cordeiro de Arruda, por tudo que construímos juntos, pela paciência com o tempo que os afazeres profissionais têm exigido de mim e pelo companheirismo incondicional.

Aos Meus filhos Heitor Miranda Nascimento de Arruda e Maria Julia Miranda Nascimento de Arruda, por tudo que são e representam para mim, desde a mais tenra idade.

A Professora Cátia Lubambo orientadora deste trabalho, que com todo entusiasmo e simpatia aceitou dar luzes a esta pesquisa. Foi, com enorme competência e alegria contagiante, que forneceu subsídios preciosos para esta dissertação, os quais foram absolutamente decisivos para viabilizar a pesquisa.

Aos Professores Doutores Antônio Sérgio Fernandes e Alexandrina Sobreira, membros da banca, por todas as considerações e contribuições realizadas na qualificação do projeto.

Aos registradores de imóveis que auxiliaram na pesquisa com relevantes informações sobre a atividade registral relacionada com a regularização fundiária: a) Valdecy Gusmão, 3º Registro de Imóveis de Recife-PE. B) Alda Paes, Presidente da Associação de Registradores de Pernambuco; c) Roberto Lúcio, Registrador do 6º Registro de Imóveis de Recife-PE.

Um agradecimento todo especial também para a Registradora de Imóveis de Jataúba, Maria Aparecida Queiroz, por prestar todas as informações, dados e até documentos oficiais relativos ao caso específico do projeto de Jataúba e que viabilizaram esta pesquisa. Também com os cumprimentos e elogios pela sua brilhante atuação na regularização registral destas dezenas de famílias.

Aos colegas Celso Severo e Márcia Roberta por toda cooperação nesta pesquisa.

Agradeço ao colega Igo Lins, pela elaboração das plantas temáticas, oriundas da cartografia, cujo um advogado jamais conseguiria realizar.

Os meus calorosos agradecimentos ao Rodrigo Amaro (ex-presidente da Perpart) com quem tive profícuos encontros e interlocuções ao longo do período de desenvolvimento da pesquisa, os quais foram decisivos para os resultados aqui apresentados.

Um cordial agradecimento ao Renato Góes (Consultor do Programa Cidade Legal), por apresentar atenciosamente o Programa Cidade Legal, o que me abriu as portas para uma pesquisa mais ampla.

Aos entrevistados nas comunidades, pela colaboração com a pesquisa.

RESUMO

Esta pesquisa investiga o processo e os resultados da regularização fundiária de interesse social promovida pelo Programa Meu Imóvel Legal nos núcleos urbanos informais de Pernambuco, que foram beneficiadas com projetos financiados pelo Pernambuco Participações e Investimentos S.A e Governo do Estado de Pernambuco. Adota como estudo de caso os seguintes projetos: Terras de Ninguém (COHAB-PE) em Recife, Roda de Fogo (Perpart) em Recife, Núcleo Habitacional de Jataúba, em Jataúba, Parque Residencial Bodocó, em Bodocó. O trabalho é dividido em duas partes principais: a primeira, que consiste em pesquisa bibliográfica, onde é montado um referencial teórico e discutida a problemática do acesso à moradia e o seu agravamento a partir da década de 70, em decorrência da ocupação de assentamentos populares. Trata-se também da regularização fundiária como política pública importante para a redução do déficit habitacional, suas dimensões essenciais, principais etapas, efeitos esperados, marco legal e os respectivos instrumentos jurídicos e urbanísticos decorrentes da legislação que podem ser utilizados para o acesso à moradia digna. A segunda parte do trabalho é resultado de pesquisa de campo, em que são investigadas as experiências práticas por meio de levantamento junto aos processos de acompanhamento dos projetos nas Prefeituras do Recife, Bodocó e Jataúba, nos cartórios de imóveis de Recife, Bodocó e Jataúba, e entrevistas aplicadas a beneficiários, lideranças comunitárias, presidentes de associação de moradores e técnicos da Perpart. Focaliza-se o processo de regularização fundiária promovido pelo Estado de Pernambuco através da Perpart que ocorreu a partir de 2013, como forma de construir um novo ciclo da regularização fundiária no Estado.

Palavras-chave: Regularização fundiária de Interesse social. Direito humano à moradia. Meu imóvel legal. Política urbana.

ABSTRACT

This research investigates the effects and results of land tenure regularization promoted by the My Legal Property Program in the informal urban centers of Pernambuco, which benefited from projects financed by Pernambuco Participações e Investimentos SA and the Government of the State of Pernambuco. It adopts as a case study the following projects: Lands of Nobody (COHAB-PE) in Recife, Roda de Fogo (Perpart) in Recife, shanty town de Jataúba, in Jataúba, Bodocó Residential Park in Bodocó. The work is divided into two main parts: the first one, which consists of bibliographical research, where the problem of access to housing and its aggravation since the 1970s is discussed, as a result of the occupation of popular settlements, as well as regularization land tenure as an important public policy for the reduction of the housing deficit, its essential dimensions, main steps, expected effects, legal framework and the respective legal and urbanistic instruments deriving from the legislation that can be used for access to decent housing. The second part of the work is the result of field research in which the practical experiences are investigated by means of a survey of the projects in the Municipalities of Recife, Bodocó and Jataúba, in the real estate registries of Recife, Bodocó and Jataúba, and questionnaires applied to beneficiaries, chairpersons of residents' associations and technicians of Perpart. The process of land regularization promoted by the State of Pernambuco through Perpart, which began in 2013, is focused on building a new cycle of land regularization in the State.

Keywords: Land tenure regularization of social interest. Human right to housing. My real estate. Urban policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico de dinâmica populacional do Brasil.....	30
Figura 2 – Equipe perpart em reunião na Secretaria de Habitação de São Paulo.....	56
Figura 3 – Organograma de espécies de irregularidade fundiária	57
Figura 4 – Ciclo do PDCA	77
Figura 5 – Visão geral do modelo integrado de planejamento e gestão.....	78
Figura 6 – Mapa do modelo de gestão todos por Pernambuco.....	80
Figura 7 – Foto de um Mucambo do Recife.....	104
Figura 8 – Foto do protesto da comunidade de roda de fogo em frente ao palácio do Governo de Pernambuco em 1987.....	111
Figura 9 – Planta da situação real existente de Roda de Fogo.	114
Figura 10 - Foto de lançamento oficial do Programa Meu Imóvel Legal e entrega de títulos de propriedade em Roda de Fogo.....	126
Figura 11 - Mapa com delimitação da poligonal do projeto de Bodocó.	131
Figura 12 - Foto de reunião comunitária do projeto de Bodocó.....	133
Figura 13 - Mapa da poligonal do projeto de regularização fundiária de Jataúba.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Marcos legais do processo de regularização fundiária.	36
Tabela 2 – Resultados do Programa Cidade Legal.....	55
Tabela 3 – Principais instrumentos jurídicos e urbanísticos da regularização fundiária.....	61
Tabela 4 – Benchmarking da Seplag.	76
Tabela 5 – Normativo do Programa Meu Imóvel Legal.....	91
Tabela 6 – Áreas aptas à regularização fundiária	96
Tabela 7 – Etapas do Programa Meu Imóvel Legal.	97
Tabela 8 – Tabela de resultados do processo de legalização fundiária.	107
Tabela 9 – Classificação dos imóveis em Roda de Fogo - Parte 1.....	116
Tabela 10 - Classificação dos imóveis de Roda de Fogo - Parte 2.....	116
Tabela 11 - Selamento e cadastramento de Roda de Fogo.....	117
Tabela 12 - Perfil da População de Roda de Fogo em relação a gênero.	117
Tabela 13 - Perfil da população de Roda de Fogo em relação à faixa etária.....	118
Tabela 14 - Perfil da População de Roda de Fogo em relação ao estado civil.....	119
Tabela 15 - Perfil da população de Roda de Fogo em relação a situação do imóvel.	120
Tabela 16 - Perfil da população de Roda de Fogo em relação à renda.....	121
Tabela 17 - Tabela de análise dos cadastros socioeconômicos.	123
Tabela 18 - Tabela de titulação dos beneficiários do PMIL em Roda de Fogo.	125
Tabela 19 - Resultado do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo em números.	127
Tabela 20 - Classificação dos imóveis do projeto de Bodocó.....	134
Tabela 21 - Selamentos e cadastramento do projeto de Bodocó	134
Tabela 22 - Tabela de características majoritárias do perfil socioeconômico.....	135
Tabela 23 - Tabela de análise jurídica e social dos cadastros socioeconômico.	136
Tabela 24 - Resultados do projeto de Bodocó em números.	138

Tabela 25 - Classificação dos imóveis do projeto de regularização fundiária de Jataúba.....	145
Tabela 26 - Perfil da população em relação ao gênero.....	146
Tabela 27 - Perfil da população em relação a faixa etária.....	146
Tabela 28 - Perfil da população em relação ao estado civil.	147
Tabela 29 - Perfil da população em relação à situação do imóvel.	147
Tabela 30 - Tabela de análise jurídica e social dos cadastros socioeconômico de Jataúba....	148
Tabela 31 - Resultados do projeto de Jataúba em números.....	150
Tabela 32 - Comparativo dos projetos de regularização fundiária.....	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Associação Brasileira das Cooperativas Habitacionais
ARIPE	Associação de Registradores de Pernambuco
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPM	Business Process Management
BSC	Balanced Scorecard
CAE	Centro de Atividade Econômicas
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CEAGEPE	Companhia de Abastecimento e Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco
CEA	Coordenação de Engenharia e Arquitetura
CEF	Caixa Econômica Federal
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação e Obras do Estado de Pernambuco
CENDHEC	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CRF	Coordenadoria de Projetos Fundiários
CORI-PE	Conselho para Regularização Fundiária do Estado de Pernambuco
COHAB-PE	Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPF	Coordenadoria de Projetos Fundiários
CPRH	Companhia Pernambucana do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CUEM	Concessão Urbana Especial para fins de Moradia
DCUA	Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental
EBAPE	Empresa de Abastecimento e Extensão Rural do Estado de Pernambuco
EMATER-PE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Pernambuco
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FICAM	Financiamento de Construção, conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FISEPE	Empresa de Fomento da Informática do Estado de Pernambuco

GTRF	Grupo de Trabalho da Regularização Fundiária
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IPTU	Imposto predial e territorial urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCD	Modelo de Coalizão de Defesa
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDCA	Planejar, Executar, Checar, Agir
PERPART	Pernambuco Participações e Investimentos S.A
PREZEIS	Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subhabitação
PGE-PE	Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco
PMIL	Programa Meu Imóvel Legal
PPA	Plano Plurianual
RFJDIS	Regularização Fundiária Jurídico dominial de Interesse Social
RMR	Região Metropolitana do Recife
SAD-PE	Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco
SEART	Secretaria de Articulação do Estado de Pernambuco
SEFAZ-PE	Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco
SEGOV-PE	Secretaria de Governo do Estado de Pernambuco
SEPLAG-PE	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco
SIM	Superintendência Imobiliária
SIRGA	Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas
SISRF	Sistema de Regularização Fundiária
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SRF	Superintendência de Regularização Fundiária
TELECENTRO	Centro de Inclusão Digital
TJPE	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

URB	Autarquia de Urbanização do Recife
UNCHS	Agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	Modelo analítico: coalizões de defesa, nos termos desenvolvido por Paul Sabatier, Jenkins-Smith e outros autores	21
2.2	A Perspectiva do gradualismo na política pública	23
2.3	O Institucionalismo histórico como abordagem para o Estudo da Regularização Fundiária	23
2.4	A burocracia e o insulamento burocrático como estrutura do Programa de Regularização Fundiária	24
3	METODOLOGIA	26
4	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO URBANA NO BRASIL E EM PERNAMBUCO	28
4.1	Histórico do acesso irregular à terra urbana pela população de baixa renda	28
4.2	Marco Legal Fundiário Federal, Estadual e Municipal	35
4.3	Fundamentos da Regularização Fundiária	43
4.3.1	O Termo Posse e Propriedade na concepção dos moradores inseridos no Processo de Regularização Fundiária	43
4.3.2	Posse e Propriedade	45
4.4	Políticas e Programas de Regularização Fundiária no Brasil	49
4.5	Espécies de irregularidade fundiária	57
4.6	Atores envolvidos na Regularização Fundiária de Interesse Social	58
4.7	Instrumentos jurídicos e urbanísticos da Regularização Fundiária	60
4.7.1	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	61
4.7.2	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo	62

4.7.3	Direito Urbanístico de Preempção.....	62
4.7.4	Desapropriação compulsória	63
4.7.5	Usucapião Urbano Individual e Coletivo	63
4.7.6	Concessão Especial para Fins de Moradia – CUEM.....	64
4.7.7	Concessão do Direito Real de Uso - CDRU.....	64
4.7.8	Desapropriação Amigável ou Judicial.....	65
4.7.9	Demarcação Urbanística e Legitimação na Posse	66
4.7.10	Legitimação Fundiária.....	67
4.7.11	Direito Real de Laje.....	68
4.7.12	Contrato de doação	70
5	A INSERÇÃO DA PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S/A NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	71
5.1	Panorama histórico e institucional.....	71
5.2	Modelo de Gestão aplicado no Estado de Pernambuco e na Pernambuco Participações e Investimentos s/a (Perpart)	74
6	PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL: UMA PROPOSTA VIÁVEL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	85
6.1	A Concepção do Programa Meu Imóvel Legal.....	85
6.2	Critérios do Programa Meu Imóvel Legal	92
6.3	Práticas do Programa Meu Imóvel Legal no processo de regularização fundiária.....	93
6.4	Etapas do Programa Meu Imóvel Legal.....	96
7	A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL NAS COMUNIDADES DE INTERESSE SOCIAL	103
7.1	Regularização Fundiária de Terras de Ninguém	103
7.1.1	Histórico de Ocupação e Situação Fundiária.....	104
7.1.2	Processo de Regularização Fundiária	106

7.1.3	Resultados do Processo de Regularização Fundiária	107
7.2	Regularização fundiária de Roda de Fogo	108
7.2.1	Histórico de ocupação e situação fundiária	108
7.2.2	Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária	112
7.2.3	Projeto Social de Regularização Fundiária.....	115
7.2.4	Projeto Jurídico-Registral de Regularização Fundiária	123
7.2.5	Resultados do Projeto de Regularização Fundiária de Roda de Fogo	127
7.3	Regularização fundiária parque residencial Bodocó	128
7.3.1	Histórico de Ocupação e Situação Fundiária.....	130
7.3.2	Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária	130
7.3.3	Projeto Social de Regularização Fundiária.....	132
7.3.4	Projeto Jurídico-Registral de Regularização Fundiária	136
7.3.5	Resultados do Projeto de Regularização Fundiária	137
7.4	Regularização fundiária do Núcleo Habitacional de Jataúba	138
7.4.1	Histórico de Ocupação e Situação Fundiária de Jataúba	138
7.4.2	Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária	145
7.4.3	Projeto Social de Regularização Fundiária.....	145
7.4.4	Projeto Jurídico Registral de Regularização Fundiária	148
7.4.5	Resultados do Projeto de Regularização Fundiária	149
7.5	Da posse à propriedade: uma análise comparada entre os Projetos de Regularização Fundiária.....	149
7.6	Modelo incremental do Programa Meu Imóvel Legal	156
7.7	Condições técnicas institucionais do Programa Meu Imóvel Legal.....	158
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	165
	REFERÊNCIAS	172

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E TÉCNICOS DO PMIL	176
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE JATAÚBA.....	177
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A OFICIALA DO CARTÓRIO DE IMÓVEIS DE JATAÚBA.....	179
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS.....	180
ANEXO A - CERTIDÃO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNÍCIPIO DE JATAÚBA.....	181
ANEXO B - MAPA DA ESTRATÉGIA DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2015-2018.....	182

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa teve origem na atividade profissional do autor, que é colaborador da Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart), na qual é responsável pela regularização fundiária das áreas da extinta Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE). A intenção de estudar a temática surgiu naturalmente, já que o autor tem relação direta com as funções que desempenha na Instituição.

Justifica-se ainda a pesquisa pela relevância social da política de regularização fundiária no resgate da cidadania e na inclusão da população de baixa renda à cidade formal, aliada ao fato de ser um processo inédito no Estado do Pernambuco, no que tange a iniciativa estratégica multistitucional frente ao direito à cidade, potencializando as dimensões legislativa, executiva, judiciária e a sociedade civil.

Ademais, diante da grande demanda de áreas a serem regularizadas e considerando a população já impactada pelas ações do Programa Meu Imóvel Legal, na qual já cadastrou 19.114 (dezenove mil e cento e quatorze) pessoas em todo o Estado de Pernambuco, bem como regularizou 20.594 (vinte mil e quinhentos e noventa e quatro) unidades imobiliárias, na primeira etapa do programa, verifica-se a necessidade de estudos de natureza acadêmica sobre a questão.

Outro elemento incentivador ao presente trabalho é a atualidade do tema, pois com o advento das Leis nº 10.257/2001, Lei nº 11.977/2009, Lei estadual nº 15.211/2013, e a Lei 13.465/2013, as possibilidades de regularização fundiária foram bastante ampliadas e as experiências têm sido intensificadas por todo o país. A expectativa é que, cada vez mais, essa política seja utilizada como uma forma de enfrentar parte do problema da moradia e avance pelo país como um caminho para atenuar as irregularidades dominiais, bem como reconhecer as comunidades consolidadas no espaço urbano.

Isso é possível porque há um modelo jurídico mais operacional, mais eficiente, e que cedo ou tarde será aplicado pelos agentes da regularização fundiária. Assim, nesta a dissertação de mestrado, estuda-se uma questão ainda pendente no país, qual seja a irregularidade fundiária, a qual remonta antecedentes históricos acerca da expansão urbana desordenada nas cidades brasileiras.

A deficiência de políticas públicas no processo de urbanização gerou assentamentos urbanos irregulares e aglomerados populacionais sem a mínima condição de habitabilidade, fomentando assim, as desigualdades socioespaciais.

A regularização fundiária de interesse social como braço da política de habitação se apresenta como uma das alternativas para enfrentar a irregularidade dominial urbana, visando à concretude do direito humano à moradia e a função social da propriedade urbana.

Neste cenário, o autor no decorrer das suas atividades identificou a necessidade de analisar o processo de regularização fundiária instaurado pela Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart), no ano de 2013, através do Programa Meu Imóvel Legal, com a perspectiva de reunir elementos para formatar uma política pública de regularização fundiária, bem como registrar a experiência prática do trabalho, especialmente nas áreas desapropriadas pela extinta COHAB-PE.

Intenta-se compreender ainda a dinâmica de mudança e estabilidade do processo de regularização fundiária no Estado de Pernambuco, a partir do Programa Meu Imóvel Legal, a inserção nesse processo dos principais atores governamentais e não governamentais que nele atuam. São enfatizados dois aspectos na análise: o papel das ideias e dos valores insculpidos no programa, e a relevância do aprendizado técnico-institucional construído especialmente a partir da experiência obtida no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos nas decisões relativas ao programa em questão. O trabalho conta com cinco capítulos, cuja organização é esclarecida a seguir.

No capítulo exordial, descreve-se inicialmente as abordagens históricas acerca do acesso irregular à terra urbanizada pela população de baixa renda no Brasil e em Pernambuco. Na sequência imediata, apresenta-se a temática da regularização fundiária urbana de interesse social como objeto de política pública, incluindo um panorama conceitual, marcos regulatórios, instrumentos jurídicos e urbanísticos que podem ser utilizados para o acesso à moradia digna e o *benchmarking* que influenciou o Programa Meu Imóvel Legal.

No capítulo 5, trata-se da inserção da Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart) no processo de regularização fundiária de Pernambuco. Concentram-se todas as informações relativas ao panorama histórico e institucional, o modelo de gestão e as ferramentas de gestão adotadas pela Perpart e suas influências no processo de regularização fundiária.

No capítulo 6, apresenta-se o processo de construção do programa Meu Imóvel Legal, os critérios legais, as etapas de um projeto padrão de regularização fundiária, com o objetivo de propor um processo viável com requisitos mínimos a serem diagnosticados, planejados e executados para alcançar êxito na regularização fundiária.

O sétimo e o último capítulo aborda a fase de implementação e avaliação dos programas de regularização fundiária frente aos estudos de caso dos projetos de Terras de Ninguém (COHAB/PE), Roda de Fogo, Jataúba e Bodocó, desenvolvidos através da Perpart pelo Programa Meu Imóvel Legal, com o propósito de investigar quais os resultados desses projetos de regularização para as famílias beneficiadas.

Por último, apresentam-se as considerações finais e as recomendações, com os principais resultados obtidos para a formatação de projetos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como objetivo central da dissertação é apresentar diretrizes à formatação de uma política pública de regularização fundiária, a partir da análise do Programa Meu Imóvel Legal, faz-se necessário uma revisão da literatura teórica e empírica, evidenciando os conceitos e perspectivas da regularização fundiária e das políticas públicas de acordo com a realidade brasileira.

Buscamos debater a temática a partir das contribuições de: Moura (1990) no livro Terra do Mangue: “Invasões Urbanas no Recife”; Smolka (2000) “Regularização da ocupação do solo urbano: o problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema”; Fernandes (2004) em sua obra “Gestão Municipal e Participação Social no Brasil: A trajetória de Recife e Salvador” (1986-2000); Rolnik (2015) em seu livro “Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças”; Alfonsin (2008) em sua dissertação de doutorado “A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico”; Souza (2016) em seu livro Regularização Fundiária Aplicada, Rua (2009) em seu livro Políticas Públicas; Falcão (2007) “Conflitos de Direito de Propriedade e Invasões Urbanas”; Fernandes (2011) “Regularização de assentamentos informais na América Latina”; Souza (1990 e outros recentes) “Assentamentos Populares do Recife - Cadastro e Mapeamento”; Magalhães (2013) no livro “O direito das favelas”; Sabatier e Jenklins (1993) Modelo de Coalização de Defesa; e o Modelo Incremental ou Gradual que tem sua base explorada por Lindblom (1981).

Salientamos, no entanto que objeto de atenção aqui é a política urbana e mais especificamente a regularização fundiária de interesse social oriunda da problemática habitacional que reivindica respostas que se traduzam em caminhos de ordenação espacial do urbano.

2.1 Modelo Analítico: coalizões de defesa, nos termos desenvolvido por Paul Sabatier, Jenkins-Smith e outros autores

Optou-se por adotar como referência da pesquisa o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), abordagem que concebe a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões de atores que defendem um conjunto de crenças específicas sobre

a questão política em que atuam.

O modelo MCD foi proposto por Sabatier e Jenkins-Smith. A perspectiva do modelo é voltada à análise dos subsistemas de políticas públicas principalmente no que se refere ao processo de mudança e estabilidade, pressupõe que ideias, crenças e valores socializam os indivíduos (representantes eleitos, funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais) em torno de padrões de comportamento e formas de perceber os problemas políticos, assim o sistema de crença determina a direção que uma coalizão declinará a um programa ou política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999).

O MCD advoga que as políticas públicas são resultados da interação entre as coalizões de atores, sejam eles individuais ou coletivos, nos quais compartilham crenças comuns e formam à coalizão de defesa, interagindo com os subsistemas específicos da política pública, sendo uma delas à política de regularização fundiária.

sendo formada a coalização de defesa, a esta compete produzir seus sistemas de crença compartilhadas em políticas públicas, angariando recursos políticos e interagindo nos processos contínuos de aprendizagem política, denominado de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública. O *policy-oriented learning* é compreendido pela permanente alteração de pensamentos e comportamentos resultantes da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico do problema, permitindo assim, revisões nos objetivos da política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1999).

Neste sentido, o enquadramento teórico do MCD pode ajudar na compreensão do processo de mudança e estabilidade na política de regularização fundiária, incluindo a formação da agenda, os processos de competição e pactuação entre os atores, e os obstáculos que se apresentam para mudanças.

De outra banda, os próprios autores do Modelo de Coalizão de Defesa indicam como característica típica a dinamicidade, na qual evidencia a compreensão de situações que envolvem conflitos políticos substanciais e alta complexidade técnica, sendo adequado para analisar mudanças de longo prazo nas políticas públicas, normalmente em lapso temporal de 10 anos, evidenciando assim, a subsunção do modelo às características presentes na política de regularização fundiária (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Deste modo, o modelo de coalizão de defesa foi concebido com base nos seguintes pressupostos:

- a) o reconhecimento das informações técnicas nos processos relativos às políticas públicas;
- b) o entendimento de que mudanças no âmbito das políticas públicas requer um lapso temporal de uma década ou mais;
- c) a análise mais adequada para o estudo da mudança nas políticas públicas é realizada através

dos subsistemas políticos;

d) a assunção de que nesses subsistemas participam amplo conjunto de atores, incluindo não apenas a elite governamental, mas também atores governamentais pertencentes a outras esferas, assim como consultores, cientistas, intelectuais, membros da mídia e demais formadores de opinião; e

e) a compreensão de que políticas públicas e programas governamentais através do sistema de crença dos atores envolvidos determinam a direção que uma coalizão declinará seus objetivos.

Neste aspecto o modelo de Coalizão de Defesa será uma referência na análise das causas e consequências das mudanças institucionais ocorridas ao longo dos anos na perspectiva da regularização fundiária no Estado de Pernambuco, bem como os atores envolvidos e suas estratégias.

2.2 A perspectiva do gradualismo na política pública

Exordialmente cumpre salientar que, a contribuição literária do gradualismo é aplicável ao processo fundiário nos moldes desenvolvidos por Lindblom (1981) um de seus defensores.

O modelo incremental busca a implementação de políticas públicas de maneira gradual, através de programas experimentais sem inserir grandes mudanças e rupturas institucionais, ou seja, visa implementar políticas públicas com os meios institucionais disponíveis, sendo assim, o mais viável vem antes do mais importante sobretudo no que diz respeito a construção de políticas públicas de regularização fundiária. E a partir deste fundamento que será encampada tal teoria para subsidiar a análise da regularização fundiária promovida pela Perpart.

2.3 O institucionalismo histórico como abordagem para o estudo da Regularização Fundiária

O estudo do institucionalismo histórico é pertinente no presente estudo, tendo em vista a importância das instituições nas transformações sociais, políticas e econômicas. Essa escola floresce na década de 1970, nos Estados Unidos.

Assim, o institucionalismo histórico se apresenta como referencial teórico da pesquisa, tendo em vista partir de uma lógica intermediária entre o comportamento utilitário e a

perspectiva cultural.

Neste aspecto, as instituições são consideradas variáveis de análise para a compreensão de fenômenos sociais e do comportamento individual (DANIEL; KREHBIEL, 2003, p. 124).

Segundo March e Olsen (1984) o institucionalismo histórico é uma teoria de médio alcance, útil para analisar políticas públicas, mudança institucional e a importância das instituições neste contexto.

Dentro desse contexto, pretende-se analisar o Programa Meu Imóvel legal e o processo de regularização fundiária promovido pela Perpart.

2.4 A burocracia e o insulamento burocrático como estrutura do Programa de Regularização Fundiária

As administrações públicas em todo mundo efetivaram transformações substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho das organizações em face dos impactos econômicos, sociais, políticos e tecnológicos.

Segundo Bresser (1997) o insulamento burocrático surge a partir da ideia de uma burocracia instrumental que atue de forma independente aos fatores políticos, isto é, uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos.

Salienta ainda Bresser (1997), que pode ser considerado como uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica.

Essa teoria é utilizada para analisar políticas de governos, inclusive aquelas que visam minorar a influência política em áreas de políticas públicas consideradas essenciais. Neste sentido, o insulamento burocrático é considerado central para a compreensão do funcionamento do Estado, sobretudo em países com forte papel da burocracia no processo decisório das políticas públicas.

De outra banda, a burocracia no conceito weberiano é utilizada como instrumento de racionalização eficaz para o funcionamento da administração pública, explorando métodos descritivos que fundamenta o exercício da formalidade e impessoalidade.

Neste sentido, o insulamento burocrático e a burocracia são instrumentos de análises

quanto à estrutura do programa de regularização fundiária promovido pela Perpart.

3 METODOLOGIA

A metodologia são técnicas e procedimentos necessários utilizados por determinado método científico, sendo este a estrada para chegar a determinado objetivo. E neste aspecto, utilizamos diversas técnicas de forma combinada para atingir os objetivos propostos nesta dissertação, tais como: análise comparativa, observação participante e análise de conteúdo de entrevistas realizadas com atores importantes no processo.

Assim, a presente pesquisa é caracterizada pela articulação entre as citadas técnicas de pesquisa. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica preliminar para o levantamento das obras na literatura atinente à regularização fundiária e alguns programas semelhantes. Essa metodologia possibilita a identificação de tendências, recorrências e lacunas no campo do conhecimento investigado.

Segundo Fachin (2013, p. 45), o estudo bibliográfico consiste no estudo intensivo, que deve levar em consideração a compreensão, como um todo, do assunto investigado.

O método comparativo parte do princípio de analisar quais as semelhanças e as diferenças quanto aos projetos de regularização fundiária analisados no escopo Programa Meu Imóvel Legal, considerando as distintas áreas de estudo.

Em relação à observação participante verifica-se que o observador não é apenas um expectador do processo que está sendo analisado. Para Richardson (2015, p. 261),

o observador se coloca na posição e ao nível de outros elementos humanos que compõe o fenômeno a ser observado. Se o pesquisador está empenhado em estudar as aspirações, interesses ou rotina de trabalho de um grupo de operários, na forma de observação participante, ele terá de se inserir nesse grupo de operários como se fosse um deles.

Esse tipo de método foi utilizado tendo em vista o autor ser gestor do programa de regularização fundiária, ora estudado. E deste modo se estabelecem mais condições de compreender a dinâmica dos processos fundiários.

Não obstante iremos adotar a classificação de Marconi e Lakatos (2017), no qual pode-se afirmar que a pesquisa é caracterizada essencialmente pelo uso do método monográfico (ou estudo de caso) em articulação com comparativo.

Com objetivo de entender as ações que envolvem os indivíduos e os processos fundiários utiliza-se a entrevista não estruturada, como um instrumento de coleta de dados no qual visa obter do entrevistado o que ele considera de mais relevante acerca de determinada

temática. Neste caso, as entrevistas foram aplicadas às lideranças comunitárias, presidente de associação de moradores, oficial de registro de imóveis, gestores e técnicos da Perpart.

Em relação ao universo de pesquisa, compõe-se dos 16 (dezesseis) projetos de regularização fundiária que estão sendo executado no âmbito do Programa Meu Imóvel Legal, nos seguintes municípios: Recife, Itapissuma, Tamandaré, Bodocó e Jataúba.

Desse universo, foram escolhidos três projetos para estudo de caso. Foi considerada a diversidade de localização territorial, as facilidades de acesso às comunidades e condições de segurança do local, e daí selecionaram-se: Recife (Roda de Fogo); Bodocó e Jataúba, para que diversas probabilidades pudessem ser observadas, e os resultados expressassem adequadamente o universo objeto de estudo. Ademais, utiliza-se o projeto de regularização fundiária de Terras de Ninguém promovido pela COHAB-PE, como forma de comparar os processos promovidos pela estatal e a Perpart.

Impende destacar que, todas as comunidades abrangidas são originárias do processo de ocupação em área pública, na qual a Companhia Habitação Popular do Estado de Pernambuco iniciou o processo de legalização da terra mediante desapropriações ocorridas nas décadas de 80 e 90. Entretanto, cada comunidade tem suas próprias configurações sociais e histórias de ocupação distintas, conforme análise em capítulo próprio.

Ademais, devem ser consideradas as limitações deste trabalho. Neste caso a principal limitação está no fato de que experiências de regularização fundiária promovidas pela COHAB-PE tem registros restritos, tendo em vista boa parte dos documentos da estatal terem sido extraviados na sucessão das empresas. De outra banda, outra limitação é que os projetos de regularização fundiária promovidos pela Perpart não foram totalmente concluídos, salvo o projeto de regularização fundiária de Bodocó, o que não permite que se tenham resultados conclusivos quanto a determinados aspectos, como a titulação dos moradores em sua totalidade.

No entanto, a dimensão e a complexidade dos projetos fundiários possibilitam descobertas importantes que trazem aprendizados significativos para as políticas de regularização fundiária.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO URBANA NO BRASIL E EM PERNAMBUCO

Neste capítulo apresenta-se uma questão ainda pendente no país, qual seja, a irregularidade fundiária, a qual remonta antecedentes históricos acerca da expansão urbana desordenada nas cidades brasileiras, bem como a deficiência de políticas públicas no processo de urbanização que tem gerado núcleos urbanos irregulares e aglomerados populacionais sem a mínima condição de habitabilidade, fomentando desigualdades socioespaciais e problemas urbanísticos e ambientais.

Para analisarmos esses caminhos apresentamos uma contextualização do processo de ocupação irregular no espaço urbano, bem como a construção da agenda administrativa e legal da regularização fundiária, no período de 1970 a 2018.

Os conceitos teóricos e empíricos que estiveram e estão subjacentes a esse debate também são demonstrados. A importância dessa descrição se justifica na medida em que será realizada uma análise das condições técnico-institucionais que serviram de cenário para a implantação do processo de regularização fundiária em Pernambuco.

4.1 Histórico do acesso irregular à terra urbana pela população de baixa renda

Nos grandes centros urbanos, o processo de aglomeração populacional tem evidenciado a ausência de planejamento territorial, tendo em vista a dificuldade de estabelecer uma política pública de acesso ao uso do solo pela população de baixa renda.

Esse processo de adensamento populacional teve como grande influência a passagem de um modelo agrário e exportador para um modelo urbano e industrial, isto é, o fluxo migratório voluntário e involuntário da população do meio rural para o meio urbano, intensificado a partir da década de sessenta, tendo em vista a proposição de um crescimento econômico, cuja produção de bens e recursos é atrativa à população, particularmente, de baixa renda, na qual buscava melhores condições de emprego e qualidade de vida.

Ocorre que, o Estado investiu amplamente no fomento e estruturação do desenvolvimento urbano, através da via industrial, voltado para as necessidades produtivas do capital e consumo da população elitista, e por outro lado negligenciou a demanda do mercado interno de massas.

O acesso à habitação por parte das classes de menor poder aquisitivo remete, por sua vez, à questão da distribuição de renda e traz, em si, a contradição presente em todas as esferas da produção capitalista, que avança lentamente, não porque lhe faltem condições formais, mas porque, em seu conjunto, aprofundam-se mecanismos de exploração da força de trabalho que inviabiliza o seu próprio mercado. Na mesma proporção em que o desenvolvimento da produção capitalista leva à proletarianização da população, fazendo com que o salário seja a forma dominante de acesso aos bens necessários à reprodução da força de trabalho, despendido no processo produtivo, ela tende a reduzir a capacidade de compra do conjunto da população (SOUZA, 1990, p. 14).

E neste cenário, a população de baixa renda deparou-se com um conjunto de expressões da desigualdade social, que está presente no contexto de desenvolvimento das cidades, as quais são acometidas de altas taxas de crescimento populacional nos municípios da periferia metropolitana e taxas negativas de crescimento nas regiões centrais da cidade.

Desse modo, a informalidade urbana incidiu em quase a totalidade das cidades brasileiras, uma vez que a população de baixa renda percebeu que os grandes centros urbanos seriam um lugar capaz de proporcionar uma melhor qualidade de vida e acesso à educação. Contudo, essas famílias foram emparedadas para as áreas marginais das metrópoles e apenas obtiveram acesso à terra por meio de processos e mecanismos informais e ilegais.

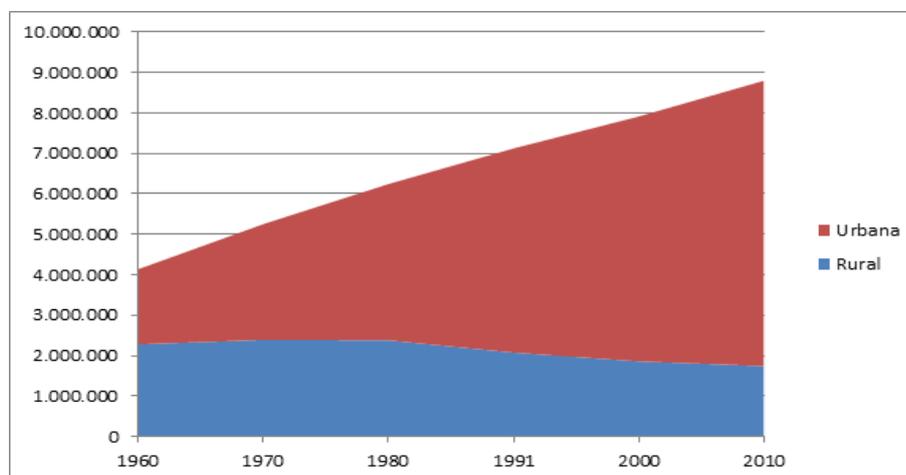
De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possuía uma distribuição em percentual de sua população na década de sessenta de 55% na área rural e de 45% na área urbana. No último censo demográfico do IBGE (2010), mais de 84% da população brasileira concentra-se em áreas urbanas e apenas 16% em área rural.

No Estado de Pernambuco tínhamos 55% da população em área rural e 45% da população em área urbana, na década de sessenta. Entretanto, em 2010, a população pernambucana, já ultrapassava o percentual 80% em áreas urbanas, e apenas 20% em área rural (IBGE, 2010).

O processo migratório da população e as ocupações clandestinas e irregulares culminaram no crescimento populacional acelerado, concentrado e desigual, realizado à revelia de parâmetros urbanísticos e do sistema jurídico de propriedade.

Tais fatos podem ser observados através dos censos demográficos do IBGE de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010, conforme **Figura 1** abaixo:

Figura 1 - Gráfico de dinâmica populacional do Brasil



Fonte: IBGE, (2010).

O processo de urbanização foi acometido de grande intensidade, tanto que, a partir dos anos 70, os índices de população rural e urbana foram completamente invertidos, como informa o gráfico acima. O censo demográfico do IBGE (1970), publicizou que 56% da população já se encontrava em área urbana e 44% em área rural. O curto elástico prazal entre as décadas de 60 e 70, evidenciava que o crescimento urbano acelerado iria desembocar em graves problemas nos centros urbanos, sendo um deles, o acesso ao uso do solo.

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. (BONDUKI, 2004, p. 20).

Nesta senda, verifica-se que a forma em que o espaço é alocado reflete os processos sociais, isto é, uma estrutura urbana moldada à economia, concentração de terras e alto custo de acesso ao solo.

A redução e conseqüente valorização dos espaços disponíveis da Cidade impuseram maiores dificuldades à fixação residencial nos limites do município, o que levou à emergência, em finais da década de 70, de sucessivas invasões urbanas com caráter de luta organizada (FALCÃO NETO; SOUZA, 1985).

Neste cenário, a ocupação irregular do terreno urbano está associada, ainda que não exclusivamente, a um processo protagonizado pela população de baixa renda, uma vez que, de forma histórica, não tem acessado o direito à moradia, no contexto formal, considerando os impasses financeiros e legais para este acesso.

Nesta esteira, favelas, loteamentos irregulares e clandestinos foram às opções “disponibilizadas” aos menos favorecidos da cidade, os quais foram impedidos de concretizar seu direito à cidade e exercer efetivamente a sua cidadania.

Como consequência, a população fica impossibilitada de morar em condições adequadas de estrutura e com a segurança jurídica que o direito à propriedade pode garantir, restando assim, as encostas de alta declividade, morros e áreas de mangue, pois estas são desprovidas de interesse do mercado imobiliário formal, uma vez que sequer possuem infraestrutura mínima de habitabilidade, isto é, longe do asfalto.

O acesso informal ao solo e conseqüentemente à moradia é um dos maiores problemas das últimas décadas, fortemente agravado pela falta (intencional) de políticas habitacionais adequadas para atender a população mais carente. As populações de baixa renda não alcançam o acesso de terras urbanas legalizadas, devido ao alto custo deste solo, decorrente de uma regulamentação elitista (SMOLKA, 2000, p.162).

Até o final da década de 1970, as políticas públicas se orientavam por três principais tipos de abordagem: a indiferença, não havendo qualquer normativo que contivesse regras acerca da moradia ali existente ou reconhecesse de forma específica direitos de permanência para a população de baixa renda; a erradicação, para ocupação das áreas pelo mercado imobiliário, com reassentamento da população em periferias distantes, como o conhecido exemplo da Cidade de Deus, no Rio de Janeiro. O clientelismo, mantendo-se a favela como uma fonte cativa de votos, a partir de intervenções urbanísticas pontuais e oportunistas, sem qualquer planejamento (REIS, 2016).

Deste modo, convivemos com uma parcela da população da cidade vivendo regularmente, inclusive usufruindo de infraestrutura urbana e de outra banda, parcela vivendo a margem da cidade legal, isto é, excluída do aparelhamento urbano e da segurança jurídica da propriedade.

O uso ilegal da terra urbana afeta diretamente os moradores que ocupam estes espaços em situação de irregularidade, causando riscos de desabamento de suas edificações, além da falta de segurança jurídica da propriedade, ausência de acesso à serviços públicos, a vulnerabilidade política e a baixa qualidade de vida dos moradores dessas áreas resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento (ABIKO et al., 2008, p. 33).

A problemática social da Região Nordeste se assemelha fortemente ao quadro do *déficit* habitacional registrado no País como um todo. Em consequência de políticas de desenvolvimento aqui implantadas e, sobretudo do insucesso da política setorial de habitação, tem-se assistido a um constante declínio no padrão e no nível de moradias. (LUBAMBO, 2006)

No Município de Recife, onde se registra mais de 545 (quinhentas e quarenta e cinco) Comunidades de Interesse Social (CIS) e 73 (setenta e três) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), esta realidade é ainda mais latente, pois para além da sobrevivência em territórios, com características de informalidade urbanísticas, precariedade das infraestruturas, serviços urbanos e condições de habitabilidade, conviver com as ameaças cíclicas de expulsão, significa para de 817.535 (oitocentos

e dezessete mil e quinhentos e trinta e cinco) habitantes, mais uma forma de violência para os que vivem a margem da cidade formal (ATLAS DAS INFRAESTRUTURAS PÚBLICAS EM COMUNIDADES DE INTERESSE SOCIAL DO RECIFE, 2015).

Na “Veneza Brasileira” cercada por rios e cortada por pontes, ilhas e mangues, foram às próprias comunidades pobres, que conseguiram sua moradia oriunda de sucessivos aterros ou encostas que abraça a cidade, através da luta pelo direito humano à moradia, na qual se tem caracterizado como um dos maiores conflitos urbanos em uma sociedade marcada pelas desigualdades sociais.

A maioria das estruturas urbanas existentes na cidade do Recife surgiu de forma espontânea e irregular, através de invasões ou ocupações “consentidas” em propriedades privadas e públicas, resultando em agravamento do processo de favelização, e tornando-se uma “pseudo solução habitacional” para grande parte da população.

Para Sobreira (1990) “o processo de apropriação do solo urbano pela população de baixa renda passa por distintas fases de conflito fundiário, a depender da utilização do solo pelos proprietários e do contexto político em que se insere a apropriação”.

Os conflitos fundiários durante a fase do regime autoritário brasileiro, dos anos 60, explicitam-se como invasões urbanas nas décadas de 70 e 80, culminadas também pela a pressão ideológica oriunda do Partido Comunista Brasileiro (PCB), bem como a Igreja na qual disputava o controle dos camponeses e a exploração no campo, e sendo assim, inserindo os camponeses nos grandes centros urbanos onde as oportunidades de trabalho eram mais promissoras. Segundo Santos (1984),

As dinâmicas dos conflitos abertos entre as classes populares enfatizam da seguinte forma: de um lado, a burguesia fundiária e imobiliária e o Estado, do outro, as primeiras, em luta pela habitação, ocupando terras devolutas para construir os seus barracos ou defendendo ocupações mais ou menos antigas perante a ameaça de remoção, os segundos, tentando obter e garantir o funcionamento pleno da renda fundiária urbana mesmo que à custa da expulsão dos moradores “favelados”. O processo de ocupação do solo urbano no Recife, pode ser analisado sob dois prismas, no qual a questão do direito humano à moradia aflora de forma distinta: a) no primeiro momento a ocupação do solo urbano surge despida de luta social, isto é, movimento social organizado e sem institucionalização. Assim, de acordo com a disponibilidade de espaço a população ocupa o que sugere a percepção por parte desta de um direito natural de morar; b) A partir da década de 70, a ocupação do solo urbano evidencia a luta social organizada, através dos movimentos sociais urbanos politicamente organizados, os quais ensejam modificações substanciais nas relações de poder e no aspecto jurídico, na medida em que a luta instala-se enquanto quebra do direito.

Neste sentido, verifica-se que as lutas urbanas ocorrem dentro de uma arena onde atuam forças contraditórias, e deste modo, faz-se necessário à atuação de movimentos sociais

organizados no sentido de modificar as relações de poder entre as classes na luta pela habitação. Com o fortalecimento das associações de moradores na década de 60 e 70, os conflitos foram se politizando e criando um novo discurso político e jurídico acerca do direito de moradia e de propriedade.

Outro ator importante no processo de ocupação solo urbano na cidade do Recife foi a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, na qual desempenhou o papel de mediadora dos conflitos urbanos, na defesa dos direitos dos invasores com base na primazia do direito de moradia sobre o direito de propriedade. Para Castells (1983),

A politização dos aspectos legais urbanos impulsiona a articulação da luta urbana à política, isto é, cria-se o contexto sob o qual uma reivindicação transforma-se em valor político em questão e a forma pela qual cada processo específico resulta em diversas decisões políticas.

Com a Nova República, na década de 80, a questão do acesso ao uso do solo urbano ganha importância a nível nacional com a criação do Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano, no qual se fundava sob o ideário dos direitos do cidadão.

No Estado de Pernambuco, a legalização da posse da terra urbana consolida-se na agenda política da Prefeitura de Recife e do Governo do Estado de Pernambuco. Em 1983, a Secretaria de Habitação promove o primeiro encontro de comunidades metropolitanas patrocinado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e a FIDEM. Foram discutidos ainda, 36 (trinta e seis) comunidades que vivem em conjuntos habitacionais da COHAB-PE e 76 que viviam em áreas ocupadas e invadidas, com objetivo de subsidiar o Plano do Governo para o período de 1983-1986 (SOBREIRA, 1990).

Em 1987, o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) é aprovado pela Prefeitura do Recife, com objetivo de regular o uso do solo urbano pela população de baixa renda. No mesmo ano, o Prefeito Jarbas Vasconcelos cria as Comissões de Legalização de Posse de quatro áreas, quais sejam: Coque, Brasília Teimosa, Coelho e Torrões.

Percebe-se que, o processo de abertura política e redemocratização, que pode ser situado entre a segunda metade da década de 1970 e o final da década de 1980, incentivaram a participação social e a crescente politização dos conflitos de propriedade na Região Metropolitana do Recife (RMR) à medida que os moradores se organizavam para reivindicar infraestrutura para as áreas há anos ocupadas. De outra banda, o governo populista colocava um “fim” da política de remoção, enquanto política de massa.

Neste caminho, evidencia-se a força dos movimentos associativos nas comunidades de

interesse social, na qual constituiu uma conjuntura favorável à emergência de políticas com outra ênfase para a regulação das ocupações, o que se materializou na proposta de urbanização e de regularização, iniciadas no próprio local em que o assentamento urbano se constituiu, através dos seguintes órgãos: Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura da Cidade do Recife, Divisão de Legalização da Posse da Terra (URB) e a Companhia de Habitação (COHAB-PE).

Trata-se de um novo modelo de controle de política urbana, no qual defende a ideia de modificar o status jurídico das comunidades de interesse social, trazendo-as para dentro do ordenamento estatal.

As comunidades de interesse social começam a transitar de “chagas urbanas a vitrine de políticas sociais”, em decorrência do fato de que “a massa de favelados passou a representar importante capital eleitoral” (GONÇALVES, 2006).

Neste momento de transição, podemos destacar como fato significativo de mudanças na política habitacional, os programas reformistas no período de 1975 e 1984, quais sejam: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Financiamento de Construção, conclusão, ampliação ou melhoria de habitação de interesse social (FICAM), Programa de erradicação de subhabitação (PROMORAR) e o Projeto João de Barro.

O surgimento dos programas habitacionais reflete a mudança de orientação das instituições multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por força dos resultados da I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como *Habitat I*, realizada em Vancouver – Canadá, no ano de 1976.

Na segunda metade da década de 1980 até o final da década 1990, observou-se que com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), as políticas de habitação na nova república são marcadas pelo contexto econômico recessivo e inflacionário, instabilidade de coalizões, além dos reflexos da reestruturação produtiva a nível internacional, os quais inclinaram a um aumento da pobreza e á precariedade dos vínculos empregatícios, eclodindo um novo fluxo migratório, desta vez de segmentos da classe média empobrecida em direção as comunidades de interesse social, o que reforçou ainda mais o adensamento e a verticalização em diversas áreas da cidade.

Diante deste contexto, resta latente que no Brasil o processo informal de acesso ao solo urbano demonstrou a incapacidade do Estado em implementar políticas públicas

habitacionais capazes de acompanhar o crescimento populacional nas urbes, além das limitações reais do arsenal jurídico então existente, tendo em vista nesse período o escasso aproveitamento judicial da função social da propriedade.

Trazendo à baila um desafio com que se defrontam as políticas para as comunidades de interesse social nas últimas décadas do século XX, inclusive através da formulação de novos instrumentos normativos, isto é, amadurecimento na legislação e na teoria jurídica brasileira, na qual potencialmente seria uma fonte fértil de teses renovadoras na concepção do instituto da propriedade frente à construção de respostas jurídicas eficazes ao menos para uma parte dos problemas enfrentados pelos moradores das comunidades de interesse social.

4.2 Marco Legal Fundiário Federal, Estadual e Municipal

O crescimento da cidade constituiu também o surgimento de problemas, e por isso, a maioria dos centros urbanos do Brasil apresentou desequilíbrios ambientais e sociais, resultantes de um modelo de desenvolvimento econômico e urbano que expurgou parcela da população dos instrumentos formais da cidade, quais sejam: serviços públicos, equipamentos urbanos e condições dignas de moradia.

Neste cenário, a partir da década de 80, são criadas novas formas de interação entre Estado e Sociedade, com objetivo de assegurar o acesso à terra urbana e o direito humano à moradia. E sendo assim, o Estado desenvolve um conjunto de ações na qual denomina de política urbana, abarcando a política habitacional e fundiária. Deste modo, inicia uma base legal para dar suporte as discussões e os projetos de legalização da terra nas três esferas de governo, isto é, federal, estadual e municipal, conforme **Tabela 1**:

Tabela 1 - Marcos legais do processo de regularização fundiária

DÉCADA	LEI	OBJETO
70	Lei 6.766/1979	Aprovação da Lei do Parcelamento do Solo
80	Lei 14.511/1983	Lei do Uso e Ocupação do Solo - LUOS (decretou 27 áreas ZEIS)
	Lei 14.947/1987	Instituiu o PREZEIS
	Constituição Federal de 1988	Inserção do Capítulo da Política Urbana
90	Lei Municipal nº 16.113 /1995	Dispõe sobre o PREZEIS e dá outras providências.
	Lei Recife nº 16.176/1996	Alteração LUOS (66 ZEIS)
	Lei Federal nº 9.785/1999	Inserir tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Emenda Constitucional nº 26/2000	Definição da moradia como um direito social
	Lei Federal nº 10.257/2001	Aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional
	Medida Provisória nº 2.220/2001	Disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados
	Criação do Ministério das Cidades em 2003	Instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária
	Lei Federal nº 10.931/2004	Estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária
	Lei Federal nº 11.124/2005	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)
	Resolução Conama 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental em APP
	Lei Federal nº 11.481/2007	Regularização fundiária de interesse social em terras da União
	Lei Federal 11.977/2009	Disciplina a Regularização Fundiária Urbana
	Lei Federal nº 11.952/2009	Regularização fundiária em terras da União da Amazônia Legal
	Lei Estadual nº 15.211	Institui a Política Estadual de Regularização Fundiária em Pernambuco
	Lei Estadual 15.145/2013	Fundo Estadual de regularização Fundiária em Pernambuco
	Lei Estadual 15.823/2016	Disciplina a Regularização Fundiária de Interesse Específico em Pernambuco
Lei Federal 13.465/2017	Disciplina a Regularização Fundiária Rural e Urbana	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

No Brasil as primeiras disposições legais acerca da regularização fundiária vieram com a Lei do Parcelamento Urbano - Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), na qual representa um marco legal importante do ponto de vista do direito urbanístico, uma vez que mudava a visão da época, na qual se fundava o espaço urbano com mero aglomerado de lotes privados e alguns espaços públicos. Com a aprovação da citada lei, reconheceu formalmente a necessidade de intervenção do poder público na definição de regras mínimas para o parcelamento do solo, considerando o espaço urbano como um todo e inserindo no contexto social que demandavam serviços e equipamentos públicos.

Deste modo, os Municípios poderiam realizar a regularização dos loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as determinações administrativas, visando assim evitar lesão aos adquirentes de lotes e aos padrões de desenvolvimento urbano.

Entretanto, tal previsão não se mostrava suficiente para regulamentar todo o procedimento da regularização fundiária a cargo do poder público, tendo em vista apenas a visão restritiva de subdivisão de loteamentos e desmembramentos, além da ausência de previsão quanto à função social da propriedade.

Diante desta exordial agenda legislativa da legalização fundiária no âmbito nacional, surge no Recife a Lei municipal nº 14.511/1983, inaugurando um importante instrumento urbanístico de regulação e controle do uso e ocupação do solo, no qual pugnava pelos instrumentos de inibição (previsão de lotes mínimos e proibição de remembramentos)¹ da ação especulativa do mercado imobiliário, bem como reconhece as características particulares dos assentamentos urbanos e propunha a promoção de sua regularização jurídica e sua integração à estrutura da cidade.

A citada lei municipal institucionalizou 27 (vinte e sete) áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), caracterizando como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, dentro de um universo de 200 (duzentas) comunidades de interesse social.

Posteriormente, a partir da iniciativa de movimentos populares, entidades políticas e profissionais organizados através da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife foi aprovado e instituído, através da Lei Municipal nº 14.947/87, o Plano de

1. Previsão de lotes mínimos e proibição de remembramentos, reforçando a conservação das características das ocupações locais, bem como do perfil social dos ocupantes.

Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), no qual serviu de modelo para diversos municípios no país, tendo em vista os inovadores mecanismos de gestão participativa na condução de projetos de recuperação urbana e regularização jurídica, e formas de solicitação de transformação em ZEIS de localidades ainda não caracterizadas, respeitando assim, a ideia da relação entre a população e o lugar.

A Lei do PREZEIS é uma das primeiras experiências brasileiras, na qual reconhecia o direito social à moradia como mais importante do que o direito à propriedade, pugnando pelo princípio da função social da terra. E como princípio fundamental da Lei do PREZEIS está o de respeitar as características locais de cada comunidade, possibilitando que as ocupações permaneçam em seus locais de origem, desde que essas áreas ofereçam condições de serem urbanizadas e legalizadas (FASE-NE, CENDHEC, URB-RECIFE, 1997, p. 5 apud SIQUEIRA, 2008, p. 40).

Destacamos ainda, os canais de gestão urbana instrumentalizado pela Lei do PREZEIS, através das Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) com a finalidade de debater as questões específicas de cada ZEIS, e o Fórum do PREZEIS, cujo objeto é tratar dos problemas atinentes as ZEIS.

Depois de analisar os avanços impulsionados pelo movimento de reforma urbana, pode-se dizer que até a promulgação da Constituição Federal de 1988, não havia um tratamento constitucional adequado da questão urbana e ambiental, e as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico adequado que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2000).

Com o advento da Constituição Federal 1988, o panorama jurídico altera sensivelmente, tendo em vista a previsão de um capítulo sobre a política urbana, através dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988), restando evidente uma nova perspectiva para as cidades brasileiras, e um novo marco legal da política urbana, ao reconhecer a necessidade da municipalização da competência sobre a legislação e a execução das políticas urbanas, condicionando o exercício o direito de propriedade urbana ao cumprimento da sua função social, além dos preceitos urbanísticos e ambientais.

A Constituição Federal de 1988 tornou exigência a formação do sistema de normas do direito urbanístico, que deve ser composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana, lei federal de desenvolvimento urbano, o conjunto de normas da política urbana estabelecidas nas constituições dos estados, lei estadual de política urbana e a legislação estadual urbanística, e o conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas leis orgânicas dos municípios, no plano diretor e na legislação urbanística municipal. (ROLNIK, 2001, p. 27).

A aplicação do princípio da função social da propriedade exige dos proprietários que destinem efetivamente suas propriedades ao uso que delas deve ser feito, para o bem comum, e não somente para o bem particular, como por exemplo, a permanência de imóveis vazios por tempo indeterminado à espera de valorização, sob a égide dos

princípios da especulação imobiliária, enquanto multiplica-se o déficit habitacional. (NALINI, 2014, p.183).

A Constituição da República de 1988, consagrou diversos instrumentos jurídicos de política urbana, quais sejam, usucapião urbano e a desapropriação urbanística, instrumentos aplicáveis à regularização fundiária, refletindo um novo Estado que se escora no respeito aos direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 pôs fim a todas as controvérsias: além de reconhecer explicitamente o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental como ramos autônomos, a Constituição distribuiu competências legislativas em matérias urbanísticas e ambientais enfatizando a ação municipal, e, sobretudo, define o princípio da função social da propriedade como sendo o fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2001, p. 21).

Neste cenário, Gonçalves (2006, p. 16) afirma que:

O sistema jurídico oriundo da Constituição retirou toda alusão generalizante da ilegalidade das favelas, proibiu de remoção e determinou a transformação das favelas em bairros legais para integrá-las ao resto da cidade, [...] Não existe mais uma condenação formal, expressa e generalizante das favelas, [...] se proíbe uma política habitacional pautada na remoção, como foi o caso dos anos 1960 e 1970, muito embora ainda existam remoções esporádicas e em caso específicos.

Neste contexto, não podemos olvidar que a Magna Carta introduz um debate jurídico-político do direito à cidade formal, no qual ganha maior relevo a partir da Emenda Constitucional nº 26, onde o direito à moradia passa a ser chancelado como um direito social, sendo encampado como um direito de dimensão urbanística, ambiental e imobiliária.

Posteriormente com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, o conhecido Estatuto da Cidade, o legislador estabeleceu as diretrizes gerais de política urbana e a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Federal (arts. 182 e 183).

O Estatuto da Cidade elenca diversos instrumentos que estão norteados pelo princípio da função social e expressos na concepção de cidade e planejamento e de gestão urbana, tornando o direito à moradia acessível para famílias que compõem a cidade informal por meio de diversas formas de intervenção do poder público sobre as cidades e as propriedades privadas, tais como: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social, planos diretores, tombamento de imóveis, usucapião individual e coletivo, referendo popular, Imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo, zoneamento ambiental, instrumentos de desapropriação, estudos de impacto de

vizinhança, direito de preempção, dentre outros instrumentos.

Podemos elencar como principais diretrizes gerais de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade: a garantia do direito à cidades sustentáveis; a gestão democrática; planejamento do desenvolvimento das cidades; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

No tocante a regularização fundiária é balizado o importante papel de efetivar o direito à moradia para a população de baixa renda que vive em condições precárias e sem nenhuma segurança jurídica nas grandes cidades. A política urbana deverá contemplar aqueles que vivem nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e cortiços, mediante políticas que permitam a eles obterem a segurança na posse mediante a legalização e a urbanização de áreas ocupadas pela população considerada pobre e miserável. (ROLNIK, 2001, p. 35).

Neste contexto, o Estatuto da Cidade apresenta a regularização fundiária como um elemento importante do ponto de vista jurídico e político na implementação da política urbana e no cumprimento da função social da cidade, juntamente com os instrumentos de planejamento municipal, tais como plano diretor e IPTU progressivo. Assim, estabelece um novo cenário de planejamento urbano no qual permite aos municípios desenvolver ações efetivas no controle especulação imobiliária, na ampliação de acesso à terra e celeridade nos processos de regularização fundiária dos núcleos urbanos.

Outra legislação importante na agenda legal da regularização fundiária foi a Medida Provisória nº 2.220/2001, na qual constituiu uma nova ordem jurídica fundada no reconhecimento do direito subjetivo do ocupante de áreas públicas de obter a declaração do domínio útil sobre imóvel que ocupa.

Paulatinamente, o sistema normativo vem sendo aperfeiçoado por outras normas, com objetivo de dar celeridade e efetividade aos processos de acesso à moradia e as ações de regularização fundiária.

Neste contexto legislativo destaca-se a Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, centralizando todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social e a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou

supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

Outra legislação importante no arcabouço jurídico da regularização fundiária foi a Lei nº 11.481/2007, que versa acerca do acesso aos imóveis da União para beneficiários de programas habitacionais. Essa lei fortalece os instrumentos de reconhecimento do direito de posse da população de baixa renda, no que diz respeito à sua aplicação sobre imóveis da União.

Entre essas novas leis, podemos destacar como grande marco legal da regularização fundiária de interesse social a Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, inaugurando uma nova política destinada à produção de moradia popular. Positivando ainda, a definição de regularização fundiária, além de criar novos instrumentos jurídicos e urbanísticos simplificadores e facilitadores das ações de regularização fundiária, tais como, demarcação urbanística e legitimação de posse.

A progressista legislação elenca ainda a possibilidade de que as ações de regularização fundiária sejam promovidas pelos próprios beneficiários, cooperativas, habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais e outra entidades afins, além da própria União, Estados e Municípios; regularização fundiária de interesse específico e gratuidade dos procedimentos cartorários para custas e emolumentos.

De outra banda, não podemos esquecer a Lei estadual nº 15.211/2013, na qual institucionalizou a política estadual de regularização fundiária dominial de interesse social em Pernambuco, através de dois agentes promovedores, a Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart) e Companhia de Habitação e Obras do Estado de Pernambuco (CEHAB).

Podemos elencar as seguintes potencialidades estabelecidas pela nova lei: a flexibilização dos parâmetros urbanísticos na aprovação do projeto de regularização fundiária, período de inalienabilidade, restrição urbanística de vedação do remembramento do imóvel, reconhecimento como entidade familiar a relação constituída pelos cônjuges ou companheiros, homoafetivos ou não, e sua prole, bem como pela família unipessoal², monoparental³ e anaparental⁴ para efetivação da titularidade registral.

A publicação dessa lei significou um grande avanço e uma revolução conceitual na

2. É a composta por apenas uma pessoa.

3. É a relação protegida pelo vínculo de parentesco de ascendência e descendência. É a família constituída por um dos pais e seus descendentes.

4. É a relação que possui vínculo de parentesco, mas não possui vínculo de ascendência e descendência, sendo hipótese de dois irmãos que vivam juntos.

medida em que impôs ao poder público a quebra de paradigmas urbanísticos em detrimento do reconhecimento do direito subjetivo do ocupante de área consolidada e irreversível, no que tange a obtenção da titularidade da propriedade.

Desse modo, a legislação estadual foi inspirada nas circunstâncias físicas territoriais e socioculturais das comunidades de interesse social, em contraponto ao que se observou historicamente na legislação urbanística brasileira. Assim, almeja-se garantir o desenvolvimento ordenado e racional desses espaços, além de deixar marcado que o Estado não está mais ausente dessas áreas, que deixariam de se configurar como espaços excluídos do planejamento urbano.

Para completarmos a agenda legislativa da regularização fundiária urbana, devemos citar ainda a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu um novo marco na regularização fundiária de interesse social.

Essa lei constitui-se em norma essencial para a regularização fundiária, na medida em que conceitos ambíguos ou até mesmo consolidados foram revisados e flexibilizados visando adequar a questão fática dos imóveis com a questão real e jurídica, além é claro de elevar a regularização fundiária ao status de categoria jurídica, nas seguintes funcionalidades:

a) diretiva, no que tange ao fim e direção da política de reengenharia urbana, ou de saneamento dos males da cidade;

b) enquanto gênero de diversas formas de regularizar, englobando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais, quais seja, falta de titulação, deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação;

c) procedimental, na medida em que abrange etapas interdisciplinares, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada.

Cabe salientar ainda, a criação de diversos institutos jurídicos que fortalecem a diretriz da regularização fundiária no reconhecimento formal da cidade, sendo eles: direito real de laje, condomínio de lotes, condomínio urbano simples, arrecadação de imóveis abandonados, consórcio imobiliário, loteamento com acesso controlado e a legitimação fundiária.

Diante deste arcabouço jurídico-político atinente à construção da agenda do processo fundiário, não podemos olvidar que a regularização fundiária passou a ser uma das diretrizes de política urbana, que tem por objetivo à ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo um braço da política habitacional no País.

A partir desta perspectiva a cidade deve ser entendida como uma construção coletiva,

sendo essencial construirmos cidades que permitam vivências urbanas e acesso aos bens de maneira igualitária. Desse modo, não podemos seguir no caminho de urbes construídas pelos interesses do mercado, em privilégio das classes dominantes, mas sim, utilizarmos os instrumentos de política urbana, como a regularização fundiária para garantir cidades inclusivas e democráticas, com condição de vida digna a todas e todos, que cumpra a função social da cidade e da propriedade, assegurando o direito fundamental da moradia.

4.3 Fundamentos da Regularização Fundiária

Nesta seção, são abordados conceitos essenciais ao tema, destacando-se as definições de posse e propriedade, segurança na posse e assentamentos precários (atualmente denominados de núcleo urbano informal), o conceito adotado para a regularização fundiária propriamente dita, bem como os principais instrumentos de regularização fundiária vigente.

4.3.1 O Termo Posse e Propriedade na concepção dos moradores inseridos no Processo de Regularização Fundiária

Não obstante a tecnicidade dos institutos da posse e da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro surge algumas indagações, quanto à compreensão que os beneficiários dos projetos de regularização fundiária têm acerca dos termos citados e qual o interesse quanto à formalização da propriedade urbana.

Diante de tantos projetos fundiários inconclusos promovidos ao longo dos anos nas cidades brasileiras, boa parte dos moradores não distinguem a posse e a propriedade, e muitas vezes sofrem influências dos próprios agentes políticos que confundem os institutos, no ato de entrega de títulos.

Na dinâmica dos processos de regularização fundiária muitos moradores compreendem que a posse já lhes possibilita resguardar e reclamar direitos, mesmo que não sejam proprietários frente ao registro de imóveis. Por outro lado, a desconfiança dos moradores em relação às intervenções do poder público levam muitos a acreditarem que tais ações podem culminar em despejo e remoção, tendo em vista a ausência de diálogo do poder público com essas comunidades.

De outra banda, observamos que esta compreensão está abalizada pelo fato de fazerem

parte de um núcleo urbano consolidado e irreversível, bem como pelo mercado existente nessas áreas possibilitar a compra e venda informal dos imóveis, pelas benfeitorias e obras/serviços efetuadas pelo poder público, e pela ausência de disputas de terras. Pois, quando há ocorrência de conflitos acerca da terra a sensação de segurança da posse é atenuada. Para Magalhães (2013),

Nas favelas existe uma organização minuciosa, e com a regulação estatal de alguns serviços surge a sensação de cidade formal, um exemplo dessa regulação pode ser visto com a publicação dos decretos nº 37.802 e 38.953, do Rio de Janeiro, que determinam a implantação do Serviço de Passageiros Complementar Comunitário do Município do Rio de Janeiro, o Cabritinho.

De outra banda, ao avaliar a dinâmica do mercado informal de terra e moradia, testemunha essa percepção dos moradores de assentamentos precários em relação à posse. Assim, o mercado imobiliário informal funciona como uma extensão do mercado formal, um submercado com características próprias e contratos sociais estabelecidos pela população local. No seu estudo caso, elenca o exemplo de uma imobiliária de um assentamento, que funciona como uma imobiliária normal, com corretores, divulgação e administração de imóveis, além da compra e venda de vários imóveis, e o fato de que a associação de moradores acaba tendo a função de cartório, “oficializando” as compras e vendas. (BALTRUSIS, 2003).

Neste contexto, podemos compreender o motivo da população moradora dos núcleos urbanos informais confundirem os institutos da posse e da propriedade.

De outro lado, podemos afirmar que embora exista uma confusão em relação ao termo posse e propriedade, quando o Estado dialoga com os beneficiários do processo de regularização fundiária, resta evidente o interesse dos moradores na formalização da propriedade pelo Estado à luz dos casos estudados, podemos citar a entrevista conjunta com duas lideranças comunitárias de Roda de Fogo a Sra. Guadalupe e o Sr. Fernando Lima:

Que consideram a entrega de escritura definitiva de lotes pela Perpart a maior conquista da comunidade, pois reflete a importância da mobilização comunitária e devolve a dignidade e a cidadania às pessoas (Entrevista realizada em 12 de março de 2014, Escola Pintor Lauro Vilarés, em Roda de Fogo).

De outro lado a Presidente da Associação de Moradores de Jataúba, a Sra, Iara Jane, afirma que:

O termo de posse é muito precário e não transfere a propriedade definitiva, ensejando em uma tensão das pessoas quanto à possibilidade de perder a casa. Já o título de propriedade (escritura definitiva) tem validade porque é um documento legal e registrado no cartório de imóveis, transfere a propriedade definitiva, ensejando uma segurança jurídica para população, além de possibilitar a reforma da casa através de financiamentos junto ao banco. (Entrevista, realizada em 04/04/2018, no Município de Jataúba).

O Presidente da Comissão de Terras e Moradia, o Sr. Nego de Água Fria, afirma que “o título de propriedade é a inclusão formal dos bairros e a garantia para a permanência das famílias na área” (Entrevista realizada em 09/01/2014, Na Escola Rotary, em Água Fria).

Deste modo, à luz dos projetos de regularização fundiária analisados não se revelam verdadeiras as afirmações de que a formalização da propriedade urbana não constituiria uma legítima reivindicação dos moradores dos núcleos urbanos informais, muito embora seja possível afirmar que existe uma confusão entre a compreensão dos termos técnicos (posse e propriedade).

Na verdade, a principal questão não versa acerca do interesse ou não na formalização pelo Estado, mas sim, sobre a qualificação dessa formalização possuir um fim que atenda aos legítimos interesses e reivindicações dos beneficiários. Tais como financiamento, segurança jurídica da propriedade, reforma do imóvel, compra e venda formal, etc.

4.3.2 Posse e propriedade

A propriedade é a forma de expressão e representação dos direitos reais. Podemos definir a propriedade como uma extensão dos direitos da pessoa humana, sobre bens que se encontram, na esfera de domínio da pessoa.

“Na perspectiva dos poderes do titular, a propriedade é o mais amplo direito de utilização econômica das coisas, direta ou indiretamente” (GOMES, 2004, p.110).

O direito à propriedade permite a todos um horizonte de afirmação e deve ser tutelado por meios que permitem efetivamente a ascensão no plano econômico-social segundo a capacidade e o esforço demonstrados (ASCENSÃO, 2000, P. 143).

Assim, a propriedade não é apenas um bloco monolítico, pois não pode ter como objeto somente à moradia, mas também as atividades econômicas, isto é, apropriação e reprodução de riquezas, com o objetivo de alcançar o sentido macro da política urbana constitucional.

Como tal, a função social da propriedade subdivide-se em duas espécies, desenvolvimento das moradias e das atividades econômicas ou precursoras do trabalho e geração de renda.

Pois bem. Podemos afirmar que a função social da propriedade é consubstanciada através das seguintes diretrizes:

a) ter moradia adequada, bem localizada, com acesso aos serviços públicos e às redes de infraestruturas;

- b) ter a garantia legal de que não será removido;
- c) dar uso e função aos imóveis vazios e ociosos e;
- d) priorizar o interesse coletivo e social dos espaços públicos e privados da cidade.

Assim, o direito de propriedade no Brasil foi reconhecido como garantia constitucional porque é através dele que o indivíduo pode estabelecer sua moradia, proteger sua família e exercer a plenitude de sua personalidade.

O ordenamento jurídico brasileiro não define a propriedade, mas o proprietário, o que faz a partir dos atributos da propriedade. A noção de propriedade nada mais é que o direito real de usar, fruir, dispor e reivindicar a coisa sobre a qual recai, respeitando a sua função social. Neste sentido, esclarece Tartuce (2017, p. 14),

A propriedade está relacionada com os seguintes direitos ou elementos dela decorrentes: 1) Direito de Gozar ou Fruir: consiste na retirada dos frutos da coisa principal, sejam eles frutos naturais, industriais ou civis como o aluguel, rendimento ou fruto civil, retirado de um bem móvel ou imóvel. 2) Direito de Reivindicar ou Reaver: abrange o poder de mover demanda judicial para obter o bem de quem injustamente o detenha ou possua, mediante a ação reivindicatória, principal modalidade da ação petítória, aquela em que se discute a propriedade e que não pode ser confundida com as ações possessórias. 3) Direito de Usar ou Utilizar: consiste na faculdade, não mais o poder, que o dono tem de servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem modificação em sua substância e não causando danos a terceiro. 4) Direito de Dispor ou Alienar: consiste no poder de se desfazer da coisa a título oneroso ou gratuito, abrangendo também o poder de consumi-la ou gravá-la de ônus real (penhor, hipoteca e anticrese).

Destarte a percepção de propriedade é mais ampla e compreensiva do que a de domínio, pois engloba toda relação jurídica de apropriação de um bem corpóreo ou incorpóreo. De outra banda, ensina Rodrigues (2007, p. 16),

Que a posse se distingue da propriedade porque, enquanto a propriedade é a relação entre a pessoa e a coisa, assentada na vontade objetiva da lei, implicando um poder jurídico e que cria uma relação de direito, a posse consiste na relação da pessoa e da coisa fundada na vontade do possuidor, criando uma relação de fato, e esta também é protegida por lei até que o possuidor seja convencido por quem tenha melhor direito.

Assim, a posse é uma situação de fato protegida pela lei, enquanto a propriedade é uma situação de direito respaldada pela lei.

Por outro lado, a propriedade apresenta ainda algumas características que são descortinadas de forma uniforme pela doutrina, quais sejam: absoluto, exclusivo e perpétuo.

O caráter absoluto é evidente na medida em que o proprietário tem o mais amplo poder jurídico sobre a coisa (imóvel) que é sua. A propriedade possui, sem balda de dúvidas, a

característica de ser um direito real exclusivo já que a propriedade de um afasta a propriedade do outro, ou seja, uma coisa não comporta dois proprietários por inteiro, e sendo assim, não são admitidas duas pessoas proprietárias, autonomamente e ao mesmo tempo, da inteireza da coisa. A dimensão da perpetuidade se afirma em razão de só se extinguir pela vontade do dono ou de disposição insculpida no ordenamento jurídico.

Portanto, poder-se-ia dizer diante destas características que se perde a posse quando cessa, mesmo contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem. De outro modo, perde-se a propriedade por alienação, pela renúncia, por abandono, por perecimento e por desapropriação, isto é, vontade do proprietário ou imposição normativa.

Diante dos conceitos técnicos e características da propriedade, não é difícil verificar a importância de um título de propriedade na vida do cidadão. O título de propriedade retira a insegurança jurídica dominial das pessoas sobre os imóveis que ocupam, evitando conflitos pelo uso e posse da terra.

É de consignar que, a moradia irregular (não registrada/sem título) ou meramente fundada em título de posse traz à insegurança permanente dos moradores, uma vez que podem ser despejados da área ocupada em face da ausência do título de propriedade, e neste sentido, vislumbramos a importância da regularização fundiária no aspecto jurídico do imóvel.

Uma das principais características das favelas é a irregularidade da posse e que a insegurança que os moradores sentem em seus próprios lares impede-os de melhorarem suas condições de vida e alcançarem seu potencial pleno. (SHEEHAN, 2003).

Corroborando da tese da fragilidade de um título de posse ou meramente a posse, podemos citar o caso da Comunidade de Vila Oliveira, no município do Recife. No dia 6 de novembro de 2012, cerca de 20 famílias, que residiam na Vila Oliveira, localizada na Av. Domingos Ferreira, no bairro do Pina, zona sul do Recife, foram retiradas de suas casas, onde moravam há mais de 30 anos. Apesar de possuírem o título de posse do terreno, emitido pela Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab) na década de 1990, a ação de despejo foi concluída, deixando mais de 50 homens, mulheres, idosos e crianças sem moradia. Todo o transtorno foi causado por causa da ordem de imissão de posse do terreno que mede cerca de 1.000 metros quadrados, (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2012).

No caso de Vila Oliveira, restou a compreensão de que se o Estado tivesse executado um programa de regularização fundiária calcado na titulação da propriedade, tais famílias seriam protegidas juridicamente e socialmente. De acordo com Nalini (2014),

A compreensão do processo de regularização fundiária ou a formalização das situações de posse de imóveis transcendem a emissão de títulos de posse por um organismo estatal, por uma empresa pública ou sociedade de economia mista, estes

títulos carecem de mecanismos de controle de legalidade, de publicidade e de especialidade, os que o torna extremamente precários e, portanto, fontes de conflitos gravíssimos, muitas vezes entre o possuidor (título de posse) e o proprietário.

Podemos trazer à baila, o episódio que culminou com o homicídio da freira norte-americana Dorothy Stang, após seu envolvimento com as questões relacionadas aos conflitos de terra no Norte do Brasil, local onde foram emitidos, desde a década de 1970, títulos de posse, os quais foram produzidos de um sistema instalado pelo poder público que não cuidou de verificar a extensão das consequências atinentes a insegurança jurídica, isto é, a falta de formalização adequada quanto aos limites de exercício de direitos sobre as terras.

Com efeito, o título de propriedade torna-se importante quando surgem conflitos em razão de problemáticas legais entre ocupantes e proprietários, tendo em vista o Estado garantir o direito pleno da moradia.

De acordo com a Agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) ou (UNCHS), órgão da ONU destinado a promover cidades sustentáveis e fornecer abrigos suficientes a todos, dedicada especialmente aos assentamentos humanos, uma pessoa ou família tem posse segura quando são protegidas pelo estado de remoção involuntária de sua terra ou residência (UN-HABITAT, 2008, p. 92).

Com a titulação (propriedade) o morador passa a ter um documento do seu terreno tornando-se efetivamente dono da propriedade, e valendo-se de todos os atributos do direito real de propriedade, já citados acima, inclusive afastando a ameaça de despejo e remoção.

Sheehan (2003) aponta seis efeitos produzidos pela propriedade:

a) A fixação do potencial econômico dos ativos, na medida em que a escritura representa qualidades invisíveis com o potencial de produzir valor, como, por exemplo, quando serve de garantia a empréstimos. b) A integração das informações dispersas em um único sistema formal possibilitando que os ativos sejam visíveis ao mercado formal. c) O aumento da responsabilização das pessoas à medida que os cidadãos passam a respeitar títulos, honrarem contratos e obedecerem à lei. d) A transformação de ativos em bens fungíveis, pois as representações podem ser combinadas com facilidade, divididas, mobilizadas e utilizadas para estimular o fechamento de negócios. e) Integração das pessoas, haja vista que um sistema formal de propriedade seria o centro de uma rede complexa de conexões que dá condições aos cidadãos comuns formarem vínculos com o governo e com o setor privado. f) A proteção das transações por meio dos registros de propriedade em arquivos de cartórios e instituições afins.

Partindo-se de uma análise do atual cenário brasileiro legislativo atinente ao processo fundiário, a titulação da propriedade é um ponto central do direito humano à moradia e a terra, pois sem ela, a ameaça e o risco do despejo ou deslocamento forçado será sempre iminente, uma vez que dependerá sempre da discricionariedade do Estado ou de coalizões políticas.

Neste mesmo sentido (Fernandes, 2002, p. 22),

Títulos são importantes, sobretudo quando há conflitos, sejam eles de propriedade, domésticos, familiares, de direito de vizinhança. E também para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que os ocupantes possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto sociopolítico gerador da percepção de segurança de posse, ou pela pressão do crime organizado, como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros.

Para Goés (2018), na verdade, o que “empodera” o ocupante de um espaço regularizado é, necessariamente,

O reconhecimento de seu direito de propriedade. O direito real maior. Qualquer outro direito reconhecido ao ocupante, ainda que lançado no rol de direitos reais, tem suas limitações. Assim, acertou o Legislador não por primar a titulação (como alguns, equivocadamente, alegam, pois, o artigo 46 da Lei 11.977 de 2009 já estabelecia a titulação como principal objetivo da regularização), mas por brindar a sociedade com o direito real de propriedade dentre as formas de titulação previstas em lei (Entrevista realizada em 07/04/2018, pelo Grupo GEN Jurídico).

Diante disso, a regularização fundiária surge como uma alternativa capaz de legalizar à terra de moradores nas áreas urbanas ocupadas irregularmente, através de um processo fundiário multidisciplinar que engloba aspectos administrativos, jurídicos, urbanísticos, fiscais e gestão administrativa, que culmina na titularização da propriedade para os ocupantes.

A regularização fundiária instrumentaliza uma nova forma de se declarar a propriedade, atenuando de certo modo os rigores para aquisição e perda de tal direito. Essa flexibilidade legal visa proteger o direito maior em questão, isto é, a necessidade de regulação da situação de inúmeras pessoas que se encontram na posse de áreas ocupadas há longo elástico prazo, a margem da proteção que o Estado confere ao direito de propriedade.

Em outras palavras, a regularização fundiária é um braço da política urbana apta a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o bem-estar social de seus habitantes, prevenindo e resolvendo os aspectos sociais que envolvem a propriedade informal.

4.4 Políticas e Programas de Regularização Fundiária no Brasil

No Brasil foram implementados diversos programas de regularização fundiária a partir da década de 80. No entanto, tais programas não obtiveram êxito no que tange a garantia jurídica da posse e dos processos de urbanização.

Deste modo, estudiosos e técnicos da temática indicam que a maioria das experiências

dos programas de regularização fundiária não dialoga com as causas do fenômeno do desenvolvimento informal e que as intervenções do Poder Público através de programas fundiários são empreendidas de maneira isolada, isto é, sem integração com as políticas urbanas de planejamento e gestão territorial, além de limitar-se a regularização de áreas e lotes, esporadicamente estendendo a regularização de construções.

A regularização fundiária de assentamentos informais não pode mais ser a política habitacional por excelência dos governos, de maneira isolada ou juntamente com políticas de desregulação urbanística e subsídios habitacionais: em especial, os governos municipais têm que interferir com urgência na estrutura de ordenamento territorial, reservando áreas bem localizadas e servidas para habitação de interesse social, e o lugar mais adequado de fazer isso é nos seus planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, para assim criarem as condições de um novo pacto socioespacial nas cidades que seja socialmente incluyente e ambientalmente sustentável. (FERNANDES, 2014, p.72).

Argumenta-se ainda que, os programas de regularização fundiária formulados são em grande parte dissociados das dimensões de urbanização e legalização, ou seja, tratamos como processos separados, ou como se a legalização fosse um resultado da urbanização. E deste modo, os programas de regularização fundiária que alcançam a etapa da legalização necessitam criar soluções jurídico-políticas que não refletem a ordem urbanística.

Neste sentido, os programas fundiários com foco na titulação da propriedade são tidos como paliativos e não como etapa da regularização, sob o argumento de que restam distanciados das evoluções conceituais e legais da regularização fundiária, tendo em vista ignorar os problemas decorrentes dos assentamentos informais, tais como a precariedade da habitação e a degradação do meio ambiente.

Impende destacar que, a ausência de definição legal da regularização fundiária e as suas dimensões, bem como a falta de uma regulamentação federal acerca do desenvolvimento urbano, sem baldas de dúvidas foi uma das condicionantes para a não efetividade dos programas fundiários.

Percebe-se ainda hoje que, as definições e dimensões da regularização fundiária são constituídas em bases empíricas e legais, pois o conjunto de legislação existente, suas modificações ao longo dos anos, as experiências aplicadas, as críticas sobre seus resultados e evolução em sua compreensão como política pública configuram o significado da regularização fundiária. Neste aspecto a regularização fundiária abrange diversas dimensões.

Deste modo, faz-se necessário trazer à baila alguns conceitos acerca da regularização fundiária.

Para Fernandes (2002),

O termo regularização fundiária remete em algumas situações tão somente aos programas de urbanização das áreas informais, e, em outros casos, o termo tem sido usado para referir-se exclusivamente às políticas de regularização fundiária das áreas e dos lotes ocupados irregularmente.

Segundo Oliveira (2001, p.41),

A definição para a expressão regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente, a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.

Por outro lado, Alfonsin (2007, p. 74),

Revela a prevalência de três concepções diferentes para o termo regularização fundiária, cada uma dando ênfase a determinado aspecto: em alguns locais significa somente a regularização jurídica dos lotes, em outros, a ênfase é sobre a recuperação urbana dos assentamentos, e, em algumas cidades, a preocupação é com a regularização urbanística dos assentamentos onde ocorrem iniciativas de transformação de áreas afetadas originalmente para outros usos em áreas especiais de interesse social.

Ao que parece tais definições são limitadas, tendo em vista que em um núcleo urbano informal de baixa renda, as problemáticas são multifacetadas e aglutinadas, sendo essencial uma visão transdisciplinar. Pois, a regularização fundiária não abrange apenas a titulação e o registro em si, mas todo o procedimento para se chegar a ela, tais como as medidas urbanísticas, ambiental, social, administrativa e jurídico-registral.

A regularização fundiária é um processo conduzido pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Cumprido esclarecer que, a regularização fundiária a que nos referimos aqui é a de interesse social, destinada a atender a população de baixa renda, na qual não tendo alternativa de acesso ao uso do solo pelos meios legais, ocupa áreas públicas ou privadas, onde estabelece sua moradia.

Pois bem. A regularização fundiária é um instrumento jurídico da política urbana previsto no Estatuto da Cidade (art. 4º, inciso V, q). E sendo instrumento de política urbana

deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantir o bem-estar de sua população.

Neste trabalho adota-se a concepção de regularização fundiária como um processo planejado e integrado através de uma intervenção pública que visa à formalização administrativa, social, urbanística, ambiental e jurídica de ocupações consolidadas, irreversíveis e segura, utilizadas para fins de moradia ou uso misto, e que estejam em desconformidade com a lei, por exemplo, ocupações irregulares⁵ e clandestinas⁶, sendo predominantemente, por população de baixa renda, tendo em vista ser a tônica das legislações municipais mais avançadas, sendo a adotada na redação da Lei nº 13.465/2017.

O conceito legal de regularização fundiária está previsto no art. 9º da Lei 13.463/2017, senão vejamos:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais⁷ ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A nosso ver, as dimensões da regularização fundiária podem ser sinteticamente explicitadas da seguinte forma:

a) dimensão administrativa e urbanística implica na integração do assentamento à cidade formal oficializando logradouros, reconhecendo as interfaces entre as relações sociais e formas de ocupação urbana, aprimoramento das condições de infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos;

b) dimensão ambiental busca melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de curso d'água;

c) regularização jurídico-registral importa no reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em cartório de imóveis e;

d) a dimensão social resulta na permanência no espaço consolidado e conseqüente preservação da identidade cultural.

⁵. Aquela decorrente de programa habitacional ou de assentamento de famílias carentes promovido pelo Estado, sem que tenha havido o respectivo registro no competente ofício imobiliário.

⁶. Aquela realizada à revelia do poder público.

⁷. Aqueles considerados clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos.

Diante desse contexto, não podemos olvidar que dentre os objetivos da regularização fundiária estão o de evitar ou atenuar as lesões aos padrões de desenvolvimento urbano e adequação dos núcleos urbanos informais ao modelo legal.

Assim, percebe-se que a regularização fundiária tem natureza curativa, pois atua diretamente no saneamento da situação ilegal ou anômala já instalada, reconhecendo o direito à moradia já consolidados nas cidades. Para Góes (2016),

A regularização fundiária devem ir além da produção de moradia porque promove o desenvolvimento socioeconômico do município, do nosso Estado e do País, uma vez que metade da população urbana do País está vivendo em situação de irregularidade fundiária. A eficácia dos projetos de integração social pode ser obtida por meio de: regularização jurídica, urbanística, ambiental, social, fiscalização do território e conscientização dos moradores. Assim, conscientizar a população residente nesses loteamentos que não façam novos desdobros de forma ilegal; implementar efetiva fiscalização para coibir o surgimento de novos parcelamentos; projetar a instalação da infraestrutura básica para os loteamentos recém-regularizados e buscar parceiros para revitalização dos bairros regularizados são fatores determinantes no sucesso de um programa de regularização fundiária (Entrevista realizada em 05/05/2016, na cidade de São Paulo, no Departamento do programa Cidade Legal).

Deste modo, conceber a regularização fundiária como uma política pública que deve ser formulada de maneira integrada com outras políticas públicas preventivas e curativas, de modo a romper com o ciclo de produção da irregularidade, propicia o poder público atual sobre a qualidade de vida dos moradores de núcleos urbanos informais, sobre a sustentabilidade e mercado imobiliário, além do acesso à infraestrutura mínima e demais serviços públicos.

As experiências de regularização fundiária em diferentes partes do país têm demonstrado que os moradores mudam radicalmente sua relação com a casa e com o território do assentamento após a regularização, pois é despertado um zelo pelo próprio patrimônio e que resulta em iniciativas de melhoria e ampliação das casas. Surge um sentimento de autoestima e de pertencimento a uma comunidade. Além disso, os moradores ingressando formalmente na categoria de cidadãos adquirem o endereço, cuja falta torna quase impossível conseguir emprego/trabalho na economia formal, obter crédito e receber correspondência. De outra banda, a defesa dos programas de regularização apoia-se no argumento de que o custo no processo de transferência de títulos de propriedade, (re) parcelamento e provisão de infraestrutura e serviços nos assentamentos existentes sairiam mais barato do que o financiamento de programas públicos de habitação popular, visto que nas áreas a serem regularizadas a habitação já existe (ALFONSIN, 2000; SMOLKA, 2006).

Não obstante os conceitos empíricos e legais da regularização fundiária, devemos entender que o processo fundiário por ser altamente complexo, isto é, incidência em diversas dimensões. E deste modo pode ser implementado em etapas buscando soluções setoriais, de maneira a identificar problemas específicos e pontuais, bem como utilizar os meios

institucionais disponíveis para o ciclo da política pública de determinado programa de regularização fundiária.

Neste aspecto, os programas fundiários podem ser promovidos através de uma regularização jurídica, administrativo-urbanístico e registral, e posteriormente avançar nas demais etapas de uma regularização fundiária, envolvendo os aspectos ambientais e o processo de urbanização em sua plenitude.

Conforme adiantamos outrora, diversos são os programas de regularização fundiária em andamento pelo país, no entanto, podemos destacar o Programa Cidade Legal, como uma referência no tocante ao desenvolvimento integrado de ações, voltado pelas concepções modernas da regularização fundiária.

O Programa Cidade Legal foi instituído em 13 de agosto de 2007, pelo Decreto Estadual nº 52.052 e modificado em 05 de abril de 2011 pelo decreto Estadual nº 5.6909/2011. Tal alteração teve o condão de concentrar os trabalhos nas áreas de interesse social ou nas áreas ocupadas por população de baixa renda.

Por meio do programa, a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, estabelece um Convênio de Cooperação Técnica, no qual oferece orientação e apoio técnico às prefeituras para a regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizados em área urbana ou de expansão urbana.

A regularização do citado programa refere-se aos núcleos habitacionais existentes e consolidados visando reconhecer a implantação fática dos mesmos e resgatar a cidadania dos moradores, não se aplicando a novos empreendimentos. O objetivo é a atingir a regularidade urbanística, ambiental e jurídica com foco no interesse social. O Programa Cidade Legal abrange a extensão territorial do Estado de São Paulo com 645 Municípios, dos quais 540 (quinhentos e quarenta) estão conveniados ao programa, e que deverão beneficiar 10.834.024 (dez milhões oitocentos e trinta e quatro mil e vinte e quatro pessoas). Como a autonomia legislativa dos Estados brasileiros é limitada, a implementação pioneira no Brasil do Programa Cidade Legal em São Paulo acelerou as iniciativas federais adotadas quase dois anos depois e incentivou, em outros Estados da Federação, a busca por instrumentos legais e técnicos para lidar com a problemática (GÓES, 2018; NALINI, 2014, p. 194).

Complementa ainda Nalini (2014), que a legislação federal e outros programas criados posteriormente carregam em seu bojo parte dos instrumentos delineados em 2007, pelo programa paulista, no qual facilitou o acesso à terra ocupada.

Na implementação do Programa Cidade Legal (em São Paulo), foram criados diversos instrumentos jurídicos e administrativos para dar efetividade ao programa, e deste modo, foram necessárias as articulações com diversos atores do processo de regularização fundiária, tais como os registradores, órgãos municipais (licenciamento urbanístico e ambiental),

Ministério Público, Poder Judiciário, dentre outros.

Um dos grandes destaques para uma maior agilização do processo fundiário foi a instalação de um Comitê de Regularização, no qual envolvia todos os órgãos responsáveis pela aprovação do projeto de regularização fundiária. Neste aspecto, foi criada pela Resolução Conjunta SH/SMA nº 3 de 21 de janeiro de 2009, a Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental (DCUA).

A DCUA é outorgada aos projetos urbanísticos de regularização fundiária dos núcleos conveniados ao Programa paulista. O objetivo é aprovar o projeto em uma sessão solene que conta com todos os responsáveis pelo processo de validação e aprovação, evitando assim, a tramitação por diversas secretarias ou órgãos. Posteriormente a aprovação a DCUA é encaminhada ao Registro de Imóveis para iniciar a fase de titulação.

O Programa Cidade Legal implementou a regularização fundiária em 2.420 bairros, entre os anos de 2007 a 2018, senão vejamos na **Tabela 2**:

Tabela 2 - Resultados do Programa Cidade Legal

PROGRAMA CIDADE LEGAL 2007 A 2018			
Núcleos (Bairros)	Núcleos (Bairros) Regularizados	Unidades Imobiliárias Regularizadas	Titulação da Propriedade/Transferência
13.492	2.420	217.408	31.933

Fonte: Relatório do Programa Cidade Legal (2018).

O Programa Cidade Legal busca atingir 10 (dez) milhões de beneficiados em todo o processo de regularização fundiária. Cabe salientar que, o citado programa foi premiado com selo de mérito pelo Fórum Nacional de Secretarias de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Associação Brasileira das Cooperativas Habitacionais – ABC, por reconhecimento à amplitude, alcance e capacidade de modificar o paradigma das ocupações irregulares.

A repercussão e execução do Programa Cidade Legal faz com que seja paradigma para os novos processos de regularização fundiária no Brasil. Cabe salientar que, o Programa Meu Imóvel Legal desenvolvido pela Perpart foi influenciado pelo Programa Cidade Legal, através de um *benchmarking* realizado pela equipe da Perpart, Associação de registradores de Imóveis de Pernambuco e Corregedoria Geral de Justiça de Pernambuco.

A equipe pernambucana foi recebida pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no Fórum João Mendes Júnior, Centro, para o Programa Educartório, que realizou

mesa de debates sobre regularização fundiária, pontuando *cases* do Programa Cidade Legal e traçando os principais desafios do processo que busca reconhecer o direito sobre a terra.

De acordo com Rodrigo Amaro (2018) (ex-Presidente da Perpart),

A equipe participou de um estudo comparado sobre a legislação e as normas da regularização fundiária, onde foi possível trocar experiências, falando um pouco de como está sendo realizado esse processo em Pernambuco, quais os nossos desafios e a nossa metodologia de trabalho. Salienta ainda, que as autoridades paulistas reconheceram o passo à frente dado pelo Governo de Pernambuco que primeiro estabeleceu todos os níveis de governança do processo de regularização para, assim, reunir todos os atores envolvidos e daí proceder com a ação regulatória. (Entrevista realizada em 18 de abril de 2018, em Recife).

O *benchmarking* realizado pela Perpart trouxe um debate acerca da construção de um novo modelo de regularização fundiária, no qual posteriormente seria conhecido através do Programa Meu Imóvel Legal, como veremos nos próximos capítulos.

Em 27 de setembro de 2016, a equipe da Perpart retornou a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, com objetivo de trocar experiências acerca do processo fundiário executado no Estado de São Paulo, bem como discutir as mudanças legislativas da regularização fundiária no cenário nacional. Dessa vez, a equipe da Perpart foi recebida pelo Consultor do Programa Cidade Legal e Membro do Grupo de Trabalho “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária” do Ministério das Cidades, Sr. Renato Góes, a Superintendente de Regularização Fundiária na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), a Sra. Lienne Liarte.

Figura 2 – Equipe Perpart em reunião na Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo



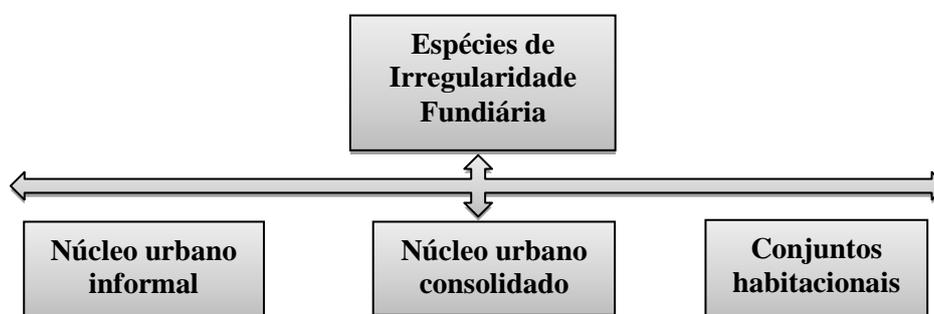
Fonte: Autor, 2016.

4.5 Espécies de irregularidade fundiária

No processo fundiário urbano é preciso definir a estratégia de regularização e gestão urbana, e para isso, faz-se necessário um diagnóstico acerca da situação fundiária, condições urbanísticas e ambientais e organização social das áreas que serão incorporadas nas rotinas administrativas da cidade. A situação fundiária visa verificar a dominialidade, a situação registral, a existência de conflitos possessórios e ações judiciais. Em relação às condições urbanísticas e ambientais devem ser analisadas: condições de infraestrutura, ocupação de APP's e existência de área de risco. No que pertine, a organização social deve ser examinado o histórico da ocupação (tempo e forma de ocupação), nível de organização comunitária e perspectivas da comunidade.

Esse conjunto de ações é a base para identificar os tipos de irregularidade fundiária que serão objeto de regularização, tendo em vista que as ocupações humanas abarcam diferentes configurações pelas cidades, senão vejamos:

Figura 3 – Organograma de espécies de irregularidade fundiária



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de (BRASIL. Ministério das Cidades, 2017).

Exordialmente cumpre esclarecer que, antes de fazer a distinção entre tipologias mais usuais de irregularidade fundiária encontradas no Brasil, indicamos que neste trabalho optou-se por adotar a terminologia núcleos urbanos informais para consolidar as espécies de irregularidades, tendo em vista está em consonância com as diretrizes da Lei nº 13.465/2017, novo estatuto da regularização fundiária no Brasil.

A primeira espécie de irregularidade fundiária é o núcleo urbano informal, isto é, loteamento irregular, clandestino ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua

implantação ou regularização.

Pois bem. Para a implantação de um loteamento faz-se necessário que o empreendedor observe as regras estabelecidas na Lei nº 6.766/1979, bem como disposições estaduais e municipais. Deste modo, o projeto de loteamento deve ser aprovado pelo município e registrado no cartório de imóveis da circunscrição, além de ser implantado integralmente nos termos da aprovação municipal.

Todavia, quando o empreendimento não estiver de acordo com o projeto ou o loteamento não for registrado, verifica-se a incidência de um núcleo urbano informal na categoria irregular. De outro lado, quando as unidades imobiliárias são comercializadas sem a aprovação do Município, tem-se um núcleo urbano informal na categoria clandestino.

O núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, dentre outras situações a serem analisadas pelo Município.

E por último, os conjuntos habitacionais, os quais estruturalmente estariam dentro dos núcleos urbanos informais. Contudo, por uma questão didática, alocamos como uma terceira espécie de irregularidade, tendo em vista a sua peculiaridade vinculada as estatais de habitação. Trata-se de empreendimentos de casas ou apartamentos construídos por companhias, autarquias ou secretarias, tais como COHABs e Cehabs.

Normalmente apresentam irregularidades urbanísticas, tais como a não aprovação dos projetos, construção em desacordo com projeto originário ou problemas jurídicos, como a não transferência da unidade habitacional ao mutuário/beneficiário, que pode estar atrelada ao não pagamento ou a falta de titulação do empreendedor.

A crescente incidência dos núcleos urbanos informais e consolidados nos grandes centros urbanos tem efeitos desfavoráveis na gestão urbana, resultando em graves sequelas sociais, exigindo gestão estratégica que demandam esforço dos gestores públicos, revisão de modelos urbanísticos que se adaptem as realidades socioeconômicas e à limitada capacidade de ação governamental, bem como um planejamento progressista em oposição ao planejamento conservador e elitista.

4.6 Atores envolvidos na Regularização Fundiária de Interesse Social

Para a realização da regularização fundiária se faz necessário o envolvimento de

diversos atores, tendo em vista o trabalho multistitucional e multidisciplinar na discussão das propostas de intervenção, execução de projetos, elaboração de legislações, utilização de instrumentos e viabilização de recursos. E sendo assim, temos os seguintes atores:

- Cartórios de registro de imóveis – A participação do registrador desdobra-se em duas funções: a) garantidor da segurança jurídica quando emite matrícula ou transcrição da área a ser regularizada e; b) como operador do direito quando indicam as partes do processo fundiário o caminho legal da regularização fundiária, recepciona e registra o projeto de regularização fundiária na respectiva matrícula; registra o título de propriedade concedido pelo poder público em favor dos ocupantes das áreas objeto de regularização fundiária;
- Poder Judiciário – A intervenção do poder judiciário é oriunda da necessidade dos julgamentos das ações de suscitação de dúvida e de usucapião; elaboração de provimentos que definirão critérios e procedimentos para atuação dos entes da administração pública frente aos cartórios de registro imobiliário, convênios entre os entes da administração pública;
- Poder Legislativo - responsável pela aprovação das leis, pertinentes a efetivação regularização fundiária (ZEIS, plano diretor, dentre outras);
- Prefeituras – responsável por elaborar decretos acerca dos procedimentos para aprovação da planta de levantamento da situação real existente destinada à RFJDIS; análise administrativa/jurídica e aprovação do projeto de regularização fundiária;
- Companhias municipais e estaduais de habitação – São responsáveis pela implantação de infraestrutura, cadastramentos dos ocupantes das áreas da Regularização Fundiária; selamentos dos imóveis; levantamento topográfico das áreas; elaboração dos projetos de regularização fundiária, concessão de títulos de propriedade aos ocupantes;
- Beneficiários das áreas a serem regularizadas – é fundamental a participação dos ocupantes nas etapas do processo de regularização fundiária, tendo em vista a necessidade de adesão para efetiva conclusão das etapas da regularização fundiária, bem como a entrega de documentos para avaliação dos critérios legais.
- Defensoria pública – atua realizando o serviço de assistência jurídica gratuita à população ocupante dos núcleos urbanos informais, por exemplo, patrocinando ações de usucapião.
- Ministério Público – é uma instituição que atua na defesa da ordem urbanística e do

direito difuso, e neste aspecto pode participar do processo de regularização fundiária ajuizando ação civil pública para exigir, por exemplo, a regularização fundiária do responsável público ou privada das áreas irregulares.

O processo de regularização fundiária depende exclusivamente da vontade humana e da união de esforços. Só alcançamos nossos objetivos quando os buscamos com afinco, com empenho. O problema existe e diante dele só temos dois caminhos a tomar: ou regulariza a situação com o desfazimento do parcelamento ilegal ou regulariza com sua legalização. A inércia, a omissão não é um dos caminhos disponíveis. Essa vontade se fortalece quando somada a outras. Os órgãos públicos, Município, Estado, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública e os delegatários do serviço público (registradores e tabeliães) têm plena e irrestrita possibilidade de resolver o problema se trabalharem unidos (GÓES, 2014).

A descrição dos atores da regularização fundiária neste capítulo busca apenas sinalizar a importância da articulação multistitucional e a participação popular como fatores essenciais para o êxito do processo de regularização fundiária, tendo em vista cada órgão ter uma competência peculiar no processo, bem como o processo fundiário buscar a necessidade da população.

4.7 Instrumentos jurídicos e urbanísticos da Regularização Fundiária

A regularização fundiária constitui-se em política pública, tendo em vista o crescimento da irregularidade urbana que deixou de ser um problema individual para ser um problema da coletividade. Por isso, a necessidade de evolução legislativa do processo fundiário, no qual adota diversos mecanismos jurídicos de acesso à propriedade.

Com efeito, é importante entender que os instrumentos jurídicos atinentes à regularização fundiária devem ter duas dimensões: preventiva e curativa. A primeira corresponde às medidas a serem adotadas para ampliar o acesso ao uso do solo urbano e a evitar a criação de novos núcleos urbanos informais. A segunda destina-se a intervenção de situação já consolidadas, por exemplo, núcleo urbano consolidado.

Os programas de regularização fundiária têm caráter essencialmente curativo, mas é imprescindível que estejam associados a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinada a reverter o quadro de exclusão do crescimento urbano (FERNANDES, 2007, p. 24).

Nessa Perspectiva as políticas de natureza curativa precisam ser combinadas com as medidas de caráter preventivo por meio do planejamento e gestão do poder governamental, isto é, nos projetos de regularização fundiária, a articulação entre as políticas fundiárias e

habitacionais são essenciais para ampliação do acesso ao solo urbano e o reconhecimento da propriedade aos moradores de baixa renda.

Neste aspecto, passamos a indicar os principais instrumentos jurídicos e urbanísticos da regularização fundiária, senão vejamos a **Tabela 3**:

Tabela 3 - Principais instrumentos jurídicos e urbanísticos da regularização fundiária

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS	
Natureza Preventiva	Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS
	IPTU progressivo
	Direito de Preempção
	Desapropriação compulsória
Natureza Curativa	Usucapião Individual e Coletiva (Judicial)
	Concessão Urbana Especial para fins de Moradia - CUEM
	Concessão do Direito Real de Uso - CDRU
	Desapropriação amigável ou judicial
	Legitimação na posse
	Direito real de laje
	Legitimação fundiária
	Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS
	Demarcação urbanística
	Doação trazida na Lei 15.211/2013

Fonte: Elaborado pelo autor 2018.

Deste modo, apresentamos os principais instrumentos da regularização fundiária de acordo com a sua natureza urbanística e/ou jurídica, como forma de compartilhar o universo de alternativas utilizadas para instrumentalizar o processo fundiário. No entanto, no processo de regularização fundiária promovido pela Perpart, apenas três instrumentos jurídicos e urbanísticos vem sendo utilizado até o presente momento, qual seja, contrato de doação, legitimação fundiária e a ZEIS.

4.7.1 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As ZEIS são zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, isto é, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infraestrutura e serviços urbanos ou garantir a

viabilidade da sua implantação para a população de baixa renda. Tais áreas são sujeiras a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Assim, resta evidenciado que a ZEIS é um instrumento de política urbana de ordenação territorial, cujos objetivos são:

- Estabelecer condições urbanísticas flexíveis para urbanização e regularização fundiária dos núcleos urbanos precários;
- Ampliar a oferta de terra para a produção de habitação de interesse social;
- Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.

Segundo Alfonsin (2007, p. 83), as ZEIS visam a reconhecer como legal os espaços da cidade que a própria comunidade zoneou para sua moradia, “coagida por invencível estado de necessidade, gerando conflito entre a cidade legal e a cidade real”.

Impende salientar que as ZEIS podem ser implementadas em áreas ocupadas por núcleos urbanos precários e áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para habitação de interesse social.

4.7.2 Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo

De acordo com Fiorillo (2002) o IPTU progressivo implica a possibilidade de cobrar ao proprietário de bem imóvel a majoração da alíquota respectiva em cada período anual de forma compeli-lo ao cumprimento da obrigação do parcelamento ou edificação.

Neste caso, o objetivo é realizar a adequação do imóvel à ordem urbanística estabelecida no plano diretor, estimulando a utilização socialmente justa do imóvel urbano ocioso.

4.7.3 Direito Urbanístico de Preempção

O direito de preempção é previsto no Estatuto das Cidades como um instrumento urbanístico. Esse instrumento confere ao município a preferência na aquisição de imóvel urbano, na hipótese deste ser objeto de negócio oriundo de alienação onerosa entre particulares. Salienta-se que, as áreas serão delimitadas por lei municipal baseada no plano diretor.

Esse instrumento estabelece que o poder público tome ciência dos projetos de alienação existentes na zona delimitada, com objetivo de evitar que se pratiquem atos danosos ao ordenamento da área, tais como, demolição de prédios; adquirir progressivamente os terrenos necessários ao planejamento da cidade antes que o aumento dos preços torne inviável a aquisição; constituir reserva fundiária para os programas habitacionais.

4.7.4 Desapropriação compulsória

Ocorre quando após cinco anos de cobrança de IPTU progressivo sem que o proprietário tenha adimplido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

4.7.5 Usucapião Urbano Individual e Coletivo

No instituto da usucapião especial de imóvel urbano o possuidor (usucapiente) adquire o domínio sobre o imóvel do usucapido em virtude da posse no prazo estabelecido em lei. Neste tipo de usucapião é essencial o fim social, no qual se revela pela aquisição do direito pelo usucapiente e pela aquisição do imóvel às regras de política urbana da cidade.

Em uma visão holística a usucapião é um instrumento pelo qual o possuidor adquire o domínio de imóvel com dimensão de até duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que utilize para fins de moradia por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, e sem que seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Salles (2007, p. 174),

reconhece a utilidade e aplicação da usucapião individual, mas vê dificuldades no emprego da usucapião coletiva, pois esta exige organização dos próprios moradores e estes não conseguem organizar-se, principalmente nas favelas e nas áreas muito adensadas e pouco urbanizadas.

Esse instrumento de regularização fundiária foi bastante difundido entre os anos 2004 e 2005, com objetivo de realizar a regularização dos bairros de Mustardinha e Mangueira, no município do Recife, através do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec).

O Cendhec ajuizou 28 (vinte e oito) ações de usucapião, sendo 10 (dez) Usucapião

coletiva e 18 (dezoito) Usucapião Constitucional Urbano, beneficiando 92 (noventa e duas) famílias nas comunidades da Mustardinha e Mangueira, parte do Convênio com Ministério das Cidades, visando beneficiar 1000 (mil) famílias (CENDHEC NOTÍCIAS, 2006).

Impende destacar que, tais ações judiciais ainda estão em curso no poder judiciário e sem previsão de um desfecho positivo para a maior parte das famílias de Mustardinha e Mangueira. Em 2018, o Cendhec repassou as ações judiciais para a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, tendo em vista a falta de patrocínio financeiro.

4.7.6 Concessão Especial para fins de Moradia – CUEM

Trata-se de instrumento de regularização fundiária que reconhece do direito humano à moradia em área pública. Baseia-se na garantia do direito do cidadão desde que atendidas às determinações legais, possibilitando assim, a outorga a todo cidadão que ocupe imóvel público, para fins de moradia, com elatério prazal de cinco anos, sem oposição e sem ser proprietário de outro imóvel, seja urbano ou rural.

Cabe salientar que, na CUEM não há transferência de domínio em definitivo, isto é, trata-se de um título de posse concedido pelo poder público em área afetada para habitação.

Em 2004, no Estado de Pernambuco, a CUEM foi utilizada pela Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab), no projeto de regularização fundiária na área da Ponte do Maduro, formada pelas comunidades Ilha do Chié, Ilha de Joaneiro, Santa Terezinha e Santo Amaro. Neste caso específico, o processo de regularização foi concluído com a entrega do CUEM devidamente registrado no Cartório Registro de Imóveis.

Não obstante, a experiência exitosa da Cehab quanto à utilização da CUEM, a crítica que se faz a esse instrumento é ausência de transferência definitiva, bem como a praxe equivocada da maior parte dos agentes promovedores da regularização fundiária que não encaminham esses títulos para registro no cartório de imóveis, fomentando a insegurança jurídica.

4.7.7 Concessão do Direito Real de Uso - CDRU

O instrumento do direito real de uso, conhecido como CDRU, foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 271/1967, permite ao poder público regularizar áreas públicas para fins

prioritariamente residenciais.

A concessão do direito real de uso é efetivada através de um contrato a ser registrado no Registro de Imóveis da circunscrição da área objeto de regularização fundiária. Tal concessão poder ser gratuita ou onerosa e terá caráter de escritura pública, inclusive sendo aceita como garantia para financiamentos habitacionais. Trata-se de um direito real, pelo qual se transfere o domínio útil. Cabe salientar que, uma vez descumpridas as condições legais estabelecidas em contrato perde a sua validade.

Com a aplicação da CDRU não chega a se dar a transferência da propriedade, muito embora os ocupantes recebam garantias e vejam a sua situação ser regularizada. Concessão de direito real de uso é um contrato celebrado entre o Poder Público e os ocupantes, contrato este que pode ser por tempo limitado ou ilimitado, embora renovável. O mais razoável é que o contrato seja por tempo ilimitado, extinguindo-se, entretanto, caso o concessionário venha a dar ao imóvel outra destinação que não a de moradia para si próprio e para sua família, ou caso o concessionário venha adquirir a propriedade (ou a concessão de uso) de outro imóvel.

Esse instrumento jurídico de regularização fundiária foi utilizado em diversas comunidades do Recife, quais sejam, Roda de Fogo (Torrões), Terras de Ninguém (Casa Amarela), Água Fria, Brasília Teimosa, dentre outras. Sendo a maior parte destes títulos emitidos até 1999, ainda pela COHAB-PE, através da Diretoria de Programas Especiais.

A crítica em relação ao instituto é a impossibilidade de transferência definitiva para os moradores afetados pelo processo de regularização fundiária, ensejando de alguma forma um capital político para que de tempos em tempos agentes políticos aproveitem a fragilidade do título para fazer promessas de campanha quanto à renovação da CDRU.

4.7.8 Desapropriação Amigável ou Judicial

É um procedimento administrativo e judicial de intervenção na propriedade pelo qual o poder público transfere para si a propriedade de terceiro, em casos de necessidade pública, de utilidade pública ou de interesse social.

Desapropriação é a transferência compulsória de propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para superior) para o poder público ou seus delegados, por utilidade pública ou necessidade pública, ou ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. (MEIRELLES, 2008).

A desapropriação tem início na fase administrativa, isto é, quando o poder público manifesta interesse na expropriação de um imóvel, através de decreto. Quando existe acordo

entre o proprietário e o poder público nessa fase, denominamos de desapropriação amigável. Na ausência de acordo o procedimento é direcionado para a fase judicial, e ao final do processo é efetivada a desapropriação judicial.

O principal instrumento jurídico utilizado pelo Estado de Pernambuco, através da COHAB-PE foi à desapropriação, com objetivo de preservar e garantir o acesso à terra urbana. Pois como naquela época os proprietários dos terrenos em sua grande maioria eram herdeiros, o que dificultava o processo de negociação, não restou outra alternativa, salvo a desapropriação amigável ou judicial.

4.7.9 Demarcação Urbanística e Legitimação na Posse

O instituto da demarcação urbanística consiste na identificação administrativa da área, limites, confrontantes, ocupantes e qualificação da natureza da posse.

O procedimento da demarcação é essencial para instrumentalizar a legitimação na posse, definida como instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da regularização, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

Ademais, uma vez concedida à legitimação de posse e decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

E por fim, a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

4.7.10 Legitimação Fundiária

O instituto da legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado.

Assim, a legitimação fundiária inserida pela Lei nº 13.465/2017, tem como escopo substituir o antigo processo de regularização jurídico-registral de título a título para cada unidade imobiliária regularizada, através do reconhecimento de aquisição originária de propriedade. Nesta linha, o processo de regularização fundiária tende a ser simplificado, desburocratizado, além de reduzir os custos da regularização urbana.

Impende destacar ainda que, o reconhecimento da legitimação fundiária como forma de garantir o direito humano à moradia será constituído a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, colacionado em Certidão de Regularização Fundiária que será registrada em Registro de Imóveis. Deste modo, a entidade da administração pública promotora da regularização fundiária não precisará realizar mutirões para coleta de assinatura de contrato, pois para o título de legitimação fundiária basta autorização do poder público.

De mais a mais, na legitimação fundiária, o beneficiário adquire a unidade imobiliária com destinação urbana devidamente regularizada livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando esses disserem respeito ao próprio legitimado, quando então, os ônus, os direitos reais, os gravames ou as inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem permanecerão gravando o seu titular original.

No Estado de Pernambuco, o primeiro programa de regularização fundiária que efetivou a legitimação fundiária foi o PMIL, no projeto de regularização fundiária do Núcleo Habitacional de Jataúba, no ano de 2018, conforme (Anexo A).

No caso em tela, foram registradas 30 (trinta) títulos de legitimação fundiária, sendo um marco histórico para a política urbana estadual, uma vez que implementou um importante instrumento de intervenção na cidade e estabeleceu mecanismo mais adequado ao atendimento das necessidades da parcela da população que ocupa o espaço informal da cidade, e sendo assim, pode-se dizer que houve um acentuado índice de modernização na dinâmica de titulação dos ocupantes solo urbano constituindo um avanço para o processo de

democratização das cidades e do mercado formal imobiliário.

4.7.11 Direito Real de Laje

A figura do direito de Laje, denominado popularmente como “puxadinho”, é um tipo de construção corriqueira nas periferias e núcleos urbanos de baixa renda no Brasil, na qual se instrumentaliza na concessão de um morador de habitação (edificada) inferior àquele que pretende efetivar-se na laje, ou seja, o direito de realizar a construção sobre a sua moradia.

Deste modo, através do Direito de Laje é possível reconhecer e impulsionar um fenômeno social muito comum que é a cessão do direito de construção na parte de cima de um imóvel, com a finalidade de se obter edificação autônoma.

Com a Lei nº 13.465/2017, o conceito de direito de laje foi positivado no ordenamento jurídico, consistindo na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda à superfície de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Aliás, o direito de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

Não podemos olvidar que, nas favelas sempre existiu diversas formas de coabitação e cessão de uso no que pertine à aquisição dos imóveis. Contudo, a compra e venda das lajes é um fenômeno social recente, tendo em vista está interligado com o processo de aglomeração urbana. Neste sentido, resta evidente que o processo de reconhecimento do direito de laje encontra-se ligado a regularização fundiária, uma vez que inicialmente há de ser necessária a regularização originária do solo para, posteriormente aplicar o instituto do direito de laje, com objetivo de reconhecimento do direito humano a moradia.

O reconhecimento do direito real de laje é um avanço no que tange a função social e econômica da propriedade. Pois, não se pode olvidar que a laje também é utilizada para acrescer o aspecto econômico das famílias, seja pela venda do imóvel, seja pelo aluguel, uma vez que o valor pecuniário adquirido através do negócio jurídico pode ser utilizado na realização de melhorias do proprietário originário da construção-base e para a fomentação do

direito à moradia.

Não resta dúvida que, o processo de formalização da regularização fundiária e do direito de laje aponta um novo rumo de instrumentos jurídicos para política urbana, na qual visa adequar à realidade social ao ordenamento jurídico, bem como dar cumprimento a efetividade da função social da propriedade.

Também nesse sentido, podemos citar o Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92. Segundo Leal (2003, p. 164):

o tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, aponta com clareza os princípios que devem nortear a política urbana, consistindo em três fundamentos básicos: a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) a função social da cidade e da propriedade.

Coerente com esse entendimento, elencamos ainda o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), destacando-se do seu art. 2º:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

I – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

De outra banda, a formalização do direito real de laje no ordenamento jurídico brasileiro possibilita que o legítimo detentor da posse exerça, concomitantemente, o seu regular domínio, além de facilitar a negociação dos imóveis através de critérios definidos e sem caráter especulatório, afastando assim, os preços exorbitantes e flutuantes para quem tem a necessidade de adquirir um imóvel.

Cabe trazer à baila o exemplo prático de que o direito de laje é instrumento jurídico capaz de viabilizar a regularização fundiária de imóveis. Pois bem. No Estado de Pernambuco, tivemos a primeira sentença no Brasil que reconheceu o direito de laje.

O juiz Rafael José de Menezes, ao julgar simultaneamente as Ações de Usucapião nº 0027691-84.2013.8.17.0001, e nº 0071376-44.2013.8.17.0001, reunidas por força de conexão, acatou o integralmente primeiro pedido relativo a um imóvel urbano de 461,47m², localizado no bairro da Água Fria, na Capital do Estado; no segundo pedido, relativo a um imóvel menor de 38,18 m² construído sob o primeiro imóvel, ao afastar o direito à prescrição aquisitiva por se tratar de posse derivada, reconheceu, entretanto, os requisitos para a concessão do direito de laje, determinando assim o registro deste direito no Cartório de Registro de Imóveis, podendo o titular usar, gozar e dispor de seus direitos nos termos da Lei. Nas ações acima, o juiz reconheceu também a situação fática dos imóveis, ao constatar que a casa da autora da segunda ação, foi construída na superfície superior ao imóvel de seu pai, autor da primeira ação, razão pela qual entendeu pela aplicação e constituição do direito de laje, previsto no art. 1.510-A do Código Civil (JUSBRASIL, 2017).

Neste aspecto, a respeitável decisão levou em consideração que é fundamental a regularização das posses e propriedades para que posteriormente houvesse a constituição dos direitos de laje. Restando latente a utilização da usucapião como instrumento de regularização fundiária seguido do direito de laje como reconhecimento da moradia.

Portanto, o reconhecimento do instrumento do direito de laje potencializa o direito de moradia, consubstanciado na Constituição Federal como um direito fundamental e social ancorado nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, a erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

4.7.12 Contrato de Doação

É a outorga não onerosa e voluntária do terreno por parte de seu proprietário à população de baixa renda (Art. 12, Lei nº 15.211/2013).

Esse instrumento é utilizado pelo programa Meu Imóvel Legal da Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart), desde 2013. Trata-se da transferência de titularidade definitiva do agente promovedor da regularização fundiária para o beneficiário (ocupante do núcleo urbano informal ou consolidado).

5 A INSERÇÃO DA PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S/A NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Exordialmente, salientamos que este capítulo foi estruturado a partir das fontes oficiais, tais como: Caderno do Programa de Governo (2007-2010; 2011 a 2014 e 2015 a 2018) e site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (SEPLAG).

5.1 Panorama Histórico e Institucional

Em meados dos anos 60, surge em Pernambuco, a figura da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), na qual ganha espaço como promotora de unidades habitacionais para o então Banco Nacional de Habitação (BNH), constituindo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) junto ao mercado de habitação de interesse social.

A COHAB-PE foi instituída sob a forma de sociedade de economia mista. A estatal tinha como papel preponderante promover política de desenvolvimento urbano do Estado, racionalizando os problemas habitacionais da comunidade; projetar, executar e conservar diretamente ou através de terceiros as obras de construção de edifícios públicos do Estado de Pernambuco; criar programas de legalização da terra em áreas de interesse social a partir da intervenção nas áreas irregulares, promovendo inclusive a recuperação e a urbanização; aplicar os instrumentos de regularização fundiária nos terrenos e nos conjuntos habitacionais de sua propriedade; implantar a infraestrutura em conjunto com os órgãos públicos do município e do Estado nas áreas dos conjuntos habitacionais; produzir lotes urbanizados e; criar programas de oferta de material de construção para melhorias das unidades habitacionais.

Nesta esteira, a COHAB-PE ao longo de sua existência desapropriou diversas glebas em todo Estado de Pernambuco, além de promover diversos programas especiais destinados prioritariamente às famílias de baixa renda, por exemplo, Chão e Teto e Promorar, onde subsidiava a autoconstrução, ampliação ou melhoria de benfeitorias.

Cabe ressaltar que o padrão das desapropriações realizadas pela estatal tinha como referência duas situações: desapropriação amigável (mais utilizada) e desapropriação judicial. Para Moura (1990),

Havia um interesse em negociar ao invés de se partir para o judiciário com uma ação

de desapropriação, sendo latente a desapropriação amigável até 1984, de 426 casos, houve 416 negociações contra apenas 10 desapropriações judiciais. A autora salienta que, quando a COHAB-PE entrava com ação de desapropriação para discutir o preço a ser adimplido, o fazia também em decorrência das ações de despejo contra o inquilino, isto é, a ação de desapropriação evitava o despejo do inquilino e a garantia da permanência do inquilino no imóvel que era acometido de ameaça ou ação de despejo dos proprietários.

Sem dúvidas a COHAB-PE foi um marco na história da habitação do Brasil, tendo em vista a utilização do arcabouço jurídico e o diálogo nos processos de desapropriação e no desenvolvimento dos projetos para a população de baixa renda.

Entretanto, os sucessivos equívocos nas políticas econômicas das décadas de 70/80, culminaram no fechamento do BNH e à extinção do crédito às empresas de capital majoritariamente público, entre elas, a COHAB-PE. A medida era apoiada em uma justificativa de contenção de despesas e redução de pessoal, entretanto, com a extinção do BNH, foi encerrada também a política habitacional desenvolvida pelo Governo Federal e pelos Estados.

A extinção do BNH teve efeito imediato na redução da oferta de imóveis para a população de baixa renda. Entre 1965 e 1978, foram erguidas no Estado 63.655 (sessenta e três mil e seiscentas e cinquenta e cinco) habitações. O primeiro conjunto residencial construído pela COHAB-PE foi a Unidade Residencial (UR) 1, no Ibura. Foram 1.051 unidades, entregues à população em outubro de 1966. Entre 79 e 86, foram 33.835 (trinta e três e oitocentos e trinta e cinco) unidades habitacionais e 13.618 (treze mil e seiscentos e dezoito) intervenções em áreas pobres, especialmente com a legalização fundiária. No período entre 1987 e 1998, apenas 1.449 (mil e quatrocentas e quarenta e nove) unidades foram construídas, no conjunto Parque São Francisco, em Petrolina. Nesta época, foram feitas 26.523 (vinte e seis mil e quinhentas e vinte e três) ações em áreas pobres.

Estima-se que a COHAB-PE tenha deixado em torno de 100 (cem) áreas no Estado de Pernambuco ainda pendentes de regularização fundiária, sendo mais de 1.000 (mil) hectares de áreas destinadas a esta atividade, acumulando mais de 100.000 (cem mil) lotes habitacionais, os quais beneficiariam mais de 400.000 (quatrocentas mil) pessoas. A Pernambuco Participações e Investimentos S.A., tomou essa situação como ponto de partida para elaboração de seu plano de atuação: Plano de Regularização Fundiária 2013-2018.

Outro fator para o declínio da COHAB-PE foi à herança de inadimplência dos mutuários, ausência de recursos financeiros para adimplir as desapropriações e das sucessivas

mudanças de governo no que se refere às regras do antigo Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Pois bem. O somatório desses fatores esposados contribuiu para externar a incapacidade da máquina pública para inserir-se de forma privada num mercado dinâmico e objetivo, seja pela falta de estrutura ou pela má gestão.

Neste cenário, a COHAB-PE foi extinta em 22 de novembro de 1999, deixando como legado diversos projetos inconclusos, seja por questões operacionais, seja pelos obstáculos encontrados em prefeituras e cartórios, ou ainda, pela profunda crise econômica que assolou o país. Assim, depois de quase 30 (trinta) anos de funcionamento e 139 (cento e trinta e nove) mil unidades habitacionais construídas ou legalizadas, a absorção da COHAB-PE pela Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart) foi decidida por uma assembleia dos acionistas da antiga empresa e engloba todo o patrimônio e passivo existentes.

E deste modo, a finalização destes projetos ficou a cargo da Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart), tendo em vista a incorporação.

A Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart) é uma sociedade de economia mista, criada pela Lei estadual nº 11.314, de 29 de dezembro de 1995, que inicialmente era vinculada à Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco (SEFAZ-PE), com objetivo de gerar recursos para alocação em investimentos públicos no território do Estado de Pernambuco, captados pela emissão de obrigações.

Posteriormente, com alteração em seu objeto social, firmado pela Lei estadual n.º 11.671, de 27 de setembro de 1999, a Perpart acumulou em seus objetivos a administração dos créditos, direitos e obrigações decorrentes da “incorporação de outras empresas públicas e sociedades de economia mista” de que o Estado detenha o controle acionário.

Neste caminho de mudança organizacional e estatutária, o Governo do Estado de Pernambuco através do Decreto Estadual nº 21.723/1999, vincula a Perpart à estrutura da Secretaria de Administração do Estado (SAD-PE), e inicia assim, o processo de incorporação de empresas pela Perpart, sendo uma delas, a COHAB-PE.

Em entrevista a Jornal do Comércio, no dia 12.12.1999, o presidente da Perpart o Sr. Jurandir Bezerra, explica que a Perpart tem como tarefa conseguir ‘limpar’ todos os ativos da COHAB-PE, quitando os débitos existentes. Pois a Perpart tem o papel de concentrar os problemas de ordem judicial e com outras esferas de poder que por acaso existam nas empresas estaduais. Ele acrescenta que é mais fácil conseguir resolver estes problemas de forma conjunta que separadamente, pois todos juntos geram um aumento do poder de negociação do Governo junto aos seus interlocutores (JORNAL DO COMÉRCIO, 1999, p. 4).

A Perpart atualmente é sucessora de sete empresas, quais sejam, a Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Pernambuco (EMATER-PE), a Empresa de Abastecimento e Extensão Rural do Estado de Pernambuco (EBAPE); a Companhia Pernambucana do Meio Ambiente (CPRH), a Empresa de Fomento da Informática do Estado de Pernambuco (FISEPE); a Companhia de Abastecimento e Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco (CEAGEPE); e a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU).

Impende destacar que, todos os bens, direitos e obrigações acumulados através da incorporação estão sob a responsabilidade da Perpart. Assim, a estatal passou a apresentar como missão “Ser referência na gestão de ativos e passivos de empresas extintas e em extinção, e na promoção do direito humano à moradia, no Estado de Pernambuco, até 2019”.

Com efeito, de finalizar as ações inconclusas das empresas incorporadas, a Perpart assumiu as responsabilidades operacionais de legitimar a posse de moradias de diversos conjuntos habitacionais e de áreas ocupadas por famílias de baixa renda oriundas da COHAB-PE. No primeiro caso, dos conjuntos habitacionais, emitindo escrituras definitivas de propriedade dos imóveis comercializados e no segundo caso, das áreas ocupadas por famílias de baixa renda.

5.2 Modelo de Gestão aplicado no Estado de Pernambuco e na Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART)

A necessidade da administração pública agir com a máxima eficiência, isto é, fazendo mais com menos, é imperiosa. E neste aspecto, a modernização da Gestão Pública é a mola propulsora mais eficaz para alcançar os resultados almejados.

O projeto de modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco teve desde a sua origem como eixo principal o desenvolvimento e a implantação de um Modelo de Planejamento e Gestão Integrada, isto é, que atenda toda a Administração Pública Estadual.

O modelo de gestão implantado em todo o Estado de Pernambuco e em pleno funcionamento, desde 2008, chama-se Modelo Todos Por Pernambuco. A construção do modelo de gestão democrática e regionalizada teve origem ainda no ano de 2006, e propôs uma ruptura com o paradigma de Reforma do Estado.

Neste primeiro movimento da construção do Modelo de Gestão Todos por

Pernambuco, foram realizadas diversas agendas administrativas:

- Definição do Programa de Governo (Junho de 2006);
- Debate Eleitoral (Setembro-Outubro de 2006);
- Realização de cinco seminários de alinhamento estratégico no período de transição do governo (Novembro-Dezembro de 2006);
- Definição da nova estrutura organizacional do Governo, com a criação de Secretarias Especiais: da Mulher, de Juventude e Emprego, da Cultura, de Esportes, de Imprensa, da Controladoria-Geral do Estado, de Articulação Regional, de Articulação Social (Dezembro de 2006);
- Criação do Comitê de Planejamento e Gestão para conceber o Modelo de Planejamento e Gestão do Estado, com objetivo de abranger todo o Governo (Fevereiro de 2007);
- Definição de Modelo de Planejamento Democrático e Regionalizado (Fevereiro de 2007);
- Elaboração e distribuição do Caderno de Avaliação e Propostas – Todos Por Pernambuco (Maio de 2007);
- Realização de 12 (doze) Seminários Regionais (Junho de 2007);
- Elaboração do Plano Plurianual de 2008-2011 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2008 (Agosto de 2007).

Neste processo inicial de construção do Modelo Todos Por Pernambuco, cabe destacar o processo de articulação e transição dos governos através dos seminários de alinhamento estratégico, bem como a inserção de dois canais de diálogos com a sociedade: a) Cadernos de Avaliação e Propostas⁸ e; b) os Seminários Regionais⁹, os quais promoveram uma maior integração entre o Governo e a população. Segundo Fischer (2016),

Foram confeccionados e distribuídos no território estadual cinco mil Cadernos de Avaliação e Propostas que deram a oportunidade à população e suas representações de debater a formulação das políticas públicas estaduais, bem como a realização de 12 (doze) seminários regionais, contando com a participação de mais de 7.000 (sete mil) participantes, entre eles o governador, vice-governador, técnicos e sociedade civil.

⁸ Demandam à população uma avaliação sobre os serviços prestados pelo Governo em nível regional, visando o aspecto quantitativo (prestação dos serviços públicos) e qualitativo (qualidade dos serviços públicos oferecidos).

⁹ Debate sobre as propostas e projetos regionalizados.

O segundo movimento do modelo de gestão Todos Por Pernambuco, iniciado no segundo semestre de 2007, encampa através da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (SEPLAG) o debate acerca das bases internas e conceituais do novo modelo, cujo objeto é a construção de uma “Gestão Integrada” que viabilize um processo de formulação interna convergente para três eixos, quais sejam, programas, órgãos e regiões, possibilitando assim, o alinhamento entre o planejamento, orçamento, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais.

Neste sentido, foi realizada uma ampla pesquisa acerca das experiências de gestão no setor público e privado com intuito de subsidiar a construção interna, senão vejamos a **Tabela 4** que apresenta o *benchmarking* da Seplag:

Tabela 4 - Benchmarking da Seplag

BENCHMARKING DA SEPLAG	
e-Fisco	Symnetics
SIAPP	Governo do Ceará
Sala de Situação	Odebrecht
Workflow	Prefeitura de Curitiba
Pernambuco - experiências anteriores	INDG
Governo de Minas Gerais	Prefeitura de Porto Alegre
Açominas	Companhia Vale do Rio Doce

Fonte: Caderno Monitoramento das Ações em 2008 – Todos Por Pernambuco.

Deste modo, latente a necessidade de ampliar a capacidade de gestão do Estado, bem como entregar resultados efetivos à sociedade, foi proposta a construção de um modelo pautado nos conceitos de Meta Prioritária, Ciclos de Monitoramento, Indicadores e na Gestão para Resultados.

Esse modelo de gestão pública implementa reformas estruturais na organização, sendo um dos pilares de sustentação da nova gerencia pública, a participação cidadã, a transparência e a medição de resultados. Assim, o cidadão tem a possibilidade de avaliar as dimensões qualitativas e quantitativas da gestão, processo orçamentário, prestação de contas, opacidade burocrática, responsabilidade descentralizada, desempenho e cumprimento formal de metas (MATIA-PEREIRA, 2012).

O Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo resultante do levantamento de informações e debates promovidos pela SEPLAG está baseado na metodologia do ciclo do PDCA, idealizado por Shewhart e aplicado por Deming no Japão no pós-guerra e no

planejamento estratégico situacional de Carlos Matus (1996).

A metodologia do ciclo do PDCA orienta o esforço através de quatro passos: P – Planejar, D – Executar; C – Checar e; A – Agir corretivamente, senão vejamos:

Figura 4 - Ciclo do PDCA



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado do (Caderno de Monitoramento das Ações em 2008 – Todos Por Pernambuco).

Trata-se de uma ferramenta voltada para entender a origem do problema e sua solução, além de implantar a melhoria contínua nos produtos e serviços como estratégia de crescimento e desenvolvimento organizacional.

Para cada etapa do Ciclo do PDCA recomenda-se que rotinas específicas sejam estabelecidas e implantadas em sequência pela organização, com vistas à melhoria contínua. E deste modo, o ciclo começa pelo planejamento, ou seja, pelo estabelecimento de Planos de Ação para atenuar ou resolver problemas ou desafios organizacionais.

Posteriormente, a ação ou conjunto de ações planejadas são executadas, através de uma sistemática de monitoramento na qual checa-se o que foi realizado, bem como se estava de acordo com o planejado. Tal sistemática é realizada de forma constante e repetidamente (ciclicamente), com objetivo de promover uma ação para eliminar ou ao menos mitigar defeitos no produto ou execução.

O Ciclo do PDCA tem por princípio tornar mais claro e célere os processos envolvidos na execução da gestão, implantando a melhoria contínua nos produtos e serviços como estratégia de crescimento e desenvolvimento organizacional, oportunizando resultados/impactos à sociedade.

Na Gestão Pública de Pernambuco esses quatro passos ganharam novas definições na

elaboração do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, encampando assim, as seguintes etapas: Formulação (P- Planejar), Implementação (D- Executar), Monitoramento (C- Checar) e Avaliação (A-Agir), senão vejamos a **Figura 5**:

Figura 5 - Visão Geral do Modelo Integrado de Planejamento e Gestão



Fonte: Pernambuco, Caderno de Monitoramento das ações de 2008.

Na edificação do Modelo de Gestão do Estado, duas iniciativas merecem destaque, quais sejam a construção do arcabouço legal e a criação das três carreiras de gestor público (Analistas de planejamento, orçamento e gestão – APOG; de Gestão Administrativa - AGAD e de Controle Interno - ACI).

Com a promulgação da Lei Complementar 141/2009, foi instituído o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, composto pelos seguintes sistemas:

- a) Sistema de Controle Social;
- b) Sistema de Planejamento e Gestão;
- c) Sistema de Gestão Administrativa;
- d) Sistema de Controle Interno;
- e) Núcleo Integrado de Gestão.

O Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco estrutura as atividades de suporte e apoio ao processo gerencial em todo o ciclo de gestão que vai desde o diagnóstico às correções de curso, subsidiado de um conjunto de objetivos a serem perseguidos, através do planejamento

estratégico e situacional que utiliza instrumentos metodológicos da ciência da administração para desenvolver as rotinas e os meios necessários a serem aplicados em cada fase do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, tais como: governança corporativa, gestão para resultados, *balance scorecard*, mapeamento de processos – *Business Process Management* (BPM) e a ferramenta 5W2H.

O planejamento pode ser aceito como um conjunto previamente ordenado de ações que podem ser de curto, médio e longo prazo, com o fim de alcançar os objetivos compreendendo a alocação de recursos humanos, materiais e financeiros (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Neste cenário, o planejamento é uma técnica fundamental para que a administração pública alcance os objetivos identificados e definidos nos ciclos da política pública.

O Modelo Todos Por Pernambuco traz em seu bojo os conceitos e as ferramentas do planejamento estratégico e situacional (PES), disseminado por Carlos Matus (1996).

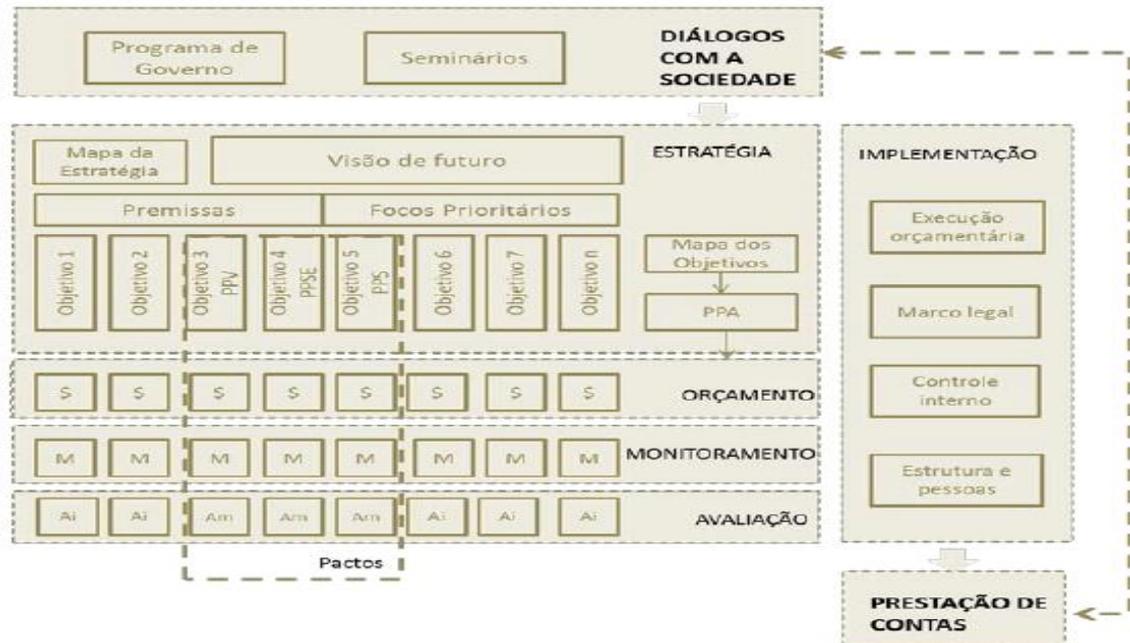
O processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. (MATUS, 1996).

O planejamento estratégico e situacional foi encampado pelo modelo de gestão de Pernambuco em detrimento de outros métodos de planejamento, tendo em vista a concepção de alguns princípios, tais como, a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governantes e dos governados, os quais exigem um método de planejamento que no exame do problema tenha condições de identificar cenários, visualizar outros atores sociais, além de lidar com problemas de elevada complexidade.

Ademais, o planejamento estratégico e situacional direciona para uma análise estratégica as questões atinentes às relações de poder entre atores sociais, isto é, os aspectos políticos relacionados à viabilidade e vulnerabilidade do plano governamental.

Segundo Marini (2014), o modelo de gestão Todos Por Pernambuco apresenta objetivamente 04 grandes blocos em sua composição, quais sejam: formulação da estratégia, orçamento (implementação), monitoramento e avaliação.

Figura 6 – Mapa do Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco



Fonte: Marini et al. 2014.

Na formulação da estratégia surge a necessidade de compreender o contexto institucional através da identificação de expectativas dos diversos atores, por meio do diálogo com a sociedade. Neste momento, são percebidas as necessidades da população e definidas as prioridades de trabalho, instrumentalizadas pelo Programa de Governo e os 12 (doze) Seminários Regionais realizados.

Importante salientar que, o Modelo Todos Por Pernambuco, segue a direção “*top-down*” do processo de planejamento, isto é, parte do modelo teórico de Kaplan e Norton (1997) no qual a estratégia precede a ação, e deste modo, a estratégia deve ser estruturada de forma originária pela organização macro. Assim, cabe ao Estado definir e disseminar sua estratégia única de atuação, bem como garantir que a estratégia seja desdobrada por todas as organizações que constitui o poder público, inclusive a Perpart.

Pois bem. É então traçado o mapa da estratégia, no qual é pactuado com todo o governo e funciona como ferramenta de alinhamento da gestão. O Mapa da estratégia utiliza como marco metodológico o *Balanced Scorecard (BSC)*. O *balance scorecard* originariamente formulado por Kaplan e Norton (2000), é um instrumento de gestão organizacional, capaz de fornecer um referencial de análise da estratégia orientada para a

criação de valor futuro.

Segundo tal metodologia indica o Mapa da Estratégia como instrumento eficaz para a tradução da estratégia, ao contrário dos planos estratégicos. Segundo Fischer (2016),

Tal metodologia indica o Mapa da Estratégia como instrumento eficaz para a tradução da estratégia, ao contrário dos planos estratégicos. O Mapa da Estratégia deve ser: a) explicitador (mapeamento claro das relações causa x efeito); b) divulgador (simples e conciso); e c) mobilizador (interligação de pessoas, processos, tecnologias e culturas em torno dos objetivos).

O mapa da estratégia é construído de forma a atender à visão de futuro de governo. Essa é baseada em três premissas: diálogo com a sociedade; transparência, responsabilidade e controle social e; modelo integrado de gestão com foco em resultados. Tais premissas têm como focos prioritários os estratos mais vulneráveis da população e a consolidação e interiorização do desenvolvimento. Tal perspectiva dialoga com ensinamentos de Osborne e Gaebler (1994, p. 256),

Há um elemento que deve ser acrescentado ao processo de planejamento estratégico, o consenso, pois é preciso que haja uma concordância entre a população sobre o rumo a ser tomado. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão do futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum do objetivo a alcançar.

Deste modo, podemos elencar como uma forma de participação social na construção do novo modelo implementado em Pernambuco, os seminários regionais realizados e instrumentalizados através do caderno de avaliação e propostas – Todos Por Pernambuco.

As ações governamentais oriundas do Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco são organizadas em três perspectivas que reúnem um total de doze objetivos estratégico, sendo eles: Perspectiva qualidade de vida, perspectiva nova economia e perspectiva o Estado Fazer.

A partir da análise de elementos como os compromissos assumidos no Programa de governo, as sugestões apresentadas pela população no Seminário Todos por Pernambuco, o grau de andamento de projetos já em implantação, os estudos e diagnósticos setoriais, a leitura de indicadores de resultado de áreas específicas, e a cenarização orçamentária, fiscal e financeira do Estado, a Secretaria de Planejamento e Gestão elabora uma proposta inicial de ações prioritárias para todo o governo, aglutinadas, por similaridade, em áreas de atuação do ente estatal. Essas áreas de atuação perpassam a estrutura organizacional da máquina pública, sendo expressas como Objetivos Estratégicos, resultados ou estágios que se quer alcançar com a operacionalização das ações de governo em cada área (SEPLAG, 2015).

Assim, a partir dos 12 (doze) objetivos estratégicos foram traçadas mais de 650 (seiscentos e cinquenta) metas prioritárias de forma participativa, inclusive todas com orçamento definido e disponível, de acordo com as perspectivas abaixo.

A perspectiva qualidade de vida traz objetivos que dizem respeito às necessidades mais vitais da população, tais como: educação; pactos pela saúde e segurança; água e saneamento; inclusão social, habitação e regularização fundiária e; mobilidade.

Na perspectiva nova economia o Estado visa trazer oportunidades para os cidadãos pernambucanos, através do desenvolvimento de infraestrutura, incluindo a população no mercado de trabalho, desenvolvimento rural e promoção da sustentabilidade ambiental.

E por último a perspectiva “O Estado do Fazer”, que traz em seu bojo a capacidade de gerar resultados, tendo como objetivo: consolidar a gestão pública eficaz, ampliar investimento governamental e valorizar o servidor. Essa perspectiva é essencial para uma boa execução de todos os mandamentos do mapa da estratégia, tendo em vista assegurar a melhoria de entrega de serviços públicos.

O segundo bloco é a implementação oriunda da consequência da capacidade de execução do governo que foca e disciplina o processo gerencial. Nesta etapa, as Metas Prioritárias são desenvolvidas em planos de ação, chamados de Planos Operativos Anuais, o qual utiliza como metodologia: o mapeamento dos processos e o 5W2H.

Podemos destacar como características essenciais para o atingimento das metas prioritárias: o alinhamento entre orçamento e planejamento, sendo desenvolvidas em dois momentos, quais sejam, o primeiro durante a formulação da estratégia e o segundo durante a execução e monitoramento; alinhamento dinâmico dos instrumentos de planejamento na elaboração da estratégia central de governo que norteia a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, associação obrigatória entre programa de governo e os instrumentos formais de planejamento.

A terceira etapa do ciclo de gestão é o monitoramento. É um processo administrativo de intervenção que uma organização realiza para verificar a consistência da outrora tomada de decisão, isto é, a implementação do plano. Nesta etapa são utilizadas técnicas da gestão para resultados, por exemplo, Relatório de Três Gerações e a Gerência de Projetos.

O monitoramento deve identificar os seguintes dados: indicadores de resultados que buscam a mensuração das metas físicas ou financeiras do planejamento; indicadores do processo no qual mede o desempenho das atividades-meios e; indicadores contextuais que visam acompanhar a evolução das condições externas que embasam o planejamento.

Os ciclos de monitoramento estão organizados por perspectiva e diretriz estratégica, onde o desempenho das atividades e tarefas é analisado, bem como a eficiência dos gestores

na execução dos objetivos propostos. Em reuniões presididas pelo Governador dois objetivos estratégicos são monitorados a cada semana, com mobilização de todo o governo. A cada cinco semanas completa-se um ciclo de monitoramento, e deste modo, as metas prioritárias recebem acompanhamento físico e financeiro

O objetivo na reunião de monitoramento é a atestar o desempenho de cada meta prioritária, realizar ajustes e solucionar problemas para efetividade do processo e pactuação das metas, além de agilizar a execução em cada área objeto da política pública. Segundo Marini (2014),

Para que as reuniões de monitoramento pudessem ser realizadas com qualidade e efetividade foi necessário esclarecer que cada meta prioritária foi detalhada em um plano operativo, construído entre o órgão ou entidade executante da meta com apoio dos analistas da SEPLAG. O plano operativo contém todas as etapas para execução do projeto com a duração e orçamentos previstos e indicação do responsável.

Cabe ainda registrar que, fruto do aperfeiçoamento do processo de monitoramento foram criadas as Câmaras de Monitoramento, através dos decretos estaduais n^{os} 3.9744/2013 e 3.9748/2013, denominadas de Câmara Especiais de Análises Jurídicas de Metas Prioritárias e de Análise Ambiental de Metas Prioritárias, onde são tratadas questões de desapropriações e licenciamento ambiental.

O último bloco do ciclo de gestão é a avaliação de resultados. Nesta etapa utiliza-se como marco metodológico a Gestão à Vista, onde a ação do Governo é demonstrada através de um Relatório Anual de Ação de Governo, sendo apresentado na abertura dos trabalhos da Assembleia Legislativa.

Esta etapa está balizada pelas informações obtidas por meio do monitoramento e sua ação se dá por meio da aferição de indicadores da gestão, os quais representam cada um dos objetivos do Mapa da Estratégia. A avaliação tem um caráter periódico e sistemático, de forma a evitar uma lacuna entre as diretrizes estabelecidas e a realidade institucional, e deste modo, o processo é realizado em três ciclos: o anual, o quadrimestral e o bimestral. Segundo Marini (2014),

A avaliação anual dos resultados de governo é documentada no Relatório de Ações do Governo que, além do relato das principais iniciativas operacionalizadas no ano em cada Objetivo Estratégico, realizado com base no monitoramento das Metas Prioritárias, demonstra através de gráficos, os principais resultados e impactos auferidos no ano em cada um dos objetivos estratégicos, medidos através de indicadores econômicos e sociais. Quadrimestralmente é elaborado o Relatório de Gestão Social, apresentando, através da mensuração de indicadores, a avaliação dos resultados das ações do Governo, sendo este relatório disponibilizado á população no site do Governo. Bimestralmente, os temas saúde, educação e segurança são

avaliados com a mensuração de indicadores específicos, na dinâmica do acompanhamento particular que essas áreas possuem no escopo do Modelo de Gestão.

As ferramentas previstas nos ciclos de avaliação do governo representam a boa prática de *accountability*, mecanismo que induz os gestores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, assegurando assim, maior nível de transparência das políticas públicas.

Diante deste cenário, percebe-se que o planejamento estratégico orientado para resultados visa ajudar a eleger as ações adequadas para atingir as metas da organização, além de criar condições adequadas para a tomada de decisão em relação às propostas desenvolvidas na fase de formulação. Sem dúvidas é instrumento para estabelecer o propósito da ação governamental, definindo os objetivos, programas de ação e prioridades, inclusive na concessão de recursos.

Portanto, o Modelo Integrado de Gestão busca a disseminação de boas práticas de gestão pública, na busca de padrões eficientes nas entregas dos produtos e serviços do Estado, pautando-se sempre na participação cidadã, na *accountability*, na transparência, no alinhamento entre os instrumentos formais de planejamento e a estratégia de governo e na medição de resultados, conforme se verifica no Mapa da Estratégia do Governo do Estado de Pernambuco (Anexo B).

6 PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL: uma proposta viável de Regularização Fundiária

Neste capítulo será apresentado o processo de elaboração de um programa de regularização fundiária, baseando-se na metodologia do ciclo de políticas públicas, isto é, um esquema de organização da vida de um programa em fase sequencial e interdependente. Para este capítulo restringimos o ciclo de políticas públicas a cinco fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, tendo em vista a fase da implementação e avaliação ser alocada em capítulo próprio da dissertação, quando serão analisados os estudos de caso.

Ademais, apresentaremos uma proposição de processo padrão viável, com requisitos mínimos a serem diagnosticados, planejados e executados para alcançar êxito na regularização fundiária.

6.1 A concepção do Programa Meu Imóvel Legal

O contexto da regularização fundiária na Perpart ganha importância, em 2011, a partir da grande demanda da população pela regularização das áreas ocupadas da extinta COHAB-PE, seja através da procura espontânea pelo atendimento do cidadão na empresa, ou pela reivindicação coletiva, via movimentos sociais ou entidades representativas, como por exemplo, as associações de moradores e fórum das entidades.

Neste caminho, a Perpart realizou o levantamento de todos os processos administrativos de aquisição e desapropriação levados a efeito pela COHAB-PE, com objetivo de mapear as comunidades e selecionar aquelas onde os documentos de titularidades estariam em condições mais favoráveis para a execução do projeto de regularização fundiária, de forma a garantir o direito à moradia.

E nesse sentido, a Perpart iniciou um aprofundamento teórico-metodológico na temática, com objetivo de propor um novo ciclo para a regularização fundiária no Estado de Pernambuco, tendo como parâmetros o modelo de gestão do Estado e da empresa, que tem no seu mapa de estratégia a visão de futuro: “Ser referência na gestão de ativos e passivos de empresas extintas e em extinção, e na promoção do direito humano à moradia, no Estado de Pernambuco, até 2019”, bem com as legislações atinentes a Política Urbana, especialmente os

normativos da regularização fundiária, como a Lei Federal nº 10.257/2001, A Lei Estadual nº 15.211/2013 e a Lei Federal nº 13.465/2017.

Nesta conjuntura, como um dos caminhos para a solução da irregularidade dominial, a Perpart iniciou um ciclo de estudos e debates acerca do acesso da população à cidade, para desburocratizar e acelerar o acesso para as pessoas não atingidas ainda pela regularização fundiária plena.

Com efeito, em 2012, foi instituído o Programa de Regularização Fundiária (PRF), gerenciado por um gestor de projetos, com o intuito de promover as ações necessárias à continuidade operacional da política de regularização fundiária dos órgãos incorporados à Perpart.

E dentre os objetivos do citado programa, coube apresentar a necessidade de reposicionamento da estrutura organizacional da Empresa, com a criação da Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), atualmente chamada de Coordenadoria de Projetos Fundiários (CPF), vinculada à Superintendência Imobiliária (SIM), elaboração e modelagens de processos de regularização fundiária, e a elaboração de termo de referência para o edital de licitação de prestação de serviços terceirizados acerca de levantamentos topográficos e cadastramento social e seleção pública simplificada para servidores.

A Coordenadoria de Projetos Fundiários (CPF) iniciou a recriação de poligonais, a realização de estudo de ocupação, desembaraço processual nos cartórios de registros de imóveis das áreas/glebas em nome da extinta COHAB-PE, atendimento ao cidadão oriundo das áreas pendentes de regularização, com o objetivo de deixar as áreas aptas para o processo de regularização.

Pois bem. Diante da atividade laboral da citada coordenadoria foi possível identificar 16 (dezesseis) áreas que estavam aptas à Regularização Fundiária, quais sejam, Roda de Fogo, Água Fria, Bola na Rede, Brejo, Buriti, Passarinho, Mangabeira, Pina, Sancho/Curado, Terras de Ninguém, Alto José do Pinho, Vale das Pedreiras, Sítio Minas, Engenho Botafogo, Campo de Pouso, Toritama, tais áreas respectivamente pertencentes aos municípios de Recife, Camaragibe, Olinda, Itapissuma, Tamandaré, Toritama.

Ultimada a identificação das áreas iniciais, o grande problema era estabelecer critérios objetivos quanto à prioridade das áreas aptas para o processo de regularização fundiária, sem que houvesse interferências políticas no processo de seleção.

Em face da repercussão social das ações voltadas à regularização fundiária, foi

necessário tomar algumas cautelas no que tange à decisão política das áreas prioritárias. Para isso, a Perpart demandou esforços para reativar o Conselho de Regularização de Imóveis de Pernambuco (CORI-PE), ao mesmo passo em que se reestruturou sua composição, bem como elaborou seu regimento interno.

Este conselho, portanto, é responsável pela tomada de decisão política para eleição das áreas prioritárias. Composto por Secretários de Estado, pela Procuradoria Geral do Estado e pela Perpart, ele é o braço político institucional da regularização fundiária referente aos imóveis da extinta COHAB-PE, avalizando as propostas apresentadas pelo corpo técnico da Perpart.

Com a reativação do Conselho de Regularização de Imóveis de Pernambuco (CORI-PE), com arrimo no Decreto Estadual n.º 38.179/2012, foi possível viabilizar e legitimar as ações necessárias à regularização e legalização dos imóveis, sendo escolhidas através de Parecer Técnico n.º 001/2013/PRF-DIP, preliminarmente as áreas de Água Fria e de Roda de Fogo, conforme reunião realizada no dia 27 de junho de 2013.

Posteriormente, o CORI-PE, apresentou proposta de aprovação do formato de transferência de propriedade (contrato de doação) para as ações do Projeto de Regularização Fundiária das ações homologadas em reunião do CORI-PE, datada de 27/06/2013, bem como a deliberação pela aprovação do programa de regularização fundiária de 16 (dezesesseis) áreas, conforme reunião datada de 09 de outubro de 2013.

Salientamos que, a Perpart em 2013, optou por utilizar o contrato de doação¹⁰ como instrumento jurídico capaz de efetivar a transferência da propriedade, tendo em vista tratar-se de regularização fundiária em áreas já consolidadas no espaço urbano, com razoável infraestrutura e com tempo de ocupação de mais de 20 (vintes) anos. Não obstante, a Perpart acompanhando a inovação trazida pela Lei Federal n.º 13.465/2017, inseriu a legitimação fundiária¹¹ como o segundo instrumento jurídico de efetivação do direito humano à moradia.

O motivo para a escolha inicial dessas áreas foi fundamentada em estudos técnicos, observando os seguintes critérios: núcleos localizados em áreas consideradas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), conceito delimitado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo; núcleos urbanos ocupados por população de baixa renda pelo tempo mínimo de cinco

¹⁰. É a transferência não onerosa e voluntária da unidade imobiliária por parte de seu proprietário ao beneficiário do programa de regularização fundiária, neste caso exige a assinatura do doador e donatário.

¹¹. Trata-se de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária, no qual não precisa da assinatura do beneficiário, tendo em vista ser ato unilateral do poder público.

anos; desembaraço processual, isto é, áreas devidamente registradas em nome da Perpart no cartório de registro de imóveis e livre de ônus, tais como, hipoteca; e demanda da população direcionada à Perpart, considerando que o acesso à regularização deve ser voltado às comunidades que, historicamente, protagonizam a luta pela garantia do direito à moradia digna e segura.

Destacamos ainda que, após o desenvolvimento dos trabalhos da CPF, verificou-se que com a contratação das empresas para execução dos serviços de topografia e cadastramento social, havia a necessidade de um corpo funcional para fiscalização dos trabalhos, bem como, uma estrutura organizacional que permitisse deixar um legado institucional da Política de Regularização Fundiária.

Neste cenário institucional, em agosto de 2013, foi criada a Superintendência de Regularização Fundiária (SRF), bem como suas coordenações, quais sejam, Coordenadoria de Análise Social, Coordenadoria Jurídica e a Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura, com vistas a operacionalizar e executar as atividades de regularização fundiária nas áreas aprovadas pelo (CORI-PE), bem como promover o acesso e a garantia ao direito de propriedade à população de comunidades que vivem em imóveis da Perpart.

Posteriormente a Perpart realizou um processo seletivo público¹² para a estruturação do corpo funcional, sendo eles formados por advogados, assistentes sociais, engenheiros, biblioteconomista e arquivologista, com experiência comprovada na área de regularização fundiária. E como forma de fortalecer a eficiência no serviço público estabeleceu que os candidatos fossem submetidos à avaliação de desempenho¹³ trimestral, e caso não atendam aos requisitos e conseqüentemente ao interesse público, poderão ter seus contratos encerrados.

Neste arcabouço burocrático, o Governo do Estado através da Perpart cria o Programa Meu Imóvel Legal (PMIL), em agosto de 2013, como um programa de regularização fundiária que busca cumprir as etapas para a regularização dos imóveis urbanos consolidados pela população de baixa renda em áreas desapropriadas pelo Estado de Pernambuco nas décadas de 1980 e 1990, efetivando assim, o direito humano à moradia, através de título de propriedade.

O Programa Meu Imóvel Legal é embasado nos seguintes princípios:

- Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de

12. Portaria Conjunta SAD/Perpart nº 99, de 05 de agosto de 2013.

13. Portaria da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco nº 1.788, de 06 de setembro de 2012.

habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

- Articulação com as políticas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana, nas diferentes esferas de poder e com as iniciativas públicas e privadas destinadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- Respeito às legislações urbanísticas e ambientais dos Municípios;
- Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- Concessão do respectivo título prioritariamente à mulher.

A regularização fundiária jurídico dominial de interesse social promovida pelo PMIL abrange os conjuntos habitacionais ou núcleos (assentamentos) de famílias carentes consolidados pelo Estado de Pernambuco e por suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que extintas; áreas declaradas de interesse para fins de implantação de projetos de regularização fundiária; áreas desapropriadas pelo Estado para fins de implantação de projetos de regularização fundiária; áreas definidas em plano diretor como de especial interesse social; áreas adquiridas direta ou indiretamente pelo Estado ou pela administração indireta para fins de implantação de projetos de regularização fundiária; e áreas doadas ao Estado ou à administração indireta para fins de implantação de projetos de regularização fundiária.

O Programa de Governo Meu Imóvel Legal, tem a Pernambuco Participações e Investimentos S/A (Perpart) como executora das ações de regularização fundiária. Pois bem. Era dado então o primeiro passo para o retorno de uma política estadual de regularização fundiária paralisada desde 1999, após a extinção da COHAB-PE.

O Programa Meu Imóvel Legal que recebeu esse nome cercado de cuidados, tendo em vista o interesse de criar um impacto sobre os agentes políticos e a população.

Em seu conceito, Meu Imóvel, porque trata da continuidade de um ato administrativo, ou seja, a legitimação da posse daquele que já ocupava o imóvel de forma consolidada ao longo dos anos e que agora terá a propriedade em definitivo através de um título de propriedade. Legal, de segurança jurídica, em seu conceito amplo, viabiliza a titularidade jurídica do imóvel, beneficiando seu possuidor, fomentando o desenvolvimento econômico local e garantindo ao titular os direitos inerentes à propriedade.

O nome buscou transmitir de forma clara e objetiva a principiologia do programa, qual

seja o reconhecimento da propriedade e a transformação pela qual passa a comunidade, quando ultrapassa a barreira da invisibilidade urbana.

Pois bem. O PMIL versa acerca da regularização fundiária em áreas ocupadas por populações de baixa renda já consolidadas, ou seja, um processo complexo, dinâmico e interdisciplinar, que abrange um conjunto de atos dirigidos ao objetivo final de inserir os imóveis de seus ocupantes na cidade “formal”, composto por diversas fases, utilizando estratégias variadas, exigindo a conjugação dos diversos setores, nas esferas pública e privada, com o propósito de garantir o direito à moradia da população da área a ser regularizada.

E neste sentido, Para desburocratizar as ações com os *Stakeholders* no tocante a execução do programa foi instituído um Grupo de Trabalho multinstitucional e interdisciplinar, denominado de GT da Regularização Fundiária, sob a coordenação da Secretaria de Administração do Estado (SAD-PE) a partir da Perpart, do Tribunal de Justiça do Estado (TJPE) a partir da Corregedoria Geral de Justiça (CGJ-PE) e acompanhamento da Secretaria de Governo do Estado (SEGOV-PE) e Secretaria de Articulação (SEART-PE), compostos exclusivamente por advogados, administradores, assistentes sociais, contadores, engenheiros, gestores públicos, magistrados, tabeliães e registradores de imóveis (delegatários do serviço público), sendo realizado mais de 07 (sete) meses de atividades do Grupo de Trabalho, totalizando 40 (quarenta) encontros e 160 (cento e sessenta) horas de reuniões e discussões para elaboração das soluções jurídicas e operacionais que viabilizaram os projetos de regularização fundiária dos trabalhos de campo ao registro nos cartórios competentes.

Tais reuniões resultaram na publicação de leis, portarias, decretos, convênios e provimentos, como propósito a excelência dos processos internos bem como à desburocratização dos procedimentos judiciais e administrativos da regularização, conforme observa na **Tabela 5**:

Tabela 5 - Normativo do Programa Meu Imóvel Legal

NORMATIVO DO PMIL		
Poder Judiciário	Provimento 001/2013	Flexibilizar procedimentos para registro dos projetos de regularização fundiária, bem como das respectivas unidades imobiliárias;
Poder Legislativo	Lei Estadual 15.211/2013	Institui a política estadual de Regularização Fundiária de Interesse Social a ser adotada no Estado de Pernambuco;
	Lei Estadual 15.145/2013	Institui o Fundo Estadual de Regularização Fundiária (FRF)
	Lei Estadual 15.823/2016	Disciplina a Regularização Fundiária de imóveis utilizados por entidades sociais, ou para fins comerciais, industriais e serviços;
Poder Executivo Estadual	Convênio 001/2013	Convênio firmado entre Estado, por intermédio da SAD, Perpart, Aripe, TJPE e Corregedoria Geral de Justiça para estrutura às ações de regularização fundiária no âmbito do Estado de Pernambuco;
	Portaria Casa Civil nº 03/2012	Regulamenta o Decreto Estadual nº 38.179/2013, atribuindo a Perpart a competência para regularizar e legalizar os conjuntos habitacionais e áreas remanescentes que tenham sido ocupadas por população baixa renda;
	Portaria SAD nº 1.133/2013	Regulamenta o Decreto Estadual nº 39.481/2013, no que tange ao detalhamento das competências do CORI/PE;
Poder Executivo Municipal (Recife)	Decreto 27.703:/2014	Institui procedimento para aprovação de planta de levantamento da situação real existente destinada à Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social no Recife);
Poder Executivo Municipal (Itapissuma)	Decreto 20/2014	Institui procedimento para aprovação de planta de levantamento da situação real existente destinada à Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social no Itapissuma).

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O PMIL é baseado na política de regularização fundiária de interesse social, estabelecida pela Lei estadual nº 15.211/2013, que institui a política estadual de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social (RFJDIS).

A regularização fundiária jurídico dominial de interesse social trata-se de uma regularização dominial (terrenos/lotes), que através da intervenção pública visa a formalização administrativa, urbanística, social, topográfica e jurídica de ocupações consolidadas, irreversíveis e segura, utilizadas para fins de moradia ou uso misto, e que estejam em desconformidade com a lei, denominadas “irregulares”, sendo predominantemente consolidadas, por população pobre.

Neste aspecto, a RFJDIS propõe a inclusão ao que a sociedade produziu à margem dos parâmetros legais, a integração e legalização definitiva, no intuito de transformar

gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em espaços urbanos democráticos, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, através da titulação.

A informalidade urbana e a moradia irregular (não registrada/sem título) ou fundada em título de posse ocorrem na quase totalidade das grandes cidades, sendo a população de baixa renda as mais atingidas, haja vista que as populações pobres migraram para os centros urbanos como alternativa de sobrevivência e acesso a serviços básicos, como educação e saúde. No entanto foram marginalizadas em áreas desiguais e sem o acesso formal e legal à cidade ou à produção formal de moradias e habitações, e impedidas de realizar seu direito pleno de cidadania.

O PMIL tem dois eixos: regularização de unidades imobiliárias de interesse social (independente de titulação do cidadão) e a transferência definitiva e gratuita da titularidade do imóvel ao cidadão. E parte da premissa de ser um programa de caráter estruturante e que visa afastar a impermanência das políticas de governo, que, historicamente, mantém as demandas das pessoas mais pobres à revelia das gestões.

Neste contexto, a RFJDIS tem no contrato de doação (instrumento particular com força de escritura pública definitiva) e na legitimação fundiária os instrumentos que devolvem ao cidadão a autonomia, inclusive para pleitear junto aos órgãos competentes as adequações urbanísticas pertinentes à Regularização Fundiária Plena, bem como inibe o ciclo político de utilização do processo de regularização fundiária como capital político.

6.2 Critérios do Programa Meu Imóvel Legal

Os critérios do PMIL são estabelecidos pela Lei estadual nº 15.211/2013, sendo eles:

- a) as unidades imobiliárias objeto de regularização fundiária devem ser ocupadas com finalidade de moradia ou de uso misto¹⁴;
- b) a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e superior que 18 m² (dezoito metros quadrados);
- c) a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a 05 (cinco) anos ininterruptamente e sem oposição;

14. Aquele utilizado simultaneamente, para fins de moradia, com predominância deste, e comércio ou serviço vicinal, e cuja atividade econômica seja desempenhada pelo requerente ou por qualquer dos membros da entidade familiar com a finalidade exclusiva de subsistência.

d) o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel, urbano ou rural e;

e) a renda familiar do beneficiário não poderá ser superior a 5 (cinco) salários mínimos.

De outra banda, não podemos descartar a incidência da Lei nº 13.464/2017, nos projetos de regularização fundiária promovidos pelo PMIL. Deste modo, o ideal é combinar as legislações a favor do processo fundiário.

No tocante as medidas jurídicas da regularização fundiária poderão ser utilizados os seguintes instrumentos: Contrato de doação (transferência definitiva da propriedade); Concessão de Direito Real de Uso; Concessão De Uso Especial de Moradia; e a legitimação fundiária (transferência definitiva da propriedade) com base na Lei Federal nº 13.465/2013.

Impende salientar que, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial de moradia, normalmente são utilizados em terreno de marinha, isto é, aqueles em que não há possibilidade de transferência da propriedade, mas sim, do domínio útil. Atualmente, tais instrumentos estão em desuso, tendo em vista a Lei nº 13.465/2013, promover outros instrumentos para a transferência de propriedade, mesmo que seja terreno de marinha.

Portanto, os requisitos visam garantir a efetividade, transparência e justiça preconizada pelo programa de regularização fundiária, evitando a existência de deslizos que possam frustrar o direito dos cidadãos.

6.3 Práticas do Programa Meu Imóvel Legal no Processo de Regularização Fundiária

O PMIL reuniu esforços na inovação e busca garantir serviços estruturantes no atendimento a dois princípios constitucionais: a moradia e a propriedade. Ou seja, o reconhecimento legal do direito de fato, a partir da situação real existente das pessoas que também contribuíram para a construção da cidade.

Neste aspecto, a proposta inovadora trazida pelo Programa Meu Imóvel Legal é que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada e gradual, resolvendo a situação social, jurídica-registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada¹⁵, irreversível e segura¹⁶, de forma a permitir, que a partir das

15. Ocupação consolidada e irreversível é aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza do imóvel, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos e

intervenções, estas comunidades transformem-se em bairros legais, integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram.

Neste caminho, podemos citar como exemplo prático, a Lei estadual nº 15.211/2013, Pernambuco (2013), senão vejamos:

Art. 7º A regularização fundiária de interesse social exigirá a análise dominial da área e a elaboração pelo agente regularizador, por sua iniciativa, do projeto de regularização fundiária que, além de outros elementos, deverá indicar e definir:

I - as áreas passíveis de consolidação e as parcelas a serem regularizadas ou, quando houver necessidade, relocadas;

II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III - as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as formas de compensação, quando for o caso;

IV - as condições para garantia da segurança da população em casos de inundações, erosão e deslizamento de encostas;

V - a necessidade de adequação da infraestrutura básica;

VI - a forma de participação popular e controle social.

§ 1º A regularização fundiária de interesse social que envolva apenas a regularização jurídica da situação dominial do imóvel, em assentamentos urbanos consolidados e irreversíveis, quando promovida pela PERPART ou CEHAB, como resultado da finalização de política pública habitacional dispensará do projeto de regularização fundiária o atendimento dos requisitos constantes dos incisos I ao VI do *caput*.

A flexibilização do procedimento de análise da regularização fundiária pelos entes municipais, decorre do fato de serem núcleos urbanos consolidados, irreversíveis e seguros, que não podem ser mais retirados da paisagem urbana, e logo precisam ser reconhecidos pela cidade formal.

Da mesma forma, reconhecer o direito ao cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva, com garantia de permanência no solo onde as famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural, acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas à cidade, através de endereçamento oficial, bem como afastando a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

No âmbito instrumental o PMIL apresenta seu maior leque de inovações, para fomentar a aplicação de diversas ferramentas da política urbana, tais como, planta da situação

comunitários indique a irreversibilidade da posse titulada em que induza o domínio.

16. Ocupação segura é aquela que não apresenta situações que coloquem em risco a vida dos moradores.

real existente da área consolidada, irreversível e segura como forma de acelerar o processo decisório do licenciamento urbanístico; matrícula autônoma decorrente do desmembramento da grande gleba em unidades imobiliárias; e a previsão de contrato de doação como forma de efetivar a titulação da propriedade na concreção das diretrizes gerais propostas.

Outro aspecto jurídico que merece destaque é o período de inalienabilidade conforme prevê a Lei Estadual nº 15.211/2013, que estabelece o período de 01 (um) a 05 (cinco) anos. Com essa decisão, evitam-se os contratos de compra e venda de gaveta, tão característico de núcleos considerados de baixa renda, e que tem no ato de reconhecimento de firmas nos cartórios a uma falsa legalidade.

Não podemos deixar ainda de evidenciar o processo de gestão democrática e efetivação da igualdade entre homens e mulheres ao reconhecer como entidade familiar, constituída pelos cônjuges ou companheiros, homoafetivos ou não, e sua prole, bem como pela família unipessoal¹⁷, monoparental¹⁸ e anaparental¹⁹ para efetivação do direito à moradia.

Outro aspecto inovador é o alinhamento do PMIL ao modelo de gestão do Estado e da Perpart – Todos Por Pernambuco, que a partir de sua implementação, introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado: primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados.

De outro lado, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), que antes não guardavam sintonia. De outra banda, rotinizou, na máquina pública, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação), rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pelo Governo.

Com efeito, dessa nova política de gestão, o PMIL é previsto no Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado de Pernambuco, e tem como meta regularizar 40.000 (quarenta

17. É a composta por apenas uma pessoa.

18. É a relação protegida pelo vínculo de parentesco de ascendência e descendência. É a família constituída por um dos pais e seus descendentes.

19. É a relação que possui vínculo de parentesco, mas não possui vínculo de ascendência e descendência, sendo hipótese de dois irmãos que vivam juntos.

mil) unidades imobiliárias até 2019.

6.4 Etapas do Programa Meu Imóvel Legal

Em 28 de agosto de 2013 foi aberto pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, o certame licitatório com objetivo de contratar empresa para realizar o levantamento das condições de habitabilidade de imóvel (selamento); cadastramento e atualização cadastral de beneficiário do Programa Meu Imóvel Legal; e serviço de levantamento topográfico.

Na primeira etapa do programa foram contempladas as comunidades de Água Fria, Roda de Fogo, Bola na Rede, Pina, Mangabeira, Buriti, Brejo, Sancho/Curado, Passarinho, Engenho Botafogo, Campo de Pousos, Sítio Minas, Vale das Pedreiras, Alto José do Pinho, Terras de Ninguém, Toritama, respectivamente nos municípios de Recife, Itapissuma, Tamandaré, Olinda, Camaragibe e Toritama, conforme **Tabela 6**:

Tabela 6 - Áreas aptas à regularização fundiária

ÁREAS APTAS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA					
Município	Área (Ha)	Famílias beneficiadas (diretas/gleba)	Bairros abrangidos	Forma de Aquisição (COHAB-PE)	Emissão de Títulos anteriores
Camaragibe	14,17	488	Vale das Pedreiras	Compra e venda	Sim
Itapissuma	42,05	1.130	Engenho Botafogo	Desapropriação amigável	Sim
Olinda	28,8	1.163	Sítio Minas / Caixa D'água	Desapropriação amigável	Sim
Tamandaré	31,85	1.007	Campo de Aviação	Doação	Não
Toritama	6,21	497	Centro	Desapropriação amigável	Não
Recife	140	5.172	Casa Amarela	Desapropriação amigável	Sim
Recife	9,96	580	Bola na Rede	Compra e venda	Sim
Recife	51,11	2.647	Pina	Desapropriação amigável	Sim
Recife	23,53	948	Curado	Compra e venda	Sim
Recife	52,22	3.133	Torrões (parte) Roda de Fogo	Compra e venda	Sim
Recife	56,1	3.098	Água Fria	Desapropriação judicial	Sim
Recife	48,96	2.735	Macaxeira	Compra e venda	Sim

Conclusão

Município	Área (Ha)	Famílias beneficiadas (diretas/gleba)	Bairros abrangidos	Forma de Aquisição (COHAB-PE)	Emissão de Títulos anteriores
Recife	25,03	1.062	Brejo da Guabiraba	Desapropriação amigável	Não
Recife	9,17	671	Alto José do Pinho	Compra e venda	Sim
Recife	9,35	600	Mangabeira	Desapropriação amigável	Sim
Recife	13,8	700	Passarinho	Desapropriação judicial	Sim

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018.

Impende destacar que, algumas áreas aptas à regularização fundiária foram descartadas no processo fundiário, tais como: Alto José do Pinho, Terras de Ninguém, Vale das Pedreiras, Sítio Minas, Toritama, respectivamente nos municípios de Recife, Camaragibe, Olinda e Toritama. Podemos elencar os seguintes fatores de exclusão das áreas: incongruência entre matrícula da gleba e levantamento topográfico e insegurança da localidade frente ao domínio do tráfico de drogas.

Pois bem. Apresenta-se, a proposta encampada pelo PMIL quanto à estrutura de suas intervenções e procedimentos, senão vejamos:

Tabela 7 - Etapas do Programa Meu Imóvel Legal

ETAPAS DO PMIL
Elaboração do plano de trabalho
Pesquisa fundiária e dominial;
Pesquisa jurídica;
Pesquisa socioeconômica;
Delimitação da área de atuação do programa (poligonal);
Mobilização social;
Levantamento topográfico cadastral;
Elaboração de planta cadastral;
Elaboração do memorial descritivo;
Selamento do imóvel;
Cadastramento social em escritório;
Análise social e jurídica dos cadastros;
Aprovação do projeto na Prefeitura;

Conclusão

ETAPAS DO PMIL

Registro do projeto no cartório de imóveis;

Coleta de assinaturas;

Registro dos títulos de propriedade no cartório de imóveis;

Entrega dos títulos de propriedade aos beneficiários;

Fonte: Elaborado pelo autor 2018.

Deste modo, para a realização do programa de regularização fundiária, foram implementadas as seguintes etapas: fase de elaboração do plano de trabalho, de pesquisa atinente aos aspectos fundiário, dominial e jurídico registral; e fase de execução referente à mobilização social, selamento, cadastramento social, levantamento topográfico, aprovação do projeto de regularização fundiária na municipalidade, registro no cartório de imóveis e titulação.

Na etapa que antecede a execução do Programa de Regularização Fundiária na localidade escolhida, observa o seguinte fluxo:

- Elaboração do plano de trabalho, no qual consiste no conhecimento do problema fundiário, incluindo características do núcleo urbano, legislação aplicável, estrutura institucional disponibilizada; referencial conceitual da regularização e a metodologia; as etapas e atividades do processo; a composição, capacitação e a organização da equipe contratada; cronograma físico financeiro das ações fundiárias, custo estimado, definição de critérios de titulação, instrumentos jurídicos e contratuais;
- Pesquisas fundiária/dominial²⁰ e jurídica²¹: prospecção de informações no arquivo da Perpart; solicitação de certidão do imóvel ao cartório competente; identificação de ações judiciais (usucapião), recriação da poligonal da área; confecção de plantas da área, com informações específicas da localidade, tais como: coordenadas, situação geográfica, quadro de área, dentre outros; realização de estudo de ocupação; identificação e levantamento das organizações comunitárias; realização; elaboração de parecer com informações da área, para submissão ao CORI-PE; memorial fundiário, e arranjos institucionais com os atores da regularização fundiária.

²⁰. Contempla a pesquisa junto aos cartórios de registro de imóveis e cadastro municipal e órgãos públicos para a identificação da origem da área e as possibilidades de regularização.

²¹. Consiste no levantamento da legislação vigente e que incide sobre a área para definição das alternativas que poderão ser utilizadas para a titulação das famílias

Posteriormente, inicia-se a fase de execução do programa. A primeira etapa a ser realizada é a mobilização social, na qual inaugura os trabalhos de campo, sendo esta a etapa que merece destaque, por ser o primeiro contato com a população das áreas definidas, e é neste momento que a equipe de regularização fundiária solicita autorização para integrar, “temporariamente”, o cotidiano da comunidade.

As modalidades de mobilização adotadas no programa meu imóvel legal são as seguintes:

- Articulação com parceiros dos órgãos governamentais presentes nas áreas de atuação da Regularização;
- Reuniões para compartilhar conhecimentos sobre a dinâmica da área e quais estratégias deverão ser utilizadas nas próximas fases da mobilização;
- Reconhecimento das instituições civis no território;
- Visitas técnicas, realização de entrevistas e produção de relatórios;
- Apresentação da regularização fundiária às lideranças e representantes civis;
- Reuniões na comunidade, para esclarecer objetivo do processo fundiário, bem como empreender proposta e formar rede de articulação composta por entidades civis, representantes comunitários e instituições governamentais;
- Mobilização de rua (Passagem de carro de som, panfletagem e abordagem porta-porta) para convidar a população a participar das reuniões comunitárias;
- Apresentação da regularização fundiária a toda comunidade com uma grande reunião comunitária para que toda a população compreenda na execução do projeto esclareça suas etapas e objetivos.

A segunda etapa é o selamento das unidades imobiliárias, isto é, o reconhecimento georreferenciado do imóvel, identificando se a configuração é multifamiliar ou coabitação, bem como as características da edificação sobre o lote a ser regularizado e tipo de ocupação (se comércio, misto ou moradia e vago), e endereçamento.

O processo de selamento visa realizar um congelamento da situação de ocupação do imóvel, retratando a situação real existente incidente no momento do processo de regularização, isto é, uma demarcação temporal. Não obstante a dinâmica social do núcleo urbano demande um processo de atualização do selamento, a depender da celeridade ou não da intervenção fundiária.

Na terceira etapa do processo fundiário temos o cadastramento social, ou seja,

aplicação da pesquisa socioeconômica através de formulário e o recolhimento dos documentos do cadastrado.

O cadastro social é a principal ferramenta para a análise social e jurídica, pois o formulário de cadastramento apresenta todos os dados socioeconômicos levantados em área, revelando a relação dos ocupantes com os imóveis (cedido, alugado, próprio; herdado, tempo de moradia), bem como possibilita ao analista a apreensão da realidade local. O processo deverá ser ágil e acessível a toda população para que haja adesão de todos os habitantes da área, e evitar retrabalhos.

Concomitantemente às etapas anteriores será realizado o levantamento planialtimétrico cadastral da área de trabalho, tendo como finalidade coletar e definir os limites da poligonal da gleba e/ou do núcleo urbano, além de analisar as condições físicas já existentes, tais como, ruas consolidadas, cursos d'água, nascentes, habitações e equipamentos comunitários, com objetivo de elaborar o projeto de regularização fundiária (Planta da Situação real Existente), no qual se divide em: projeto social²², urbanístico-ambiental²³ e jurídico²⁴.

O levantamento topográfico será obrigatoriamente documentado em mapa, e deste modo, compondo a base cartográfica da área objeto de regularização, isto é, projeto de regularização fundiária.

Ultimada a etapa da elaboração do projeto fundiário, o agente promovedor submete aos órgãos municipais para análise e aprovação do projeto de regularização fundiária. Cabe ressaltar que, os processos de aprovação dos projetos de regularização fundiária atinente às áreas de Recife foram extremamente tensos, tendo em vista, a burocracia e a tecnicidade conservadora dos técnicos do órgão municipal, os quais desejavam aprovar o referido projeto com base em um loteamento novo, isto é, sem levar em consideração que se tratava de área consolidada, segura e irreversível, e com mais de 20 (vinte) anos de ocupação.

E neste sentido, as aprovações dos projetos de regularização fundiária no Município do Recife só se efetivaram após a publicação do Decreto nº 27.703/2014, que instituiu procedimento para aprovação de planta de levantamento da situação real existente destinada à

²². Consiste na inserção da população ocupante dos núcleos urbanos informais, reconhecimento de equipamentos comunitários, plantão de atendimento às famílias, oficinas acerca da temática da regularização fundiária.

²³. Contempla as intervenções quanto a adequação do parcelamento ilegal do solo, bem como ações e programas de preservação e recuperação ambiental.

²⁴. Contempla ações fundiárias, tais como: levantamentos dominiais, aprovação de leis e decretos municipais e estaduais; ajuizamento de ações; aprovação da planta da situação real existente, elaboração de contratos, e a titulação.

regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, bem como da pressão do governo estadual.

Com a aprovação, os projetos de regularização fundiária são submetidos aos cartórios de imóveis para registro do projeto, abertura de matrículas e individualização dos lotes.

Neste caminho, inicia-se a fase de mutirões de coleta de assinaturas dos títulos de propriedade na comunidade beneficiada com a regularização. E posteriormente, a titulação dos beneficiários do programa meu imóvel legal, ou seja, a transferência imobiliária, através dos instrumentos jurídicos da legitimação fundiária e do contrato de doação.

Impende destacar que, no processo de titulação dos moradores a responsável pelo registro é a Perpart, entregando ao beneficiário o título de propriedade devidamente registrado, e sem qualquer ônus para o cidadão.

Deste modo, garante-se o registro do título de propriedade, finalizando o processo sem o risco do documento não ser levado ao registro pelo beneficiário do programa, o que retroalimentaria o imóvel no círculo vicioso da irregularidade registral.

A entrega de escrituras é realizada em ato solene com o Governador do Estado de Pernambuco, conforme determinação do Conselho de regularização de Imóveis.

Impende salientar que, os projetos de regularização fundiária foram aprovados e registrados a partir dos parâmetros urbanísticos flexíveis da Lei estadual nº 15.211/2013 e provimento TJPE nº 001/2013, bem como forte coalizão política instalada na época, na qual reuniu diversos atores em prol do processo fundiário.

De outra banda, no curso do processo de regularização fundiária, a Perpart foi provocada pelo Prefeito de Bodocó e pela Associação de Moradores de Jataúba, com objetivo de implantar o Programa Meu Imóvel Legal, nas respectivas cidades. Entretanto, o grande problema é que as áreas citadas não foram licitadas pela Perpart, uma vez que quando fora estartado a primeira etapa do PMIL, tanto Jataúba quanto Bodocó eram áreas em estudos.

E neste sentido, a Perpart resolveu encampar um novo processo de regularização fundiária no ano de 2016, e desta vez, através da celebração de Convênio de Cooperação Técnica, já que não tinha mais recurso para realizar um processo licitatório.

Essa intervenção inaugura a ação de regularização fundiária com participação direta do Município, da Associação de Moradores e da Perpart, como agentes promovedores da regularização fundiária, isto é, sem licitação/contratação de serviços de topografia e cadastramento social.

Assim, a atuação do Programa Meu Imóvel Legal no caso de Bodocó e Jataúba, buscou além de oferecer apoio técnico na execução dos serviços e nos trabalhos de coleta de dados, pesquisas, análise e diagnóstico, elaboração de levantamento topográfico e projetos executivos, optou por participar diretamente do processo em conjunto com o município e associação de moradores, no caso de Jataúba.

Para assegurar o previsto no convênio, a Perpart elaborou um plano de trabalho (Plano de Ação 5W2H), nos moldes da gestão gerencial, que considerou os processos atinentes às etapas e fases da regularização fundiária. O plano previu também um calendário de atividades e entregas de produtos e serviços à comunidade beneficiada, que tiveram seus prazos pactuados entre as partes convenientes.

A execução do Projeto de regularização fundiária de Bodocó e Jataúba percorreu todas às etapas previstas pelo PMIL, com acompanhamento sistemático da Perpart, visando otimizar os recursos e oportunizar ampliação do acesso da população.

7 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL NAS COMUNIDADES DE INTERESSE SOCIAL

Foram escolhidos 04 (quatro) projetos como estudos de caso nesta pesquisa, sendo o Projeto de legalização de Terras de Ninguém (Recife-Casa Amarela), executado pela COHAB-PE e CEHAB, entre os anos 1980 a 2006, bem como os Projetos de regularização fundiária de Roda de Fogo (Recife), Bodocó, Jataúba, promovidos pela Perpart, através do Programa Meu Imóvel Legal.

Impende destacar que, a escolha do projeto de legalização de Terras de Ninguém tem como objetivo trazer as diferenças jurídicas e urbanísticas que existem entre os processos promovidos pela COHAB-PE e a Perpart.

Cabe ressaltar que as comunidades de interesse social abrangidas são originárias do processo de ocupação em área pública da extinta COHAB-PE, tendo cada comunidade similaridades em relação às configurações das demandas sociais, mas com uma história de ocupação e projetos diferenciados.

Neste capítulo, o foco são os limites, as potencialidades, a titulação do beneficiário, regularização de unidades imobiliárias, a participação social e os resultados no processo de regularização fundiária, dividindo-se em três dimensões, quais sejam, urbanística, jurídica e social.

7.1 Regularização Fundiária de Terras de Ninguém

Neste item são descritos e analisados os dados obtidos na pesquisa documental em processos da COHAB-PE e Perpart que revelam como ocorreu a legalização da terra na comunidade de Terras de Ninguém. Impende destacar, que a maior parte do acervo de Terras de Ninguém foi extraviada, além de cadastros completamente ilegíveis, dificultando a análise do processo histórico no que tange à legalização da terra em Pernambuco. E deste modo, a Perpart vem realizando pesquisas em diversos órgãos (URB, CEHAB e Prefeitura do Recife), com objetivo de restaurar a documentação atinente à legalização da área de Terras de Ninguém.

7.1.1 Histórico de ocupação e situação fundiária

O bairro de Casa Amarela tem origem numa área na qual o general Matias de Albuquerque mandou erguer o Forte Real do Bom Jesus em 1630, cujo objetivo era garantir a proteção do interior de Pernambuco contra os invasores holandeses. Nos arredores do forte foi formado um arraial, no qual foi povoado pelas tropas do exército e pessoas que fugiram da invasão holandesa nas cidades de Olinda e Recife.

Em 1635, após diversos ataques dos holandeses o arraial foi completamente destruído, e somente com a expulsão dos holandeses em 1649, a população iniciou o retorno naquela área, inclusive construindo novas casas. E deste modo, surgia o povoado do Arraial Velho do Bom Jesus, atualmente Sítio da Trindade.

A concepção do bairro de Casa Amarela passou, também, pelo final do século XVIII, quando os Engenhos Casa Forte e Monteiro foram desativados e as terras que a eles pertenciam foram divididas em diversos sítios.

De outra banda, a ocupação dos morros que integram o bairro teve origem no início do século XX, a partir da expulsão dos mocambos nas áreas centrais da Cidade de Recife, promovida pela Liga Social Contra o Mocambo encampada pelo interventor Agamenon Magalhães, na década de 40 e pelo aluguel de chão (aforamento) feito por famílias que eram grandes proprietárias de terras naquela região.

Figura 7 – Foto de um Mucambo do Recife



Fonte: F. du Bocage, Rua Hospital Pedro II, nº5.

Esse processo acelerou a urbanização dos morros do bairro de Casa Amarela. Ao longo da década de 1950, ocorreu maior concentração em torno do mercado público e espraiamento urbano de uma ocupação sem alinhamento e sem regularidade característica de mocambos, subindo os morros da Conceição, Alto José do Pinho, Alto José Bonifácio, Alto do Mandú, Alto da Esperança e Alto da Favela, e descendo pelos córregos do Euclides, Zeca Tatu, Saudade e Zé Grande. Em 1975 surgiu, nos terrenos colinosos da zona norte do Recife, o Movimento Terras de Ninguém, que foi caracterizado com a luta pelo acesso à moradia e envolveu mais de 15 mil famílias, dando notoriedade a essa problemática urbana. Essa luta se expandiu pelo Recife com as invasões ou com a resistência de famílias ao se manterem em assentamentos pobres que representavam áreas de interesse do mercado imobiliário (SOUZA, 1984, 2004).

Pois bem. Parte da área de Casa Amarela ficou conhecida como “Terras de Ninguém” em face do movimento criado pelos moradores. E diante da força do movimento de “Terras de Ninguém”, a COHAB-PE implantou através do projeto PROMORAR no Recife um levantamento dos conflitos na área urbana, especialmente nos morros de Casa Amarela, tendo em vista dois fatores, quais sejam, dimensão espacial e intensidade de conflitos fundiários.

O momento político que em que se inicia a implantação dessa política de regularização, confirma o argumento de que o regime político de 1964 não consegue mais controlar a crise de legitimidade. Tal crise tem suas raízes no fracasso do modelo econômico, e força o regime a abandonar a via de legitimação autoritária e buscar a via democrática. Neste período, os conflitos de propriedade, que durante a fase autoritária estavam latentes, explicitam-se como invasões urbanas. Diante delas, o regime tem duas opções: ou aplica a conservadora legislação existente o que fatalmente levaria à convocação da força policial para desalojar os invasores, aumentando o conflito social e incorrendo em graves perdas de legitimidade junto às populações marginalizadas; ou busca outras formas de equacionamentos destes conflitos, ainda que contra o direito estatal, mas sem agravar a crise de legitimidade. (FALCÃO, 2008, p.100).

Diante deste contexto, não restou outra alternativa, salvo a intervenção do Estado em favor das famílias. Em 31 de Dezembro de 1980, fora pactuado o Instrumento Particular de Ajuste para fixação de preço de desapropriação entre a COHAB-PE e a Empresa Imobiliária de Pernambuco S/A na qual administrava a propriedade do espólio de Manuel Alfredo Marinho (denominada Terras de Ninguém), com base no Decreto nº 7.008/1980, e matrícula 4.730 (registrada no 3º Registro de Imóveis da Capital) onde a COHAB-PE passou a ser proprietária de uma área de 140 (cento e quarenta) ha, viabilizadas com recursos financeiros²⁵ do BNH, no âmbito do Programa PROMORAR.

No ano de 1981, foi inaugurado o Escritório do projeto “Terras de Ninguém”, no bairro de Casa Amarela, sendo informado que a Secretaria de Habitação do Estado

25. A COHAB-PE/PE desapropriou a área de Terras de Ninguém pelo valor de Cr\$ 7.000.000,00 (sete milhões de cruzeiros), moeda corrente na época do processo aquisitivo.

disponibilizaria um investimento de Cr\$ 700 milhões de cruzeiros para o processo de legalização da posse da terra.

Pois bem. Era o início da “regularização fundiária” subsidiada pelo PROMORAR, através da COHAB-PE, na qual se constituía como um programa alternativo, diverso da política habitacional até então existente na qual se baseava na construção de conjuntos habitacionais ou convencionais padronizados.

Assim, o PROMORAR era direcionado para a urbanização e regularização das classes pobres, baseado nos seguintes princípios: tipologias locais de assentamento, reconhecimento de favelas como espaços legítimos para habitá-lo, que devem ser urbanizados e não destruídos (FORTIN; MELO; SOBREIRA, p. 21, 1990).

Esse programa utilizava de recursos e tecnologias locais, bem como participação comunitária no processo de autoconstrução da moradia, e deste modo proporcionava um engajamento local que culminava na redução de custos e viabilização do processo de regularização urbana.

7.1.2 Processo de Regularização Fundiária

O processo de regularização fundiária de Terras de Ninguém teve início com a desapropriação da propriedade do espólio Marinho, no ano de 1980, atenuando os conflitos sociais entre os moradores, o proprietário da terra e o Estado. No entanto, a titulação da propriedade aos moradores ocorreu apenas em 1987, com o governo populista de Miguel Arraes, conforme veremos adiante.

O grande lapso temporal entre o processo de desapropriação e a titulação dos moradores se deve a rigidez da lei registral, estrutura precária dos cartórios, o conservadorismo do judiciário, a falta de continuidade dos programas de regularização fundiária tendo em vista mudança de governos e prioridades. Para enfrentar as dificuldades de registro em cartório dos títulos de posse da terra emitidos, a COHAB-PE adotou um procedimento, no final dos anos 80, que merece ser destacado. A lei de registros públicos exige determinados parâmetros, dimensões e padrões de ruas, de lotes, dentre outros não compatíveis com as condições especiais dos assentamentos pobres. Para superar este entrave, a COHAB-PE passou a escritura de um lote das Terras de Ninguém e solicitou ao Cartório de Registro de Imóveis o registro do respectivo lote. Com a negativa do cartório, foi suscitada a dúvida, o processo foi levado ao juiz e a COHAB-PE preparou um arrazoado, no qual recorreu a argumentos políticos, baseados nas condições especiais das ZEIS, a qual foi concedida a autorização pelo juiz da 2ª Vara das Sucessões em 25 de setembro de 1987, sendo ratificada pelo mandado de registro na mesma data. O instrumento particular foi registrado na matrícula 4.730 do 3º registro de Imóveis de Recife, e com base nesse registro, a COHAB-PE solicitou por extensão o registro dos demais lotes de Terras de Ninguém (SOUZA, 2004).

Neste contexto, a titulação dos moradores foi formalizada através de Escritura Particular de Compra e Venda, com força de Escritura Pública, emitida pela COHAB-PE, que, exercendo a condição de agente financeiro do SFH e tendo a prerrogativa conferida pelas Leis nºs 4.380/64 e 5.049/66, emitia escritura particular com força de escritura pública, a custos inexpressivos para o beneficiário, bem abaixo dos custos cartoriais.

Esse processo de regularização fundiária encampado pela COHAB-PE adotou um procedimento simplificado para emissão de títulos de propriedade, inclusive afastando a exigência do levantamento topográfico e memorial descritivo, ou seja, não era imprescindível a apresentação de um traçado urbanístico, por exemplo, dimensões de rua.

No caso em tela, bastava o levantamento fotogramétrico, isto é, a elaboração de croquis, evidenciando as dimensões e limitações dos lotes, sendo o mesmo anexado ao título de propriedade.

Diante de um cenário marcado pelos conflitos sociais pautados de um lado pelo rígido direito estatal (oficial) e do outro pela demanda social (direito alternativo ou inoficial), o projeto de Terras de Ninguém executado pela COHAB-PE é um marco histórico na luta pelo direito à moradia.

7.1.3 Resultados do Processo de Regularização Fundiária

O resultado obtido pelo processo de regularização fundiária de Terras de Ninguém se tornou referência na década de 80, em face da simplificação do processo de titulação e da pressão do movimento social de Terras de Ninguém que lutava pelo direito à posse da terra. Podemos elencar a partir da **Tabela 8** os resultados do processo de regularização.

Tabela 8 - Tabela de resultados do processo de legalização fundiária

TERRAS DE NINGUÉM				
Cadastro	Títulos emitidos	Títulos entregues	Títulos registrados	Unidades imobiliárias regularizadas
17.016	12.678	12.000	1.600	1.600

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (Cehab, 2018).

Esse processo de regularização fundiária influenciou diversos movimentos de luta pela posse da terra, sendo a experiência de Terras de Ninguém estendida a outras áreas da

COHAB-PE. Não há dúvidas que para época o processo simplificado foi inovador, pois se acreditava que os títulos emitidos eram válidos e passíveis de registro em cartório de registro de imóveis.

Contudo, infelizmente esse modelo não prosperou do ponto de vista jurídico registral, uma vez que os cartórios de registro de imóveis passaram a não aceitar os registros desses títulos emitidos em meados dos anos 90. Sendo esse um dos motivos do baixo número de registro de escrituras comparando com o número de escrituras emitidas conforme **Tabela 8**.

7.2 Regularização Fundiária de Roda de Fogo

Neste item são descritos e analisados os dados obtidos na pesquisa documental em processos da COHAB-PE, Perpart, Lucena Engenharia, URJA Social, visitas técnicas na comunidade e na prefeitura que revelam como ocorreu a implementação do PMIL na comunidade de Roda de Fogo, através das intervenções urbanísticas, sociais, administrativas e jurídica-registral, com o objetivo de resgatar a cidadania, estabelecer a segurança jurídica da propriedade e possibilitar o direito de inclusão da população de baixa renda à cidade formal.

7.2.1 Histórico de ocupação e situação fundiária

A comunidade de Roda de Fogo é situada no bairro dos Torrões, Zona Oeste do Recife e compõe a RPA 4, Microrregião 4.2. O processo cognitivo da ocupação e de questões fundiárias da comunidade de Roda de Fogo vincula-se ao contexto político da década de 80/90.

Entre as décadas de 1920 e 1940, principalmente, no governo de Getúlio Vargas e sob a égide do Estado Novo, na figura do então interventor Agamenon Magalhães, houve no Recife um movimento para rechaçar a imagem de uma cidade real, a “Liga contra os Mocambos”, que surge em defesa de um “novo olhar” sobre a cidade, surgindo assim, uma Recife Moderna, de largas avenidas, prédios pomposos e iluminação futurista. Tal perspectiva trouxe à luta histórica pela terra, mais um elemento de exclusão, discriminação e retrocesso, tendo em vista que a ampliação do acesso à terra e à moradia digna foi sendo suprimida por um ideal de cidade que “marginalizou” ainda mais a população dos mocambos em sobrados infecto e becós (LEITE, 2010).

Assim, o Estado demarcava o espaço da cidade onde devia intervir, objetivando suas ações para que uma “nova cidade” pudesse ser vista. Não significa, contudo, que os

mocambos proliferavam nas periferias às escondidas, mas se configura nesse processo de migração forçada, a construção de uma cidade informal, desordenada, excluída das ações e políticas urbanísticas, isto é, uma verdadeira cidade paralela.

Nesse processo migratório a ocupação das áreas desprezíveis e desvalorizadas por habitações de baixa renda, foi adquirindo formas peculiares [...] morros próximos às vias de penetração da cidade, tiveram seus sítios pouco a pouco parcelados e alugados a terceiros que, mediante o “aluguel do chão”, poderia construir e ter a “posse” do imóvel [...] na década de 40, a política de combate aos mocambos, que provocou por um lado, a transferência compulsória de grandes contingentes da população para os morros e córregos (SOUZA, 1984).

No início da ocupação da região dos Torrões a área não sofria especulação imobiliária e as pessoas que cuidavam do plantio aos poucos foram construindo sua história de posse com a terra. Contudo, em 1940, se institui a cobrança do “Foro de chão”, na qual estabelecia o pagamento da terra, onde os ditos donos do terreno começam a desenvolver uma relação mercantil com a terra. Essa relação desencadeia na periferia da cidade, uma alternativa de moradia que vem ao longo das décadas de 40 em diante, desenhando um novo retrato das comunidades no Recife.

Nesta senda, a partir de março de 1986, um grupo de militantes ocupa parte do terreno que seria a praça dos previdenciários, atualmente, “comunidade Asa Branca”, próximo ao presídio feminino do “Bom Pastor”, localizado no Engenho do Meio, no município do Recife, iniciando assim, a primeira ocupação em uma área de aproximadamente 60 (sessenta) hectares de terra ociosa e sem a devida função social.

Na época a área se destacava pela produção de cerâmica, e sendo assim, a matéria prima era extraída pelos moradores locais e a produção controlada pela família Mendonça, que construiu uma olaria, atraindo várias famílias em busca de trabalho, na qual passaram a morar em pequenas casas de taipa nas proximidades da área. Posteriormente, uma nova forma de ocupação, dessa vez pelos foreiros mais antigos, agrega o desenho do bairro, que apresenta uma nova perspectiva, efetivada pela construção de quartos de aluguel com banheiros coletivos precários e insalubres, que vão se firmando entre a estrada do Forte e o Canal dos Torrões e passam a ser divididas entre duas localidades pela Rua onze de fevereiro, conhecida como Torrões de Fora e Torrões de Dentro. Esse limite na época pertencia ao Bairro do Engenho do Meio (COSTA, 2010).

A este efeito, em janeiro de 1987, parte dos moradores da comunidade da “antiga Coreia” foram despejados, e deste modo, decidiram com moradores da Malvina (comunidade próxima ao terreno) ocupar a outra parte do terreno pertencente ao Governo Federal.

Na ocasião, o vice-presidente do Centro Social Comunitário do Sítio das Palmeiras

(antiga Cuba), o Sr. Fernando Lima²⁶, foi procurado para dar apoio à ocupação, efetivando a luta dos movimentos sociais pela terra.

Segundo Fernando Lima, alguns fatos marcaram o início das ocupações na comunidade, como descreve:

Quinze moradores da comunidade da Coréia foram expulsos de suas moradias e procuraram apoio na Associação de Moradores do Sítio das Palmeiras, onde eu era vice-presidente na época. Para dar força ao movimento, reuniram-se esses moradores com outros moradores da comunidade das Malvinas e ainda no segundo dia de ocupações feitas em Roda de Fogo, já chegavam a 474 o número de barracos levantados. (PERPART, DOISSÊ FUNDIÁRIO, 2014, p. 13).

O terreno era de propriedade do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Governo Federal tinha uma proposta de construir a cidade previdenciária, por meio de um conjunto residencial para os servidores previdenciários e um clube dos servidores federais. Contudo, após duas tentativas frustradas de negociação, a população ocupou o restante do terreno.

Na ocasião da ocupação, os envolvidos juntaram pneus em volta dos barreiros e atearam fogo formando vários círculos, que combinado às reuniões que aconteceram à noite, quando as pessoas usavam velas dentro de latas de leite, deram origem ao nome da comunidade, qual seja Roda de Fogo, numa alusão à novela brasileira da época (PERPART, DOSSIÊ FUNDIÁRIO DE RODA DE FOGO, 2014).

Neste caminhar, o Instituto de Administração Financeira Previdência Social (IAPAS) ingressou com três ações de despejo, sendo as duas primeiras ações vencidas pelo instituto. Entretanto, os ocupantes resistiram e ganharam a terceira ação judicial, realizando uma passeata histórica para o movimento popular da moradia.

O dia 14 de março de 1987, representa um marco histórico e social da conquista da população de Roda de Fogo, no que se refere à luta pelo direito humano à moradia, uma vez que o governador em exercício Miguel Arraes fez um pronunciamento favorável à permanência da população no local, após protesto organizado pela comunidade, com aproximadamente de 3.000 (três mil) pessoas de vários segmentos sociais, conforme **Figura 8**.

26. Fernando de Oliveira Lima era vice-presidente da Associação de Moradores do Sítio das Palmeiras na época das ocupações em Roda de Fogo. Organizou moradores expulsos da Coréia e Malvinas (outra comunidade), tendo estruturado as ocupações de forma planejada, pensando o espaço necessário entre os barracos para o acesso de pessoas e transportes. Segundo relata, a rua onde existem hoje os comércios da comunidade também foram pensadas e ocupadas por pessoas que desenvolviam atividades comerciais, a fim de desenvolver uma comunidade que pudesse ser autossustentável.

Figura 8 - Foto do protesto da comunidade de roda de fogo em frente ao palácio do Governo de Pernambuco em 1987



Fonte: agenciaroda.files.wordpress.com/2010/07/roda-1.jpg.

Sem baldas de dúvidas a ação positiva de ocupação de Roda de Fogo se atribui ao engajamento político dos diversos sujeitos presentes no início da ocupação, bem como a publicização pelo direito humano à moradia de forma organizada e reivindicatória através da Comissão de Justiça e Paz e população, e posteriormente reconhecida pelo Governo do Estado.

Neste sentido, em 17 de julho de 1989, a COHAB-PE e Governo do Estado, este representado pelo Governador Miguel Arraes negociou a desapropriação amigável do terreno junto ao Governo Federal, através de Escritura Pública de Compra e Venda, lavrada no Cartório Paulo Guerra sob o Livro nº 1265, às fls. 46, Traslado 1º, uma área de terras que integrava a gleba chamada de “Engenho do Meio da Várzea” abrangendo dois sítios denominados “Torrões ou do Lima” e “Torrões ou Dona Alexandrina”, na freguesia da Várzea, no município de Recife, medindo 522.231,503m² (quinhentos e vinte e dois e duzentos e trinta e um e quinhentos e três metros quadrados), com a vinculação da destinação à urbanização e execução de programa habitacional, em favorecimento de famílias de baixa renda, residentes na comunidade de Roda de Fogo.

No entanto, mesmo com a desapropriação tendo como objeto a legalização da terra em nome dos ocupantes, o tão sonhado título de propriedade não chegou às mãos dos cidadãos. Pois a COHAB-PE não conseguia registrar em seu nome a gleba desapropriada.

Os diversos embaraços cartoriais fizeram com que apenas em 09 de outubro de 2013, a

citada área fosse devidamente registrada pelo 4º Registro de Imóveis de Recife, isto é, após 30 (trinta) anos da desapropriação amigável realizada pela COHAB-PE.

E deste modo, a área de Roda de Fogo agora pertencente à Perpart se apresentou preparada e liberada para intervenção do poder público, através da regularização fundiária via Programa Meu Imóvel legal, como uma das alternativas de minimizar os efeitos do processo de urbanização desordenado, e assegurar o direito humano à moradia tão reivindicado pelos moradores (pedidos individuais) e a associação de moradores da área (pedidos coletivos).

7.2.2 Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária

O projeto urbanístico de regularização fundiária foi elaborado pela Lucena Topografia & Construções Ltda., sob a supervisão técnica da Perpart, através da Coordenação de Engenharia e Arquitetura (CEA), vinculada à Superintendência de Regularização Fundiária.

O projeto contempla os seguintes componentes: a) planta de levantamento da situação real existente (Artigo 8º da Lei Estadual nº 15.211/2013); b) quadros de áreas públicas, áreas privadas e áreas verdes; c) relatório de regularização fundiária, contendo plantas de parcelamento e urbanização, esta indica ao município quais intervenções serão necessárias na área objeto de regularização fundiária, por exemplo, áreas de risco.

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo na dimensão urbanística teve como proposta condicionante a projeção de medidas de adequação ao parcelamento ilegal do solo e a manutenção das famílias dentro da área de intervenção fundiária. E como proposta habitacional consistiu na regularização (individualização dos lotes) de 3.133 (três mil e cento e trinta e três) unidades imobiliárias.

A área objeto de intervenção fundiária é considerada ZEIS, e sendo assim, o plano urbanístico considerou para elaboração do projeto às condições físico-morfológica e a situação fundiária do núcleo informal, indicando parâmetros urbanísticos diversos (flexíveis) dos definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo em face do adensamento e infraestrutura da área.

Neste contexto, o projeto urbanístico considera um lote padrão para fins habitacionais o mínimo 18m² e o máximo de 250m². Os sistemas viários compreenderão as ruas, becos e passagens de uso comum nos moldes da situação real existente, os quais passarão ao domínio público uma vez aprovado o parcelamento do solo.

Assim, o projeto urbanístico de Roda de Fogo consiste no reconhecimento das interfaces entre as relações sociais, formas de ocupação urbana consolidada e a legislação urbanística.

Trata-se, inicialmente de uma validação da planta de levantamento da situação real existente na área objeto de regularização fundiária, isto é, envolve o retrato fiel da situação encontrada de uma localidade em determinada época.

Deste modo, a regularização fundiária jurídico dominial de interesse social promovida pela Perpart não contempla intervenção atinente a implantação ou readequação de infraestrutura básica, pois, o programa de regularização fundiária, atua apenas em comunidades consolidadas no espaço urbano e com razoável infraestrutura, ou seja, com abastecimento de água, energia elétrica, coleta de esgoto, dentre outros.

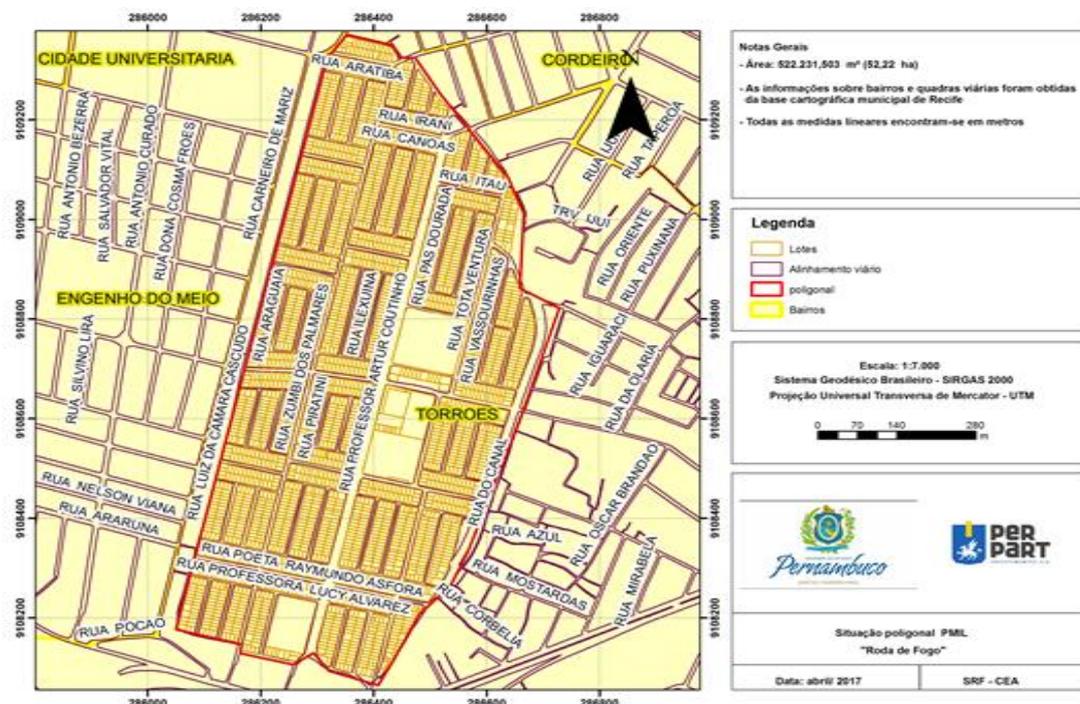
De outra banda, a planta de parcelamento e urbanismo pertencente ao conjunto cartográfico elenca um plano de intervenção mínimo para o futuro processo de urbanização pelo município.

Ademais, por se tratar de regularização fundiária de interesse social que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial do imóvel, em núcleos urbanos consolidados e irreversíveis, como resultado da finalização de política pública habitacional, será necessária apenas a planta de levantamento da situação real existente, do seu respectivo memorial descritivo e planta de parcelamento e urbanização, sendo dispensada a emissão de licença urbanística e ambiental, bastando apenas à chancela administrativa do órgão municipal quanto à situação real existente.

Cabe destacar ainda que, a regularização fundiária jurídico dominial de interesse social é submetida à análise urbanística e ambiental pelo órgão municipal, contudo, será objeto de flexibilização técnico-legal, tendo em vista tratar-se de ocupação consolidada, irreversível e segura, reconhecida pela Lei estadual nº 15.211/2013.

Neste sentido, a planta da situação real existente é o mecanismo urbanístico de integração e reconhecimento das áreas consolidadas frente ao processo de regularização fundiária de interesse social, senão vejamos na **Figura 9**:

Figura 9 - Planta da situação real existente de Roda de Fogo



Fonte: Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura – CEA da Perpart, 2018.

A regularização fundiária jurídico dominial de interesse social promovida pela Perpart não contempla intervenção atinente a implantação ou readequação de infraestrutura básica, pois, o programa de regularização fundiária, atua apenas em comunidades consolidadas no espaço urbano e com razoável infraestrutura, ou seja, com abastecimento de água, energia elétrica, coleta de esgoto, dentre outros.

E sendo assim, seu papel primordial é reconhecer e adequar às estruturas existentes a legislação estadual, bem como possibilitar a população o pleito quanto aos demais serviços junto ao município, após a regularização.

Por outro, lado, uma vez aprovado o projeto de regularização fundiária, o município poderá promover ações relativas à ampliação de infraestrutura básica, tais como readequação da rede de abastecimento de água, tratamento de esgoto sanitário, sistema viário, drenagem fluvial, coleta de lixo, construção de equipamentos comunitários (escolas, posto de saúde, academias da cidade, creches, dentre outros), tendo em vista o projeto de regularização fundiária encontrar-se devidamente aprovado (prefeitura) e registrado (cartório de imóveis), isto é, o parcelamento já se encontra regularizado e a população devidamente titularizada.

Pois bem. O poder público municipal poderá estruturar melhor as demais dimensões da regularização fundiária, tais como, os processos de urbanização e as questões ambientais.

O processo de aprovação do projeto de regularização fundiária foi marcado por pelo menos dois fatores, os quais contribuíram para o atraso na aprovação da proposta urbanística: a) dificuldades na apresentação dos projetos, pois as empresas privadas não tinham experiência em intervenções em comunidades de interesse social, sendo difícil atender as exigências da prefeitura do Recife, e por algumas vezes tiveram seus projetos revistos; b) a complexidade processual e a tecnicidade conservadora e limitada dos técnicos do órgão municipal, os quais desejavam aprovar o referido projeto com base em um loteamento novo, isto é, sem levar em consideração que se tratava de área consolidada, segura e irreversível, e com mais de 20 (vinte) anos de ocupação, na qual dispunha de tratamento diferenciado conforme os ditames d Lei nº 15.211/2013.

O projeto de regularização fundiária foi aprovado em 29/01/2014, a partir dos parâmetros urbanísticos flexíveis da Lei estadual nº 15.211/2013 e Lei municipal nº 16.113/95, bem como forte coalizão política instalada na época.

7.2.3 Projeto Social de Regularização Fundiária

A proposta do projeto social do programa de regularização fundiária contempla as ações de mobilização, identificação e organização comunitárias, com vistas a desenvolver a participação social efetiva em todas as etapas do Projeto, além de realizar o cadastramento da população, análise sócio jurídica dos cadastros socioeconômicos, mutirão de coleta de assinaturas de contrato, pendências documentais e atendimento sócio jurídico.

Na dimensão social do projeto a Perpart ainda identifica e reconhece os espaços com características de equipamentos públicos existentes na área objeto de regularização fundiária, tais como: escolas, postos de saúde, creches, dentre outros espaços, os quais são transferidos automaticamente para os municípios, após a aprovação do processo fundiário no órgão municipal, conforme preceitua o art. 22, da Lei nº 6.766/1979, senão vejamos:

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

O objetivo é reservar no projeto fundiário áreas públicas para implantação pelo poder público municipal, de áreas de lazer e equipamentos de uso comum, reservados á comunidade, pois o bem-estar da população depende também destas áreas, as quais devem,

em conjunto, satisfazer de forma eficiente todas as necessidades fundamentais à boa qualidade de vida dos moradores. Podemos destacar como equipamento público na comunidade de Roda de Fogo, a Escola Estadual Pintor Lauro Villares.

A execução do Projeto Social em Roda de Fogo iniciou com a mobilização social²⁷, na qual se dividiu em três fases: reunião com as lideranças da comunidade para exposição do programa fundiário, mobilização porta a porta e reunião comunitária para apresentação do Programa Meu Imóvel Legal.

Durante o trabalho técnico social, diversos acontecimentos travaram o projeto social, por exemplo, a participação popular limitada pela descrença política, tendo em vista as experiências incompletas das políticas de regularização fundiária no Estado de Pernambuco, na qual a população se organizou, participou, e o processo não foi finalizado.

Entretanto, a habilidade da equipe de assistentes sociais e advogados foram essenciais para dar credibilidade ao programa e angariar a adesão da população.

O trabalho técnico social de campo teve início em 16/10/2013, com o selamento dos imóveis, isto é, a identificação dos imóveis presentes na poligonal de Roda de Fogo.

Esse processo foi finalizado em 01 (um) mês e oportunizou a classificação dos imóveis localizados na área objeto de regularização, senão vejamos:

Tabela 9 - Classificação dos imóveis em Roda de Fogo – Parte 1

CLASSIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS EM RODA DE FOGO					
Abandono/Ruína	Comércio/Serviço	Desocupado	Equipamento Público	Fechado	Total geral
04	531	198	14	892	1.639

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2014).

Tabela 10 - Classificação dos imóveis de Roda de Fogo - Parte 2

CLASSIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS EM RODA DE FOGO					
Indústria	Instituição Religiosa	Misto	Residência	Terreno Vazio	Total geral
06	38	160	4.052	23	4.279

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2014).

²⁷. A Metodologia de Trabalho Social de Campo prevê a execução da mobilização social através de 02 (duas) reuniões com lideranças - para apresentar o programa e pactuar agenda para reunião comunitária, mobilização porta a porta - para convocar a população para a reunião comunitária, e 02 (duas) reuniões comunitárias - para apresentar o programa e esclarecer as dúvidas da população.

Já o cadastramento social foi iniciado em 26/10/2013, e contou com a estrutura da Escola Pintor Lauro Villares, nomeado como Posto de Cadastramento.

Tabela 11 - Selamento e cadastramento de Roda de Fogo

SELAMENTO E CADASTRAMENTO DE RODA DE FOGO	
Selamento	5.918
Cadastramento	4.540

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2018).

A partir do cadastro social realizado na comunidade de Roda de Fogo, fomentam-se os dados socioeconômicos das famílias, os quais se constituem como recurso para análise jurídica e social dos cadastros, titulação das famílias e estudos socioeconômicos sobre a comunidade no sentido de contribuir para a formulação de estratégias de aprimoramento e ampliação de serviços já existentes.

Neste contexto cadastral, temos o seguinte perfil da população inserida na poligonal objeto de regularização:

Tabela 12 - Perfil da População de Roda de Fogo em relação a gênero

POPULAÇÃO DE RODA DE FOGO	
Sexo	Quantidade
Feminino	3.143
Masculino	1.112
Não informado	285
Total	4.540

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2018).

Os dados colacionados evidenciam a importância do cadastramento social como base para a confecção do perfil da população. Pois, na **Tabela 12**, verifica-se há predominância das mulheres na chefia da família, e deste modo, reforça o mandamento legal estabelecido na Lei estadual nº 15.211/2013, quanto à defesa da titularidade da mulher nos casos de regularização fundiária, senão vejamos:

Art. 4º Respeitadas às diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, a política estadual de regularização fundiária observará o seguinte:

(...)

VI - concessão do respectivo título prioritariamente à mulher.

No tocante a responsabilidade pelo núcleo familiar percebe-se uma grande concentração na população adulta e de idosos, tendo em vista a faixa etária entre 48 a 57 anos expressar em 24,60% da população cadastrada, senão vejamos:

Tabela 13 - Perfil da população de Roda de Fogo em relação à faixa etária

PERFIL DA POPULAÇÃO DE RODA DE FOGO	
Faixa etária	Quantidade
Menor que 18 anos	55
18 a 27 anos	368
28 a 37 anos	790
38 a 47 anos	964
48 a 57 anos	1.117
58 a 67 anos	574
68 a 77 anos	213
78 a 87 anos	75
88 a 97 anos	11
Não informado	373
Total	4.540

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2018).

Em relação ao estado civil das pessoas domiciliadas na área objeto de regularização fundiária, anota-se uma maior quantidade de pessoas que apresentam o estado civil de solteiro(a) frente ao estado civil de casado(a). Ademais, verifica-se também, no que se refere à situação conjugal que pelo menos 1/4 dos solteiros (as) apresentam a situação fática de união estável não oficializada, revelando assim, que pelo menos 40% da população reside com esposo/a ou companheiro/a, senão vejamos:

Tabela 14 - Perfil da População de Roda de Fogo em relação ao estado civil

PERFIL DA POPULAÇÃO DE RODA DE FOGO	
Estado Civil	Quantidade
Solteiro	2.296
Casado	1.362
Separado judicialmente	36
Divorciado	188
Viúvo	290
União Estável	15
Não informado	353
Total	4.540

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2018).

Deste modo, ao ser verificada a ausência de formalização da união estável foi necessária uma interlocução com os cartórios, com objetivo de reconhecer o direito dos companheiros ao registro da escritura sem que houvesse necessariamente a oficialização da união estável, uma vez posta à situação fática.

A preocupação em dialogar com os registradores de imóveis quanto à referida temática, baseia-se na circunstância de que muitos registradores exigiam a oficialização da união estável, o que de certo modo, excluía essas pessoas da política de regularização fundiária.

Como resolução do problema foi pactuado entre os cartórios de registro de imóveis e a Perpart que não seria necessário a oficialização da união estável, tendo em vista tratar-se de uma política de regularização fundiária de interesse social, isto é, população de baixa renda. No entanto, a Perpart seria responsável por elaborar uma declaração a ser assinada pelas partes que comunicassem a situação conjugal atinente a união estável.

Outro dado importante para execução do Programa Meu Imóvel Legal é que na comunidade de Roda de Fogo a maioria das famílias reside em imóvel próprio, o que corresponde ao aspecto facilitador para a titulação das mesmas, pois não há conflitos de posse entre outros ocupantes, vejamos a **Tabela15**:

Tabela 15 - Perfil da população de Roda de Fogo em relação a situação do imóvel

PERFIL DA POPULAÇÃO DE RODA DE FOGO	
Situação do imóvel	Quantidade
Alugado	466
Cedido	794
Herança	173
Próprio	3.097
Não informado	10
Total	4.540

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2018).

De outra banda, a maioria da população cadastrada apresenta tempo de moradia superior a 05 (cinco) anos, ou seja, atende aos critérios estabelecidos na Lei estadual nº 15.211/2013.

Contudo, o percentual de 15,97% da população cadastrada demonstrou tempo de moradia inferior a 05 anos. Nestes casos foram necessários estudos técnicos a fim de criar alternativas legais para viabilizar a titulação.

E sendo assim, a orientação foi utilizar de forma analógica o instituto da posse sucessiva prevista no caso de ações de usucapião, conforme preceitua o Código Civil:

Art. 1.243. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

Deste modo, imaginemos o seguinte caso. Luiz Miguel realiza o cadastro no Programa Meu Imóvel Legal, contudo durante a análise jurídica dos critérios do programa verifica-se que o cadastrado não comprova o tempo de moradia igual ou superior a 05 (cinco) anos. Pois bem, Caso Luiz Miguel comprovasse que seu pai exercia a posse do imóvel até o falecimento, e que a mesma foi continuada por Luiz Miguel, caberia à utilização do instituto da posse sucessiva, pois o cadastrado utilizou da somatória de período de posse anterior exercida pelo seu genitor.

Portanto, não é impeditiva para a titulação, desde que seja apresentado histórico de utilização do imóvel com a finalidade de moradia por seus antecessores, de acordo com o critério do programa.

Em última análise, perfilhamos a renda da população de Roda de Fogo. E neste sentido, observar-se que menos de 1% da população que realizou o cadastro social excede ao critério de renda do programa, o que reforça a finalidade do programa de regularização fundiária de interesse social, no que se refere ao atendimento à demanda da moradia e da propriedade para as famílias de baixa renda, senão vejamos:

Tabela 16 - Perfil da população de Roda de Fogo em relação à renda

PERFIL DA POPULAÇÃO DE RODA DE FOGO	
Renda	Quantidade
Abaixo de 01 salário mínimo	1.229
01 salário mínimo	800
De 01 a 02 salários mínimos	981
De 02 a 03 salários mínimos	228
De 03 a 04 salários mínimos	36
De 04 a 05 salários mínimos	20
Acima de 05 salários mínimos	25
Não informado	1.221
Total	4.540

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado da (URJA, 2018).

De outro lado, verifica-se que a quantidade de cadastros que tiveram o campo renda classificado como “não informado”, foi de 26,89% (1.221 cadastros). Este dado pode estar ligado as seguintes situações: a) cadastro feito pelo/a possuidor/a do imóvel, sem informação de ocupante; b) Usuário/a informou a ocupação e não informou a renda; c) Usuário/a não apresenta renda, pois não exerce atividade remunerada, embora a renda familiar seja proveniente de outra pessoa presente na composição familiar (exemplo: companheiro/a, filho, etc.).

Tal situação reclamou uma análise técnica quanto às alternativas de solucionar as falhas atinentes aos cadastros que não colacionaram a renda do cadastrado.

A solução encontrada para não suspender a execução do processo de regularização fundiária no tocante aos cadastrados com renda não informada foi elaborar uma nota técnica baseada no perfil socioeconômico da população de roda de fogo, na afetação do CORI-PE no que tange ao processo fundiário de interesse social e na característica de ZEIS. Tais elementos

sustentaram que a área inserida na poligonal da Perpart é destinada a população de baixa renda, e neste caso, até que se prove o contrário à população cadastrada está apta no critério renda.

De outra banda, como cautela, a Perpart inseriu uma cláusula contratual na qual o beneficiário declara sob pena de responsabilidade civil e penal, conhecer e atender aos requisitos do Programa Meu Imóvel Legal, com fulcro na Lei estadual nº 15.211/2013, notadamente: que a sua renda familiar mensal não é superior a 05 (cinco) salários mínimos, não possuir qualquer outro imóvel urbano ou rural, estar na posse do imóvel por si ou em continuidade a posses anteriores por pelo menos 05 (cinco) anos consecutivos imediatamente anteriores à assinatura deste instrumento e utilizar o imóvel para fins de sua moradia e de sua família ou, excepcionalmente, para fins de moradia e pequeno empreendimento de subsistência, enquadrando-se em uso misto.

E por último, a análise sóciojurídica do cadastro socioeconômico a qual considera a flexibilidade de normas e padrões urbanísticos, e de sociabilidades diversas, tornando possível garantir dois direitos constitucionais: moradia e propriedade às famílias que também construíram e consolidaram o espaço urbano. Tal análise deve ser pautada numa visão ampliada da garantia do direito à segurança da moradia.

A análise jurídica e social é realizada através de um instrumental, qual seja, parecer social e parecer jurídico, norteado pelos ditames legais da Lei nº 13.465/2017 e da Lei estadual n.º 15.211/2013, a qual elenca os requisitos a serem observados pela Perpart na aplicação do PMIL. Assim, delimita o art. 12, III, alíneas a até e:

Art. 12 (...)

III (...)

- a) as unidades imobiliárias objeto de doação sejam ocupadas com finalidade de moradia ou de uso misto;
- b) a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e superior que 18m² (dezoito metros quadrados);
- c) a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a 05 (cinco) anos ininterruptamente e sem oposição;
- d) o ocupante não pode ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel, urbano ou rural;
- e) a renda familiar do beneficiário não poderá ser superior a 05 (cinco) salários mínimos.

Vale salientar a importância conjunta da análise jurídica e social do Programa Meu Imóvel Legal, considerando a flexibilidade de normas e padrões urbanísticos, e de

sociabilidades diversas, tornando possível garantir dois direitos constitucionais: moradia e propriedade às famílias que também construíram e consolidaram o espaço urbano. Tais análises são classificadas em: apto (preenche os critérios legais do programa), pendentes (passível de sanabilidade) e inaptos (não preenche os critérios legais do programa).

Tabela 17 - Tabela de análise dos cadastros socioeconômicos

ANÁLISES DE CADASTROS	
Apto	1.700
Pendente	1.648
Inapto	1.192
Total	4.540

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado do (SISRF, 2018).

7.2.4 Projeto Jurídico-Registral de Regularização Fundiária

A proposta da regularização fundiária jurídico-registral pauta-se nos dois eixos do Programa Meu Imóvel Legal, qual seja, regularidade dominial (individualização das unidades imobiliárias) e transferência das unidades imobiliárias aos beneficiários.

Em relação ao processo de execução da regularização jurídica o instrumento legal utilizado para titular as terras em nome dos beneficiários foi o contrato de doação. O conceito de doação é encontrado no Código Civil de 2002, em seu artigo 538:

Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

Segundo Gomes (2007), o contrato de doação é ato traslativo *inter vivos*, através do qual o doador, em ato espontâneo e de liberalidade (*animus donandi*), transfere a título gratuito, bens e vantagens que lhes são pertencentes, ao patrimônio de outrem, que os aceita expressa ou tacitamente.

Para a efetiva transmissão do bem imóvel ao patrimônio de outrem, faz-se necessário o registro do referente negócio jurídico na matrícula correspondente ao bem, junto ao cartório de registro de imóveis o qual a propriedade se encontre escriturada. Assim leciona o art. 108 do CC:

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Tal procedimento visa garantir o direito de propriedade do titular do bem quanto ao imóvel, e ainda proteger interesses de terceiros no sentido de que a publicidade do cartório viabiliza que todos da sociedade saibam a quem o bem pertence.

Cabe salientar que, o instrumento jurídico pactuado para transferência da propriedade continham as seguintes condições contratuais:

- Quanto à finalidade do imóvel, destina-se exclusivamente à moradia do donatário e de sua família, ou excepcionalmente para uso misto, conforme declaração do donatário, sob as penas da lei, ficando assegurado á doador ou sua sucessora, a faculdade de, no prazo de um ano vistoriar o imóvel objeto da doação para verificação do integral cumprimento desta condição;
- Quanto ao critério de inalienabilidade²⁸, o imóvel objeto da doação fica submetido à cláusula de inalienabilidade por um período que pode ser de 01 (um) a 05 (cinco) anos, a contra da assinatura do presente instrumento, salvo nos casos de constituição de garantia real ou alienação fiduciária e as respectivas arrematação ou adjudicação oriundas de execução de dívida obtida com o financiamento, perante instituições integrantes do sistema financeiros nacional, devendo tal condição ser devidamente averbada perante o cartório de registro de imóveis competente;
- Quanto ao critério urbanístico, é vedado o remembramento;
- Quanto à regularização das construções é encargo do donatário a execução de todos os procedimentos atinentes á regularização das construções existentes no imóvel, objeto da presente doação, inclusive habite-se e, se for à hipótese, a certidão negativa de débitos relativos ás contribuições previdenciárias e de terceiros, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, pertinente à obra de construção do prédio, bem como manter o imóvel em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, além de fazer as suas expensas as obras e reparos necessários para preservação da garantia, inclusive as solicitadas pelos órgãos públicos competentes.
- Quanto à cessão ou alienação a terceiros, esta apenas ocorrerá a qualquer título, no todo ou em parte do imóvel, quando o terceiro estiver enquadrado nas condições socioeconômicas do donatário, circunstância que deverá ser comprovada pelo procedimento a que se submeteu o donatário, salvo se dispuser diversamente a lei vigente à época da transferência ou cessão.

28. É a característica ou a condição que o bem possui de não poder ser alienado.

Os títulos emitidos pela Perpart somente são entregues à população depois de registrado no cartório de registro de imóveis competente, não havendo nenhum ônus (pagamento) por parte do beneficiário. Deste modo, a Perpart assumiu o adimplemento dos emolumentos cartoriais atinentes ao registro do contrato.

Todavia, o desfecho da titulação da propriedade dependerá da situação individual do ocupante do núcleo urbano regularizado frente aos critérios legais do programa de regularização fundiária.

E neste aspecto, cabe destacara que no momento da assinatura das escrituras foram encontrados diversos entraves com as famílias, quais sejam: falta de documentação pessoal e principalmente com relação à comprovação de estado civil; morosidade na solução de situações em que havia necessidade de providenciar inventário, guarda e tutela para filhos menores de beneficiários falecidos; falecimento de beneficiários às vésperas das assinaturas de contratos; conflitos acerca da posse do imóvel, dentre outros.

Mesmo diante de alguns entraves o PMIL já realizou a regularização de 3.133 unidades imobiliárias, isto é, individualizou todos os lotes da gleba de Roda de Fogo. E deste modo, o projeto encontra-se apto para a transferência dos imóveis aos beneficiados, desde que preenchidos os critérios legais.

Neste sentido, o PMIL já registrou no 4º Registro de Imóveis de Recife 1.700 (mil e setecentas) escrituras, as quais foram entregues em três atos realizados na comunidade, senão vejamos a **Tabela 18**:

Tabela 18 - Tabela de titulação dos beneficiários do PMIL em Roda de Fogo

TITULAÇÃO DOS OCUPANTES		
Data	Quantitativo de escrituras entregue à população	Pessoas beneficiadas
12/03/2014	400	2.000
18/11/2015	700	3.500
27/03/2018	600	3.000
Total	1.700	8.500

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018.

Cabe salientar que, no dia 12 de março de 2014, ocorreu o lançamento oficial do Programa Meu Imóvel Legal, através do Governo do Estado de Pernambuco, bem como a

primeira entrega de escrituras definitivas registradas pelo programa, com a presença do Governado do Estado Eduardo Campos e do Secretário Estadual das Cidades Danilo Cabral.

Figura 10 - Foto de lançamento oficial do Programa Meu Imóvel Legal e entrega de títulos de propriedade em Roda de Fogo

Governo do Estado lança programa de regularização fundiária Meu Imóvel Legal

Mais 450 famílias estão com a escritura definitiva de suas casas nas mãos. A entrega do documento foi feita nesta quarta-feira (12), aos moradores da comunidade Roda de Fogo, nos Torrões, pelo governador Eduardo Campos que esteve no local acompanhado do prefeito do Recife, Geraldo Julio, e do secretário das Cidades, Danilo Cabral. A ocasião também marcou o lançamento do programa Meu Imóvel Legal, que vai viabilizar a regularização fundiária de imóveis beneficiando cerca de 30 mil famílias do Estado. O evento aconteceu na Escola Lauro Vilares.

Para o governador, o programa representa a conquista de um sonho para muitas famílias. "É um sonho de muitos anos, as pessoas construíram suas casas e nunca tiveram o direito a legalizar essa posse. Esse tra-



NA SOLENIIDADE, governador entregou as primeiras escrituras definitivas, registradas em cartório no nome dos reais proprietários

ra, a Justiça do Estado, diversos cartórios e a Secretaria das Cidades. A próxima etapa é continuar fazendo o levantamento para as áreas sem

disse Eduardo.

Já o secretário Danilo Cabral ressaltou o trabalho de toda equipe da Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab) e

ções e Investimentos S.A (Perpart), fundamentais para a concretização do processo. "Sem esse time nada teria acontecido. Esse é um ato de celebração

numa data muito especial do Recife. Roda de Fogo é um exemplo de uma população que luta pelo direito à moradia nesse País", destacou o secretá-

de cinco milhões de brasileiros hoje vivem sem moradia própria.

O líder comunitário Vicente Albuquerque falou em nome dos moradores. "São 27 anos de luta aqui, e hoje estamos recebendo aquilo pelo qual tanto lutamos, o título de posse dos lotes de Roda de Fogo. Hoje somos donos daquilo que a gente tanto quis. A partir deste momento Roda de Fogo não será mais a mesma: pertence agora à comunidade", declarou Vicente Albuquerque.

COMEMORAÇÃO - Antes de ir a Roda de Fogo, o governador Eduardo Campos esteve no Bairro do Recife para participar das celebrações oficiais pelos 477 anos da Capital pernambucana. As festividades aconteceram na Praça do Arsenal, ao som de samba, frevo e maracatu. Mais de três mil porções de bolo de chocolate em potes foram

Fonte: Secretaria da Casa Civil de Pernambuco, 2014.

Segundo Campos (2014), o programa representa a conquista de um sonho para muitas famílias que nunca tiveram o direito a legalizar essa posse.

Para Amaro (2014),

a entrega é muito mais que um ato simbólico. Pois quando o morador regulariza seu imóvel, ele passa a valer mais e ele pode acessar linhas de crédito e financiamento no momento em que for vender ou reformar. Passando a ter todos os benefícios sociais e legais relativos à propriedade.

O líder comunitário Vicente Albuquerque (2014), falou em nome dos moradores no ato de entrega de Roda de Fogo, afirmando que:

são 27 anos de luta aqui, e hoje estamos recebendo aquilo pelo qual tanto lutamos, o título de posse dos lotes de Roda de Fogo. Hoje somos donos daquilo que a gente tanto quis. A partir deste momento Roda de Fogo não será mais a mesma: pertence agora à comunidade.

A entrega das escrituras definitivas é o ápice do processo de regularização fundiária, tendo em vista garantir a segurança jurídica da posse e da propriedade, retirando a população da invisibilidade e formalizando o mercado imobiliário na comunidade.

Os trabalhos de regularização foram priorizados, e o êxito no levantamento topográfico, cadastramento socioeconômico, mutirão de coleta de assinatura e pendência documental possibilitou que as ações de regularização fossem executadas em sua plenitude.

7.2.5 Resultados do Projeto de Regularização Fundiária de Roda de Fogo

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo executado pelo PMIL possui uma área de 52,22 ha, equivalente a 72 (setenta e dois) campos de futebol padrão oficial, onde foram regularizadas 3.133 unidades imobiliárias, na qual beneficiou até o momento 15.665 (quinze mil e seiscentos e sessenta e cinco) pessoas direta e indiretamente.

O resultado da execução do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo pode ser visto na **Tabela 19**:

Tabela 19 - Resultado do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo em números

PMIL RODA DE FOGO EM NÚMEROS	
Hectares de área trabalhada	52,22
Selamento de imóveis	5.918
Cadastramento	4.541
Unidades Imobiliárias Regularizadas	3.133
Escrituras Registradas	1.700
Reuniões Comunitárias	08
Mutirões de Atendimento	13
Atendimento sócio jurídico	5.200
Atos de Entrega de Escritura	03
População beneficiada direta ou indiretamente	15.665

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018.

Os resultados atinentes ao projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo não são melhores devido à população encontrar-se descrente da política de regularização fundiária. Essa descrença se deve, dentre outros fatores, às experiências incompletas de regularização, quando a população se organizou, participou, e o processo não foi finalizado.

Entretanto, o projeto de Roda de Fogo foi um exemplo de agilidade, tanto na prefeitura quanto no cartório de imóveis, pois, todo o processo levou 04 meses entre elaboração de

planta, aprovação na prefeitura, registro no cartório de imóveis e primeiro ato de entrega de escrituras. Demonstrando que, o arranjo institucional funcionou adequadamente neste processo.

7.3 Regularização Fundiária Parque Residencial Bodocó

Neste item são descritos e analisados os dados obtidos na pesquisa documental e visitas técnicas na área objeto de regularização fundiária, que revelam como ocorreu a implementação do Programa Meu Imóvel Legal, no Município de Bodocó.

E sendo assim, utiliza-se da subdivisão das dimensões da regularização fundiária para agrupar as fases do processo fundiário, isto é, execução do projeto técnico social, execução do projeto técnico jurídico e execução do projeto urbanístico de regularização fundiária.

Cabe destacar que, o processo de regularização fundiária de Bodocó tem uma peculiaridade quanto a sua implementação, qual seja, convênio de cooperação técnica, no qual promoveu uma interlocução direta e prática entre as equipes da Perpart e municipal.

Neste sentido, foi necessário capacitar os técnicos e gestores do município de Bodocó. A formação foi desenvolvida no formato de oficina, ministrada pela equipe de assistentes sociais, advogados e engenheiro cartógrafo da Perpart. Na atividade, técnicos e gestores da Prefeitura de Bodocó, envolvidos no processo fundiário apresentaram um escopo de um Projeto de Regularização Fundiária em todas as suas fases (planejamento e execução).

E deste modo, tornaram-se aptos para a execução do processo de regularização fundiária em conjunto com a Perpart.

7.3.1 Histórico de Ocupação e Situação Fundiária

O povoado de Bodocó, inicialmente pertenceu ao município de Granito, sendo fundado por Antônio Peixoto de Barros no século XX. Segundo o IBGE, duas versões são encampadas para a origem do nome do povoado, sendo elas: a) a primeira informa que o nome originou-se de uma planta aquática muito abundante na região, denominada de Bodocó; b) a segunda refere-se ao nome da tribo indígena que habitou o povoado, chamada de Bodorocos.

O intercâmbio comercial da cidade foi favorecido pela facilidade de acesso ao povoado, contribuindo para o rápido desenvolvimento local, sendo elevado à categoria de Distrito no ano de 1909. Contudo, em 1924, Bodocó passou a ser sede do município de granito, e sendo assim, Granito deixa de ser sede e passa ser distrito de Bodocó.

No ano de 1934, com a extinção do distrito de Leopoldina, o território foi dividido entre Bodocó, Salgueiro e Serrinha. E finalmente, e em 31 de março de 1938, o município de Granito passar a ser denominado Bodocó, através do decreto estadual nº 92.

O processo fundiário no município de Bodocó inicia por meio do Decreto Estadual nº 6.581, de 15 de julho de 1980, quando o Estado de Pernambuco declarou a necessidade e utilidade pública e interesse social de uma área de 6,00 hectares e respectivas benfeitorias. A gleba era conhecida como Sítio Belém, sendo parte da fazenda Ipoeiras.

O citado imóvel destinar-se-ia à construção de habitações populares, de acordo com o Programa de Interiorização da Construção Urbana de Casas Populares, desenvolvido pela Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco.

Em consonância com os termos do decreto estadual, a estatal promoveu a desapropriação amigável do imóvel de propriedade do Sr. Francisco Manoel de Souza e da Sra. Maria das Neves Souza, nos termos da escritura lavrada em notas do 5º Tabelionato do Recife – Cartório Arnaldo Maciel, no Livro P/5/1176, fls. 97/102, em 13 de abril de 1981, sendo registrado sob a matrícula nº 1.341.

No ano de 1981, foi celebrado um contrato de empréstimo entre o BNH, Governo do Estado de Pernambuco, Bandepe e COHAB-PE, para financiamento de obras de infraestrutura com objetivo de construção de casas populares em diversos municípios, entre eles, Bodocó. Em 1988, outro contrato de empréstimo foi firmado, com objeto de execução de obras de infraestrutura nos municípios de Ipubi e Bodocó, entre Caixa Econômica Federal (CEF) e COHAB-PE.

No que tange a esse contrato de empréstimo infere-se a construção de 67 (sessenta e sete) unidades imobiliárias (casas), com área média de 216,08m², restando uma área de aproximadamente 3,5 hectares destinada à expansão.

Contudo, em virtude da extinção da COHAB-PE, o Programa de Interiorização da construção urbana de Casas Populares também foi extinto, sem que o houvesse a regularização fundiária. E no ano 2000, a área então passa a ser ocupada irregularmente pela população de baixa renda do Município.

Em 2003, a prefeitura do município de Bodocó, representada pelo Prefeito Brivaldo Pereira Alves, solicita a celebração de um Convênio de Cooperação Técnica junto a Perpart, nos termos do qual o município se obrigará, às suas expensas e sem qualquer ônus para a estatal, a legalizar o loteamento onde está construído o Conjunto Residencial da COHAB-PE (2,5 hectares) e as ocupações irregulares em sua área remanescente (3,5 hectares).

Entretanto, mais uma vez a regularização fundiária não sai do papel. Em 2014, o município de Bodocó, representado pelo Prefeito Danilo Delmondes Rodrigues, solicita através de ofício a Perpart à regularização fundiária da área objeto de desapropriação pela COHAB-PE, tendo em vista a reivindicação da comunidade.

Essas tratativas perduram até 2015, quando novamente o Prefeito do município de Bodocó Danilo Delmondes realiza uma visita na Perpart, com objetivo de pautar a regularização fundiária inconclusa pela COHAB-PE.

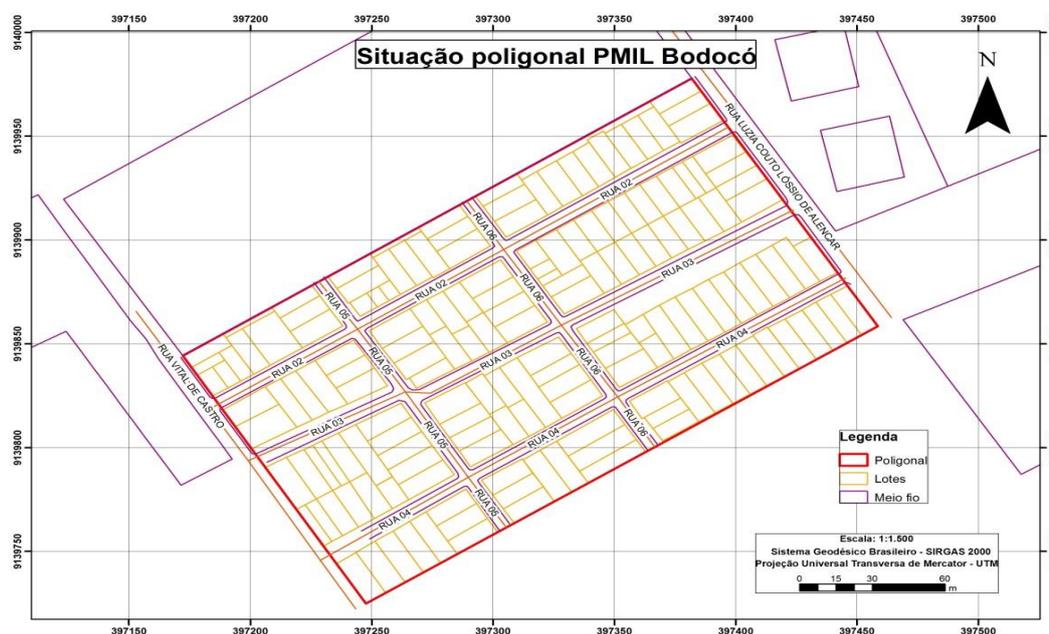
E desta provocação, a Perpart resolveu encampar juntamente com o município a regularização fundiária jurídico dominial, e sendo assim, a área passou então a ser objeto do Programa Meu Imóvel Legal, através do Convênio de Cooperação Técnica nº 018/2015, firmado entre a Prefeitura Municipal de Bodocó e a Perpart, para execução da Regularização fundiária jurídico dominial daquela área.

7.3.2 Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária

O projeto urbanístico de regularização fundiária foi desenvolvido pela equipe de topografia da Prefeitura de Bodocó e da Perpart, através das seguintes atividades, delimitação da poligonal e levantamento topográfico planialtimétrico cadastral da gleba.

O projeto de regularização fundiária de Bodocó na dimensão urbanística teve como proposta condicionante a projeção de medidas de adequação ao parcelamento ilegal do solo e a manutenção das famílias dentro da área de intervenção fundiária. E como proposta habitacional consistiu na regularização (individualização dos lotes) de 160 (cento e sessenta) unidades imobiliárias. Vejamos a planta da poligonal do projeto de Bodocó.

Figura 11 - Mapa com delimitação da poligonal do projeto de Bodocó



Fonte: Coordenação de Engenharia e Arquitetura (CEA) da Perpart, 2018.

Assim, a execução do projeto urbanístico foi pautada em ações de reconhecimento da situação real existente quanto à infraestrutura da localidade e as unidades imobiliárias objeto de regularização.

O projeto de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social contempla os seguintes requisitos mínimos:

- Planta de levantamento da situação real existente, com a indicação da área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas, no sistema SIRGA ou similar, de todos os vértices definidores de seus limites e seus respectivos memoriais descritivos em 02 (duas) vias assinadas por profissional habilitado;
- Planta de parcelamento e urbanismo, contemplando plano de intervenção mínimo a ser executado pelo município;
- Anotação da responsabilidade técnica do autor do projeto registrado no respectivo Conselho de Classe;
- Quadro geral cadastral das quadras e dos lotes a serem regularizados;
- Nome e assinatura do responsável técnico pelo projeto e pelo agente regularizador;

- Informação quanto às áreas *non aedificandi* que não serão objeto de regularização fundiária futura;
- Informação quanto às medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada nos termos da legislação vigente para fins da regularização fundiária futura;

Os estudos topográficos tiveram como função principal a obtenção de elementos que possibilitem a regularização fundiária dos lotes, além de fornecer informações para elaboração de plano urbanístico da região.

Desta forma, o projeto urbanístico de Bodocó consiste no reconhecimento das interfaces entre as relações sociais, formas de ocupação urbana consolidada e a legislação urbanística.

Trata-se, na verdade de uma validação da planta de levantamento da situação real existente na área objeto de regularização fundiária, ou seja, envolve o retrato fiel da situação encontrada de uma localidade em determinada época, entretanto, não há intervenção atinente à implantação ou readequação de infraestrutura básica pela Perpart.

No entanto, através do plano de intervenção mínimo oriundo da planta de parcelamento e urbanismo fornecida pela Perpart, o município poderá ampliar o processo de regularização fundiária no futuro, realizando ajustes do ponto de vista ambiental e urbanístico.

O projeto de regularização fundiária de Bodocó foi executado de forma regular, a partir dos parâmetros urbanísticos flexíveis da Lei estadual nº 15.211/2013, além da forte coalização de interesse entre o poder executivo municipal e estadual. A partir da aprovação do projeto foram regularizadas 160 (cento e sessenta) unidades imobiliárias.

7.3.3 Projeto Social de Regularização Fundiária

As ações sociais na comunidade foram executadas pela equipe da Perpart e da Prefeitura.

A proposta do projeto social do programa de regularização fundiária contempla as ações de mobilização, identificação e organização comunitárias, com vistas a desenvolver a participação social efetiva em todas as etapas do Projeto, além de realizar o cadastramento da população, análise social dos cadastros socioeconômicos, mutirão de coleta de assinaturas de contrato, pendências documentais e atendimento sóciojurídico.

A ação de mobilização oportunizou a comunicação entre a comunidade atendida e os agentes de execução do projeto. A metodologia da mobilização social se dividiu em 03 (três) atividades: reunião com as lideranças da comunidade, mobilização porta a porta e reunião comunitária.

Segundo dados obtidos pelo Dossiê fundiário de Bodocó (2016), aproximadamente 200 (duzentas) pessoas participaram da reunião comunitária, a qual apresentou o PMIL, senão vejamos:

Figura 12 - Foto de reunião comunitária do projeto de Bodocó



Fonte: Dossiê Fundiário da Perpart, 2016.

Impende destacar que, o espaço de diálogo com a comunidade foi potencializado para garantir o desenvolvimento das atividades do processo fundiário, seja para apresentação do programa às lideranças ou à comunidade, seja para coleta de assinatura dos contratos de doação, ou ainda, para devolutiva sobre as ações executadas na área.

O trabalho social de campo teve início em 25/04/2016, com a identificação dos imóveis presentes na poligonal do Parque Residencial Bodocó, através do selamento. O processo seguiu, até 27/04/2016 e oportunizou a classificação dos imóveis encontrados e a realização do cadastro social na área.

Tabela 20 - Classificação dos imóveis do projeto de Bodocó

CLASSIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS EM BODOCÓ						
Comércio/Serviço	Desocupado	Fechado	Misto	Residência	Terreno Vazio	Total geral
08	05	45	06	84	16	164

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de extratos do SISRF da Perpart (2018).

A identificação e classificação dos imóveis (residência, misto, e fechado), representam as unidades imobiliárias que estão passíveis de regularização através do PMIL. E desta forma, verifica-se 135 (cento e trinta e cinco) unidades imobiliárias são objeto de processo fundiário, demonstrando que área abrange o maior número de imóveis pertencentes à habitação de interesse social.

O cadastro social em Bodocó iniciou em 28/04/2016, sendo finalizado em 06/05/2016, e contou com a estrutura de atendimento instalada no Centro de Inclusão Digital - TELECENTRO, localizado no centro de Bodocó. A instalação desta estrutura de Posto de Cadastro resultou na realização de 129 (cento e vinte e nove) cadastros.

Tabela 21 - Selamentos e cadastramento do projeto de Bodocó

SELOS E CADASTROS	
Selamento geral (todos os imóveis)	164
Selamento específico (imóveis aptos à regularização de interesse social)	135
Cadastros	129

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de extratos do SISRF da Perpart.

Essa tabela revela ainda, que considerando o quantitativo de selamento específico e o quantitativo de cadastros realizados o PMIL atingiu 95,55% das pessoas cadastradas. Sendo fruto da articulação institucional dialogada entre os atores envolvidos, bem como da participação social no processo de regularização fundiária.

A partir do cadastro social realizado na comunidade fomentam-se os dados socioeconômicos das famílias, os quais se constituem como recurso para análise jurídica e social dos cadastros, titulação das famílias e estudos socioeconômicos sobre a comunidade no sentido de contribuir para a formulação de estratégias de aprimoramento e ampliação de políticas públicas.

De acordo com os aspectos apreendidos nos 129 (cento e vinte e nove) cadastros, foi elaborada uma tabela, contendo as características majoritárias de cada categoria de análise socioeconômica.

Tabela 22 - Características majoritárias do perfil socioeconômico

CATEGORIA	CARACTERÍSTICA	QUANTIDADE
Sexo	Mulheres	92
Estado Civil	Casado (a)	61
Idade	Entre 30 a 40 anos	48
Renda	Abaixo de 01 salário mínimo	74
Tipo do Imóvel	Residência	123
Situação do Imóvel	Próprio	115
Tempo de Moradia	Entre 05 a 10 anos	91
Dimensão do Lote	160,01 m ² a 200 m ²	63

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de extratos do SISRF da Perpart (2018).

Analisando o cenário em tela verifica-se há predominância das mulheres na chefia da família, o que reforça a defesa da titularidade da propriedade, preferencialmente, em nome da mulher, de acordo com a Lei estadual nº 15.211/2013.

Nesses termos, das 92 (noventa e duas) mulheres cadastradas, 84 (oitenta e quatro) foram titularizadas. Ao considerar o quantitativo de total de cadastros realizados (129) e o quantitativo de mulheres beneficiadas (sendo estas titulares dos cadastros, ou ainda esposa ou companheiras de homens que são titulares dos cadastros), o número corresponde a 109 (cento e nove) mulheres.

No que tange ao tempo de moradia e a dimensão do lote, observa-se que maioria da população cadastrada apresenta tempo de moradia superior a 05 anos e as dimensões dos lotes atende aos critérios estabelecidos na Lei estadual nº 15.211/2013. Cabe salientar que, a população cadastrada que informou tempo de moradia no imóvel em prazo inferior a 05 anos recebeu atendimento especializado, bem como a equipe da Perpart desenvolveu estudos técnicos a fim de criar alternativas legais para viabilizar a titulação, como por exemplo, a posse sucessiva, já mencionada alhures.

De outra banda, a maior parte da população que realizou o cadastro social tem renda inferior a um salário mínimo, o que demonstra a real necessidade do processo de

regularização fundiária de interesse social na área, como forma de trazer essas pessoas para a formalidade da cidade e todos os seus subsistemas.

Em relação à análise sóciojurídica verifica-se a necessária atuação conjunta de assistentes sociais e advogados à luz dos critérios da Lei estadual nº 15.211/2013, no que tange a transferência da propriedade para o cidadão. E deste modo, no projeto de regularização fundiária de Bodocó, constata-se que 93% dos cadastrados foram beneficiados com a escritura definitiva de seus imóveis, senão vejamos:

Tabela 23 - Análise jurídica e social dos cadastros socioeconômico

ANÁLISE SÓCIOJURÍDICA	
Cadastro Apto	117
Cadastro Inapto	12
Total de cadastros analisados	129

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de extratos do SISRF da Perpart (2018).

Portanto, apenas 12 (doze) cadastros foram considerados inaptos aos critérios do PMIL, tendo em vista os cadastrados terem apresentado mais de um lote na área de regularização, e como já tinham parecer favorável em outro cadastro (10 casos) não poderiam ser beneficiados novamente, os outros dois casos de inaptidão refere-se à ocupação de imóvel cuja área total excede 250m².

7.3.4 Projeto Jurídico-Registral de Regularização Fundiária

A execução da regularização jurídico-registral consistiu na aprovação e registro do projeto de regularização fundiária jurídico dominial em nome da Perpart para posterior transferência das unidades imobiliárias a cada morador.

O instrumento utilizado para garantir a propriedade das famílias na comunidade foi o contrato de doação como instrumento particular de doação com força de escritura pública, que apresenta as seguintes condições:

- a) quanto à finalidade do imóvel destina-se exclusivamente para moradia do donatário e de sua família, ou excepcionalmente para uso misto;
- b) o imóvel objeto da doação fica submetido à cláusula de inalienabilidade por um período de um ano;
- c) é vedado o remembramento da unidade imobiliária;

d) a cessão ou alienação ocorrerá a qualquer título, no todo ou em parte do imóvel, quando o terceiro estiver enquadrado nas condições socioeconômicas do donatário originário.

Destaca-se que o processo de regularização jurídico registral foi completamente desburocrático e célere tanto por parte da Prefeitura de Bodocó quanto pelo cartório de registro de imóveis de Bodocó. A grade adesão da população beneficiada ajudou em todas as fases do processo fundiário, principalmente na coleta de assinaturas.

Com a aprovação e registro do projeto de regularização fundiária foi possível a regularização de 164 unidades imobiliárias, ou seja, individualização de todos os lotes da gleba Parque Residencial Bodocó. Posteriormente, foi efetivada a transferência dos imóveis aos beneficiados que preencheram os critérios legais.

Neste sentido, o PMIL finalizou o projeto de regularização fundiária de Bodocó com o registro de 117 (cento e dezessete) escrituras definitivas, as quais foram entregues no dia 01 de Julho de 2016, no Centro de Atividade Econômicas – CAE, com a presença a presença do Governador do Estado de Pernambuco, Paulo Câmara, assim como do Prefeito de Bodocó, Danilo Rodrigues, além de representantes da Câmara dos Deputados da Assembleia Legislativa e da Câmara de Vereadores do Município, e a população da área de regularização fundiária, com o objetivo de presenciar a conquista pleiteada há anos.

7.3.5 Resultados do Projeto de Regularização Fundiária

O projeto de regularização fundiária do Parque Residencial Bodocó executado pelo PMIL possui uma área de 3,5 ha, equivalente a 05 (cinco) campos de futebol padrão oficial, onde foram regularizadas 164 (cento e sessenta e quatro) unidades imobiliárias, na qual beneficiou até o momento 820 (oitocentos e vinte) pessoas direta e indiretamente.

O resultado da execução do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo pode ser visto na **Tabela 24**:

Tabela 24 - Resultados do projeto de Bodocó em números

PMIL BODOCÓ EM NÚMEROS	
Hectares de área trabalhada	3,5
Selamento de imóveis	164
Cadastramento	129
Unidades Imobiliárias Regularizadas	164
Escrituras Registradas	117
Reuniões Comunitárias	01
Mutirões de Atendimento	01
Atendimento sócio jurídico	5.200
Atos de Entrega de Escritura	01
População beneficiada direta e indiretamente	820

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018.

O sucesso do projeto de Bodocó teve influência na grande participação social e do poder público de forma integrada. A interlocução com a prefeitura e o cartório de imóveis foi essencial para o êxito do programa.

7.4 Regularização Fundiária do Núcleo Habitacional de Jataúba

Neste item são descritos e analisados os dados obtidos na pesquisa documental e visitas técnicas na área objeto de regularização fundiária, que revelam como ocorreu a implementação do Programa Meu Imóvel Legal, no município de Jataúba.

E sendo assim, utiliza-se da subdivisão das dimensões da regularização fundiária para agrupar as fases do processo fundiário, isto é, execução do projeto social, execução do projeto jurídico registral e execução do projeto urbanístico de regularização fundiária.

7.4.1 Histórico de Ocupação e Situação Fundiária de Jataúba

O município de Jataúba está localizado na mesorregião Agreste e na Microrregião Vale do Ipojuca do Estado de Pernambuco, limitando-se a norte com Estado da Paraíba, a sul com Belo Jardim, a leste com Brejo da Madre de Deus e Santa Cruz do Capibaribe e a oeste com Poção.

A cidade de Jataúba origina-se a partir de uma feira de gado, realizada semanalmente nas proximidades do Riacho Jundiá. No local existia uma árvore da espécie jatobá, que deu origem ao nome do primeiro povoado do atual município.

Em decorrência do aparecimento de outras vilas e povoados próximos, Jatobá passou a denominar-se Jataúba em 1943, para diferenciar-se de outros locais também denominados Jatobá.

Em 31/12/1958, ocorreu à emancipação do município, ocasião em que deixou de ser distrito do município de Brejo da Madre de Deus, nos termos da Lei nº Estadual nº 3.333/58. A instalação da Administração Municipal ocorreu em 02 de março de 1962.

Os primeiros núcleos populacionais no território do município de Jataúba ocorreram em meados do século XIX, e devido à proximidade com o Riacho Jundiá e o perigo iminente de enchentes, os imóveis foram edificadas em locais mais elevados.

Na área conhecida como Poço João de Barros, localizava-se um terreno de cultura de plantio de palma. A citada área foi adquirida pela COHAB-PE, através do Decreto Estadual nº 6.720, de 18 de setembro de 1980, quando o Estado de Pernambuco declarou a necessidade e utilidade pública, bem como interesse social, de área de 4,97 hectares e respectivas benfeitorias, para a construção e comercialização do Núcleo Habitacional de Jataúba no ano de 1983, através do Programa de Interiorização da Construção Urbana de Casas Populares.

Em consonância com o Decreto Estadual, a estatal promoveu a desapropriação amigável do imóvel de propriedade do Sr. Augusto Lopes de Melo, conforme escritura lavrada em notas do 5º Tabelionato do Recife – Cartório Arnaldo Maciel, no Livro 949 – B/I, fls. 99v/104, em 18 de dezembro de 1980.

Posteriormente, apresentou o registro e protocolo no Cartório Único Petrônio Flávio de Queiroz Siqueira em Jataúba, em 13 de maio de 1981, sendo registrado no Livro 3-A, às fls. 27, sob o nº de ordem 103.

Realizada a desapropriação, projetou-se executar a construção e comercialização do Núcleo Habitacional Jataúba no ano de 1983, assim foram construídas 53 (cinquenta e três) unidades habitacionais, sendo 03 (três) comercializadas e regularizadas à época. As outras 50 (cinquenta) ainda estão pendentes de regularização, conforme informação extraída do Inventário do Cadastro Geral de Imóveis do Sistema Gestor Hipotecário da Perpart.

No que tange aos moradores dos imóveis não comercializados foram entregues Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) onerosa, no entanto, nem todos os moradores da

localidade foram contemplados com o instrumento.

Ademais, constatou-se, a partir de uma vistoria técnica da área, que a mesma não possui apenas as construções edificadas pelo Projeto de interiorização da construção urbana de casas populares, havendo outros imóveis construídos e a ocupação de lotes que ficaram vagos, isto é, ocupação espontânea irregular.

Diante deste cenário de irregularidade, a Oficiala do Cartório Único de Jataúba, a Sra. Maria Aparecida Queiroz iniciou um estudo acerca da temática da regularização fundiária, buscando aparato legal para subsidiar o processo fundiário na cidade, bem como provocar os moradores e a Perpart para a regularização da área.

Relata a registradora que, encontrou um provimento de 2004, emitido pela Corregedoria Geral de Justiça de Pernambuco, na qual indicava parâmetros da regularização de imóveis da COHAB-PE/PE. E sendo assim, foi iniciado um processo de articulação com a Câmara de Vereadores do município de Jataúba para elaboração de um projeto de lei acerca da regularização fundiária, no qual posteriormente foi sancionado através da Lei 519/2007. Tal legislação foi criada com objetivo de esclarecer e provocar o interesse da população no processo de regularização fundiária, bem como subsidiar o projeto de regularização fundiária (Entrevista, realizada em 25/10/2017, com a Senhora Maria Aparecida de Queiroz, Oficiala do Cartório Único de Jataúba).

Nesta perspectiva a provocação encampada pela registradora Sra. Maria de Aparecida Queiroz foi ganhando força na população de Jataúba, a ponto de instalar uma associação de moradores com o objetivo de dar maior organização a reivindicação popular acerca da regularização fundiária. A registradora Sra. Maria Aparecida de Queiroz afirma que:

O processo de reivindicação da regularização fundiária junto a Perpart teve início em 2004, com a própria registradora, moradores e agentes políticos da região, consubstanciando mais de 10 anos de tratativas com o órgão estatal para a regularização fundiária do núcleo habitacional. Relata ainda, que diversos foram os fatores que dificultaram o processo de regularização fundiária pela Perpart, sendo eles: mudança constante de gestores na Perpart, questões político partidárias, ausência de planta pela Perpart, a ausência de recursos financeiros para o projeto, inclusive para a elaboração do levantamento topográfico da área.

Neste sentido, a implementação do processo de regularização fundiária ficou completamente inerte pela Perpart até 2015, quando mais uma vez a oficiala do cartório de imóveis e a associação de moradores solicitaram a Perpart quais os elementos essenciais para a confecção da planta de levantamento topográfico. E neste aspecto, a Perpart realizou as indicações necessárias para o levantamento topográfico, nos termos da planta da situação real existente prevista na Lei 15.211/2013. Diante deste fato, relata a Sra. Maria Aparecida Queiroz que:

Um ex-funcionário da prefeitura (Engenheiro) colaborou em fazer uma planta de

levantamento topográfico da área objeto de regularização fundiária. E neste sentido, a associação de moradores foi essencial para arrecadar recurso financeiro para a confecção da planta, esses valores voluntariamente doados a associação de moradores variava entre dez a cinquenta reais, e com isso se pagou cinco mil reais pela planta de levantamento topográfico, na qual foi entregue em 2015.

Percebe-se que o valor cobrado pelo engenheiro para a confecção da planta de levantamento topográfico é completamente simbólico, dando a entender que os atores locais envolvidos com o processo de regularização fundiária atuaram em um processo de construção coletiva e de mitigações financeiras.

E neste caminho, em 2016, a associação de moradores mais uma vez procura a Perpart para iniciar o processo de regularização fundiária. E desta vez, devidamente subsidiada com o levantamento topográfico da área.

E deste modo, em 30 de abril de 2016, através do Convênio de Cooperação Técnica nº 022/2016, entre o município, a associação de moradores e a Perpart, a área passou a ser então objeto do Programa Meu Imóvel Legal, no tocante à regularização fundiária jurídico dominial de interesse social.

7.4.2 Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária

O projeto urbanístico do Núcleo Habitacional Jataúba, tem uma peculiaridade, qual seja o levantamento topográfico foi realizado por engenheiro contratado pela Associação de Moradores, no qual permitiu ultrapassar etapas do processo de regularização fundiária, sendo imprescindível apenas a validação da Perpart para posterior submissão à prefeitura.

O projeto urbanístico do Núcleo Habitacional de Jataúba teve como proposta a projeção de medidas de adequação ao parcelamento ilegal do solo e a manutenção das famílias dentro da área de intervenção fundiária, bem como a formalização das áreas regularizadas nos cadastros imobiliários (logradouros e endereços) e no planejamento municipal (plano diretor).

E como proposta habitacional consistiu na regularização (individualização dos lotes) de 301 (trezentos e um) unidades imobiliárias.

Assim, a execução do projeto urbanístico foi pautada em ações de reconhecimento da situação real existente quanto à infraestrutura da localidade e as unidades imobiliárias objeto de regularização.

O projeto urbanístico de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social contemplou os seguintes requisitos mínimos:

- Planta de levantamento da situação real existente, com a indicação da área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas, no sistema SIRGA ou similar, de todos os vértices definidores de seus limites e seus respectivos memoriais descritivos em 02 (duas) vias assinadas por profissional habilitado;
- Planta de parcelamento e urbanismo, contemplando plano de intervenção mínimo a ser executado pelo município;
- Anotação da responsabilidade técnica do autor do projeto registrado no respectivo Conselho de Classe;
- Quadro geral cadastral das quadras e dos lotes a serem regularizados;
- Nome e assinatura do responsável técnico pelo projeto e pelo agente regularizador;
- Informação quanto às áreas *non aedificandi* que não serão objeto de regularização fundiária futura;
- Informação quanto às medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada nos termos da legislação vigente para fins da regularização fundiária futura;

A partir da chancela da Perpart acerca do projeto urbanístico, o processo seguiu para a Prefeitura, através do Ofício nº 876/2014/SIM. Vejamos a planta da poligonal de Jataúba.

Diante deste contexto, a equipe da Perpart elaborou um parecer técnico indicando que o processo anteriormente submetido ao ente municipal tratava-se de um processo de regularização fundiária e não de loteamento privado, ou seja, não cabia ao técnico municipal analisar o projeto á luz da Lei nº 6.766/1979, uma vez que já existia legislação federal (Lei nº 11.977/2009) e estadual (Lei estadual nº 15.211/2013), estabelecendo as diretrizes da regularização fundiária de ocupações consolidadas e irreversíveis.

E sendo assim, não restou outra alternativa ao município, a não ser a aprovação do projeto de regularização fundiária com base nos parâmetros urbanísticos contidos na Lei estadual nº 15.211/2013, na qual pugna pela flexibilização urbanística, tendo em vista, o reconhecimento das interfaces entre as relações sociais, formas de ocupação urbana, na qual envolve o retrato fiel da situação encontrada de uma localidade em determinada época, visando à adequação do parcelamento ilegal do solo.

Assim, o projeto de regularização fundiária aprovado estabeleceu como traçado urbanístico o reconhecimento da situação real existente no que se refere às ocupações consolidadas e irreversíveis, mediante a manutenção das famílias dentro da área de intervenção, além de condicionar a adequação do plano diretor da cidade aos equipamentos públicos, áreas verdes, a infraestrutura básica existente e ordenação do espaço urbano conforme a realidade posta na época da aprovação projeto.

Ainda que, a regularização fundiária executada pela Perpart não implemente intervenção no tocante a implantação ou readequação de infraestrutura mínima necessária (obras), uma vez que o programa de regularização fundiária, atua apenas em áreas consolidadas e que já tenham infraestrutura razoável para a população, verifica-se que a planta de parcelamento e urbanismo (planta de intervenção mínima) indica ao município o ponto de partida para o processo de urbanização.

E neste sentido, relata a Sra. Maria Aparecida Queiroz, que após o processo de regularização fundiária jurídico dominial, o município realizou diversas intervenções atinentes a: pavimentação, canalização, educação sanitária na área objeto de regularização, tendo como base o plano de intervenção chancelado pela Perpart, isto é, a planta de parcelamento e urbanismo (Entrevista, realizada em 25/10/2017, no Cartório único de Jataúba)

Tais intervenções foram realizadas com base nos elementos cartografia do projeto urbanístico, o qual propiciou através da planta de parcelamento e urbanismo um plano de intervenção mínimo para as futuras ações de urbanização do município.

Assim, verifica-se que o legado deixado pelo projeto de regularização fundiária para o município poder ser uma ferramenta viável para a implantação de projetos de urbanização, tais como implantação de infraestrutura como readequação da rede de abastecimento de água e tratamento de esgoto, drenagem pluvial, sistema viário, coleta de lixo, espaços de lazer, postos de saúde, dentre outros.

7.4.3 Projeto Social de Regularização Fundiária

O projeto social contempla as ações de mobilização social, atendimento as famílias, selamento (identificação e classificação dos imóveis), cadastramento socioeconômico, divulgação do projeto e reuniões comunitárias.

A execução do Projeto Social em Jataúba iniciou com a mobilização social, isto é, reunião com as lideranças da comunidade para exposição do programa fundiário e reunião comunitária para apresentação do Programa Meu Imóvel Legal a comunidade beneficiada.

Cabe destacar que a grande adesão da população de Jataúba e a articulação da associação de moradores ajudaram na execução do projeto social. A Associação de moradores inclusive foi quem provocou o processo de regularização fundiária, sendo parte integrante do Convênio de Cooperação Técnica que instaurou o processo fundiário.

O trabalho técnico social teve início em 06/05/2016, com a capacitação dos servidores da prefeitura para realização do selamento e cadastramento. Entretanto, o trabalho técnico de campo teve início 16/05/2018, através do selamento dos imóveis, no qual oportunizou a classificação dos imóveis encontrados, senão vejamos:

Tabela 25 - Classificação dos imóveis do projeto de regularização fundiária de Jataúba

CLASSIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS EM JATAÚBA						
Comércio/Serviço	Desocupado	Fechado	Misto	Residência	Terreno Vazio	Total geral
10	07	44	25	223	03	312

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Neste cenário, verifica-se que a maior parte dos imóveis foram identificados como residenciais, facilitando assim, a regularização fundiária de interesse social no Município.

Já o cadastramento social foi iniciado em 23/05/2016, e contou com a estrutura do CRAS do município. Com o cadastramento realizado os dados socioeconômicos das famílias constituem um recurso para análise jurídica e social dos cadastros, titulação das famílias e

estudos socioeconômicos sobre a comunidade no sentido de contribuir para a formulação de estratégias de aprimoramento e ampliação de serviços já existentes.

Neste contexto cadastral, temos o seguinte perfil da população inserida na poligonal objeto de regularização:

Tabela 26 - Perfil da população em relação ao gênero

PERFIL DA POPULAÇÃO JATAÚBA	
Sexo	Quantidade
Feminino	166
Masculino	76
Total	242

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir do banco de dados do SISRF, 2018.

Na **Tabela 26** verifica-se há predominância das mulheres na chefia da família, e deste modo, reforça o mandamento legal estabelecido na Lei estadual nº 15.211/2013, quanto à defesa da titularidade da mulher nos casos de regularização fundiária, senão vejamos:

Art. 4º Respeitadas às diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, a política estadual de regularização fundiária observará o seguinte:

(...)

VI - concessão do respectivo título prioritariamente à mulher.

No tocante a responsabilidade pelo núcleo familiar percebe-se uma grande concentração na população adulta, tendo como faixa etária entre 28 a 57 anos, senão vejamos:

Tabela 27 - Perfil da população em relação à faixa etária

PERFIL DA POPULAÇÃO DE JATAÚBA	
Faixa etária	Quantidade
Menor que 18 anos	0
18 a 27 anos	11
28 a 37 anos	49
38 a 47 anos	46
48 a 57 anos	71
58 a 67 anos	27
68 a 77 anos	26
78 a 87 anos	12
Total	242

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir do banco de dados do SISRF, 2018.

Em relação ao estado civil das pessoas domiciliadas na área objeto de regularização fundiária, anota-se uma maior quantidade de pessoas que apresentam o estado civil de solteiro (a) frente ao estado civil de casado(a), senão vejamos:

Tabela 28 - Perfil da população em relação ao estado civil

PERFIL DA POPULAÇÃO DE JATAÚBA	
Estado Civil	Quantidade
Solteiro	115
Casado	88
Separado judicialmente	07
Divorciado	15
Viúvo	17
Total	242

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir do banco de dados do SISRF, 2018.

Outro dado importante no diagnóstico social do PMIL é que na comunidade de Jataúba a maioria das famílias reside em imóvel próprio, o que corresponde ao aspecto facilitador para a titulação das mesmas, pois não há conflitos de posse entre outros ocupantes, vejamos a **Tabela 29**:

Tabela 29 - Perfil da população em relação à situação do imóvel

PERFIL DA POPULAÇÃO DE JATAÚBA	
Situação do imóvel	Quantidade
Alugado	07
Próprio	294
Total	301

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir do banco de dados do SISRF, 2018.

De outra banda, a maioria da população cadastrada apresenta tempo de moradia superior a 05 anos, ou seja, atende aos critérios estabelecidos na Lei estadual nº 15.211/2013. Durante visita *in loco*, foi observado que a maioria dos imóveis destina-se à moradia e alguns deles são de natureza mista, o que revela o exercício das atividades econômicas de subsistência dos moradores, como meio imediato de garantir o sustento familiar e permanência na comunidade.

E por último o trabalho social realizou as análises sociais dos dados socioeconômicos fornecidos pelos moradores, a partir dos critérios estabelecidos pela Lei estadual nº 15.211/2013, conforme **Tabela 30**:

Tabela 30 - Tabela de análise jurídica e social dos cadastros socioeconômico de Jataúba

ANÁLISES DE CADASTROS	
Apto	235
Inapto	07
Total	242

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir do banco de dados do SISRF, 2018.

Diante da alta adesão da população frente ao PMIL foi possível titular mais de 90% da população, restando apenas 07 (sete) cadastros como inaptos, tendo em vista serem oriundo de contrato de locação.

7.4.4 Projeto Jurídico Registral de Regularização Fundiária

A execução da regularização jurídico registral consistiu na aprovação e registro do projeto de regularização fundiária jurídico dominial em nome da Perpart para posterior transferência das unidades imobiliárias aos beneficiados do PMIL.

Na execução do projeto jurídico registral destaca-se dois instrumentos para garantir a propriedade das famílias na comunidade:

- a) instrumento particular de doação com força pública; e
- b) a legitimação fundiária.

Neste sentido, ambos os instrumentos apresentaram as seguintes condições para transferência da titularidade:

- a) uso exclusivo para fins de moradia do beneficiário e de sua família, ou excepcionalmente para uso misto;
- b) o imóvel objeto da regularização jurídico registral fica submetido á cláusula de inalienabilidade por um período de um ano;
- c) é vedado o remembramento da unidade imobiliária;
- d) a cessão ou alienação ocorrerá a qualquer título, no todo ou em parte do imóvel, quando o terceiro estiver enquadrado nas condições socioeconômicas do donatário originário;

e) o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

f) o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural.

Cabe salientar que, a legitimação fundiária foi a grande inovação instrumental no projeto de Jataúba, pois permitiu uma maior celeridade no registro do título de propriedade, tendo em vista não precisar realizar a coleta de assinatura dos títulos pelos beneficiados.

Os títulos de legitimação fundiária são concedidos unilateralmente pela poder público, constituindo forma originária de aquisição do direito real de propriedade, no âmbito da Regularização fundiária urbana, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Essa inovação incrementou um aumento no processo de transferência da propriedade definitiva pelo PMIL, além de desburocratizar e agilizar o processo registral.

Assim, com a aprovação e registro do projeto de regularização fundiária foi possível à regularização de 301 (trezentos e um) unidades imobiliárias, ou seja, individualização de todos os lotes da gleba Núcleo Habitacional Jataúba. Posteriormente, foi efetivada à transferência dos imóveis aos beneficiados que preencheram os critérios legais.

Ademais, o PMIL efetivou o registro de 235 (duzentos e trinta e cinco) títulos de propriedade, os quais aguardam agenda governamental para o ato de entrega de escrituras. Importante salientar que, o projeto social de Jataúba cadastrou 242 (duzentos e quarenta e duas) famílias, sendo 235 (duzentos e trinta e cinco) titularizadas. Restando apenas 07 (sete) casos de não titularização, tendo em vista os imóveis serem vinculados a contrato de locação/cessão, e deste modo, não preenchem os critérios legais.

7.4.5 Resultados do Projeto de Regularização Fundiária

O projeto de regularização fundiária do Núcleo Habitacional Jataúba executado pelo PMIL possui uma área de 4,97 ha, equivalente a 06 (seis) campos de futebol padrão oficial, onde foram regularizadas 301 (trezentos e uma) unidades imobiliárias, na qual beneficiou até o momento 1.505 (mil quinhentos e cinco) pessoas direta e indiretamente.

O resultado da execução do projeto de regularização fundiária de Jataúba pode ser visto na **Tabela 31**:

Tabela 31 - Resultados do projeto de Jataúba em números

PMIL JATAÚBA EM NÚMEROS	
Hectares de área trabalhada	4,97
Selamento de imóveis	312
Cadastramento	242
Unidades Imobiliárias Regularizadas	301
Escrituras Registradas	235
Reuniões Comunitárias	01
Mutirões de Atendimento	02
Atendimento sócio jurídico	256
Atos de Entrega de Escritura	Nenhum
População beneficiada direta e indiretamente	1.505

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Não há dúvidas que o engajamento da associação de moradores, cartório e Perpart foram decisivos para o êxito do projeto de Jataúba, principalmente pela persistência da Registradora, Sra. Maria Aparecida Queiroz na agenda pública. Outro marco do processo foi à inovação encampada pela Perpart e cartório no que tange a inserção da legitimação fundiária no processo de regularização fundiária, no qual ajudou a aumentar número de beneficiados pelo programa, e assim, garantir o direito à propriedade.

7.5 Da Posse à Propriedade: uma análise comparada entre os projetos de regularização fundiária

Com objetivo de subsidiar a análise dos estudos de caso com base no institucionalismo histórico colacionam-se os principais dados comparativos dos projetos fundiários desenvolvidos pela COHAB-PE e Perpart, demarcando assim, a mudança institucional no desenvolvimento estrutural e normativo da regularização fundiária, bem como a coalizão de atores no processo.

Tabela 32 - Comparativo dos projetos de regularização fundiária

COMPARATIVO DOS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA							
ÁREAS	ARRANJOS INSTITUCIONAIS	ATORES ENVOLVIDOS	MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA	TIPO DE INTERVENÇÃO DO PROJETO	INSTRUMENTOS JURÍDICOS	REGISTRO DO TÍTULO NO CARTÓRIO ANTES DA ENTREGA AO BENEFICIÁRIO	MODALIDADE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
Terras de Ninguém	COHAB-PE	Movimentos Social de Terras de Ninguém (Agente provocador da regularização) e	Não há um modelo de Administração gerencial informado	Jurídica	Contrato de Compra e Venda e CDRU	Não	Execução Própria

Roda de Fogo	Reativação do CORI-PE / Prefeituras / RGI/ Secretarias Técnicas (Habitação, Cidades, Meio Ambiente, Mobilidade e Articulação Social) / PGE/PE/Perpart /	Perpart e CORI-PE	Influência do Modelo de Gestão para Resultados e Participação Social	Projeto Integrado (Social/Jurídico/Topográfica/Urbanística)	Instrumento Particular de Doação com Força de Escritura Pública	Sim	Licitação
Bodocó	Reativação do CORI-PE / Prefeituras / Cartório de Imóveis / Secretarias Técnicas (Habitação, Cidades, Meio Ambiente, Mobilidade) / PGE/PE/Perpart	Prefeito (agente provocador da regularização) e Perpart (agente promovedor da regularização)	Influência do Modelo de Gestão para Resultados e Participação Social	Projeto Integrado (Social/Jurídico/Topográfico/Urbanística)	Instrumento Particular de Doação com Força de Escritura Pública	Sim	Convênio de Cooperação Técnica entre a Perpart e Município
Jataúba	Reativação do CORI-PE / Prefeituras / Cartório de Imóveis / Secretarias Técnicas (Habitação, Cidades, Meio Ambiente, Mobilidade)/ PGE/PE/Perpart	Associação de Moradores e Oficial de Registro de Imóveis (agentes provocadores da regularização) e Perpart (agente promovedor da Regularização)	Influência do Modelo de Gestão para Resultados e Participação Social	Projeto Integrado (Social/Jurídico/Topográfico/Urbanística)	Instrumento Particular de Doação com Força de Escritura Pública e Legitimação Fundiária	Sim	Convênio de Cooperação Técnica entre a Perpart Município e Associação de Moradores

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

O programa de habitação popular implementado pela COHAB-PE, especificamente o projeto de legalização da área de Terras de Ninguém foi um marco histórico no Estado de Pernambuco, pois abriu os caminhos para atenuação das mazelas associadas à indefinição quanto aos direitos de propriedade da terra, uma vez que as instituições da época não ofereciam estabilidade para as transações entre os indivíduos, culminando muitas vezes em conflitos fundiários oriundos das invasões urbanas.

Conforme explicitado alhures a COHAB-PE passou a utilizar um procedimento simplificado no tocante à legalização da terra, encampando dois instrumentos jurídicos para a titulação das famílias, quais sejam, CDRU e o contrato de compra e venda. Tais instrumentos eram acompanhados do levantamento fotogramétrico.

Contudo, o estudo histórico da implementação de processos de regularização fundiária promovidos pela COHAB-PE, demonstra que a realização de investimento público, direta ou indiretamente, apresenta diversos problemas, dentre os quais, a descontinuidade dos programas fundiários voltados à solução da irregularidade urbana, a associação das intervenções à realização de práticas eleitoreiras e a burocracia edilícia e cartorial, culminando assim, nos processos inconclusos por parte da estatal nas décadas passadas.

E neste sentido, a implementação da regularização fundiária pela Perpart (incorporadora da COHAB-PE) se tornou um desafio técnico e científico em face das diversas glebas desapropriadas ao longo dos anos, da estrutura fundiária dessas áreas e da ausência de acervo documental das áreas objeto de regularização fundiária.

Deste modo, para que o processo de regularização fundiária executado pela Perpart pudesse lograr êxito foi necessária à criação e a reativação de instituições que pudessem alterar as interações humanas e a sua forma de se relacionar com o ambiente interno e externo.

Nesta esteira, utiliza-se o neoinstitucionalismo histórico como referencial ao se adotar teoricamente que o estudo das instituições ajuda a compreender o sucesso e o fracasso de determinadas políticas públicas ou programas públicos. Ou seja, o neoinstitucionalismo ajuda a explicitar a mudança institucional ocorrida, isto é, a ausência de registro escrituras pela COHAB/PE para um novo ciclo da regularização fundiária no Estado de Pernambuco, através do Programa Meu Imóvel Legal, cuja premissa é entregar escrituras definitivas registradas no cartório de imóveis.

O neoinstitucionalismo advoga que as escolhas pretéritas interferem na tomada de decisão do presente, a partir da noção de trajetória dependente (*path dependence*). De acordo

com Liebowitz e Margoliz (1999), a trajetória dependente é um processo estocástico, no qual representa uma distribuição de probabilidades de um determinado elemento que se relaciona mais à história do sistema do que a seu estado presente.

Na perspectiva da dependência de trajetória, as instituições são estáveis e a mudança nelas se dá de modo incremental. Isso é possível, pois em momentos críticos no desenvolvimento de um país, estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança mais adiante (FERNANDES, p. 180, 2013).

Neste sentido, a instituição é a mola propulsora para ações humanas, guiando seu comportamento, uma vez que as instituições existentes são legados de processos pretéritos, os quais moldam expectativas e alternativas ao longo do tempo.

As instituições moldam o comportamento individual e reduzem incertezas, funcionando como mediações entre as estruturas sociais e o comportamento individual (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Em face de um cenário de constantes mudanças, pode-se dizer que a temática da regularização fundiária vem sendo marcada por um movimento de construção de uma nova institucionalidade, capitaneada pela Constituição Federal, Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei estadual nº 15.211/2013 e pela Lei nº 13.465/2017. Assim, as regras são modificadas dentro de um momento histórico, em que as instituições vigentes não devem ser desconsideradas, pois guiam a ação dos atores da sociedade.

Neste contexto, para a implementação do programa de regularização fundiária da Perpart foi imprescindível analisar o programa de regularização fundiária da COHAB-PE, especificamente o projeto de Terras de Ninguém, como forma de evidenciar os erros e acertos do programa fundiário.

Nesses termos, resta evidenciado que a ótica neoinstitucionalista, onde o presente é influenciado pelo passado, a partir de escolhas pretéritas influenciou a formatação de um novo ciclo fundiário no Estado de Pernambuco.

O cenário histórico do Programa Meu Imóvel Legal descrito no capítulo 4, informa quais estruturas foram necessárias para balizar o PMIL, quais sejam: a reativação e criação de instituições (Conselhos), novas legislações, convênios entre instituições e grupo de trabalho para que o programa de regularização fundiária da Perpart obtivesse êxito. Essa mudança institucional foi oriunda dos erros e acertos do programa de regularização fundiária da COHAB-PE.

Nesse passo, o desenvolvimento de um programa de regularização fundiária é multilinear, visto que a formação e execução processo de fundiário (como titulação de famílias ou a tecnologia) irão afetar o resultado final, e sendo assim, um programa de regularização fundiária não necessariamente gerará os mesmos resultados em qualquer tempo ou lugar.

Segundo Hall e Tayllor (1996, p. 942) também é possível a existência de uma mudança institucional (*path change*) que possibilite a adoção de novas trajetórias, inacessíveis inicialmente.

Portanto, as instituições desempenham um duplo papel: constroem o comportamento humano e fornecem os meios para a mudança (THÉRET, 2003, p. 229).

No caso dos projetos de regularização fundiária esposados alhures, a abordagem do neoinstitucionalismo histórico de trajetória dependente auxilia a compreender, a mudança de posicionamento do Estado no tocante à forma de titulação das famílias e a concepção de um processo de regularização fundiária.

As circunstâncias históricas foram fundamentais para a consolidação do aprendizado institucional e estão reveladas no aprimoramento dado aos processos de identificação e classificação dos imóveis, cadastramento, levantamento topográfico da gleba e das unidades imobiliárias, regularização jurídico-registral das unidades imobiliárias e titulação das famílias, além de outros aprimoramentos.

Pois bem. A COHAB-PE na década de 80 e 90 utilizou o instrumento de contrato de compra e venda para titular as famílias, contudo, tais títulos não eram levados ao registro pela estatal, ficando a cargo do beneficiário do programa. Logo, o registro de tais contratos não foi realizado, tendo em vista o alto custo²⁹ para o cidadão registrar o título aquisitivo em cartório de imóveis, bem como a falta de informação e interesse.

Ademais, a ausência de registro no cartório de imóveis competente compromete a regularização jurídico-registral, isto é, individualização das unidades imobiliárias do ponto de vista formal, gerando inclusive débitos de IPTU e outros impostos para o Estado indevidamente, além da insegurança jurídica do cidadão frente ao direito de propriedade.

Neste aspecto o PMIL tem como diferencial a entrega dos títulos de propriedade, somente após o registro nos cartórios, inclusive sem ônus para o cidadão. A mudança de cultura foi fruto do fracasso da regularização jurídico registral da COHAB-PE, na qual não

29. Esses títulos eram registrados no valor de R\$ 100.00 (cem reais).

transferia a propriedade definitiva para o cidadão nos programas da década de 80 e 90, salvo raras exceções.

A mudança tem a ver com a perspectiva de que não adianta emitir e entregar títulos de propriedade sem o devido registro. Portanto, nos dias atuais uma política de regularização fundiária que entrega 12 (doze) mil títulos de propriedade sem registro é completamente inócua. As regras do jogo mudaram e foi possível fazer um projeto de regularização fundiária consubstanciado pelos aspectos sociais, jurídico registral e urbanístico, além de persuadir os atores a encampar as mudanças, ainda que não fossem totalmente favoráveis.

Por fim, verifica-se que além do estudo das instituições como variável importante na mudança institucional, não podemos negar a imprescindível coalizão de atores que defendem um conjunto de crenças específicas sobre a questão política em que atuam. Neste caso, as políticas públicas são resultados da interação entre as coalizões de atores, sejam eles individuais ou coletivos, nos quais compartilham crenças comuns e formam a coalizão de defesa, interagindo com os subsistemas específicos da política pública, isto é, no caso em tela com a política de regularização fundiária.

Sendo formada a coalizão de defesa, a esta compete para produzir seus sistemas de crença compartilhadas em políticas públicas, angariando recursos políticos e interagindo nos processos contínuos de aprendizagem política, denominado de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública. Em síntese, Sabatier e Jenkins-Smith desenvolve três inquietações iniciais frente ao Modelo de Coalizão de Defesa, quais sejam, proporcionar uma alternativa para os modelos de análise de políticas públicas segundo estágios, que careceriam de robustez conceitual para a construção de hipóteses causais empiricamente testáveis; formular um modelo para estudar as políticas públicas, com base na teoria de sistemas, que sintetizasse algumas das principais contribuições dos debates sobre a gestão *top-down e bottom-up*; e analisar a influência das informações técnicas nas políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; MAC QUEEN, 2009, p. 122).

Neste aspecto o modelo de Coalizão de Defesa se entrelaça com o institucionalismo histórico como forma de analisar e explicar as causas e consequências das mudanças institucionais ocorridas ao longo dos anos na perspectiva da regularização fundiária no Estado de Pernambuco, bem como os atores envolvidos e suas estratégias.

7.6 Modelo Incremental do Programa Meu Imóvel Legal

Exordialmente cumpre salientar que, a contribuição literária do gradualismo, já descrita no referencial teórico, é sintética, entretanto perfeitamente aplicável nos moldes desenvolvidos por Lindblom (1981) um de seus defensores.

O Modelo Incremental busca a implementação de políticas públicas de maneira gradual, através de programas experimentais sem inserir grandes mudanças e rupturas institucionais, ou seja, visa implementar políticas públicas com os meios institucionais disponíveis, sendo assim, o mais viável vem antes do mais importante sobretudo no que diz respeito a construção de políticas públicas de regularização fundiária.

O modelo incremental pauta-se na ideia de que em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os tomadores de decisão escolhem as alternativas mediante a comparação de alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas poderão melhor produzir os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos. (RUA, 2012, p. 89).

O gradualismo na política pública deve levar em consideração duas condições, qual seja, fundamentação técnica e a decisão política, uma vez que nem sempre uma alternativa técnica é politicamente viável e vice-versa. De acordo com Rua (2012),

Os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos, tendo em vista tratar-se de processo contínuo, e sendo assim, as decisões que se precisa tomar hoje frequentemente são condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreu em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seu(s) antecessor(es). Este fato faz com que somente pequenas parcelas de recursos estejam disponíveis e reduz as decisões políticas a decisões marginais, incrementais.

Podemos citar como da ausência de liberdade de alocação de recursos públicos, os vultosos volumes investidos em megaeventos nos centros urbanos e as obras de urbanização, através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, enquanto os recursos destinados para a Regularização Fundiária apresentam-se aquém de sua real demanda e importância frente a garantia de um direito humano.

De outra banda, não podemos olvidar que o processo da política pública é constituído de diversas etapas, as quais possuem atores, recursos e desafios peculiares, mas que normalmente concordam com a legitimidade dos programas estabelecidos, tendo em vista a coalizão de interesses coletivos, nos quais dificilmente há rupturas, e, portanto, potencialmente possível a implementação do método incrementalista.

Assim, o incrementalismo é uma importante estratégia para a adoção de políticas com alto potencial de conflito, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos, de maneira a garantir melhores condições para sua implementação (RUA, 2012). Lindblom (1981) aponta que,

O modelo incremental ajuda a evitar erros graves no processo decisório e,

consequentemente, na ação governamental, caso se introduza apenas mudanças graduais nas políticas públicas ou programas públicos, pois grandes mudanças podem advir de pequenos passos sucessivos, acumulados em uma mesma direção, ao longo do tempo.

Nesse passo o incrementalismo se entrelaça com o institucionalismo histórico, tendo em vista as medidas graduais não alcançar grandes rupturas e favorecer o olhar para o passado na tomada de decisão do presente.

Deste modo, o processo de regularização fundiária por ser altamente complexo, potencialmente enquadra-se como um programa público a ser efetivado de forma gradual, buscando soluções setoriais, de maneira a identificar problemas específicos e pontuais. A regularização fundiária não pode ser vista com um fim em si mesmo, mas como uma interligação setorial com as demais políticas urbanas capaz de avançar gradualmente de acordo com os recursos disponíveis, sendo essa inclusive uma das premissas do Programa Meu Imóvel Legal.

Assim, a regularização fundiária pode ser promovida com objetivo inicial de regularização jurídica e registral, e posteriormente avançar através de uma regularização fundiária plena, envolvendo os aspectos ambientais e urbanísticos em sua plenitude. Pois a legislação fundiária permite o processo em etapas, como forma do poder público adequar as prioridades da população frente aos recursos financeiros.

7.7 Condições Técnicas Institucionais do Programa Meu Imóvel Legal

Segundo Max Weber, sociólogo alemão, a burocracia é um instrumento de racionalização eficaz para o funcionamento da administração pública. Embora ele não tenha criado a burocracia *per se*, foi o estudioso que, através dela, conseguiu explorar métodos descritivos elaborando a tese segundo a qual burocracia ideal fundamentaria no exercício da formalidade, impessoalidade, voltada para a racionalidade e eficiência.

Max Weber, o primeiro a escrever sobre esse tipo de organização, enfatizou sua racionalidade; na verdade, a palavra máquina vem diretamente de seus textos (ver Gerth e Mills 1958). Uma máquina é certamente precisa; também é confiável e fácil de controlar; e é eficiente – pelo menos quando restrita ao trabalho para o qual foi projetada. Essas são as razões pelas quais muitas organizações são estruturas com burocracia estilo máquina. (MINTZBERG, 2007, p. 281).

A ideia trazida por Mintzberg configura a lógica do modelo weberiano dentro de estrutura interna do Estado cujas características encontram-se o insulamento burocrático. Segundo Nunes:

O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel (NUNES, 1997, p.54).

Trazendo esses ensinamentos para administração pública, principalmente, ao tema central deste estudo, nota-se que o papel do insulamento burocrático é tornar a estrutura administrativa estatal de modo eficiente, impessoal e com critérios que poderão levar a resultados desejados, mas para isto, segundo Weber, se faz necessário uma sociedade Legal (racional ou burocrática), como ocorre nos países desenvolvidos.

Quando o sociólogo alemão refere-se à sociedade, quer dizer o tipo de ambiente que pode ou não se adequar a sua teoria. Ele descreve que a Sociedade pode se dar de três tipos: a denominada Tradicional, cujas características são predominantemente patrimonialistas como exemplo ele cita a sociedade medieval, onde suas autoridades têm o poder através de uma hereditariedade. A segunda, Carismática, com elementos de grupos revolucionários (ex. partidos políticos) com características arbitrárias e personalísticas, tendo suas autoridades configuradas como líder de um grupo. E, por último, a Legal, segundo a qual é voltada para impessoalidade, racionalidade, e tem seus objetivos pré-definidos para o seu alcance. Suas autoridades são vistas por meio de conquistas através de normas e regras meritocráticas relacionadas à formalidades e técnicas (WEBER, 1992).

O modelo weberiano a partir do século XIX começou a ser visto como um modelo de reforma administrativa para o setor público com a finalidade de atenuar os vícios do patrimonialismo e clientelismo. A ideia era diminuir a influência dos fatores pessoais, o livre arbítrio, caracterizando a aplicação da racionalidade instrumental, onde os burocratas devem ser vistos como cumpridores de normas que servem para alcançar os objetivos da instituição. Nesse sentido, Weber explica como a aplicação da racionalidade formal instrumental é imprescindível para a eficiência.

“A dominação burocrática significa socialmente: (1) a tendência de nivelamento através da possibilidade de recrutamento dos mais qualificados profissionalmente. (2) Tendência à plutocratização justificando uma formação profissional mais longa (durando o maior tempo possível — frequentemente até o final da trintena). (3) A dominação da impessoalidade formalista SINE IRA ET Á STUDIO, sem ódio e sem paixão, ou seja, sem “amor”, sem “entusiasmo”, submetida tão-somente à pressão do dever estrito. Sem consideração das pessoas, formalismo igual para todos, isto é, para todos os interessados que se encontrem na mesma situação de fato. Assim conduz sem ofício o funcionário ideal (WEBER, 1992, p. 179, 180).

Apesar de este modelo trazer resultados comprovadamente positivos para instituições, também traz pontos negativos, os quais os autores as denominaram de disfunções da burocracia. De acordo com Merton (1970 apud LOPES, 2013),

O excesso de normas, regulamentos e processos rígidos acabam criando a falta de inovação, o conservadorismo, o cetiscismo. Para ele, os burocratas são induzidos e

levados ao apego às normas, dificultando o avanço e evoluções naturais da realidade social, econômica. Além disso, provoca uma resistência às mudanças causada pelo temor da perda de poder do conhecimento técnico e de suas habilidades, podendo, inclusive, causar riscos aos desafios já alcançados. Explica ainda, que uma das disfunções está centrada no distanciamento dos interesses da sociedade, isso porque, os anseios da sociedade mutacionais ficam isolados quando prescinde de instituições mais flexíveis, adaptadas às circunstâncias sociais, vez que nas organizações burocratas tendem a voltar para si.

Portanto, a ideia de criar mecanismo que perfaz uma instituição pública nos tempos modernos é indiscutivelmente essencial. A burocracia pode estar alinhada aos arranjos institucionais necessários ao desenvolvimento das organizações a ponto de atender as demandas sociais.

Nesse aspecto, Evans (2004) é um dos idealizadores de um Estado voltado para a promoção de atividades pública de excelência (burocracia) ampliadas para abordagem institucional com a finalidade de atender interesses da sociedade.

Não se está aqui a falar do fim do insulamento burocrático, mas a sua compatibilização com os arranjos institucionais em prol da abordagem social. O próprio Weber tomou o cuidado sobre o excesso da burocracia, pois poderia causar ameaça à liberdade individual e ao próprio sistema democrático. Segundo Motta e Bresser Pereira (2004, p. 205),

Max Weber via o excesso da burocracia como um risco, devendo ser limitado ao controle dos políticos. Portanto, esse modelo weberiano causaria influências negativas aos valores da democracia e principalmente aos valores individuais dos cidadãos, visto que um Estado burocrático teria poderes para intervir no bem estar e nos direitos dos cidadãos.

Evans (1993), nesse contexto, sustenta que para o desenvolvimento econômico e social do Estado contemporâneo deve-se fazer um insulamento burocrático moderado, eliminando entraves da administração patrimonialista e clientelista, ou seja, obtendo uma burocracia profissional, mas também observando os desenhos institucionais capazes de atender a evolução da sociedade. Para ele:

Mais do que um aparelho administrativo insulado corporativamente coerente. Exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais inserido na sociedade que insulado (EVANS, 1993, p. 113).

Neste sentido, a trajetória do PMIL surgiu do aparato técnico burocrático conjugado com os arranjos institucionais para sua viabilidade e sua implementação. Assim, daremos início à análise do caso prático abordando o perfil burocrático.

Contextualizando esse conjunto de mudanças institucionais dentro do qual se formou o

PMIL, não podemos olvidar a influência do modelo burocrático weberiano.

A burocracia *weberiana* funciona da seguinte forma específica: rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas; as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades (WEBER, 1946, p. 229).

Assim, do ponto de vista da análise da capacidade estatal na organização e estrutura processual estabelecida no perfil burocrático do PMIL, resta evidenciado uma organização continua com especificação de áreas de competência resultantes da divisão de trabalho e com limites definidos, como por exemplo, a Superintendência de Regularização Fundiária com a gestão do programa, as coordenadorias especializadas com a execução técnico-operacional.

Quanto à estrutura dos quadros administrativos constituído por funcionários nomeados através de seleção pública e com experiências comprovadas na área de atuação, e sendo assim, adequados à especialização da organização burocrática que tem seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos.

Em relação à racionalidade pessoal orientada por regras formais que distinguem os propósitos pessoais dos propósitos do funcionário, conferindo igualdade no tratamento dos casos, podemos citar dois exemplos, o primeiro atinente aos critérios legais estabelecidos pela Lei nº 15.211/2013, no que pertine à política de regularização fundiária como uniforme para todos beneficiários do PMIL e a aprovação das áreas de regularização fundiária pelo CORIPE embasada por pareceres técnicos que afastam as pressões políticas quanto à priorização de áreas.

E por fim, a consistência e a continuidade no interior da organização são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes à organização, e no caso do PMIL é vislumbrado através dos registros das escrituras nos cartórios, mapas e plantas arquivados nas prefeituras e na Perpart.

Pois bem. Esse arcabouço burocrático apoiou o PMIL sobre o conhecimento técnico, conferindo-lhe caráter racional, bem como inserindo ao programa instrumentos capazes de assegurar alta eficiência administrativa no que tange ao processo de estruturação e formulação da política pública ora analisada.

Conforme mencionado outrora, a sociologia weberiana amolda o desenvolvimento do conceito de burocracia a noção de que o Estado burocrático necessita de um certo

distanciamento da sociedade, denominando tal fenômeno de insulamento burocrático.

Nesta sistemática o insulamento burocrático teria a atividade de preservar o Estado da pressão de grupos de interesses. E deste modo, haveria um afastamento entre os burocratas e as demandas sociais, pois o poder estatal precisa ser insulado de uma burocracia forte e a sociologia weberiana amolda o desenvolvimento do conceito de burocracia a noção de que o Estado burocrático coeso, assegure a autonomia necessária no relacionamento com o mercado e a sociedade.

Representando a materialização do insulamento burocrático do PMIL, poderíamos citar o CORI-PE, o qual analisa as áreas de regularização fundiária com base nos estudos técnicos, afastando assim, as demandas sociais de certos grupos, e também a priorização de determinadas áreas afetadas para regularização fundiária; seus servidores da Perpart no qual integram o PMIL são oriundos de seleção pública e apresentam elevado grau de qualificação e profissionalização, perfazendo uma organização/programa de alto grau de insulamento, tendo em vista seus colaboradores estar relativamente imunes a pressões de grupos de interesses.

Deste modo, analisando o perfil burocrático do PMIL, destacamos que o primeiro elemento organizacional para o relativo êxito do programa é o caráter do insulamento burocrático, no que tange a sua ideação, formulação e implementação.

De outra banda, temos o isomorfismo organizacional como outra vertente para o relativo êxito do programa, através dos mecanismos de isomorfismo coercitivo e isomorfismo normativo. Sendo o primeiro encampado pela Perpart e outros órgãos, através do Convênio Conjunto nº 100/2013 e Provimento Conjunto nº 001/2013, no qual tem como objetivo a normatização de inclusão do PMIL e do processo fundiário, no sentido de padronizar as ações e procedimentos entre Municípios, Tribunais, Secretarias de Estado, dentre outros, o que funciona como um mecanismo de controle burocrático. Já o isomorfismo coercitivo é decorrente do impacto de profissionalização de gerentes, superintendentes e especialistas na área de regularização fundiária.

Entretanto, cabe alertar que se tratando a regularização fundiária de uma política pública de habitação desenvolvimentista, resta evidente que o insulamento burocrático não permanece absoluto em todo o processo.

Pois bem. Podemos argumentar que a estrutura, organização e formulação são algumas fases em que o insulamento burocrático efetivou o afastamento dos burocratas da sociedade. Contudo, a implementação de políticas públicas de desenvolvimento consolidadas no

processo de democratização pós-constituição de 1988, impõe a participação e controle social.

Neste sentido, Evans (2004, p.70) afirma que “dificilmente o Estado consegue realizar programas que levem ao desenvolvimento socioeconômico sem algum tipo de parceria ou outra espécie de ligação com grupos sociais”.

Surgindo a indagação. O Estado precisa ser insulado, contudo o afastamento da sociedade leva a problemas na implementação da política pública, tendo em vista a ausência de parcerias com o privado ou grupos sociais. O que fazer? De acordo com Evans (2004, p.72), “o problema é separar os benefícios do insulamento dos custos do isolamento”.

Nesse caminho, é necessário criar limites que possibilitem a proteção da autonomia da burocracia frente às demandas sociais, desde que se submeta ao poder político legitimado pela população, ou seja, precisamos aliar a capacidade técnica e administrativa exigidas de uma burocracia com a capacidade política para inclusão de múltiplos atores, bem como, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno da implementação das políticas públicas. E neste aspecto a coalizão dos atores é imprescindível.

Assim, a implementação de políticas públicas envolve naturalmente a constituição de arranjos institucionais que entrelaçam instituições políticas com os requisitos jurídicos-organizacionais necessários à constituição da capacidade técnica (burocrata).

Neste vau, encontramos outra vertente que pode ser indicada como mola propulsora do êxito do programa ora analisado, qual seja o alinhamento entre as dimensões democráticas e burocráticas, isto é, a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política, que está associada às habilidades dos atores do Estado em expandir a interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político nos processos de políticas públicas.

Neste particular, a discussão da relação Estado-sociedade indica que devemos analisar a qualidade da intervenção estatal na sociedade e não mais a quantidade da intervenção. Assim, o Estado deve estar mais inserido na sociedade do que insulado, de forma que o Estado propicie formas de inserção social para o êxito das políticas públicas.

Diante desse contexto, percebemos que os institutos outrora discutidos não podem ser analisados separadamente, isto é, o modelo burocrático, o insulamento burocrático e os arranjos institucionais (capacidade técnica e política) devem estar alinhados, tal conjunto em questão propicia uma maior eficiência das políticas públicas, sendo necessário apenas, um sistema de freios e contra pesos entre os atores da arena pública.

Portanto, não podemos olvidar que o processo de identificação de padrões, formulação

e organização do PMIL teve a necessidade do aparato burocrático e do insulamento burocrático, como viés estruturante, isto é, estabelecimento de critérios formais, equipe técnica e conselho técnico especializado e modelo de gestão definido, agendas institucionais e sociais para a implementação e execução da regularização fundiária.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

As cidades brasileiras demonstram diversos fatores que contribuíram para o processo de urbanização às avessas, materializando a distância entre as regras urbanísticas e a real situação de ocupação das cidades. Desde a década de 80, resta latente um processo de reformulação jurídica e urbanística em relação à regularização fundiária, e sem baldas de dúvidas, a institucionalização do PREZEIS no Recife contribuiu para o avanço nacional. No entanto, embora todos os avanços legislativos, administrativos e urbanísticos, as soluções ainda são de difícil construção prática, tendo em vista o conservadorismo arraigado na administração pública.

Neste sentido, o grande desafio do processo fundiário é a adequada construção legislativa e a mudança cultural e técnica dos profissionais e atores da regularização fundiária, principalmente aqueles que atuam no processo de aprovação dos projetos de regularização fundiária, tendo em vista a falta de experiência dos gestores e técnicos. Pois, quando é outorgado o direito ao morador de se tornar proprietário do solo onde reside na cidade, esse direito não inclui práticas já consolidadas naquele território. E deste modo, resta latente o descompasso entre os processos vividos cotidianamente por essas comunidades e os processos legais que balizam a ação jurídico-política.

Neste contexto, o PMIL promove um novo padrão que historicamente acaba por fazer um novo ciclo da política de regularização fundiária no Estado de Pernambuco, com o objetivo de garantir o acesso à moradia e com fulcro na gestão democrática do território urbano, considerando as macros ações da regularização fundiária, quais sejam:

- a) curativa: composta da regularização plena dos assentamentos de baixa renda consolidados; pela facilitação do gerenciamento e remoção de risco nos assentamentos precários pelo poder público, reconhecendo os plenos direitos às moradias já constituídas nas cidades e
- b) preventiva: buscando evitar a formação de novos assentamentos precários nas referidas áreas, bem como a formação de ocupações e usos do solo predatórios do patrimônio, além de apropriações indevidas dos investimentos coletivos.

Assim, o acesso à moradia constitui-se, pois a questão central do programa implantado pela Perpart, que no âmbito da regularização fundiária, resultou na titulação de 2.055 (duas mil e cinquenta e cinco) escrituras definitivas, nas comunidades de Roda de Fogo, Jataúba e Bodocó, além de 3.594 (três mil e quinhentos e noventa e quatro) unidades imobiliárias

regularizadas, sendo tais resultados apenas a composição dos projetos objeto de estudo desta dissertação e não do programa como um todo.

O processo de regularização fundiária empreendido pela Perpart se constitui em respostas às reivindicações da população mobilizada politicamente, em torno da consolidação e formalização do seu espaço de moradia, além de implantar um processo padrão fundiário capaz de reconhecer as identidades culturais e espaciais da cidade.

Neste aspecto, o Programa Meu Imóvel Legal, traz uma inovação no processo fundiário desde a base administrativa, uma vez que é alinhado ao modelo de gestão do Estado no seu planejamento estratégico. E sendo assim, baliza o processo de planejamento estratégico através da premissa de que a definição da estratégia precede a ação, e que lógica de planejamento deve ser baseada em planos estratégicos integrados, onde as atividades de planejamento e orçamento estejam interligadas dinamicamente aos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), rotinizando assim, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação).

Ademais, o PMIL através da influência dos mecanismos da burocracia, estrutura a identificação de padrões e processos organizacionais para promover de uma moderna e virtuosa relação Estado-sociedade, na busca de uma maior eficiência das ações estatais.

Nesta linha, a descontinuidade dos processos de regularização fundiária ou, ainda o uso para fins eleitoreiros que assombraram a COHAB-PE foram mitigados pela base estrutural e organizacional criada pela Perpart, através do modelo de gestão implementado e pela reativação do CORI-PE, no qual institucionalizou procedimentos para regularização de imóveis no Estado de Pernambuco.

Deste modo, a influência do modelo de gestão Todos Por Pernambuco e suas ferramentas disponíveis no processo gerencial têm sido imprescindível para a elaboração, formulação e execução do Programa Meu Imóvel Legal, no qual trouxe reflexões quanto à nova forma de estruturar a administração pública no processo fundiário, através do alinhamento e integração dos processos, órgãos e atores deste demanda estatal.

De outra banda, o modelo incremental posto na regularização fundiária da Perpart foi capaz de implementar um processo fundiário por etapas, pautando-se em um binômio, qual seja, prioridade e necessidade, tendo em vista não ser um fim em si mesmo, mas um processo com interligação setorial com as demais políticas urbanas capaz de avançar gradualmente de

acordo com os recursos disponíveis.

Pois bem. Em um discurso gradualista exemplificativo – quando já existe uma ocupação consolidada, segura e irreversível no espaço urbano e com mínima infraestrutura, tais como, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica pública e domiciliar - é necessário antes implantar as melhorias e a expansão de outras infraestruturas urbanísticas, priorizar o reconhecimento da titularidade da propriedade ao cidadão, e posteriormente o poder público implantar os demais equipamentos de infraestrutura urbana, como forma de efetivar a regularização fundiária em etapas, pois há de consignar que, a moradia irregular (não registrada/sem título) ou meramente fundada em título de posse traz a insegurança permanente dos moradores, uma vez que podem ser despejados da área ocupada em face da ausência do título de propriedade, e sendo assim, de nada adiantaria para aquelas pessoas que possuem uma infraestrutura básica, mas não detém a escritura definitiva de sua casa.

Nessa linha de raciocínio, o recurso disponível deve elencar a etapa prioritária e necessária da regularização fundiária. Isso não quer dizer que, a regularização fundiária de interesse social deve restringir a legalização do domínio junto ao cidadão, no entanto, deve selecionar as prioridades dentro do respectivo processo.

Observar-se assim, que embora os projetos de regularização fundiária promovidos pela Perpart ocorram de forma integrada (social, jurídica e urbanística), isto é, promovendo a resolução da situação social, registral, administrativa, dominial e urbanística, não podemos olvidar que houve uma maior priorização das ações jurídicas, isto é, ações visando à titulação dos moradores como forma de promover a segurança jurídica da propriedade, pois as famílias assinaram e receberam escrituras definitivas de propriedade gratuitamente.

Neste sentido, ao se avaliar a regularização fundiária promovida pela Perpart quanto aos seus resultados, verifica-se que embora os projetos de regularização fundiária sejam executados de forma integrada (social, jurídica e urbanística), isto é, promovendo a resolução da situação social, registral, administrativa, fiscal, dominial e urbanística, não podemos olvidar que houve uma maior priorização das ações jurídicas.

As ações objetivando a titulação foram adequadamente implementadas, garantindo a segurança jurídica da propriedade, pois as famílias assinaram e receberam escrituras definitivas de propriedade gratuitamente.

Essa expectativa era esperada, tendo em vista toda a legislação disponível depois da

Lei estadual nº 15.211/2013 e a Lei nº 13.465/2017, que facilitou sobremaneira as ações de regularização fundiária. E neste aspecto, a Perpart utilizou de diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como, legitimação fundiária e a planta da situação real existente, como instrumento de proteção e reconhecimento do direito humano à moradia. Sem baldas de dúvidas à vigência das legislações citadas impulsionaram o destravamento dos processos atinentes a regularização fundiária.

Nessa linha, o programa garante a permanência no solo onde as famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural. Além de promover o acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas à cidade, através de endereçamento oficial, bem como afasta a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

Neste aspecto, a ação visando à segurança definitiva na propriedade foi um desafio cumprido nos três projetos de regularização fundiária promovidos pela Perpart, através de instrumentos seguros e registrados em cartório.

Vale destacar que, embora os projetos fundiários da Perpart analisados estejam inconclusos, a complexidade dessas experiências possibilita um amadurecimento importante nas ações fundiárias, uma vez que aponta para as dificuldades a serem enfrentadas em outros projetos, resultados positivos obtidos, aprendizagens que podem subsidiar e tornar mais efetivos os projetos futuros de regularização fundiária, além de servirem de parâmetros às políticas de regularização fundiária em andamento no Estado de Pernambuco.

Tais projetos já trouxeram resultados positivos e válidos, relacionados principalmente a titulação da propriedade registrada em cartório de imóveis de forma gratuita para o cidadão, a titulação preferencialmente a mulher, o acesso a serviços essenciais, o reconhecimento da planta da situação real existente, na qual muda o cenário urbanístico do processo fundiário em Pernambuco, bem como a regularização das unidades imobiliárias frente ao cartório de imóveis, formalizando o mercado imobiliário das comunidades de interesse social. Percebe-se que essas ações propiciaram um resgate da cidadania e aumento da autoestima dos moradores pela formalização dos logradouros e diminuição do estigma de moradia informal.

Diante desse contexto e na segurança de que as ações de regularização fundiária são imprescindíveis à redução do déficit habitacional de nossas cidades, são extraídas as seguintes

recomendações para futuros projetos fundiários, com o objetivo de formatar uma política pública de regularização fundiária integrada:

- Fortalecer a estratégia de articulação entre os diversos atores necessários ao projeto, tais como as secretarias de habitação, meio ambiente, saneamento e mobilidade urbana, nas diferentes esferas de poder, bem como o poder legislativo e judiciário, concessionárias públicas, defensoria pública, ministério público, registradores de imóveis e principalmente a comunidade envolvida;
- Legitimar a regularização fundiária enquanto instrumento de planejamento e política de intervenção urbana;
- Integrar as áreas de regularização fundiária da Perpart com o plano de habitação municipal, com objetivo de ampliar o processo de urbanização dessas áreas;
- Manter e atualizar o sistema de cadastro técnico-multifinalitário georreferenciado com as informações acerca dos núcleos urbanos informais da cidade de forma a subsidiar o planejamento, a execução e a sustentabilidade de projetos executados;
- Proceder à alimentação permanente dos dados sobre os imóveis regularizados no Município;
- Elaborar uma política preventiva de ampliação do acesso à terra urbanizada mediante adoção dos diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos, tais como, ZEIS, IPTU progressivo, dentre outros disponíveis na legislação;
- Promover convênios de cooperação técnica para capacitação dos servidores públicos ligados à temática da regularização fundiária nos municípios, como forma de atenuar as resistências técnicas frente à nova legislação fundiária;
- Atualizar o Provimento Conjunto do TJPE nº 001/2013, com o objetivo de adaptar os procedimentos registrais à nova legislação fundiária, inclusive de projetos de regularização fundiária em curso;
- Implantar efetivamente em todas as áreas oriundas do processo de regularização fundiária o instituto da legitimação fundiária, como forma de ampliar o número de titulação da propriedade e garantir o direito humano à moradia;
- Discutir previamente com as comunidades as soluções mais adequadas de titulação para cada caso, explorando todas as possibilidades ofertadas pela legislação, assim como manter a equipe técnica da Perpart, prefeitura e cartórios de imóveis

permanentemente atualizados com relação às diversas possibilidades que se vêm aprimorando no decorrer do tempo;

- Promover conferências, seminários e oficinas junto à população possibilitando a capacitação desta para qualificar e ampliar os debates, gestão e monitoramentos sobre a questão fundiária;
- Prestar contas junto à população sobre o andamento da regularização fundiária nas comunidades afetadas;
- Promover melhorias na comunicação com a população atendida e os demais entes participantes;
- Estabelecer e manter os arranjos institucionais desde o início dos projetos, principalmente com os cartórios de imóveis e prefeituras, como forma de diminuir as dificuldades para a regularização, já que no decorrer tempo uma série de irregularidades surge e demanda esforços redobrados para correção;
- Provocar o município para elaborar projetos de lei com objetivo de criar isenções relacionadas ao imposto predial e territorial urbano (IPTU) ou criar o IPTU social, uma vez que tais áreas são oriundas de população de baixa renda, na qual muitas vezes não tem condições de arcar com os custos do imposto.
- Fortalecer institucionalmente o PREZEIS e seu lugar na gestão municipal, como modelo de participação social nas políticas urbanas.
- Estruturar e fortalecer os conselhos das cidades no nível municipal, estadual e federal;
- Investir na política de regularização fundiária de interesse social, estabelecendo dotação orçamentária estadual específica para a regularização fundiária;
- Institucionalizar através de lei ou decreto o Programa Meu Imóvel Legal, alocando como um grande guarda chuvas de programa de regularização fundiária de interesse social do Estado de Pernambuco;
- Criar fórum integrado de discussão do processo de regularização fundiária com representação técnica dos responsáveis pelo processo fundiário em seus órgãos;
- Instituir um cadastro eletrônico estadual de beneficiados por políticas públicas habitacionais no Estado de Pernambuco, inclusive de ações de regularização fundiária para facilitar o acompanhamento do déficit habitacional e as políticas preventivas e curativas da regularização.

- Estruturar e implementar política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos na esfera estadual;

Nessa perspectiva o Estado deve garantir em todas as suas instâncias, por meio de políticas públicas o direito humano à moradia e o cumprimento da função social da propriedade. A função social da propriedade deve ser implementada através dos instrumentos de reforma urbana, previstos na Lei 10.257/2001 e na Lei 13.465/2017, com o objetivo de possibilitar o adequado ordenamento espacial e um maior controle do uso do solo da cidade, de forma a atenuar a especulação imobiliária e garantir à população de baixa renda o acesso à terra.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex; NEGREIROS, Iara; AULICINO, Patrícia. **Sustentabilidade ambiental na regularização de loteamentos: o programa lote legal em São Paulo.** [São Paulo]: ENTAC, 2008.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Édésio (Coord.). **A lei e legalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ALFONSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Reais.** 5. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000.
- ATLAS das infraestruturas públicas em comunidades de interesse social do Recife. Recife: Sanear, 2015.
- BALTRUSIS, Nelson. O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BRASIL. **Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Brasília: Congresso Nacional, 1979.
- _____. **Lei 10. 257 de 10 de julho de 2001.** Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- _____. **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009.** Brasília: Congresso Nacional, 2009.
- _____. **Lei 13.465 de 06 de setembro de 2017.** Brasília: Congresso Nacional, 2017.
- BRASIL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. **Regulamento operacional do Programa Habitar Brasil BID.** Brasília, 2000.
- CASTELLS, M. **The City and the Grassroots.** Estados Unidos da América: University of California press, 1983.
- CHOQUE retira moradores da vila Oliveira. **Diário de Pernambuco,** Recife, 2012. Disponível em: <<http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida>>. Acesso em: 26 jan. 2015.
- COSTA, Alexandre. **Roda de Fogo: cidade encantada, a biografia.** Recife, 2010. Disponível em: <<http://rodadefogoencantada.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2017.
- CRUZ, Maurício Serra Moreira da; MARINI, Caio; LEMOS, Marina. Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco: características e avanços. In: _____. **Governança em ação.** Brasília: Publix Ed., 2014. v. 5
- CRUZ, Maurício Serra Moreira da; MARINI, Caio; LEMOS, Marina. Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco: características e avanços. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2014, Brasília-DF. **Anais...** Brasília, DF, 2014. p. 1-26.

- FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FALCÃO NETO, J. A.; SOUZA, M. A. A. Os mocambos do Recife. O direito de morar. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v.3, n. 18, maio/jun. 1985. Especial Nordeste.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency and institutional change. **Perspectivas**, São Paulo, v. 44, p.177-192, jul./dez. 2013.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito à moradia adequada** : o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Forum, 2014.
- _____. **A natureza curativa dos programas de regularização**: regularização da terra e moradia. “O que é e como implementar.”[S.l.]: Instituto Pólis, 2002.
- _____. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- _____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Curso à distância em regularização fundiária de assentamentos urbanos informais**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Comentários ao Código Florestal**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FISCHER, Maíra; PONTES, Elisabeth. A metodologia do planejamento estratégico organizacional no modelo de gestão todos por Pernambuco: um caso de ciência social aplicada. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016. p. 1-27.
- FORTIN, J. Charles; MELO, Marcus André Barreto Campelo. Promorar e autoconstrução no nordeste: subsídios para uma avaliação institucional. In: SOBREIRA, Alexandrina de Moura (Coord.). **Promorar e autoconstrução no nordeste**. Recife: Ed. Massangana, 1990.
- GOÉS, Renato. **Regularização fundiária urbana no Estado de São Paulo**: passo a passo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2014.
- GOMES, Orlando. **Curso de direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- GONÇALVES, Rafael Soares. A política, O direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade (CIEC)**, Campinas, S.P, ano 1, n. 1, set./dez. 2006.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. R. Political science and the three new institucionalism. **Political Studies**, v. XLIV, p. 936-957, 1996.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo de 2010**. Brasil, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, Brasil, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**.
- KAPLAN, S. R.; NORTON, P. D. **A estratégia em ação**: Balanced Scorecard. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- LEITE, Ricardo. **Recife dos morros e córregos**: a fragorosa derrota do exterminador de mocambos e sua liga social em Casa Amarela. Dissertação (Mestrado) - UFPE, Recife, 2010.

- LIEBOWITZ, S. J.; MARGOLIS, S. E. Path dependence. In: BOUCKAERT, B.; DE GEEST, G. **Encyclopedia of law and economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
- LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1981.
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.
- LOPES, André Vaz. **A burocracia das agências reguladoras**. 2013. 98 f. Tese (Mestrado em Modalidade Profissional de Saúde) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2013.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios?** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Sociologia do Direito: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2013.
- _____. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital, 2013.
- MARCONI, E. V.; LAKATOS, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- NALINI, José Renato; NERY, Wilson (Coord.). **Regularização fundiária**. São Paulo: Forense, 2014.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras e. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- PERNAMBUCO. **Lei 15.211/2013 de 19 de dezembro de 2013**. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.
- _____. **Lei 15.145/2013 de 08 de novembro de 2013**. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.
- PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A. **Plano de Regularização Fundiária 2015-2019**. Recife, 2014.
- PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A. **Banco de dados do Sistema da regularização fundiária (SISRF)**. Recife, 2018.
- RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito das coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O estudo da Política: temas selecionados**. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998.
- SABATIER, P. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C.(Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p. 177-208.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização Fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: ROLNIK, Raquel, et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

SHEEHAN, Molly O' Meara. **Unindo cidades divididas: estado do mundo**. Salvador: Uma, 2003.

SMOLKA, Martim O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **A lei e a ilegalidade do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SOBREIRA, Alexandrina de Moura. **Promorar e autoconstrução no nordeste**. Recife: Ed. Massangana, 1990.

SOBREIRA, Alexandrina de Moura. **Terra do Mangue: invasões urbanas no Recife**. Recife: Ed. Massangana, 1990.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha de; FARIA, Edimur Ferreira de; ARAUJO, Marinella Machado. **Regularização Fundiária Aplicada**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2016.

SOUZA, M. A. **Assentamentos populares do Recife: cadastro e mapeamento**. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1990.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; LUBAMBO, Catia Wanderley; RIBAS NETO, Adayr. **O processo de formação das favelas do Recife - Um estudo de caso: as favelas de Casa Amarela**. Recife: MDU/UFPE, 1984.

TARTUCE, Flávio. **A função social da posse e da propriedade e o direito civil constitucional**. Disponível em: <<http://www.flaviotartuce.adv.br/secoes/artigos.asp>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E TÉCNICOS DO PMIL

- 1) Como surgiu seu interesse pela militância na questão urbana e na defesa do Direito à Moradia? A (o) senhora(o) poderia me relatar um pouco da sua trajetória?
- 2) O que a (o) senhora(o) entende por Direito à Moradia?
- 3) O que a(o) senhora(o) entende por Regularização Fundiária?
- 4) Qual o grau de importância a senhora entende possuir a Regularização Fundiária na Defesa do Direito à Moradia?
- 5) Como a(o) senhora(o) entende a participação de profissionais de Serviço Social, da Cartografia, Advogados num processo de Regularização Fundiária?
- 6) Como a(o) senhora(o) entende a participação de profissionais de outros campos do saber num processo de Regularização Fundiária?
- 7) Quais os campos a(o) senhora(o) entende necessários e fundamentais a um processo de Regularização Fundiária?
- 8) Qual a sua opinião sobre a evolução e suas expectativas quanto ao desenvolvimento dos instrumentos de Regularização Fundiária no Brasil?
- 9) Na sua visão qual a importância do Programa Meu Imóvel? E qual o seu diferencial?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE JATAÚBA

- 1) A senhora mora em Jataúba desde quando?
- 2) Como vieram morar neste local?
- 3) Sua família tem documento(papel) da casa ou do terreno? Se sim, sabe dizer o tipo ou mostrar o documento?
- 4) Na sua opinião, este documento é importante para o que?
- 5) Quando começou o processo de regularização fundiária em Jataúba?
- 6) Quem deu início ao processo de regularização fundiária?
- 7) Quais foram os agentes/pessoas/órgãos públicos e privados que participaram no início e quais os que estão participando no momento?
- 8) Quais foram os motivos que levaram a implantar o processo de regularização fundiária? Se houve, dificuldades quais foram elas?
- 9) Quem financia o projeto? Prefeitura () Perpart () Governo Federal
- 10) Quem prestou esclarecimentos e acompanhou as famílias durante o projeto?
Engenheiro () Assistente social () Advogado () Outros:
- 11) Antes do projeto já havia ou foi feito um diagnóstico da situação de ilegalidade urbana, relacionada à ocupação ilegal de terrenos em jataúba?
- 12) A população beneficiária participou do processo de regularização fundiária?
- 13) Qual o papel da associação de moradores no processo de regularização fundiária?
- 14) Antes do projeto você tinha medo de ser despejado(a) ?
- 15) Antes do projeto, você tinha clareza quanto á área do seu terreno?
- 16) Foi previsto pagamento pela escritura definitiva por parte dos beneficiários?
- 17) As pessoas sentem-se mais valorizadas depois da inserção no programa de regularização?
- 18) Na sua opinião, o título de propriedade (contrato, escritura) melhorou suas condições de vida?
- 19) Um documento reconhecendo o direito de uso do imóvel (sem poder vender ou transferir) não seria suficiente?
- 20) Os moradores têm demonstrado interesse em regularizar seus imóveis? Sim () Não (). Se não, quais os motivos do desinteresse?
- 21) Sabe-se que durante esse processo de regularização houve mudanças na Administração

Municipal com a eleição de um novo prefeito, como ficou o processo de regularização durante esse período? Continuidade () Descontinuidade

22) Qual tem sido o comportamento das famílias que têm o imóvel regularizado? Reformam o imóvel? Vendem o imóvel? Ficam indiferentes

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A OFICIALA DO CARTÓRIO DE IMÓVEIS DE JATAÚBA

- 1) Como a senhora entende o estágio da legislação brasileira frente a regularização fundiária brasileira?
- 2) Quais os principais avanços e os principais retrocessos acerca do processo de regularização fundiária na sua opinião?
- 3) O que a senhora entende por Direito Humano à Moradia?
- 4) O que a senhora entende por Regularização Fundiária?
- 5) Qual o grau de importância a senhora entende possuir a Regularização Fundiária na defesa do Direito Humano à Moradia?
- 6) Qual a importância do Registrador de imóveis na regularização fundiária?
- 7) Quais expectativas a senhora possui quanto ao desenvolvimento do processo de regularização fundiária na cidade de Jataúba?
- 8) Conhece algum programa de regularização fundiária em andamento no Estado de Pernambuco? Qual?
- 9) Conhece o Programa Meu Imóvel Legal implementado pela Perpart? Como avalia esse programa?
- 10) Qual o grande diferencial do Programa Meu Imóvel Legal na visão do registrador de Imóveis?
- 11) Houve participação da associação do registradores de Imóveis no processo de construção do programa de Regularização Fundiária?

**APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS LIDERANÇAS
COMUNITÁRIAS**

- 1) Há quanto tempo o senhor (a) reside nessa área beneficiada pela regularização?
- 2) Antes de vir para esse bairro/área onde residia ?
- 3) Quando surgiu seu interesse para regularizar seu imóvel?
- 4) O fato de não ter a escritura do seu imóvel lhe causava?
- 5) Você já teve algum problema por não ter a escritura ou o título de posse do seu imóvel? Se sim, quais:
- 6) Como e quando você ficou sabendo do programa da Perpart para regularização de imóveis nesse bairro?
- 7) Quem provocou a regularização na área de Roda de Fogo? Como você reagiu à notícia do programa da Perpart?
- 8) Quais são os aspectos que você considera como positivos e como negativos na regularização Fundiária?
- 9) Você foi orientada ou recebeu informações da Perpart sobre a legislação que trata da regularização fundiária?
- 10) A Perpart fez reuniões para explicar a política de regularização fundiária?
- 11) Se houve reuniões, você participou dessas reuniões? Sim () Não ()
- 12) Os moradores pagam IPTU?
- 13) Quais foram os agentes que você teve contato para fazer a regularização?
() Advogado () Perpart () Oficial de Cartório () Assistente Social, outros
- 14) Qual a participação da associação de moradores no processo de regularização fundiária?

ANEXO A – CERTIDÃO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE
JATAÚBA

República Federativa do Brasil
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CARTÓRIO ÚNICO JOSÉ LOPES DE SIQUEIRA
Av. José Lopes de Siqueira, 15-JATAÚBA-PERNAMBUCO- FONE 81-3746-1193
emailcartoriojatauba@hotmail.com
Bela. MARIA APARECIDA DE QUEIROZ-TABELIÁ E OFICIALA Substª
ROSSINI LEIDSON DE QUEIROZ -SEGUNDO SUBSTITUTO

CARTÓRIO ÚNICO
JOSÉ LOPES SIQUEIRA
Jataúba - PE
Fone: (81) 3746.1193 email:cartoriojatauba@hotmail.com
MARIA APARECIDA DE QUEIROZ - Tabeliá Substituta
ROSSINI LEIDSON DE QUEIROZ - 2ª Tabeliá Substituta

CERTIDÃO
(Inteiro Teor)

Certifico a requerimento de parte interessada, que após as buscas nos Livros e Fichas deste Serviço Registral a meu cargo, localizado na Av. José Lopes de Siqueira, 15, Jataúba-Pernambuco, deles verifiquei constar, no sistema de fichas do livro 2(REGISTRO DE IMÓVEIS), que o imóvel objeto da matrícula nº3917, contém os seguintes registros:
Dados do Imóvel: Um LOTE DE Nº01”, QUADRA “J”, RUA PE ARMANDO AUGUSTO BIHEL, NO CONJUNTO HABITACIONAL JATAÚBA, BAIRRO AUGUSTO MELO, nesta cidade, com uma área total de 293,04m2, limitando-se do lado direito, numa extensão de 14,0m, com O LOTE 48 da Av José Lopes de Siqueira; Lado esquerdo, numa extensão de 19,30m, com o lote02; Frente, numa extensão de 20,80m, com a Rua Armando Augusto Bihel; Fundos, numa extensão de 14,40m, com os lotes 47 e 48;
Dados do Proprietário: PERPART-PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS Ltda, com sede na Rua Dr. João Lacerda, 395, Cordeiro, Recife-PE, CNPJ 02.534.914/0001-68; **Registro Anterior:** R-9- MATRÍCULA 392, feito em 06 de abril de 2016 com fundamento na Lei Federal 11.977/2009, Lei Estadual 15.211/2013 E ART. 10, incisos I a VI do Provimento Conjunto 001/2013 da CGJ-PE. Jataúba, 06 de abril de 2016. Eu, Maria Aparecida de Queiroz, Oficiala Substituta, subscrevi.
R-1 - 3917 - LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. Por instrumento de legitimação fundiária fundamentado, nos termos do Art. 23 e seguintes da Lei 13.465/2017, passado nesta cidade, em 05 de fevereiro de 2018, a PERNAMBUCO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A, representada neste ato pelo seu Diretor-Presidente Sr. André Wilson de Queiroz Campos, e por seu Superintendente de Regularização Fundiária, Sr. Sande Nascimento de Arruda, transmitiu a propriedade do imóvel objeto desta matrícula para MARIA DE LOURDES DA SILVA ALVES, brasileira, CPF 000.322.304-35 casada no regime de comunhão parcial de bens, na vigência da Lei Federal 6.515/77 e Lei 13.465/2017, com PEDRO MANOEL ALVES, agricultor, CPF Nº173.353.024-04, residentes e domiciliados na casa do lote-01, Quadra J, Rua Pe. Armando Augusto Bihel, nº 879, Jataúba-PE. Protocolo nº 5507, em 05 fevereiro de 2018. Dou fé. Emolumento de acordo com o Provimento 001/2013. Eu, OFICIALA, MARIA APARECIDA DE QUEIROZ). Era o que se continha na presente matrícula. O referido é verdade dou fé. Emolumentos: R\$ 0,00 TSNR: R\$ 0,00 FERC: R\$ 0,00; R\$ 0,00. Selo: 0150706.PWI01201704.00023. Consulte autenticidade em www.tjpe.jus.br/selodigital.

Jataúba, 05 de fevereiro de 2018
MARIA APARECIDA DE QUEIROZ
TABELIA SUBSTITUTA

CARTÓRIO ÚNICO
JOSÉ LOPES SIQUEIRA
Jataúba - PE
Fone: (81) 3746.1193 email:cartoriojatauba@hotmail.com
MARIA APARECIDA DE QUEIROZ - Tabeliá Substituta
ROSSINI LEIDSON DE QUEIROZ - 2ª Tabeliá Substituta

VALIDO EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL. QUALQUER ADULTERAÇÃO OU FALSIFICAÇÃO INVALIDA ESTE DOCUMENTO

Estado de Pernambuco

ANEXO B – MAPA DA ESTRATÉGIA DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 2015-2018

MAPA DA ESTRATÉGIA 2015-2018

