



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS - PPGDH
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS

JOÃO MANOEL DE VASCONCELOS BEZERRA

DIREITOS HUMANOS E MORADIA DIGNA:
O CASO DAS DISPUTAS PELO DIREITO À CIDADE NOS ANTIGOS LOTEAMENTOS
DA USINA TRAPICHE S/A EM RECIFE-PE

Recife

2024

JOÃO MANOEL DE VASCONCELOS BEZERRA

DIREITOS HUMANOS E MORADIA DIGNA:

O CASO DAS DISPUTAS PELO DIREITO À CIDADE NOS ANTIGOS LOTEAMENTOS
DA USINA TRAPICHE S/A EM RECIFE-PE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Mestre em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cláudia Rocha Cavalcanti

Co-orientador: Prof. Dr. Flávio Antonio Miranda de Souza

Recife
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Bezerra, João Manoel de Vasconcelos.

Direitos humanos e moradia digna: o caso das disputas pelo direito à cidade nos antigos loteamentos da Usina Trapiche S/A em Recife-PE / João Manoel de Vasconcelos Bezerra. - Recife, 2024.

150p. : il., tab.

Orientador(a): Ana Cláudia Rocha Cavalcanti

Coorientador(a): Flávio Antonio Miranda de Souza

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, 2024.

Inclui referências, apêndices, anexos.

1. Adensamento populacional. 2. Urbanização. 3. Direito à moradia. 4. Usucapião especial urbana. 5. Usina Trapiche. I. Cavalcanti, Ana Cláudia Rocha. (Orientação). II. Souza, Flávio Antonio Miranda de. (Coorientação). IV. Título.

340 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2024 - 79)

JOÃO MANOEL DE VASCONCELOS BEZERRA

DIREITOS HUMANOS E MORADIA DIGNA:

O CASO DAS DISPUTAS PELO DIREITO À CIDADE NOS ANTIGOS LOTEAMENTOS
DA USINA TRAPICHE S/A EM RECIFE-PE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Mestre em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos e Sociedade.

Aprovado em: 29/01/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Cláudia Rocha Cavalcanti (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Nelson Saule Júnior (Examinador Externo)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dedico este trabalho aos litigantes das ações de usucapião urbana que buscam terem formalizados seus imóveis e exercerem o direito à moradia digna de forma plena

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus. Agradeço também aos meus pais, pela minha criação e lições ensinadas. Aos meus irmãos, sobrinhos e aos meus amigos, pelo apoio e desejos de sucesso. Ao Diogo, pelo apoio e paciência neste período.

À minha orientadora, professora Ana Cláudia, pela orientação, ensinamentos, carinho e amizade. Foi uma linda acolhida e uma relação construída com muita confiança e admiração. Levarei seus ensinamentos por toda a vida.

Ao meu co-orientador, professor Flávio, pela orientação, pelas reuniões, trocas e ensinamentos positivos, sempre apoiando este trabalho e acreditando nos seus resultados para os meus estudos.

Ao professor Nelson Saule Júnior, por ter aceitado o convite de participar como avaliador e poder contribuir de maneira tão rica com a construção desta dissertação. Para mim é uma honra ter tido meu trabalho avaliado por uma referência tão importante nos estudos de direito urbanístico e de moradia no nosso país.

Ao professor Jayme Benvenuto, pela paciência, ensinamentos e pela troca ao longo do curso de mestrado, durante a realização do Estágio de Docência, pelos projetos e seminários e pelos valiosos comentários durante a avaliação desta dissertação.

À FACEPE, pelo apoio na pesquisa. Agradeço também ao Tribunal de Justiça de Pernambuco e ao Núcleo do Moradia Legal, em especial, à Sara Lima, por acreditar neste trabalho e pelo apoio dado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UFPE e ao corpo docente, pelos ensinamentos que levarei comigo. Agradeço também à Ênio e Karla, por toda ajuda e suporte administrativos ao longo desta caminhada. E, também, aos colegas da turma 2022, pelas amizades e carinho ao longo deste período.

A todos, que de alguma forma ajudaram ao longo desta dissertação, meu mais sincero agradecimento.

RESUMO

A presente dissertação faz uma análise do processo de urbanização brasileiro, em especial na cidade do Recife-PE e dos antigos loteamentos da Usina Trapiche S/A. Neste trabalho, foi feita uma investigação da relação entre Direitos Humanos e o direito à moradia digna por meio da declaração de Usucapião, como forma de garantir esses direitos aos moradores, por meio da luta pela ocupação dos espaços e formalização da moradia, a fim de que deixem de ser invisíveis aos olhos do poder público, em especial, que passem a ser destinatários de programas e implementações de políticas públicas para melhoria dos processos de aplicação do instituto da usucapião, a fim de diminuir as lacunas sociais decorrentes do processo de urbanização. Foram tratadas questões acerca de como se deu o processo de urbanização, fato decorrente de um processo desordenado, com o crescimento populacional e a acentuação das desigualdades sociais. Por meio da análise dos fatores relacionados aos conflitos sociais urbanos, frente às disputas pelo direito à moradia digna, em especial no caso do Recife-PE, buscou-se identificar os entraves e sucessos das aplicações do instituto, áreas passíveis de regularização fundiária com ações judiciais de usucapião em andamento e a análise de estratégias para efetivação dessas demandas. A análise dos casos de usucapião contra a Usina Trapiche na Região Metropolitana do Recife revelou desafios, destacando processos judiciais longos, variabilidade na interpretação legal e influência de fatores socioeconômicos para obtenção de resultados positivos pelas partes. Alguns dos principais resultados incluem o tempo médio de 8 anos para os processos, presença de litigantes economicamente desfavorecidos, predominância da prova documental e testemunhal, e a influência da representação pela Defensoria Pública na representação das partes. A lentidão no registro formal de propriedade e a demora na obtenção de informações da Fazenda Pública foram identificadas como ponto chave para conseguir o registro em cartório e, na grande maioria dos casos, um entrave para concretização da formalização da moradia. O TJPE busca agilizar processos com iniciativas como o Programa Moradia Legal e o Mutirão Fundiário, para diminuir a quantidade de processos em trâmite e assim, permitir um registro mais rápido pela via administrativa, mas estes esforços ainda apresentam desafios, especialmente para imóveis que não estejam situados em áreas de Reurb-S. Assim, o estudo destaca a necessidade de políticas públicas abrangentes para garantir o direito à moradia digna, especialmente para a população vulnerável para a melhoria dos processos de usucapião, incluindo esforços judiciais para simplificar e acelerar os processos, bem como medidas que garantam a igualdade de acesso ao sistema legal, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população.

Palavras-chave: Adensamento populacional; Urbanização; Direito à Moradia; Usucapião especial urbana; Usina Trapiçe.

ABSTRACT

The present dissertation analyzes the Brazilian urbanization process, especially in the city of Recife-PE and the former subdivisions of Usina Trapiche S/A. In this work, an investigation was carried out on the relationship between Human Rights and the right to decent housing through the declaration of Usucapião, as a way to guarantee these rights to residents, through the struggle for the occupation of spaces and formalization of housing, so that they may cease to be invisible to the eyes of the public power, especially, that they may become recipients of programs and implementations of public policies to improve the processes of application of the Usucapião institute, in order to reduce the social gaps resulting from the urbanization process. Issues were addressed about how the urbanization process took place, a fact resulting from a disordered process, with population growth and the accentuation of social inequalities. Through the analysis of the factors related to urban social conflicts, in the face of disputes over the right to decent housing, especially in the case of Recife-PE, it was sought to identify the obstacles and successes of the applications of the institute, areas that are potentially subject to land regularization with judicial lawsuits of usucapião in progress and the analysis of strategies for the implementation of these demands. The analysis of the cases of usucapião against Usina Trapiche in the Metropolitan Region of Recife revealed challenges, highlighting long judicial processes, variability in legal interpretation and the influence of socioeconomic factors to obtain positive results by the parties. Some of the main results include the average time of 8 years for the processes, the presence of economically disadvantaged litigants, the predominance of documentary and testimonial evidence, and the influence of representation by the Public Defender's Office in the representation of the parties. The slowness in the formal registration of property and the delay in obtaining information from the Public Treasury were identified as a key point to obtain the registration at the notary's office and, in the vast majority of cases, an obstacle to the realization of the formalization of housing. The TJPE seeks to expedite processes with initiatives such as the Legal Housing Program and the Land Rush, to reduce the number of processes in progress and thus allow a faster registration through the administrative route, but these efforts still present challenges, especially for properties that are not located in areas of Reurb-S. Thus, the study highlights the need for comprehensive public policies to guarantee the right to decent housing, especially for vulnerable populations, for the improvement of usucapião processes, including judicial efforts to simplify and accelerate processes, as well as measures that guarantee equal access to the legal system, especially for the most vulnerable layers of the population.

Keywords: Population density; Urbanization; Right to Housing; Urban special usucapião; Usina Trapiche.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Recife no Brasil	22
Figura 2 - Gráfico de dinâmica populacional em Pernambuco	58
Figura 3 - Mocambo à margem do Rio Capibaribe, na Rua da Aurora em Recife	59
Figura 4 - Estrutura Sócio-ocupacional da Região Metropolitana do Recife (2000 – 2010)	60
Figura 5 - Foto da Antiga Usina Trapiche S/A	63
Figura 6 – Localização dos bairros da Caxangá, Cordeiro e Iputinga em Recife-PE	65
Figura 7 – Mapa das ZEIS em Recife	66
Figura 8 - Gráfico da proporção dos municípios com favelas e loteamentos irregulares	87
Figura 9 - Diagrama esquemático da Subdivisão (em instâncias) do Poder Judiciário Estadual	102
Figura 10 – Situação cadastral da Usina Trapiche S/A junto à Receita Federal	107
Figura 11 – Linhas de ação do Programa Moradia Legal.....	111
Figura 12 – Resultado das Varas no Mutirão Fundiário do TJPE	120
Figura 13 – Processos de usucapião da comarca do Recife e por bairros.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O mandato do Relator Especial Miloon Kothari (2000-2008)	44
Quadro 2 - O mandato da Relatora Especial Raquel Rolnik (2008-2014)	44
Quadro 3 - O mandato da Relatora Especial Leilani Farha (2014-2020)	45
Quadro 4 - O mandato do Relator Especial Balakrishnan Rajagopal (2020 – atual)	46
Quadro 5 - Design da pesquisa – procedimentos metodológicos	99
Quadro 6 – Ações judiciais de usucapião contra a Usina Trapiche na Região Metropolitana do Recife	100
Quadro 7 - Dados Secundários a serem usados na pesquisa	101
Quadro 8 - Detalhamento do objetivo específico 3 e unidade do Tribunal de Justiça de Pernambuco para coleta e análise de dados	103
Quadro 9 - Detalhamento do objetivo específico 4 e unidade do Tribunal de Justiça de Pernambuco para coleta e análise de dados	103
Quadro 10 - Tempo de vida útil dos processos e tempo médio entre as principais etapas processuais	105
Quadro 11 - Produção das provas: documental e testemunhal	108
Quadro 12 - Quantidade de alterações de magistrados ao longo dos processos	109
Quadro 13 - Análise dos dados com relação ao tempo do processo, advogados e perfil das decisões	111
Quadro 14 - Análise dos processos com decisão favorável e se houve expedição de ofício para registro de propriedade junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente	112
Quadro 15 - Documentos analisados junto à Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco	115
Quadro 16 - Acervo das ações de usucapião no TJPE – triênio 2018 a 2020	116
Quadro 17 - Detalhamento das ações ligadas à baixa processual de ações de usucapião urbana	117
Quadro 18 - Itens e informações a constar para os atos de registro junto aos Cartórios de Imóveis	121
Quadro 19 – Detalhamento do objetivo específico 3 e unidades para análise dos documentos	147
Quadro 20 – Detalhamento do objetivo específico 4 e unidades para análise dos documentos	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Marcos legais da regularização fundiária no Brasil	75
Tabela 2 - Exemplos de Usucapião	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Qualificação das partes nas ações – Perfil social dos autores	106
Gráfico 2 – Perfil das decisões proferidas	110

LISTA DE SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
Cendhec	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CGJPE	Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COHRE	Centre on Housing Rights and Evictions [Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos]
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DhESC	Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HRC	Human Rights Council [Conselho de Direitos Humanos]
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PML	Programa Moradia Legal
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
RMR	Região Metropolitana do Recife
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UN	United Nations [Nações Unidas]
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	DA PROBLEMÁTICA À PERGUNTA DE PESQUISA	21
1.2	OBJETIVOS	24
1.2.1	Objetivo geral	24
1.2.2	Objetivos específicos	25
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	25
2	REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1	DIREITOS HUMANOS E DIREITO À MORADIA	27
2.1.1	Noções introdutórias quanto aos direitos humanos	27
2.1.2	Direito humano à moradia digna	32
2.1.3	O direito à moradia no cenário internacional	35
2.1.4	O papel das Relatorias Especiais no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos	38
2.1.5	O papel da Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada nos desafios de proteção e o princípio da não remoção	39
<i>2.1.5.1</i>	<i>Os mandatos dos relatores da ONU para a moradia adequada</i>	<i>44</i>
2.2	O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA, BRASIL E RECIFE-PE	47
2.2.1	O processo de urbanização da América Latina	47
2.2.2	O processo de urbanização e a problemática urbana no Brasil	52
2.2.3	O processo de urbanização e as disputas pelo espaço urbano em Recife-PE	56
2.2.4	Os loteamentos da Usina Trapiche S/A em Recife-PE e a luta pelo direito à moradia	62
2.3	O DIREITO À MORADIA NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	69
2.3.1	O papel do estado brasileiro na efetivação do direito à moradia: fundamentos legais para a proteção deste direito no Brasil	69
2.3.2	A regularização fundiária como instrumento para garantia da função social da propriedade e do exercício do direito à moradia digna	73
<i>2.3.2.1</i>	<i>Zonas especiais de interesse social</i>	<i>77</i>
<i>2.3.2.2</i>	<i>Concessão de direito real de uso</i>	<i>78</i>
<i>2.3.2.3</i>	<i>Concessão de uso especial para fins de moradia</i>	<i>79</i>
<i>2.3.2.4</i>	<i>Legitimação fundiária</i>	<i>79</i>
2.3.3	O instrumento da usucapião especial urbana	80
2.3.4	Políticas públicas de regularização fundiária	86
3	METODOLOGIA	94
3.1	ESTRATÉGIA DE PESQUISA	95
3.2	CAMPO	97
3.3	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	97
4	RESULTADOS	102
4.1	RESULTADOS OBTIDOS JUNTO ÀS VARAS CÍVEIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE	104
4.2	RESULTADOS OBTIDOS JUNTO À PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO	113
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	124
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	128

6.1	SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS	130
6.2	LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	132
	REFERÊNCIAS	135
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE TÓPICOS PARA A PESQUISA DOCUMENTAL JUNTO ÀS VARAS CÍVEIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE	147
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE TÓPICOS PARA A PESQUISA DOCUMENTAL JUNTO À PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO	148
	APÊNDICE C – PROTOCOLO DE OBSERVAÇÕES EM CAMPO JUNTO ÀS VARAS CÍVEIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE	149
	APÊNDICE D – PROTOCOLO DE OBSERVAÇÕES EM CAMPO JUNTO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO	150

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro se deu de modo acelerado e foi marcado por questões sociais, políticas e econômicas que reforçaram as desigualdades sociais (Maricato, 2013). Ao final do século XIX e no início do século XX, a ocupação dos centros urbanos foi cada vez mais intensificada pela busca de melhoria de vida no espaço da cidade, especialmente entre aqueles que trabalhavam no campo (Santos, 1998). Assim, alguns momentos históricos contribuíram com a urbanização.

O fim do período da escravidão, em 1888, marcou um importante momento na história brasileira. Com a abolição da escravidão, milhares de pessoas que haviam sido escravizadas foram libertadas e passaram a buscar novas oportunidades (Maricato, 2013; Santos, 1998). Grande parte da população negra e seus descendentes que se encontravam no campo ou nas áreas rurais, se viram obrigados a migrar para as cidades, haja vista que as oportunidades no campo se tornaram cada vez mais escassas (Santos, 1998).

Além disso, o início da industrialização brasileira no início do século XX também foi um importante fator para a urbanização (Rolnik, 1997; Alfonsin, 2007). A necessidade de mão de obra para as indústrias levou a um aumento significativo na migração interna, bem como na vinda de imigrantes estrangeiros para o país. A urbanização acelerada, no entanto, não foi acompanhada por políticas públicas efetivas de habitação e planejamento urbano, o que agravou ainda mais as desigualdades sociais (Rolnik, 1997; Alfonsin, 2007; Maricato, 2013; IPEA, 2010; Rolnik e Santoro, 2013).

Nesse contexto, sem a oferta de condições adequadas de moradia e outros serviços básicos, o resultado foi a ocupação de espaços informais que se proliferaram rapidamente nas cidades, resultando em inúmeras desigualdades sociais, principalmente pela falta de iniciativas públicas para tratar a questão (Rolnik, 1997; Alfonsin, 2007; Fernandes, 2007). Assim, a constituição dos centros urbanos do Brasil, incentivada pelas promessas de melhoria de vida esbarrou na política econômica do início do século XX (Maricato, 2013)

A crescente indústria e o mercado financeiro, ao tratar questões ligadas ao processo de urbanização, passou a privilegiar a elite dominante (Harvey, 2014). Nesse contexto, com amparo estatal, a política de habitação no Brasil iniciada após a década de 1930, foi transferida do poder público para as mãos da iniciativa privada (Rolnik, 1997). Assim, o planejamento urbano foi pautado em interesses lucrativos e em questões que envolviam o crescimento da cidade, por meio da remoção e higienização urbana, configurando um “urbanismo à moda da periferia” (Maricato, 2013).

Em decorrência disso, o acesso à moradia digna¹ para a população mais pobre foi cada vez mais dificultado, tendo restado para a população mais pobre a busca por meios alternativos para constituição de suas moradias e desenvolvimento de suas relações sociais. Nesse sentido, o crescimento urbano desenfreado e a falha do governo no trato da problemática habitacional, só asseverou a exclusão social² nos centros urbanos, ante o flagrante despreparo do Poder Público em garantir os direitos básicos dos novos habitantes das cidades (Rolnik, 1997; Alfonsin, 2007; Fernandes, 2007; IPEA, 2010; Maricato, 2013)

Assim, ao analisar o processo da urbanização, Lefebvre (1991) apontava que a política urbana de apropriação da cidade, como forma de ampliação de capital, apenas atendia aos interesses econômicos da elite dominante, ocasionando reações no cenário social. Para Saule Júnior e Uzzo (2009), as reivindicações sociais são apresentadas não só como elementos importantes para superar as dificuldades decorrentes do processo de urbanização, mas especialmente pelo exercício de direitos e, nesse sentido, no exercício do direito à moradia digna no âmbito das cidades brasileiras (Lefebvre, 1991; Saule Júnior e Uzzo, 2009).

Sendo assim, pelo entendimento de que a cidade é uma “obra” e o seu produto decorre do seu valor de troca, é necessário destacar a importância dos movimentos sociais no tocante ao processo de produção de capital, reforçando a ideia da pluralidade nos processos de ocupação da cidade e a necessidade de fortalecimento das relações sociais para a produção de um espaço urbano mais justo e adequado, com vistas a minimizar os efeitos negativos da urbanização (Lefebvre, 1991).

A ocupação dos entornos dos grandes centros reforçou a formação de relações e lutas sociais para o processo de produção de capital (Maricato, 2013). Ao passo que o Estado e o mercado privilegiam às elites dominantes, com o avanço predatório dos centros urbanos, a ocupação do solo pela população mais pobre atendeu a lógica da informalidade e por meio de outro tipo de disputa, pautada pela sobrevivência e não pelo acúmulo de capital (Alfonsin, 2007).

¹ O direito à moradia digna é um conceito fundamental que diz respeito ao direito humano de ter um lar adequado e seguro para viver. Esse direito está previsto na Constituição Federal brasileira e em diversos tratados internacionais dos quais o país é signatário. Para que uma moradia seja considerada digna, ela deve atender a uma série de requisitos, como a segurança, a salubridade, a acessibilidade, a localização e a privacidade. Além disso, a moradia deve estar inserida em um contexto de desenvolvimento sustentável, garantindo a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida dos moradores (Pinto, 2012).

² A exclusão social pode ser definida como um processo pelo qual determinados indivíduos ou grupos são excluídos do acesso a direitos e recursos fundamentais, como trabalho, educação, saúde e proteção social, resultando em sua marginalização e precarização. Segundo Castel (2011), a exclusão social é uma consequência da transformação do mundo do trabalho e da erosão da proteção social, que tornam os indivíduos mais vulneráveis a situações de pobreza, desemprego e instabilidade econômica e social. Nesse sentido, a exclusão social não é apenas um fenômeno individual, mas também coletivo, que afeta comunidades e territórios inteiros (Castel, 2011).

Diante desse cenário, Rolnik (1997) chama a atenção para a existência de uma dualidade de incentivos na questão habitacional brasileira. De um lado, um incentivo aos registros e formalidade da titulação da terra, que decorre do período colonial e vigora até hoje, com o incentivo ao mercado imobiliário. Do outro, o incentivo à subcidadania, em razão da ausência de titulação, em total desconformidade com a política urbana, preceitos constitucionais e os direitos humanos (Rolnik, 1997).

Assim, na busca de meios alternativos, o exercício do direito à moradia é sempre questão primordial para que estas pessoas possam ter condições dignas de habitação e, conseqüentemente, evitar violações ao seu exercício. Enquanto direito humano, o direito à moradia é direito básico de cidadania, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana e condição necessária para o desenvolvimento no meio urbano (Fernandes, 1991).

No cenário internacional, tendo sua origem nos direitos humanos de segunda geração - enquadrando-se na categoria de direitos sociais de titularidade difusa ou coletiva - o direito à moradia tem se fortalecido desde meados do século XX por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996) e da Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para Moradia Adequada (2000). Por meio de todos esses instrumentos, os Estados e a comunidade internacional vêm desenvolvendo iniciativas para garantia e exercício do direito humano à moradia à nível global (Sarlet, 2003; Pisarello, 2003; Morais, Guia e Paula, 2006; Saule Júnior, 1997).

Além disso, considerando o cenário internacional, as problemáticas decorrentes do processo de urbanização e exercício do direito à moradia têm semelhanças ao longo de diversas partes do mundo. Tal situação não só ocorreu no Brasil, como na América Latina como um todo, fruto de uma herança colonial de dependência com os países europeus e, posteriormente, com os Estados Unidos. Apesar das particularidades locais, alguns aspectos relacionados à urbanização acelerada, ausência de política habitacional adequada pelo Estado, influência do mercado imobiliário e o processo de industrialização são apenas alguns pontos que conectam a questão urbana e o direito à moradia (Osório, 2004; Alfonsin, 2008; Castells, 2010; Pérez, 2012).

Nesse cenário, a informalidade urbana e a segregação socioespacial são questões que precisam ser enfrentadas em nível global. É evidente que as influências do mercado e outros aspectos como a industrialização incentivaram o exercício do direito à moradia de forma precária e, em alguns casos, em flagrante violação deste direito. Sendo assim, ao longo dos últimos anos, tem sido urgente a questão da problemática urbana não só pelo Estado, mas

também pelo trato da função social da propriedade e da participação da sociedade civil, como beneficiária das políticas públicas de habitação (Rolnik, 1997; Osório, 2004; Pérez, 2012; Maricato, 2013; Azuella, 2016).

Em nível nacional, o direito à moradia encontra-se assegurado na Constituição Federal de 1998, enquanto direito fundamental, mas atingindo essa categoria tão somente após a Emenda Constitucional nº 26/2000, que o incluiu no rol dos direitos sociais. Os dispositivos constitucionais revelam uma inovação no trato da política urbana, principalmente no tocante à função social da cidade e da propriedade, com grande ênfase na regularização fundiária (Saule Júnior, 2001). Contudo, mesmo com os avanços legais, violações ao exercício pleno do direito à moradia são frequentes, principalmente pelas influências acima citadas no tocante ao processo de urbanização desorganizado, desigualdades sociais e informalidade dos assentamentos humanos nas cidades (Alfonsin, 2007).

A política habitacional brasileira foi pautada especialmente à construção de moradias, sejam elas voltadas à classe média, sejam elas voltadas à população mais pobre (ROLNIK, Cymbalista e Nakano, 2011). Ocorre que, a lógica da dinâmica urbana favoreceu às elites e, conseqüentemente, a ocupação regular do espaço urbano no Brasil não foi entendida como uma regra. Ao contrário, como já dito, precisou-se ocupar terrenos, sejam eles públicos ou privados, para que se pudesse exercer um dos direitos primordiais ao ser humano: o de morar. Esse exercício, portanto, se deu pela lógica da informalidade e sem qualquer proteção ou segurança jurídica. Diante disso, os recursos necessários para construção de moradias não foram suficientes para tratar a questão urbana nacional, em razão de seus altos custos, tempo de duração das obras e outras conseqüências que atrasam ainda mais o exercício ao direito humano à moradia digna (Rolnik, 1997; Alfonsin, 1997; IPEA, 2010; Maricato, 2013)

Uma das soluções mais adequadas e inovadoras para o trato da informalidade, portanto, era considerar que, na grande maioria dos casos, já existia o espaço físico da moradia, ainda que informal. Nesse sentido, a formalização destas unidades seria possível por meio da regularização fundiária, que corresponde ao processo de intervenção pública e que garante a legalização das áreas urbanas ocupadas em desacordo com a lei (Alfonsin, 1997). A formalização dos registros por meio do reconhecimento da regularização fundiária, contribuiu, portanto, para que se alcance a função social da propriedade e, conseqüentemente, a formalização para o exercício do direito humano à moradia (Rolnik, 1997; Fernandes, 1999).

É diante disso que o Estatuto da Cidade (10.257/2001) também tem sua importância no trato da questão urbana no Brasil, visto que representa um mecanismo legal na tentativa de

atenuar as injustiças decorrentes do processo de urbanização, buscando permitir o exercício legítimo do direito humano à moradia digna, afastando a informalidade por meio dos preceitos da regularização fundiária (Alfonsin, 2007). Dentre as possibilidades trazidas pelo texto constitucional e pelo Estatuto da Cidade, na tentativa de formalização de registros, o instituto da usucapião urbana - como instrumento de regularização fundiária - representa um modo de aquisição formal da propriedade a quem mantenha a posse de um bem imóvel, pelo decurso do tempo e que tenha sido dada a sua função social, neste sentido, a moradia digna (Fernandes, 1998; Alfonsin, 2008; Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011).

É através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) que a usucapião, enquanto instrumento de regularização fundiária, representa um mecanismo que garante a política urbana, ao passo que, quando efetivada, garante a função social da cidade por meio do exercício do direito à moradia digna (Carvalho Filho, 2013). Sendo assim, a usucapião é ainda um instrumento de garantia da dignidade da pessoa humana e instrumento que garante o exercício da política urbana, visto que garante a função social da propriedade (Fernandes, 1999).

O exercício do direito à moradia digna, bem como, a aplicação prática do tema junto a sociedade no aspecto urbano e social, tem amparo legal da usucapião para garantia social ligado diretamente a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, a regularização fundiária, neste caso tratado pelo instrumento da usucapião, é um tema que ganha cada vez mais relevância entre discussões acadêmicas acerca da preservação dos direitos humanos e fundamentais, como forma de beneficiar a população de baixa renda que, dentre os casos específicos, são os agentes principais no trato da função social da propriedade. Sendo assim, a importância do tema torna cada vez mais evidente a necessidade de diálogo entre o Poder Público, Poder Judiciário e a sociedade civil, no tocante à implementação de políticas públicas eficazes na área de habitação e de organização do espaço urbano, como forma de garantia de moradia digna aos moradores da cidade informal (Alfonsin, 1997; Fernandes, 1998; Saule Júnior, 2001; Rolnik 2001).

1.1 DA PROBLEMÁTICA À PERGUNTA DE PESQUISA

Os problemas decorrentes do processo de urbanização brasileira afetaram inúmeras cidades tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Porto Alegre, entre outros (Maricato, 2013). O contraponto decorrente da modernização do estado brasileiro em detrimento à superação das raízes coloniais arcaicas foi fator determinante para um

crescimento urbano desenfreado, justificado pelo capitalismo e desenvolvimento do mercado imobiliário desproporcional (Rolnik 2001).

Neste sentido, a grande maioria das moradias no país foram constituídas em total desacordo com os sistemas de produção modernos. Grande parte dos territórios urbanos das principais capitais brasileiras foi pautada na lógica da cidade formal e informal (Rolnik, 1997), por meio da deterioração de parte de alguns territórios urbanos e a consequente valorização de outros, no sentido de buscar o lucro decorrente da atividade imobiliária predatória, justificando o ideal de “desenvolvimento” urbano (Maricato, 2013).

Tomando como base o caso especial do Recife (Ver Figura 1), tratado nessa dissertação, os principais fatores que contribuíram com o crescimento populacional decorreram, inicialmente, da própria condição geográfica, bem como, dos fluxos migratórios em meados do século XX (Motta, 2010). A cidade possui uma população de aproximadamente 1,5 milhões de pessoas e, desse total, cerca de 42% da população vive em regiões carentes ou área de risco ambiental, com habitações precárias e pouca infraestrutura urbana (Mello, 2017).

Figura 1 - Localização do Recife no Brasil



Fonte: Adaptado de Guia Geográfico - Américas, 2011.

Assim como ocorreu no cenário nacional, levando em consideração a lógica de mercado e, no intuito de atender às classes mais privilegiadas (Harvey, 2014), a gestão municipal do Recife incentivou a política de remoções e crescimento predatório do mercado imobiliário, influenciando diretamente na periferização e no aumento dos assentamentos informais. Considerando o entendimento do autor (1980), de que o solo urbano e a moradia são mercadorias de alto valor, é fácil de concluir que houve um privilégio de algumas áreas específicas da cidade do Recife para beneficiar a camada da população mais privilegiada, em determinando da camada mais pobre da população (Souza, 2021; Lima e Gondim, 2021).

O exercício do direito à moradia, pautado pela lógica social e urbanística, decorre do processo de como os habitantes do espaço urbano exercem a sua “cidadania insurgente” (Harvey, 2014). Ocorre que, em decorrência das desigualdades do processo urbano, a gestão pública e o uso do solo urbano são pautados pelas relações de privilégio e, conseqüentemente, impossibilidade de alcance pela população mais pobre aos padrões urbanos das cidades (Morais e Costa, 2010).

Diante desse cenário, o acesso ao mercado privado ficou tão isolado e as políticas públicas sociais se mostraram tão insuficientes que grande parte da população precisou se valer de áreas de risco para ocupação urbana, como encostas de morros ou regiões alagáveis do Recife (Moreira e Souza, 2007). Na grande maioria desses casos, o elemento em comum que está presente é a irregularidade jurídica e urbanística como característica principal desses assentamentos, que impacta na ausência de qualquer título ou registro em relação a esta unidade habitacional (Alfonsin, 1997).

Diante disso, para conseguir estabelecer suas moradias, ainda que nas zonas menos privilegiadas da cidade, a população mais pobre precisou buscar meios alternativos e informais para residir e cumprir a função social em seus imóveis. A “dicotomia estrutural” da cidade é, portanto, um dos traços dominantes da constituição do espaço urbano (Morais e Costa, 2010). Em Recife, há inúmeros exemplos que demonstram questões ligadas à informalidade de ocupações do solo urbano e, conseqüentemente, afetando a segurança da posse e nítidas violações ao exercício do direito à moradia digna (Miranda 2012; Moraes, 2019; Souza, 2021; Rocha e Lobo, 2021).

No caso do Recife e, especificamente, que é tratado nesta dissertação – vide tópico 2.3.3 -, algumas pessoas apresentam a condição da informalidade do acesso ao solo urbano e exercício do direito à moradia, nos antigos loteamentos que pertenciam à Usina Trapiche S/A, nos bairros da Iputinga, Cordeiro e Caxangá. Os referidos loteamentos foram colocados à venda e os adquirentes não registraram os contratos, seja pelos custos do processo de registro

ou pelo decurso de tempo. Assim, o que se verifica nestes espaços é que, desde a ocupação, os herdeiros dos antigos adquirentes deram continuidade às suas moradias e, conseqüentemente, à construção de suas identidades nesses espaços.

Contudo, esse exercício é marcado pela informalidade, com enquadramento na questão da dicotomia estrutural da cidade e, afetando o exercício dos direitos mais básicos do cidadão, em especial ao direito humano à moradia. No caso específico dos antigos loteamentos que pertenciam à Usina, que serão tratados nesta dissertação, houve o ingresso de demandas judiciais de usucapião urbana, como forma de garantir pela via judicial, a segurança jurídica da posse e o exercício regular do direito, por meio da formalização, afastando quaisquer violações.

É nesse cenário que o instrumento da Regularização Fundiária, amparado pela Lei 13.465/2017 e, especialmente o instituto jurídico da usucapião urbana, como instrumento para formalização dos registros de propriedade (Fernandes, 1999). A situação de moradias sem registro formal é, na grande maioria dos casos, superior ao déficit habitacional e, a solução mais próxima à uma concretização no plano material e, em alguns casos menos custosa, é o da formalização dos registros de habitações informais, haja vista que a regularização fundiária e a usucapião urbana, neste casos específicos, dão “garantias sobre o domínio do solo em que já existe uma ocupação a quem de fato o ocupa, evitando-se remoções, despejos forçados e invasões de terceiros” (Morais e Costa, 2010, p. 824).

É inegável, portanto, que as lutas sociais pela melhoria de condições de habitação, seja pelo exercício do direito humano à moradia (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011). Seja pela via legislativa ou judicial, como no caso das ações de usucapião urbana, entende-se como ponto central ligado à ordem urbana a garantia do direito humano à moradia digna como direito básico da população, especialmente no que diz respeito à dignidade da pessoa humana. Neste sentido, com base na contextualização, ora apresentada, emerge o problema de pesquisa, expresso pelo seguinte questionamento: Como se dá a relação entre direito à moradia digna e Direitos Humanos por meio da declaração da usucapião urbana?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Investigar a relação entre direito à moradia digna e Direitos Humanos por meio da declaração da Usucapião, como forma de garantir esses direitos na cidade do Recife-PE.

1.2.1 Objetivos específicos

- 1) Revisar os conceitos relacionados aos direitos humanos e à moradia digna;
- 2) Analisar os fatores relacionados aos conflitos sociais urbanos frente às disputas pelo direito à moradia digna nas cidades brasileiras, com ênfase para Recife;
- 3) Analisar os casos de declaração da Usucapião na RMR para identificar os entraves e sucessos das aplicações do instituto;
- 4) Investigar as implicações de políticas públicas para a melhoria dos processos de aplicação do instituto da Usucapião como garantia dos direitos humanos à moradia digna.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

É sabido que o Poder Judiciário brasileiro enfrenta algumas dificuldades para uma solução rápida e eficaz nas demandas abarcadas por esta Corte. Apesar das alternativas de minimizar esses enfrentamentos pelo Conselho Nacional de Justiça, com vistas a resolução mais célere das demandas, alguns fatores ainda são frequentes no que diz respeito à morosidade do Poder Judiciário, quais sejam: o alto número de demandas judiciais em curso e sendo ajuizados diariamente, o quadro reduzido de servidores (magistrados e serventuários) e as particularidades de cada processo judicial.

Apesar do Princípio da Celeridade e Economia Processual, previsto na Lei 13.105/2015, alguns processos judiciais ainda têm seu tempo de vida estendido ao longo de vários anos. É o caso dos processos judiciais de Usucapião. A Usucapião tem previsão legal na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil (Lei 10.406/2002) e tem como objetivo assegurar a formalização da propriedade pela posse mansa e pacífica e pelo decurso do tempo, com vistas à garantia de moradia digna aos litigantes. Contudo, algumas particularidades dos processos corroboram para sua demora e vigência no Judiciário.

No que diz respeito à duração do processo e celeridade processual, a Lei 13.105/2015 prevê em seu artigo 6º o tempo razoável para duração da lide, através do princípio da boa-fé e da cooperação entre os envolvidos, para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. É a pretensão deste trabalho, que visa auxiliar o Poder Judiciário Estadual, na análise das demandas de usucapião com vistas a entender a duração e particularidades dos processos e contribuir com melhorias e resultados para garantir uma duração razoável.

A questão da moradia e sua relevância enquanto direito constitucional necessário à dignidade da pessoa humana já vem sendo tratada pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco. Em parceria com a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco, o Programa Moradia Legal tem como objetivo orientar os entes públicos sobre o procedimento de regularização fundiária de núcleos urbanos informais, ocupados por população de baixa renda, nos moldes da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018. Nesse sentido, busca-se alcançar uma análise do caso específico dos moradores que litigam judicialmente, com vistas a ter reconhecida a usucapião e assegurar a formalidade de suas moradias, nos antigos loteamentos pertencentes à Usina Trapiche, bem como, a aplicação da legislação nesses casos e suprir eventuais lacunas que possam existir.

Estes temas têm sido tratados no âmbito dos Direitos Humanos no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, ambos da UFPE (e.g. Lima, 2015; Amirati, 2019), sem, contudo, esgotar a questão. Diante disso, a relevância desse estudo consiste, portanto, na investigação sistemática acerca da relação entre Direitos Humanos e garantias de direitos à habitação, por meio dos processos e ações de usucapião vigentes contra a Usina Trapiche S/A no Recife-PE como meio de formalizar a moradia, e nos aspectos acerca da característica dos autores dos loteamentos, do espaço geográfico das unidades e da tramitação no processo ao longo dos anos. Esse estudo pretende ampliar o debate acerca da temática e contribuir para revisões de processos de aquisição das unidades e o trâmite das ações de usucapião junto ao Poder Judiciário de Pernambuco, a partir de observação não participante com os envolvidos (partes na ação e agentes do Poder Judiciário Estadual).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DIREITOS HUMANOS E DIREITO À MORADIA

2.1.1 Noções introdutórias quanto aos direitos humanos

A noção de Direitos Humanos é específica a uma época que remonta à segunda metade da Idade Moderna. Tosi (2004) aponta que os Direitos Humanos são frutos de um processo histórico. Apesar de o autor apontar para algumas divergências da doutrina acerca de um marco histórico, a noção de Direitos Humanos é pautada com bases sociais, por meio de lutas e movimentos sociais, bem como, pautada por doutrinas filosóficas, políticas e religiosas (Tosi, 2004).

Assim, a concepção de Direitos Humanos é resultado das transformações ao campo dos ideais que organizam a vida em sociedade, seja por uma história social ou conceitual, com forte influência do período iluminista (Tosi, 2004). Comparato (1999), por sua vez, aponta que o surgimento dos direitos humanos seria anterior, contemporâneo ao ano de 1215, com a Magna Carta Inglesa.

Anteriormente ao entendimento dos direitos humanos modernos, havia a tradição do direito natural (Bobbio, 1992). Os direitos eram fundados, não por meio da vontade dos indivíduos, mas estabelecido por ordens naturais. Entretanto, a noção de direitos humanos é moderna e ocidental, nascendo em um determinado período da História, qual seja, a Europa entre os séculos XVI/XVII (Tosi, 2004).

Para Bobbio (1992, p 30): “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais (jusnaturalismo), desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrar sua plena realização como direitos positivos universais”.

Discutir Direitos Humanos é entender o ser humano como sujeito de autonomia e capacidades ligadas à sociedade e que contribuem para tornar estes indivíduos como agentes das relações humanas historicamente constituídas (Tosi, 2004).

A fundamentação jurídico-teórica dos direitos humanos pode ser encontrada no pensamento jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, tendo como pressuposto a ideia de direitos naturais inerentes ao homem, anteriores à criação do Estado e da sociedade civil (Cavalcanti, 2004, p. 60).

A existência do Estado absolutista permitiu o desenvolvimento e posituação dos direitos humanos, sentido amplo, bem como, mais precisamente, no tocante aos direitos

fundamentais, por meio de intenções sociais que discutiram a legitimidade democrática e fundamentação da sociedade civil (Fernández, 1984). As revoluções que permearam o cenário dos séculos XVI e XVII foram essenciais para o surgimento dos primeiros direitos humanos e da legitimidade democrática (Comparato, 1999).

No entender de Tosi (2004), o processo de positivação dos Direitos Humanos se deu por meio da conversão de em obrigações prestacionais do Estado, vinculando relações internas e externas da sociedade. A positivação refutou a noção dos “sagrados direitos do homem”, permitindo no entender de Cavalcanti (2004, p. 51), a “valorização da figura humana” em detrimento do direito de ordem religiosa”, anteriormente entendida como central na discussão de Direitos Humanos, com vistas a evitar um fundamentalismo exacerbado, conferido ao próprio indivíduo, mais eficácia no mundo jurídico e, conseqüentemente o caráter social e coletivo dos Direitos Humanos (Cavalcanti, 2004).

Falar em direitos do homem significa, neste sentido, tomá-lo como personagem filosófica e historicamente importante. Ele não só está no centro do pensamento ilustrado como se torna detentor de privilégios e responsabilidades em sua interação com o mundo. A sociedade que elaborou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – documento que coroa a Revolução Francesa – já não era uma sociedade teocêntrica: pretendia ser humanamente orientada, tendo o homem como padrão de valor (Cavalcanti, 2004, P. 58-59).

Rabenhorst (2004) destaca que os direitos humanos foram reconhecidos como mecanismo de tutela dos direitos básicos do ser humano, afastando a arbitrariedade estatal, com seu reconhecimento amparado na ordem internacional, bem como, nos ordenamentos jurídicos nacionais. Para Fernández (1984), o exercício e proteção dos Direitos Humanos busca a satisfação da dignidade da pessoa humana, em seu aspecto coletivo, na chamada dimensão social. Nesse sentido, o adjetivo humano não impõe a relação desses direitos aos homens unicamente, mas a todos de modo geral e indistinto. Os direitos humanos, portanto, “acentuam as necessidades essenciais indispensáveis ao pleno desenvolvimento de sua dignidade do ser humano” (Rabenhorst, 2004, p. 212).

Não cabe somente ao Estado a implementação dos direitos, também a sociedade civil tem um papel importante na luta pela efetivação dos mesmos, através dos movimentos sociais, sindicatos, associações, centros de defesa e de educação e conselhos de direitos. É somente a luta dos movimentos sociais que vai determinar o alcance e a efetividade dos direitos no cotidiano das pessoas (Tosi, 2004, P. 21).

Ao longo dos anos, os Direitos Humanos foram se transformando por meio dos movimentos sociais e políticos de cada época e moldando a concepção atual acerca deste estudo, atribuindo as categorias de dimensões, ao passo que mais conquistas foram sendo

realizadas (Tosi, 2004). Nesse processo, Bobbio (1992) classifica-os em gerações, defendendo os direitos humanos em um esquema evolutivo, qual seja: os direitos de primeira geração, tendo como base os direitos da Liberdade e a restrição do poder do Estado; os de segunda geração, pautados pelos direitos sociais e de igualdade, com base no caráter positivo do Estado de Direito e; os de terceira geração, os quais realçam o princípio da fraternidade e da solidariedade, com vistas à proteção da coletividade (Bobbio, 1992).

Para Tosi (2004, p. 23) as dimensões “não podem ser vistas, de fato, como aspectos separados, mas como algo organicamente relacionado, de tal forma que uma dimensão se integre e se realize com todas as outras”. Nesse sentido, Cançado Trindade (1997) complementa que a categorização em dimensões ressalta a importância de se ter uma visão integral dos Direitos Humanos e entendê-los como indivisíveis, sendo considerados em conjunto, ao longo da história como os próprios titulares deste direito.

Além dos eventos históricos, que moldaram a concepção dos direitos humanos até se chegar no que se tem hoje, como categoria de direito universal e indivisível, é possível destacar que todos os movimentos sociais de crescimento emergiram e fortaleceram a categoria desses direitos sem, portanto, categorizá-los como mais importantes do que outros (Cançado Trindade, 1997). Destaque-se ainda que além dos movimentos sociais, importantes institutos e tratados internacionais foram importantes para essa consolidação (Piovesan, 1997).

Instrumentos importantes na construção moderna que apoiaram a consolidação dos Direitos Humanos foram primordiais para o trato desses direitos (Piovesan, 1997). Cavalcanti (2004, p. 64) ressalta que declarações de independência e de direitos ao longo dos séculos “influenciaram e deram o impulso necessário para que os direitos humanos se tornassem tão preciosos”. Além desses instrumentos, é possível destacar a promulgação da Carta das Nações Unidas de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, após a Segunda Guerra Mundial, a qual descreve o cidadão como sujeito de direitos e deveres em relação ao próprio Estado (Piovesan, 1997). Tal marco histórico proporcionou a consideração de todos como iguais perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor (Nemetz, 2004).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada na França em 1948 representa, sem dúvidas, uma das principais conquistas em relação aos direitos humanos a nível internacional. Antes disso, no período após a Segunda Guerra Mundial, não haveria que se falar em preocupação internacional acerca do tema dos direitos humanos e a consequente aplicação de efeitos para todos, sem distinção (Rezek, 1996).

O pós Segunda Guerra trouxe, todavia, a perspectiva de reconstrução dos direitos humanos. O primeiro grande marco dessa reconstrução foi a Declaração Universal de 1948, que introduziu três princípios basilares para a consolidação de uma concepção contemporânea de direitos humanos: o princípio da universalidade, o princípio da indivisibilidade e o princípio da interdependência (Piovesan, 2004, p. 103-104).

Nesse sentido, a DUDH vai garantir a todos a titularidade de direitos fundamentais e sua segurança jurídica pelos Estados (Bobbio, 1992). Para o autor (1992), sem o reconhecimento e proteção dos Direitos Humanos, não seria possível falar nos dias de hoje, em democracia participativa e inclusiva, bem como, discutir condições dignas de exercício desses direitos, aplicando-os à categoria universal (Bobbio, 1992).

Além disso, a DUDH definiu os direitos sociais dos cidadãos entendidos como existências primordiais em atendimento ao princípio da dignidade da pessoa humana. A dignidade, portanto, tem amparado os Direitos Humanos e os fortalecido até os dias de hoje, como um valor intrínseco. Assim todo ser humano possui dignidade em razão de sua natureza racional (Comparato, 1992). Sendo assim, a DUDH corresponde ao marco histórico para a compreensão do que os direitos humanos são na atualidade, sendo a fonte universal de defesa contra a violação destes direitos (Saule Júnior, 2001).

Contudo, feita a referida contextualização quanto ao direito à moradia, enquanto direito humano, especialmente no tocante ao seu reconhecimento e proteção, convém destacar as limitações da teoria proposta por Bobbio (1992) quanto à sua defesa da classificação geracional e universalização, sendo necessário tratar o direito à moradia para além de tais aspectos, sem desconsiderar, obviamente, a importância do que já fora conquistado.

Entretanto, uma crítica ao pensamento de Bobbio (1992) é que sua classificação pode levar a uma hierarquização dos Direitos Humanos, sugerindo que uns são mais importantes ou fundamentais do que outros. Isso significa que não se deve escolher entre direitos civis e políticos, por um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais, por outro (incluindo o direito à moradia digna neste ponto). Em vez disso, os direitos devem ser abordados de forma holística, reconhecendo que sua realização está interligada e que a violação de um direito pode afetar negativamente outros (Cançado Trindade, 1997).

Nesse sentido, Lima Júnior (2004) aponta para a dificuldade de se consolidar o projeto de um organismo internacional que seja capaz de garantir um padrão de convivência pacífica, especialmente no que concerne ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, com maior favorecimento ao padrão de proteção dos direitos humanos sociais e políticos.

É patente (...) a distância que ainda existe em relação ao padrão de proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais em relação ao padrão de proteção dos direitos humanos civis e políticos. É preciso, cada vez mais, que a indivisibilidade preconizada enquanto princípio se traduza em indivisibilidade prática, com a absorção, pelo sistema da ONU de proteção dos direitos humanos de mecanismos, da mesma capacidade de realizar indistintamente os direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (Lima Jr, 2004, p. 143).

Tomando como base o direito à moradia e a sua disposição nos instrumentos de proteção internacional de Direitos Humanos, este pode ser enquadrado enquanto direito de segunda geração, se considerar a classificação geracional defendida pelo autor (1992). Tal classificação se revela limitada e contraditória, ante a flagrante dificuldade que ainda se tem de tratar os direitos sociais na perspectiva da indivisibilidade³ destes direitos (Lima Júnior, 2009).

Como exemplo para tal crítica, Rolnik (2014) destaca situações ligadas à insegurança da posse e remoções forçadas, que ainda tem dificultado o exercício do direito à moradia digna, enquanto direito humano e social, bem como, de garantia da dignidade da pessoa humana (Rolnik, 2014). Nesse sentido, a instabilidade da moradia pode prejudicar o acesso à educação, afetando o direito à educação, trabalho e lazer daqueles que vivem em condições precárias.

Assim, aplicar o pensamento da indivisibilidade dos Direitos Humanos ao direito humano à moradia digna é mais adequado e essencial para uma abordagem mais completa e eficaz na promoção e proteção deste direito. É preciso, portanto, adotar uma abordagem abrangente que leve em conta a interconexão entre a moradia digna e outros direitos humanos, garantindo assim uma proteção mais eficaz para todos, independentemente de sua condição social, econômica ou pessoal (Piovesan, 1997).

Para esta dissertação, foi tratada a noção dos Direitos Humanos, superando a classificação geracional, mas admitindo a indivisibilidade não só pelo não fracionamento desses direitos, em especial, os direitos humanos e direitos sociais, como também, pela sua adequação do tratamento do direito à moradia enquanto direito humano e social. Tal postura, portanto, tem respaldo não só pela disposição dos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, bem como, pela própria previsão do PIDESC.

³A referência à indivisibilidade dos direitos humanos está relacionada a uma compreensão integral desses direitos, pela qual não se admite o seu fracionamento. Não negando a existência de diferenças entre os direitos humanos, inclusive em relação à especificidade dos instrumentos de exigibilidade, o que a indivisibilidade destaca é a impossibilidade prática de compartimentar os direitos humanos, mediante a visão de que só é possível materializar direitos tidos como civis e políticos se houver direitos tidos como econômicos, sociais e culturais minimamente respeitados, e vice versa (Lima Júnior, 2009, p. 8).

A partir desta concepção, o reconhecimento e proteção dos direitos sociais tem se constituído, portanto, como a base das constituições democráticas modernas, como no caso da brasileira, frente aos desafios para seu reconhecimento e exercício adequado. Os Estados passam, portanto, a se redefinir valorizando a cidadania e democracia participativa. É o que dispõe o artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, com base nessas disposições, estando presentes todos os fundamentos para que o direito à moradia seja reconhecido como direito humano e sua necessidade de proteção e tutela pelo Estado brasileiro (Saule Júnior, 1997).

2.1.2 Direito humano à moradia digna

A questão da problemática urbana e habitacional no Brasil é consequência de um processo desigual que esteve diretamente ligado às raízes coloniais, ao controle político das questões habitacionais ao longo dos séculos, bem como, da distribuição das terras (Maricato, 2013). Neste último ponto, é possível destacar que na América Latina, o processo desigual de distribuição de terras para a população, em especial, a população mais vulnerável tem contribuído com o elevado número de assentamentos informais e irregulares para o exercício do direito à moradia (Osório, 2004).

Neste sentido, é impossível não associar o direito humano à moradia digna ou a questão relacionada à ausência de moradias da urbanização e da questão ligada ao acesso ao solo urbano pelas populações mais pobres (Maricato, 2013). A sociedade burguesa na América Latina, especialmente no Brasil, foi constituída como instrumento atrelado ao modelo de desenvolvimento colonial e excludente, haja vista que os mais privilegiados ao acesso à terra não se preocuparam na redistribuição e, conseqüente, em uma forma de produção para minimizar os efeitos do processo de colonização (Osório, 2004).

Assim, para Osório (2004, p. 19):

O crescimento vertiginoso da população urbana latino-americana é explicado em parte pela explosão demográfica, mas principalmente pelo êxodo rural, que se iniciou e se manteve devido à ausência de políticas consistentes de reforma agrária. Em geral, as leis e as políticas públicas criadas para conter o crescimento desordenado nas cidades eram discriminatórias e de cunho excludente.

O exercício ao direito à moradia adequada, em seus requisitos mínimos, em sido afetado pela mercantilização e estruturas de poder da sociedade capitalista (Rolnik, 2014). A crise da constituição desse direito se agrava em razão da inacessibilidade das famílias de

baixa renda, em função da mercantilização e fortalecimento das elites dominantes. A propriedade privada ganha cada vez mais força, em detrimento do aspecto social do direito à moradia, causando “enorme impacto na construção da matriz segurança/insegurança” (Rolnik, 2014, p 153).

Entende-se, portanto, que o crescimento urbano influenciou a demanda habitacional pela população, em especial, em decorrência da carência de serviços essenciais (Maricato, 2013). É interessante destacar que, ao se falar em direito à moradia, este está diretamente ligado a outros serviços ou áreas da sociedade e, a falta destes, pode acarretar ou influenciar na problemática habitacional. Exemplos podem ser listados como: emprego; lazer; saúde, transporte e mobilidade urbana etc. Isto é, todos estão ligados em cadeia e, conseqüentemente, o grau de afetação de uma dessas camadas pode influenciar na exclusão do processo de exercício do direito à moradia digna (Rolnik, 1997; Maricato, 2013).

Apesar dos entraves decorrentes do processo de construção das cidades, houve a ocupação dos espaços urbanos e a conseqüente constituição de condições de habitação (na maioria dos casos, precárias) para se viver nesses espaços (Rolnik, 2014). Assim, no entender de Maricato (2013, p. 16) “bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não, todos os milhões de habitantes moram em cidades”. Contudo, o grande ponto que aqui se trata no presente trabalho, é como ou bem ou mal, o exercício do direito humano à moradia vem sendo realizado, em razão do fato de que o processo de urbanização se apresenta como um mecanismo de precarização de alguns espaços e conseqüentemente, transforma a cidade em um espaço de minoria, pondo em risco, portanto, o exercício do direito humano à moradia digna.

Para que o exercício do direito à moradia venha a ser satisfatório, algumas condições devem ser atendidas (Rodrigues, 2003). O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais recomenda que o direito à moradia não seja analisado em sua forma restrita (Brasil, 2013). Assim, é preciso considerar o direito à moradia como um direito mais amplo, muito além de se ter uma casa, mas além disso, ter condições mínimas e adequadas de exercício deste direito, que implica em outras camadas da sociedade, como já dito (Osório, 2004).

O entendimento das condições mínimas de exercer o direito à moradia está amparado na tríade: garantia, liberdade e proteção (Brasil, 2013). No tocante às garantias, estas incluem: a) o acesso indiscriminado à moradia adequada; b) a segurança na posse e; c) a participação no trato e na tomada de decisões que digam respeito ao exercício desse direito.

No eixo liberdade, a moradia encontra amparo no ato do indivíduo em ter liberdade de escolha de seu espaço. A essa liberdade soma-se a ausência de interferências expropriatórias, geralmente, pelo mercado e a proteção contra as remoções, pelo privilégio do direito à liberdade, sem maiores influências externas (Brasil, 2013). No que diz respeito à proteção, este é o eixo que se encontra interligado às liberdades e às garantias, seja tanto no aspecto de proteção às remoções, quanto na segurança da posse, tão afetada pelo mercado, bem como, nos projetos de renovação e infraestrutura urbana (Rolnik, 2014).

Tomando como base este aspecto mais amplo, o direito à moradia abrange alternativas necessárias a evitar a falta de moradia, por meio da garantia da segurança da posse, levando em consideração uma habitação adequada, sem discriminação (Brasil, 2013). Assim, a definição de moradia adequada pode ser entendida como:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infra-estrutura básica adequada (...) devem ser considerados (Agenda Habitat apud Moraes, Guia e Paula, 2006, p.234).

A função da moradia diz respeito à proteção e segurança, devendo se constituir não só como um direito humano e um direito fundamental, mas também em um aspecto subjetivo, no sentido de evitar a insegurança jurídica do exercício deste direito, marcado pelos processos de exclusão e remoções (Rodrigues, 2003). Para a autora (2003, p. 14), exercer o direito à moradia é, acima de tudo, torná-lo indissolúvel, “pois não se pode morar um dia e no outro não morar”.

Além disso, o exercício do direito à moradia está atrelado aos indivíduos desde os tempos mais longínquos, haja vista que sempre buscou a ocupação de espaços a fim de retratar suas identidades ao longo do tempo. Assim, tempo e espaço estão interligados e, a ocupação desses espaços (marcados ou não pela desigualdade ou supremacia de alguns perante outros) é que possibilitou a urbanização como, no entender de Canotilho (2003, p. 476) “espaço existencial do cidadão”.

Ao mesmo tempo, há espaços na cidade com infra-estrutura e outros sem. Há espaços densamente ocupados e outros com rarefação de ocupação [...] Esta diversidade não está relacionada a diferentes tempos de ocupação, ou seja, não foram ocupadas em tempos diferentes e “com o passar do tempo” serão servidas por infraestrutura de equipamentos e serviços coletivos. [...] Trata-se de uma variação no mesmo tempo e mesmo espaço”. Num mesmo espaço e ao mesmo tempo, a segregação espacial é visível até para os observadores menos atentos” (Rodrigues, 2003, p. 11-12).

Esse espaço ocupado ao longo dos tempos contribuiu com o caráter subjetivo do direito à moradia, não apenas enquanto direito humano, como também, enquanto direito social (Sarlet, 2003). A constituição do espaço urbano e o exercício do direito à moradia vão além da individualidade, daí a natureza difusa do direito à moradia, isto é, acima de aspectos pessoais e individuais, pois reflete as questões dos sujeitos com a sociedade em seu caráter mais amplo (Rodrigues, 2003).

Para Lopes (2008, p. 131) o direito à moradia “inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um lugar de moradia, de tal sorte que morar constitui um existencial humano”. Assim, esse caráter social e difuso inerente a qualquer ser humano é que torna a moradia como um aspecto essencial que impõe o exercício dos direitos sociais e condiciona o exercício de uma vida digna (Lopes, 2008).

O direito de morar adequadamente, entretanto, não pode caminhar no mesmo ritmo da insegurança jurídica que permeia o direito à moradia, ao passo que ocorre o atravessamento das estruturas de poder da sociedade. Tais estruturas, geralmente, permitem o acesso ou a falta deste à terra urbana e contribuem com a exclusão do exercício ao direito à moradia digna (Rolnik, 1997; Osório, 2004). Daí, portanto, tomando como base o direito humano à moradia digna, estando sua adequação e seu exercício atrelado a aspectos fundamentais, representa uma condição básica ao exercício do direito à vida, principalmente, que pode ser afetada pela ausência do mínimo existencial.

2.1.3 O direito à moradia no cenário internacional

Enquanto direito humano e fundamental, o direito à moradia adequada está ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Por meio disso, a constituição da moradia adequada é um dos pontos iniciais para construção dos indicadores acerca do direito à moradia digna (Sarlet, 2003). Para Osório (2004), foi possível discutir o direito à moradia em diversos fundamentos consagrados em instrumentos internacionais, tais como, princípio essencial à vida, proteção familiar e função social da propriedade e da cidade.

Foi por meio da DUDH da Organização das Nações Unidas que ficaram consignados os direitos sociais, dentre eles, o direito à moradia, aqui analisado. A partir do disposto na Declaração, já conhecido no cenário internacional, o direito à moradia tornou-se reconhecido em outros instrumentos internacionais, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966) ratificando o disposto, inclusive, no direito brasileiro (Sarlet, 2003).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe, em seu artigo XXV, a previsão acerca do direito à uma vida adequada, nos seguintes termos:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários. E tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (Geral, 1948, p. 12).

A abordagem tratada pela DUDH se realizou por meio de novos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, a exemplo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 1966. A decisão das Nações Unidas na elaboração de dois pactos ⁴foi justificada, especialmente, pelo contexto histórico de sua formulação: o da Guerra Fria. De um lado, o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos, e do outro, o bloco comunista, liderado pela então União Soviética (Cançado Trindade, 1997).

Nas palavras de Cançado Trindade (1997) “o então ‘grupo ocidental’ enfatizava os direitos civis e políticos, ao passo que o então ‘bloco socialista’ privilegiava os direitos econômicos, sociais e culturais” (Cançado Trindade, 1997, p. 355). Foi nesse contexto, que se tratou a necessidade de criação de condições para que o ser humano pudesse usufruir de direitos econômicos, sociais e culturais, tanto como dos direitos civis e políticos, com a adoção pela ONU, de dois pactos internacionais de direitos humanos: O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Piovesan, 2004).

Os anos que se seguiram à adoção da Declaração Universal retomaram, contudo, a visão dicotômica de direitos. A divisão do mundo em dois blocos, um socialista, outro capitalista, favoreceu uma divisão dos direitos também em dois blocos: o dos direitos de cunho liberal – direitos civis e políticos -, e o dos direitos de cunho social – direitos sociais, econômicos e culturais (Piovesan, 2004, p. 104).

É nesse cenário, portanto, que a falta de exercício do direito à moradia adequada se encontrava, com a ausência de instrumentos capazes de proteger o exercício de tal direito (Borges, 2019). Sendo assim, em 1978 foi realizada em Vancouver a reunião conhecida como

⁴A distinção entre as diferentes categorias de direitos humanos, consolidada na elaboração dos Pactos, é reflexo, portanto, da bipolaridade, sobretudo de base ideológica, entre Estados Unidos da América e a então União Soviética, no início dos anos cinquenta do século XX, momento em que se iniciam os trabalhos preparatórios dos referidos Pactos (Borges, 2019, p. 303) .

Habitat I. Nesta ocasião, foi criada a Agência Habitat da ONU para assentamentos humanos, cuja finalidade é a promoção das cidades e espaços urbanos social e ambientalmente sustentáveis.

Corroborando com o marco legal e histórico proposto pela Agência Habitat da ONU, apenas em 1989, o artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵ passou a reconhecer o direito à moradia como direito humano, gerando obrigações e responsabilidades aos estados membros de promoção e tutela desse direito. Além disso, em seu artigo XI, o pacto reforça o nível de proteção ao núcleo familiar e habitacional, bem como, a melhoria de condições de vida relacionados à moradia digna (Pisarello, 2003).

Artigo 11 – 1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992).

Além do artigo 11 do PIDESC, acima descrito, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais passa a incorporar o conceito da moradia adequada por meio de seus indicadores (apresentado no tópico anterior) ressaltando que o direito à moradia não deve ser aplicado de modo restrito. Por meio desse entendimento mais abrangente, o direito à moradia digna vai além de um abrigo para o indivíduo, podendo ser tratado como o direito de viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade (Brasil, 2013).

O direito à moradia passa então a ser mencionado no capítulo II da Agenda Habitat II, realizada em Istambul em 1996, pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. O referido documento teve como principal objetivo a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, desta vez com as atenções voltadas à identificação de aspectos emergentes do desenvolvimento urbano sustentável. (Morais, Guia e Paula, 2006). Nesse sentido, a Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia na seção III, item 8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada (Saule Júnior, 1997).

Em 2002, o Tribunal Penal Internacional também contribuiu com o fortalecimento do direito à moradia direito humanitário internacional, estabelecendo uma proteção ao direito à

⁵ O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos através do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais através do Decreto nº 591, também de 6 de julho de 1992

moradia digna em situação de conflitos armados locais ou internacionais. Em seu artigo 8º, O Estatuto do TPI passou a ser considerado crime de guerra a destruição e apropriação de bens que não se justifiquem por necessidade militar e/ou que tenham sido realizadas de forma ilegal e arbitrária (Morais, Guia e Paula, 2006).

Ao longo dos anos e por meio dos referidos mecanismos, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) tem desenvolvido iniciativas para formação de uma rede de observatórios urbanos global, para que possam ser cumpridos os compromissos da Agenda Habitat pela comunidade internacional e os Estados participantes por meio da formação de uma rede global de observatórios, que possibilitou o incentivo ao desenvolvimento sustentável, em razão da expansão urbana global desordenada (Saule Júnior, 2006).

2.1.4 O papel das Relatorias Especiais no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos

No cenário internacional, o sistema global de proteção dos direitos humanos desempenha um papel fundamental na garantia e promoção dos direitos fundamentais de todas as pessoas, incluindo o direito à moradia digna. Sua composição se dá por um conjunto de normas, tratados, instituições e mecanismos que visam garantir a promoção, proteção e respeito aos direitos humanos em âmbito internacional (Piovesan, 1997).

No sistema global de proteção, destacam-se tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) (Lima Júnior, Gorenstein e Hidaka, 2002). Estes três instrumentos do direito internacional foram os responsáveis por consagrar os direitos humanos e as liberdades fundamentais do indivíduo (Spink *et al*, 2020).

Além dos acima citados, existem também órgãos e mecanismos de monitoramento e supervisão, como os comitês de especialistas que revisam os relatórios dos Estados-Partes e emitem recomendações, bem como Relatorias Especiais, um dos principais institutos dos mecanismos extra convencionais⁶ que abordam questões temáticas e específicas de direitos humanos (Piovesan, 1997; Lima Júnior, Gorenstein e Hidaka, 2002; Spink *et al*, 2020).

⁶Os mecanismos extra convencionais das Nações Unidas datam de 1979, e foram criados com a finalidade de examinar violações cometidas pelos países. Na ocasião, havia a avaliação de uma certa impotência da ONU diante das massivas e graves violações aos direitos humanos ocorridas em diversas partes do mundo. Os relatores

Esses mecanismos têm como objetivo investigar, relatar, monitorar e fornecer recomendações sobre violações de direitos humanos em diferentes países e contextos. Além disso, promovem a conscientização, fornecem orientações interpretativas e trabalham em colaboração com Estados, organizações da sociedade civil e outros atores relevantes para fortalecer a implementação dos padrões internacionais de direitos humanos (Piovesan, 1997).

No âmbito deste sistema, e no caso desta dissertação, são destacadas as Relatorias Especial, enquanto instrumento de proteção internacional, as quais desempenham um papel crucial no monitoramento e proteção dos direitos humanos e asseguram a aplicação efetiva dos padrões internacionais por meio do oferecimento de recomendações aos Estados para a melhoria das condições de vida das pessoas em todo o mundo (Cançado Trindade, 1997).

As Relatorias Especiais são mecanismos independentes estabelecidos por órgãos internacionais, como as Nações Unidas, para abordar questões específicas de direitos humanos (Lima Júnior, Gorenstein e Hidaka, 2002). São compostas por especialistas de renome, mandatados para investigar, relatar e recomendar medidas relativas a violações de direitos humanos em um determinado contexto. Assim, os especialistas que atuam à frente das Relatorias desempenham um papel crucial na promoção dos direitos humanos, incluindo o direito à moradia adequada (Piovesan, 1997).

No que diz respeito à questão da moradia adequada, a Relatoria Especial da ONU sobre Moradia Adequada foi estabelecida com o objetivo de monitorar e promover o respeito e a proteção do direito à moradia em todo o mundo. Em sua atuação, recebe denúncias de violações do direito à moradia, conduz visitas aos países, emite relatórios e recomendações, e trabalha em colaboração com os Estados para desenvolver estratégias eficazes para garantir o acesso a uma moradia adequada para todos (Saule Júnior e Cardoso, 2005; Morais, Guia e Paula, 2006).

2.1.5 O papel da Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada nos desafios de proteção e o princípio da não remoção

Como visto no tópico anterior, o sistema global de proteção internacional dos direitos humanos, por meio das Relatorias Especiais, desempenha um papel vital na promoção e

especiais, representantes especiais ou experts independentes têm seu mandato estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, órgão ao qual devem prestar contas anualmente, durante a reunião da Comissão, em Genebra. A Comissão estabelece dois tipos de mandatos: temáticos – quando se referem a situações específicas de direitos humanos – e por países – quando se referem à situação dos direitos humanos em determinados países (Lima Júnior, Gorenstein e Hidaka, 2002, p. 39).

proteção dos direitos humanos, incluindo o direito à moradia digna. Nesse cenário, a Relatoria Especial para Moradia Adequada trabalha em particular, para garantir o acesso a uma moradia adequada para todos, levando em consideração os princípios de igualdade, não discriminação e participação. É um mecanismo fundamental, portanto, para identificar violações de direitos humanos, recomendar ações corretivas e fortalecer a implementação dos padrões internacionais de direitos humanos em todo o mundo, contribuindo assim para a efetivação e exercício dos direitos humanos, bem como, direito à moradia digna para todos (Saule Júnior e Cardoso, 2005).

De acordo com a Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas⁷ para Moradia Adequada, foram destacados sete indicadores para considerar uma moradia minimamente adequada. São eles: 1) Segurança nos direitos de propriedade; 2) Disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, como fornecimento de água, saneamento básico e iluminação; 3) Disponibilidade a preços acessíveis, a fim de que os preços sejam justos e não comprometam a renda das famílias; 4) Condições adequadas de habitabilidade; 5) Garantia de acessibilidade a todos os grupos sociais; 6) Localização das habitações que permitam acesso à serviços de saúde, emprego e lazer e; 7) Possibilidade de expressões culturais pelo advento da adequação cultural (Morais, Guia e Paula, 2006).

Além dos indicadores, as Relatorias Especiais da ONU, em especial neste caso, a Relatoria Especial pela Moradia Adequada, tem como missão a investigação de descumprimento de obrigações firmadas entre os Estados signatários. Nas Nações Unidas, as relatorias de direitos humanos estão vinculadas ao Alto Comissariado de Direitos Humanos. Além disso, é constituída como mecanismo de investigação (neste caso, do direito à moradia e seu cumprimento adequado) em determinado país ou região, contexto histórico, político ou econômico, frente à violação ou ameaça dos direitos humanos (Lima Júnior, Gorenstein e Hidaka, 2002).

Em 2000, o arquiteto indiano Miloon Kothari⁸, enquanto Relator Especial⁹ para a Moradia Adequada da ONU, considerou o direito à moradia como “um componente do direito

⁷A ONU possui uma Relatoria Especial para o Direito à Moradia, e sua função é examinar, monitorar, aconselhar e relatar a situação do direito à moradia no mundo, promover assistência a governos e a cooperação para garantir melhores condições de moradia e estimular o diálogo com os outros órgãos da ONU e organizações internacionais com o mesmo fim. Até 2014 a relatora era a arquiteta e urbanista brasileira Raquel Rolnik.

⁸Miloon Kothari, arquiteto indiano que atuou como Relator Especial para a Moradia Adequada das Nações Unidas (2000 – 2008). Dentre suas atuações, participou de missões no Brasil em 2004, nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pará e Pernambuco (Saule Júnior e Cardoso, 2005).

⁹O mandato do Relator Especial do Direito à Moradia Adequada é amparado pelo parágrafo 1º do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e do parágrafo 1º do art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

a um padrão de vida adequado” (Saule Júnior e Cardoso, 2005, p. 13). Além disso, Kothari enfatizou que os direitos humanos podem ser utilizados para estimular o direito à moradia e o exercício do direito à cidade. Por ser um direito coletivo, o direito à moradia pretende assegurar, portanto, o uso universal dos bens e recursos nas cidades e a distribuição de forma integral (Osório, 2006).

Em seu mandato, a Relatoria Especial definiu como principais características e objetivos: a) a implementação do direito à moradia adequada por meio investigação da situação específica da igualdade de gênero e não-discriminação; b) a participação da Relatoria e o diálogo com os governos locais, organizações internacionais, instituições financeiras e a sociedade civil e; c) cooperação e assistência aos governos locais para garantir o direito à moradia (Saule Júnior e Cardoso, 2005).

No caso do Brasil, as Relatorias Nacionais não estão institucionalizadas, sendo constituídas por Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos, contando com uma equipe especializada e com conhecimento prévio sobre as temáticas de cada Relatoria (Saule Júnior, 2006). A Relatoria do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana compõem a Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento – DhESC¹⁰ e atua por intermédio das Relatorias Especiais da ONU, prestando recomendações aos governos locais na tentativa de superar ou combater violações ao direito à moradia digna (Saule Júnior e Cardoso, 2005).

Por meio do Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU de 29 de maio a 12 de junho de 2004, Nelson Saule Júnior e Patrícia de Menezes Cardoso (2005, p. 11) destacam que os objetivos e métodos de operação da Relatoria Nacional da Moradia são:

- 1) O recebimento de denúncias no tocante às violações ao direito à moradia;
- 2) A realização de missões locais para investigação de situações de violação ou ameaça ao direito à moradia;
- 3) O monitoramento de casos delicados que busquem implementar o direito à moradia adequada no Brasil;
- 4) O fornecimento de subsídios para que se alcancem soluções junto às esferas governamentais;
- 5) A elaboração de relatórios anuais com recomendações ao governo e sociedade civil, para garantir o direito à moradia;
- 6) Identificação de experiências positivas;
- 7) Verificação de acesso aos serviços públicos essenciais nos assentamentos informais;
- 8) A identificação de casos de despejos e deslocamento forçado de populações

¹⁰A Plataforma DhESC é composta pela Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN-Brasil), Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), Centro de Justiça Global, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Terra de Direitos, Ações em Gênero e Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE), Sociedade Paraense de Direitos Humanos.

motivados por projetos de desenvolvimento, todos de alto impacto econômico, social, cultural e ambiental, que impliquem alguma ameaça ao direito à segurança jurídica da posse.

Raquel Rolnik (2019), por meio de sua experiência enquanto relatora especial para o direito à moradia das Nações Unidas, entre os anos de 2008 até 2014, rompeu com questões tradicionais no tocante ao direito à moradia e à problemática habitacional, produzindo reflexões no universo nacional e, em especial, no cenário latino-americano. A autora destacou, em sua experiência na relatoria, ter testemunhado questões ligadas à financeirização da moradia, em processos massivos de remoção de populações, face à construção de grandes projetos urbanos, como também, em casos de reconstrução após desastres naturais (Rolnik, 2019).

Em decorrência da expansão urbana e da política habitacional, os processos de financeirização da terra e das moradias impõe, direta e indiretamente, remoções e deslocamentos forçados (Saule Júnior e Cardoso, 2005). O papel do Estado foi intensificado, com objetivo de redução de gastos, fortalecendo a propriedade privada de moradia, em decorrência da venda do estoque público de habitação. Contudo, os mecanismos internacionais reforçaram o entendimento de que o fortalecimento do mercado e do poder compra corroboraram com o aumento do preço dos imóveis e a consequente “financeirização da moradia”, reduzindo os orçamentos públicos destinados à habitação social (Rolnik, 2019).

Uma das conclusões de Rolnik junto à Relatoria Especial foi a de que as propriedades individuais formalizadas constituem mecanismos que favorecem o fenômeno da exclusão territorial, bem como, os vínculos que são formados em decorrência da habitação vão cedendo cada vez mais espaço para o mercado imobiliário (Rolnik, 2019). Destaca-se ainda que as remoções forçadas, decorrentes do processo de fortalecimento dos agentes promotores do mercado imobiliário formal, impedem a constituição das moradias dignas para a população mais vulnerável e assim, assevera a insegurança da posse (Rolnik, 2019).

Os impactos negativos decorrentes da remoção forçada são graves, haja vista que incentivam o aumento da pobreza e prejudicam o direito de constituição das moradias, fazendo com que milhões de pessoas passem a estar em situação de vulnerabilidade extrema. Resultados do Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) [Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos] destacou que, entre os anos de 1998 e 2008, mais de 18 milhões de pessoas foram afetadas pelas ações do mercado imobiliário e das remoções forçadas.

Além da influência do mercado imobiliário, outras particularidades asseveram a expansão da exploração econômica e a vulnerabilidade da população mais pobre, sem alternativas para a constituição de moradias dignas (De Souza; De La Mora; Cavalcanti,

2014) muitas vezes, os pobres urbanos assumem protagonismo na produção informal de habitações, controversas às produções oficiais de moradias e, constroem suas próprias moradias em busca de abrigo e dignidade.

Entretanto, na contramão da evolução do direito à moradia digna, algumas dessas particularidades relativas à exploração econômica da terra urbana e promoção da remoção forçada de moradias decorrem de megaprojetos de expansão urbana e para a promoção dos megaeventos, como os desportivos, com propostas de “embelezamento” e de promessas de promoção de mais segurança, mas que contribuem para a financeirização do mercado imobiliário, marcando um novo tipo da política urbana (Harvey, 2003).

Pelas conclusões de Rolnik (2019), os conjuntos habitacionais populares são considerados por inúmeros atores que visam a renovação urbana como espaços negativos e, que por tais razões, justificam as intervenções para a alteração de sua imagem, viabilizando a remoção a baixo custo. Neste sentido, a autora destaca que: “Diante da ambiguidade de sua condição de posse e da permanente transitoriedade de sua inserção na cidade, estes são os primeiros locais a serem demolidos quando se organiza um megaevento” (Rolnik, 2019, p. 246).

Assim, apesar dos direitos sociais, em especial o direito à moradia digna aqui discutido, encontrar-se previsto e assegurado em declarações, pactos internacionais e constituições dos Estados, convém destacar que a sua efetivação não é uma discussão já superada (Schonardie, 2017). O maior compromisso das declarações internacionais sobre proteção aos direitos humanos consiste em aparelhar um sistema que seja capaz de garantir a efetivação dos direitos humanos, em especial, os direitos sociais e de moradia digna. Assim, tais direitos revelam-se importantes pois atuam como base do Estado Democrático de Direito, estruturando o pensamento social e democrático (Bedin, 2002, p.45).

Ao tomar como base a norma internacional, convém registrar que o sistema de proteção internacional de Direitos Humanos é complementar ao ordenamento jurídico nacional. Por esta razão os direitos humanos ligados à moradia digna, devem ser previstos no rol de direitos que integram os Estados Nacionais. Tais direitos se integram à ordem jurídica nacional através de legislações específicas para assegurar o exercício de tais direitos. Nesse sentido, o direito à moradia passa a integrar parte dos direitos fundamentais brasileiros, integrado e positivado (Saule Júnior, 1997).

2.1.5.1 Os mandatos dos relatores da ONU para a moradia adequada

Ao longo dos anos, diversos relatores especiais têm contribuído de maneira significativa para abordar questões relacionadas ao acesso à moradia e às condições habitacionais, bem como para oferecer recomendações aos Estados e outras partes interessadas. Neste texto, vamos destacar o papel (vide quadros abaixo), a atuação e as principais recomendações de alguns desses relatores especiais notáveis: Miloon Kothari (2000-2008), Raquel Rolnik (2008-2014), Leilani Farha (2014-2020) e Balakrishnan Rajagopal (2020 – atual).

Quadro 1 - O mandato do Relator Especial Miloon Kothari (2000-2008).

Relator Especial	
Miloon Kothari	
Mandato	Relatório
2000-2008	A/HRC/4/18 05 de fevereiro de 2007
Principais considerações	
<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de envolver as comunidades na tomada de decisões relacionadas à habitação, bem como a importância do planejamento urbano inclusivo e sustentável; - Reconheceu a ausência normativa para o reconhecimento do direito humano à moradia no cenário internacional e a necessidade de existir um marco jurídico para seu exercício; - Reforço aos governos locais para assumirem obrigações participativas em matérias de direitos humanos; - Destacou a necessidade de tratar questões de gênero, em especial, sobre o direito à moradia adequada das mulheres; - Atuação no Seminário Internacional contra Despejos Forçados para adoção de princípios e instrumentos legais a serem incorporados pelos estados nacionais. 	
Recomendações	
<ol style="list-style-type: none"> 1) a adoção, pelos governos locais, dos indicadores para uma moradia adequada; 2) a institucionalização dos direitos humanos pelas mulheres à uma habitação digna; 3) ampla divulgação dos Princípios Básicos contra os Despejos Forçados; 4) Incorporação, pelos Estados, de leis e políticas nacionais sobre o direito à moradia; 5) Reconhecimento do Direito à Moradia enquanto Direito Humano; 6) Destaque como prioridade de tratamento da reforma agrária pelos Estados. 	

Fonte: UNITED NATIONS, 2007

Adaptado pelo autor (2023).

Quadro 2 - O mandato da Relatora Especial Raquel Rolnik (2008-2014)

Relatora Especial
Raquel Rolnik

Mandato	Relatório
2008-2014	A/HRC/25/54 30 de dezembro de 2013
Principais considerações	
<ul style="list-style-type: none"> - Enfatizou as consequências da urbanização acelerada, decorrentes da especulação imobiliária e influência do mercado; - Defesa da implementação de políticas de moradia que respeitem os direitos humanos, enfatizando a necessidade de garantir a participação e o envolvimento das comunidades afetadas nas decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano; - Tratou o tema da "financeirização da habitação" como uma questão global crítica; - Abordagem da questão ligada à crise da insegurança da posse e suas consequências para a população mais pobre 	
Recomendações	
<p>Necessidade de adoção dos princípios orientadores da moradia adequada pelos Estados, quais sejam:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Fortalecimento das várias formas de posse; 2) Melhoria da segurança da posse; 3) Prioridade de soluções para habitação; 4) Promoção da função social da propriedade; 5) Luta contra a discriminação em relação à posse; 6) Promoção da segurança da posse para as mulheres; 7) Respeito pela segurança da posse nas atividades comerciais; 8) Fortalecimento da segurança de posse em cooperação para o desenvolvimento; 9) Empoderamento dos pobres urbanos e responsabilidade contas dos estados; 10) Assegurar o acesso à justiça. 	

Fonte: UNITED NATIONS, 2013

Adaptado pelo autor (2023).

Quadro 3 - O mandato da Relatora Especial Leilani Farha (2014-2020)

Relatora Especial	
Leilani Farha	
Mandato	Relatório
2014-2020	A/HRC/43/43 26 de dezembro de 2019
Principais considerações	
<ul style="list-style-type: none"> - Concentrou-se em temas como os despejos forçados e destacou a importância de enfrentar a discriminação habitacional e assegurar o acesso à moradia adequada à nível global; - Ênfase na moradia como um direito humano, não apenas como mercadoria, por meio da defesa das políticas de habitação; - Chamou a atenção para violações do direito à moradia, como despejos forçados, e pressionar os governos a respeitar, proteger e cumprir o direito à moradia; - Por meio das Resoluções 15/8 e 34/9 do Conselho de Direitos Humanos, destacou que a crise da insegurança da posse (tratada anteriormente por Rolnik), está associada a crescente desigualdade socioeconômica e a financeirização em larga escala na sociedade por considerarem a moradia como uma mercadoria e não como um direito humano; 	

- Destacou a necessidade de mudar o entendimento da sociedade civil sobre o tema, com o reforço das comunidades locais para lutarem contra à especulação imobiliária

Recomendações

Recomendou a adoção das Diretrizes para aplicação do Direito à Moradia Adequada centradas nas obrigações a serem adotadas pelos Estados no cumprimento do Direito Internacional, incluindo a participação das empresas, instituições financeiras e órgãos legislativos, judiciários e executivos. Dentre as Diretrizes propostas, destacam-se: 1) Garantia do direito à moradia como direito humano fundamental vinculado à dignidade e ao direito à vida; 2) Adoção de medidas imediatas para garantir a realização progressiva do direito à moradia adequada de acordo com o critério de razoabilidade; 3) Participação na formulação, implementação e monitoramento de políticas habitacionais; 4) Aplicação de estratégias integradas para exercício do direito à moradia; 5) Erradicação eficaz da falta de moradia e a criminalização de pessoas em situação de rua; 6) Proibição dos despejos forçados; 7) Melhoria dos assentamentos informais; 8) Erradicação da discriminação; 9) Reforçar a igualdade de gênero em questões ligadas à moradia; 10) Garantia de moradia adequada aos migrantes; 11) Garantir a capacidade e a responsabilização das administrações locais e regionais para concretizar o direito à habitação digna; 12) Garantir a regulação das empresas em consonância com as obrigações do Estado e tratar da financeirização da habitação; 13) Garantir que o direito à moradia oriente a adoção de medidas para responder às questões climáticas; 14) Cooperação internacional; 15) Existência de mecanismos eficazes de supervisão; e 16) Garantia de acesso à justiça.

Fonte: UNITED NATIONS, 2019

Adaptado pelo autor (2023).

Quadro 4 - O mandato do Relator Especial Balakrishnan Rajagopal (2020 – atual)

Relator Especial	
Balakrishnan Rajagopal	
Mandato	Relatório
2020-atual	A/75/148 27 de julho de 2020
Principais considerações	
<p>- Tratou a questão do direito à moradia em meio a Pandemia de Covid-19. Por meio da Resolução 43/14 do Conselho de Direitos Humanos destacou a posição da moradia na luta contra a pandemia no novo coronavírus, em razão das orientações de isolamento social como um dos pontos para o combate à proliferação do vírus;</p> <p>- Destacou as condições inadequadas da maioria das habitações no mundo, bem como, as questões ligadas à falta de emprego e desigualdade social como agravantes para as remoções forçadas</p> <p>- Reconheceu que grande parte dos problemas decorrentes da pandemia do Covid-19 poderiam ter sido evitados se houvesse políticas e tratamentos eficazes no trato da questão ligada à moradia digna, com ênfase para a necessidade de tratamento adequado aos moradores de assentamentos informais, população em situação de rua e pessoas que vivem em situação de violência doméstica;</p> <p>- Reconheceu que as consequências da pandemia do Covid-19 como por exemplo, o aumento dos desempregos e dos trabalhadores informais, que se tornaram vítimas de despejos e remoções forçadas por não pagamento das despesas decorrentes da moradia.</p>	
Recomendações	
<p>Reconheceu a importância de adoção de políticas contra as remoções e despejos pelos governos locais, bem como apresentou recomendações de curto e longo prazo:</p> <p>Para as recomendações de curto prazo, destacou a necessidade de: 1) Coleta de dados sobre a COVID-19 e seu impacto no direito à moradia adequada e em comunidades vulneráveis, desagregados por raça, gênero, casta, religião, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero e</p>	

outros parâmetros aplicáveis e torná-los públicos; 2) Monitoramento dos despejos, por meio da suspensão imediata das remoções; 3) Abrigar pessoas em situação de rua em espaços como hotéis e pousadas durante a crise de saúde humanitária; 4) Melhoria de aplicação das medidas de proteção social; 4) Redução do número de pessoas em decorrências de prisões e/ou encarceramentos.

Para as recomendações de longo prazo, apontou a necessidade de: 1) Garantir que o direito à moradia adequada seja fundamental para qualquer resposta e medidas de recuperação do COVID-19; 2) Garantir que as medidas de resposta e recuperação não sejam discriminatórias; 3) Por fim aos despejos forçados por meio da promulgação de leis eficazes; 4) Assegurar que todas as pessoas possam ter acesso a instalações adequadas e seguras de água e saneamento; 5) Estabelecer limites para valores de aluguel e subsídios para locatários e proprietários de imóveis de pequena escala; 6) Implementação de políticas de renda como forma de combate ao desemprego decorrente da pandemia; 7) Exploração de intervenções financeiras para resgatar locatários de baixa renda, bem como proprietários não corporativos e de pequena escala, em troca de proteção ao locatário; 8) Fornecer aos países de baixa renda e menos desenvolvidos financiamento adequado para o desenvolvimento e limitação às empresas, em especial, do mercado imobiliário, com objetivo de aumentar a proteção do direito à moradia.

Fonte: OHCHR, 2020

Adaptado pelo autor (2023).

Nesse sentido, as recomendações dos relatores especiais têm sido fundamentais para orientar os Estados, as organizações internacionais e a sociedade civil na busca por soluções efetivas para garantir o direito humano à moradia adequada. Suas contribuições têm destacado a importância da participação das comunidades, da igualdade de acesso à terra, da proteção dos inquilinos, da regularização de assentamentos informais e do planejamento urbano inclusivo e sustentável. Através do trabalho incansável desses relatores especiais, a Relatoria Especial da ONU para Moradia Adequada tem desempenhado um papel essencial na promoção de uma abordagem holística e baseada em direitos para lidar com os desafios habitacionais em todo o mundo.

2.2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA, BRASIL E RECIFE-PE

2.2.1 O processo de urbanização da América Latina

Antes de aprofundar e tratar a questão do direito à moradia no Brasil e as questões ligadas ao processo de urbanização, é importante destacar as características e particularidades do processo de urbanização da América Latina, bem como, suas semelhanças com o caso brasileiro.

Assim como em diversas no Brasil e em outros lugares do mundo, a América Latina passou por um intenso processo de urbanização ao longo do século XX e continua a enfrentar desafios significativos em relação à questão da moradia. Tais semelhanças são decorrentes da

identidade de estruturação dos centros urbanos latino-americanos e a sua situação de dependência com os colonizadores espanhóis e mais tarde, com os governos locais e estrangeiros (Castells, 2020).

Tratando a questão da América Latina, antes de adentrar na questão da urbanização brasileira, é preciso compreender que o processo de urbanização foi influenciado por uma série de fatores, incluindo o crescimento demográfico acelerado, a industrialização, as migrações internas e a globalização econômica. Um dos principais pontos que influenciaram a formação das cidades na América Latina remonta ao período colonial que ainda hoje têm presença marcante na paisagem urbana da região (Castells, 2020; Pérez, 2012).

Diferente da colonização brasileira, marcada pela dominação de Portugal a partir dos anos 1.500, a América Espanhola se estabeleceu as cidades eram estruturadas de forma a refletir a hierarquia social existente, com os colonizadores espanhóis e a elite local ocupando as áreas centrais e os povos indígenas e escravizados africanos relegados a áreas periféricas (Pradilla, 2009). Assim, a divisão espacial e social moldou as cidades latino-americanas ao longo dos anos, resultando em uma segregação socioespacial persistente, uma vez que a concentração de terras influenciou o desenvolvimento urbano (Osório, 2004).

Uma das principais características do processo de urbanização na América Latina foi o crescimento desordenado das cidades (Pérez, 2012). Castells (2020) destaca que a “explosão urbana” latino-americana é consequência da explosão demográfica. Para o autor (2020), o crescimento demográfico que já é alto, passa a ser ainda maior nos grandes centros urbanos, especialmente nas capitais, as quais concentram o aglomerado dominante (Castells, 2020).

Além das influências apontadas, para Castells (2020, p. 103), a urbanização na América Latina se caracteriza por algumas características, quais sejam:

População urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio da rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração do processo urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço a segregação (...) das classes sociais (Castells, 2020, P. 103).

Além das heranças coloniais, a industrialização também impactou nas formas de ocupação dos centros urbanos, por meio do “emprego industrial” e das promessas de desenvolvimento disfarçados no discurso capitalista (Castells, 2020). À medida que os países buscavam impulsionar o desenvolvimento industrial, houve um crescimento acelerado das cidades e a concentração de atividades industriais em áreas urbanas (Azuela e Schteingart, 1990).

Assim, como característica da industrialização em alguns países latino-americanos, as diversidades regionais concentraram funções e atividades distintas, com transformações profundas nas estruturas produtivas, impulsionadas pela busca de maior autonomia econômica amparadas por uma produção urbana formal (Azuela e Schteingart, 1990). No caso do México, Argentina, Chile e Brasil, países com uma base de investimentos, o processo de urbanização foi mais acelerado, se comparado com outros países de produção primária, como Peru e Colômbia, os quais tiveram mudanças mais recentes (Castells, 2020).

No México, durante o período pós-revolucionário, entre as décadas de 1920 e 1940, o governo mexicano implementou políticas voltadas para a substituição de importações, visando fortalecer a produção industrial doméstica (Pírez, 2012). Essas políticas estimularam a criação de indústrias voltadas para o mercado interno, como a produção de têxteis, alimentos e produtos manufaturados, com destaque para a indústria automobilística (Pradilla, 2009).

Na América Central, a articulação do sistema colonial e da influência norte-americana teve outro enfoque. A economia de planificação associada às questões urbanas foi reduzida à atividade portuária. Tal realidade explica o nível de urbanização inferior se comparadas às outras partes do continente, em decorrência da maior duração da dominação espanhola e posteriormente das potências norte-americana e europeias (Castells, 2020).

No caso da Argentina e Uruguai, países que associaram o interesse do comércio local e as influências dos proprietários do interior, tiveram um forte crescimento econômico (Pírez, 2012). A concentração das funções terciárias se deu nas capitais, em razão da posição geográfica e dos portos de exportação. Durante as décadas de 1930 e 1940, os governos adotaram políticas de substituição de importações, estimulando a produção industrial interna. No entanto, problemas como a instabilidade política e econômica e a falta de investimentos em pesquisa e desenvolvimento limitaram o potencial de crescimento industrial (Castells, 2020).

No Peru, a industrialização foi impulsionada principalmente pelo setor de mineração. A partir da década de 1950, houve um forte investimento na exploração e exportação de recursos naturais, como o cobre e o petróleo. Isso contribuiu para a criação de indústrias de base, como a siderúrgica e a petroquímica. No processo de urbanização, o país ficou à margem da estrutura econômica dos outros países, especialmente pela oligarquia latifundiária e do sistema urbano (Pírez, 2012).

Diante desse contexto, as influências do processo de urbanização e industrialização moldaram as características e os desafios específicos enfrentados pela comunidade latino-

americana em relação à habitação adequada e à luta pelo exercício do direito à moradia digna. A falta de acesso à moradia digna, principalmente pela população mais pobre da América Latina, tem ligação direta ao padrão de urbanização dos centros urbanos e do próprio desenvolvimento das cidades, principalmente a partir do séc. XX, especialmente no que diz respeito aos assentamentos informais (Osório, 2004).

Pela lógica do mercado e do capital, as cidades latino-americanas foram vistas como ferramenta de suporte à acumulação econômica, em razão dos serviços essenciais que justificaram o desenvolvimento urbano (Azuela, 2016). Nesse contexto, que corresponde ao capitalismo avançado, os bens urbanos passaram produzidos dentro das lógicas sociais predominantes de lucro e do mercado (Pérez, 2012).

Para Azuela (2016) o aumento dos centros urbanos em decorrência da expansão dos empreendimentos imobiliários impactou nas relações sociais de moradia (Azuela, 2016). Sendo assim, os serviços urbanos passam a ser atividades necessárias para o próprio desenvolvimento da população, sem os suportes necessários no tocante ao acesso solo urbano, infraestrutura adequada e serviços (Pradilla, 2009).

Nesse contexto, que é associado ao crescimento desigual, a falta de planejamento urbano adequado e a ausência de políticas habitacionais efetivas contribuem para o crescimento desordenado desses assentamentos (Osório, 2004). Muitos residentes enfrentam o desafio de viver em habitações inadequadas, inseguras e sujeitas a desastres naturais, o que perpetua a desigualdade social e afeta negativamente a qualidade de vida das pessoas, com implicações em transformar os sujeitos das cidades em mercadorias e sem possibilitar acesso à qualidade dos serviços do espaço urbano e de cidadania (Pérez, 2012; Azuella, 2016).

Diante disso, enfrentar os problemas decorrentes do processo de urbanização na América Latina, especialmente no tocante ao direito à moradia digna, reforça a necessidade de abordar as causas estruturais da desigualdade urbana na região, como a distribuição desigual de recursos e oportunidades, a falta de acesso à terra e a especulação imobiliária (Castells, 2020). A crítica ao rentismo urbano tem sido central nas ideias progressistas desde o final do século XIX, e as discussões sobre propriedade da terra, exercício do direito à cidade e à moradia devem ir além das questões urbanas e estarem presentes na agenda das políticas e legislações (Pérez, 2012; Azuella, 2016).

Com isso, mudanças podem ser possíveis no sentido de mudar o entendimento de como se dão as relações de propriedade no espaço urbano (Alfonsin, 2008; Azuella, 2016). Isso exige uma reflexão abrangente que combine políticas habitacionais com ações voltadas para o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a inclusão social (Azuella, 2016).

Na reestruturação neoliberal, as políticas macro foram orientadas para a abertura econômica e resultaram no predomínio do setor financeiro, desemprego e redução dos salários reais. Dentro de uma orientação geral de promoção da acumulação econômica privada, os serviços foram direcionados como atividades autofinanciadas e lucrativas. Eles se tornaram mais caros, tornando-se mais difíceis para a população de baixa renda. As condições sociais foram atendidas por meio de programas assistenciais focalizados que buscavam compensar os efeitos sociais das novas políticas (Pírez, 2012, p. 26, tradução minha)

Apesar das heranças coloniais (até o século XIX) e ditatorial (segunda metade do século XX) na América Latina, é possível observar maior garantia de liberdade e participação social para o trato da questão urbana e do direito à moradia (Alfonsin, 2008; Castells, 2020). Através de movimentos sociais, organizações não governamentais e iniciativas populares, a sociedade civil tem buscado a participação ativa na formulação de políticas urbanas, reivindicando o direito à cidade e à moradia digna¹¹ (Osório, 2004). Essa abertura tem permitido a discussão e a implementação de abordagens mais inclusivas, que valorizam a participação dos cidadãos na construção de cidades mais democráticas e equitativas na América Latina (Azuella, 2016).

Em suma, o processo de urbanização da América Latina trouxe consigo desafios significativos em relação à questão da moradia. As questões ligadas à problemática urbana na América Latina têm impactado na retirada no Estado nas políticas habitacionais, sob a justificativa de atribuir maior protagonismo à comunidade e sociedade civil para alcançar resultados positivos na obtenção de recursos e financiamentos (Osório, 2004).

É fundamental promover, portanto, a participação efetiva das comunidades afetadas nas decisões relacionadas ao planejamento urbano e à implementação de políticas habitacionais e garantir que essas políticas sejam abrangentes e sustentáveis (Maricato, 2013; Rolnik, 1997). A erradicação das condições precárias de moradia e a redução da segregação socioespacial requerem um compromisso contínuo por parte dos governos, bem como parcerias entre setores público, privado e sociedade civil (Osório, 2006).

A falta de planejamento urbano adequado, a existência de assentamentos informais e a segregação socioespacial são apenas alguns dos aspectos que caracterizam a realidade das

¹¹ A maior parte dos países latino-americanos reconhece o direito à moradia em âmbito constitucional. Entre eles, Argentina, Brasil, Colômbia, Cuba, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Venezuela, Chile e El Salvador. Em alguns países, como Equador, Uruguai e México o direito à moradia figura entre os direitos essenciais reconhecidos e garantidos pelos Estados. Em outros, é mencionado junto à garantia de inviolabilidade do lar, como é o caso do Peru e Nicarágua. Na Bolívia, Colômbia, Paraguai e Costa Rica, o direito à moradia é considerado um dever do estado (Osório, 2004, p. 34) Informação completa pode ser acessada no site: www.unhabitat.org/unhrp/pub

ciudades latino-americanas. No entanto, a luta pelos direitos humanos e pela moradia digna tem impulsionado mudanças positivas na região, com a implementação de políticas públicas mais inclusivas e a conscientização crescente sobre a importância da moradia como um direito fundamental (Pírez, 2012).

2.2.2 O processo de urbanização e a problemática urbana no Brasil

Maricato (2013) destaca que a urbanização dos centros urbanos foi marcada por uma “ambiguidade” entre ruptura e continuidade. O fim das raízes coloniais e a construção de um Brasil República influenciaram o processo de urbanização, tendo incentivado a questão fundiária, conflitos de propriedade e influências do mercado de trabalho precário e informal (Maricato, 2013).

Para a autora (2013), a problemática urbana no Brasil foi influenciada pela acentuação das desigualdades sociais. Além disso, aponta que a “tragédia urbana” é decorrente de séculos que marcaram a formação do Estado brasileiro (Maricato, 2013). Por esta razão, as reformas urbanas decorrentes da “revolução burguesa” no país corroboraram com o adensamento populacional nos grandes centros (Fernandes, 1975).

A organização do espaço urbano em seu processo de constituição ou talvez, desorganização das cidades, decorre das reformas urbanas ocorridas em diversas cidades brasileiras a partir do final do século XIX (Saule Júnior e Uzzo, 2009; Maricato, 2013). Maricato (2013) destaca o chamado “urbanismo à moda da periferia”, estando diretamente ligada ao problema da habitação no país, que privilegiou as camadas mais favorecidas economicamente, em detrimento da parcela mais pobre da população, que precisou buscar alternativas para constituição de suas moradias.

Apesar dos centros urbanos serem entendidos como espaços de avanços e oportunidades, na busca por uma melhoria de vida, estes continuaram sendo espaços onde estavam presentes a desigualdade social e a segregação espacial (Maricato, 1997). Apesar de o advento da industrialização ter contribuído com a ocupação dos espaços urbanos e gerado expectativas no tocante ao discurso de melhoria da qualidade de vida e empregos, o desenvolvimento excludente das cidades resultou em flagrantes descumprimentos dos direitos humanos, neste caso especial, no direito à moradia (Osório, 2006).

Nesse contexto histórico, foram realizadas obras de infraestrutura e saneamento básico, buscando o embelezamento dos centros urbanos, especialmente por práticas higienistas, restando como alternativa para a população excluída desse processo, ocupar “as

franjas da cidade” (Maricato, 2013). Assim, o espaço urbano não superou as características do período colonial, marcado pela concentração de terras e poder pelas classes mais privilegiadas da população. Como bem apontado pela autora (2013, p. 83), a maioria da população excluída não participa diretamente do mercado hegemônico, fazendo surgir unidades de habitação nas “terras vazias desprezadas pelo mercado imobiliário privado”.

Nesse sentido, Harvey (2014, p. 24) complementa:

A totalidade do sistema capitalista de acumulação infinita, assim como suas estruturas relacionadas de poder de exploração de classe e do Estado deve ser derrubada e substituída. Reivindicar o direito à cidade é uma estação intermediária na estrada que conduz a esse objetivo. Isso nunca poderá ser um objetivo em si mesmo, ainda que cada vez mais pareça ser um dos caminhos mais propícios a se seguir.

No Brasil, o desenvolvimento urbano priorizou o fortalecimento das elites e do mercado, pela concentração do capital em favor desta parcela da população (Harvey, 2014). Este processo de desenvolvimento asseverou as desigualdades sociais, em especial, no tocante às questões ligadas à moradia, por meio do adensamento populacional nas metrópoles, bem como, pela degradação ambiental, falta de segurança e saneamento básico (Bautista, 2015).

A ocupação dos espaços urbanos no Brasil se baseou em meios de produção de mercado e nas relações capitalistas, corroborando com o fortalecimento das desigualdades, acentuado pelo privilégio das elites dominantes e a exclusão da população menos favorecida (Lefebvre, 1991). De Souza (2017) destaca que o crescimento econômico desigual favoreceu à elite dominante por meio da “produção das riquezas em detrimento da distribuição das riquezas”, refletindo nas relações de poder e do espaço urbano (De Souza, 2017, p. 13). Diante de tal cenário, o espaço urbano se tornou um campo excludente de acumulação de mercado, em contraposição aos direitos sociais (Harvey, 2014). Sem dúvidas, o processo de urbanização nas cidades brasileiras e o crescimento urbano desordenado contribuiu com a exclusão social e agravou os problemas de habitação e urbanização nas cidades brasileiras, com prejuízo especial a constituição de moradias dignas para a maioria da população (Maricato, 2013).

A ocupação espaço urbano resultou em uma disputa na própria cidade para apropriação dos espaços mais privilegiados, beneficiando os que chegaram primeiro e/ou aos que detinham maior poder econômico (Santos, 1998). A essa camada da população, foi destinada a parte mais confortável do espaço urbano, consagrando a distribuição da riqueza que privilegia infraestrutura e maior conforto. Ocorre que no processo de construção coletiva da cidade, a configuração física o fenômeno da ocupação regular perde cada vez mais espaço,

estando cada vez mais incidentes as áreas que residem a população mais pobre e onde vigora a carência de investimentos públicos (Alfonsin, 1997).

Além disso, a economia brasileira foi afetada pela imobilização do capital, por meio de processos de especulação imobiliária que afetaram o processo de produção. O crescimento urbano refletiu a controvérsia da ação liberal e os limites da intervenção estatal e maioria das políticas públicas para habitação se mostraram ineficazes (Fernandes, 1998; Azevedo, 2007). Nesse sentido, o histórico das políticas públicas no Brasil para a questão da moradia demonstrou como os principais programas governamentais tornaram a problemática habitacional uma questão de mercado, apenas sob a ótica da gestão empresarial (Cardoso, 2011).

Nas cidades brasileiras, a dinâmica de ocupação do espaço urbano contribuiu com o surgimento dos assentamentos e moradias informais¹², na qual se concentra 1/3 da população. São nesses espaços que incide a precariedade do exercício do direito à moradia, especialmente pela falta de infraestrutura urbana, registros formais de propriedade, verificando-se uma verdadeira irregularidade urbanística (Alfonsin, 1997). A precariedade de acesso ao espaço urbano e o uso dos equipamentos sociais para tal fim têm se mostrado desiguais, especialmente se se tratar a realidade informal dos centros urbanos e o déficit habitacional no Brasil (Fernandes, 1998).

Ao longo do processo de urbanização intensiva, mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis à terra urbana e à moradia, para os grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano (Fernandes, 2007, p. 21).

Ao longo do século XX, algumas leis e decisões passaram a tratar a questão urbana nacional, na tentativa de construção de uma ordem jurídica gradual. Para Fernandes (1998, p. 214) a legislação brasileira acerca da questão urbana “parece em princípio uma simples coligação de regras fragmentadas e incompletas, as quais se referem aos aspectos parciais (...) do processo de geral de crescimento urbano”.

Assim, até a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro não conseguiu atingir o liberalismo econômico da atividade imobiliária, haja vista que as ações estatais foram pautadas pela lógica empresarial, não havendo, conseqüentemente, a preocupação em

¹²A ocupação informal tenha se tornado a única opção de moradia permitida aos pobres nas cidades, não se trata certamente de uma boa opção – em termos urbanísticos, sociais e ambientais – e nem, ao contrário do que muitos pensam, de uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas já ocupadas têm gerado custos muito elevados dos terrenos e aluguéis aí localizados. Em outras palavras, os pobres no Brasil pagam um preço cada vez mais alto – em muitos sentidos – para viverem em condições precárias, indignas e inaceitáveis. (Fernandes, 2007, p. 21).

tratar o tema do direito à moradia digna e a garantia de habitações dignas como uma pauta importante das metas do Estado (Saule Júnior, 2006).

Diante de um cenário de exclusão ao longo dos anos anteriores, o texto constitucional passa a exigir a proteção do direito à moradia por todos os entes da Federação, na tentativa de promoção dos programas de melhoria das habitações como uma das prioridades do estado brasileiro. Nesse sentido, o direito à moradia passa a integrar o ponto central do Estatuto da Cidade ante a necessidade de respeito ao acesso ao solo urbano e conseqüentemente, à moradia adequada para constituição das identidades do povo brasileiro (Saule Júnior, 2006).

As alterações trazidas pelo texto constitucional ainda são mínimas para alterar a estrutura de séculos de dominação do mercado e de distribuição de poder econômico (Fernandes, 1998). Como já visto, ao longo de vários anos, o Estado brasileiro transferiu a problemática da moradia ao setor privado, transformando a questão da habitação em razão da sua rentabilidade, beneficiando a classe média e a construção civil (Azevedo e Andrade, 1982). De fato, o que ocorreu foi uma distorção da política habitacional (dever do Estado) e a finalidade social da moradia (direito coletivo), em razão da prevalência do interesse empresarial em detrimento da função social da política habitacional (Lima e Cordeiro, 2015).

Contudo, Rolnik (2007) chama a atenção para o desafio do poder público, bem como, do Ministério das Cidades, de promover um projeto de “inclusão territorial” que possa garantir uma melhora das condições do espaço urbano, do exercício do direito à moradia e para participação democrática. Por anos, o Estado brasileiro não atuou de maneira eficiente para o planejamento territorial e, com o contexto da redemocratização pós-1998 é que foi possível “o reconhecimento do direito à moradia e à cidade e na incorporação dos mais pobres, como objeto de políticas urbanas” (Rolnik, 2007, p. 8).

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, entendido como um dos marcos importantes para a tratativa da problemática urbana e habitacional no Brasil, foi possível alcançar tímidos avanços no tocante à organização institucional da moradia e para a estruturação da política urbana. É com a sua criação, portanto, que o Estado começa a tratar a situação da moradia como prioridade, adotando ainda medidas legais e financeiras para tratar o problema da moradia do Brasil (Cardoso, 2011).

A emergência da questão urbana no Brasil revela a dinâmica de formação das cidades, especialmente pela questão democrática – se se considerar o espaço urbano como consolidador da cidadania ativa – e pela questão da natureza distributiva de acesso ao espaço urbano, com privilégios e exclusões (Queiroz Ribeiro e Santos Júnior, 2011). Nesse contexto, essas questões se tornam cruciais para aprofundamento do debate da problemática urbana e da

precariedade do exercício do direito à moradia no Brasil, especialmente de que os conhecidos problemas das cidades brasileiras são de natureza estrutural, mas que precisam ser entendidos como de caráter social e mais amplo, com intuito de minimizar os conflitos e desigualdades decorrentes do processo de urbanização (Cardoso, 2011).

Nesse contexto, cada vez mais tem se tensionado os debates entre o espaço formal e informal das cidades, demandando a adoção de novas práticas sociais e atuação do Estado e da sociedade, com vistas a provocar uma transformação necessária na ordem urbana brasileira (Alfonsin, 1997). Fernandes (1998) reforça que as tentativas do Estado brasileiro para tratar a problemática habitacional resultou em políticas setoriais, que estavam longe de mudar a configuração do espaço urbano, revelando a necessidade de se incluir nesse debate outros agentes e instituições sociais capazes de tratar essa urgência de modo não fragmentado (Fernandes, 1998).

O acesso ao espaço urbano adequado e o exercício direito à moradia no Brasil, portanto, precisam ser protegidos para garantir condições necessárias à habitação. Tal realidade, se revela complexa, haja vista as desigualdades sociais que foram intensificadas ao longo de anos pela lógica capitalista de mercado, sem se considerar a atenção e/ou participação popular dos excluídos deste processo. A insegurança no exercício do direito à moradia é um reforço ao déficit habitacional e é nesse contexto que o Brasil precisa assegurar aos moradores, especialmente da cidade informal, a segurança no exercício desse direito com um viés integrador (Alfonsin, 1997).

É necessário que ocorram mudanças importantes para o trato da estrutura por meio da adoção de reformas políticas mais profundas, com vistas a melhorarem as condições de cidadania jurídico-política e socioeconômica do povo brasileiro (Fernandes, 1998). Nesse sentido, para que se alcance o exercício do direito à moradia digna, torna-se fundamental a abertura de processos políticos populares com vistas a alcançar o objetivo social e amplo da sociedade que viabilizem seu cumprimento efetivo. A adoção de políticas públicas eficazes de participação popular na área de habitação são, portanto, essenciais e urgentes para o trato da problemática urbana e de moradia digna no Brasil (Alfonsin, 1997).

2.2.3 O processo de urbanização e as disputas pelo espaço urbano em Recife-PE

Considerando a geografia da região, de planícies alagáveis, o processo de ocupação do Recife ocorreu, preferencialmente, nas áreas mais planas e secas. Com o crescimento

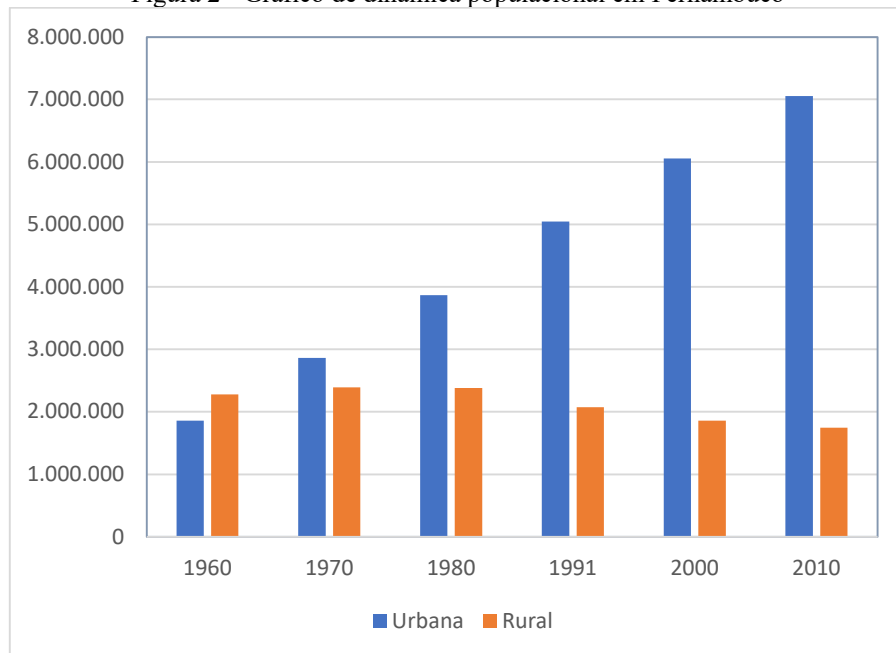
populacional influenciado pelas desigualdades socioeconômicas da região, a população mais pobre precisou se deslocar para as áreas mais afastadas do centro, ocupando as áreas do subúrbio e os entornos dos grandes polos (Martins, Castilho e Da Silva, 2006). Barreto (2012) destaca que os grupos mais pobres foram empurrados para a margem da cidade por meio de uma lógica de distribuição higienista do poder público municipal, alterando a paisagem local e sua estrutura urbana (Barreto, 2012).

O processo de urbanização e as questões ligadas à propriedade no solo urbano do Recife tem como trajetória os eixos ligados à ocupação da cidade, o contexto político e as questões ligadas entre a população e a propriedade. Entre o período compreendido de 1916 a 1940, a ocupação do solo urbano em Recife ocorreu de modo pacífico, considerando todas as influências do contexto social e da desigualdade do processo de urbanização (Moura, 1990). Apesar disso, a legalização entre o direito de morar não era assegurado e a insegurança da posse e propriedade são questões que estiveram presentes nesse período (Barreto e Medeiros, 2020).

Na década de 1940, por sua vez, o processo de urbanização ocorreu de modo mais intenso, especialmente se forem observados os índices de ocupações em terrenos públicos, que saltou para o patamar de 17% nesta década (Moura, 1990). Para Moura (1990) o aumento das ocupações em Recife se deu devido a expulsão de moradores pelo governo de Agamenon Magalhães (1937-1945), especialmente para a construção de obras públicas, marcando o início das políticas de “verticalidade das relações sociais” (Moura, 1990, p. 75)

Nos últimos 50 anos, a capital do Estado também foi afetada com intensos fluxos migratórios do interior que influenciaram seu adensamento populacional, visto que o Estado de Pernambuco passou por um processo de urbanização marcado pela migração das zonas rurais para os centros urbanos (Lubambo, 2006; Souza, 2021). Em nível estadual, é possível observar que nos anos de 1970, o estado de Pernambuco contava com 55% da população vivendo em áreas rurais e 45% da população concentrava-se nas áreas urbanas. Em 2010, a população do estado ultrapassou o percentual de 80% em áreas urbanas e 20% em áreas rurais (IBGE, 2010).

Figura 2 - Gráfico de dinâmica populacional em Pernambuco



Fonte: IBGE (2010).

Nesse sentido, Melo (1978, p. 70-71) ressalta que:

Os alongamentos ou tentáculos da cidade foram se tornando mais largos, perdendo aos poucos a configuração linear primitiva. Os bairros e subúrbios foram se ampliando e se soldando melhor uns aos outros e ao espaço central para formar uma massa de construções contínuas. Uma nova faixa densamente ocupada surge ao longo do litoral sul [...]. E os nódulos periféricos foram se dilatando, alongando-se e emendando-se uns aos outros.

Além das influências dos fluxos migratórios e da segregação econômica e espacial da cidade, outra característica também marcou o deslocamento intenso da população na área urbana do Recife: as intervenções nos bairros do centro da cidade (Souza, 2021). Barreto e Medeiros (2020) destacam que a política urbana do Recife-PE sempre esteve atrelada aos critérios de expansão, limpeza urbana e políticas de tradição e identidade. A ideia de modernização da cidade estava pautada na remoção da “sujeira urbana” e embelezamento dos bairros centrais, desde o período de remoção dos mocambos¹³ dos centros urbanos (Ver Figura 3), até o que vemos atualmente, com o incentivo à construção das grandes imobiliárias

¹³O governo de Pernambuco divulgou à população em geral, por meio de uma campanha publicitária, o plano a ser executado, cujas medidas, entre outras, incluíam: a proibição da construção de mocambos na cidade e a interdição pela Saúde Pública de todo o mocambo desocupado, intimando seu proprietário a demoli-lo (...). Como balanço final dessa Política, foi registrada a erradicação de 12.454 mil mocambos (27% dos 45.581 mil recenseados), além da indenização de cerca de 20 mil moradores que emigraram do Recife (Souza, 2021, p.34-35)

que afetam diretamente o uso do espaço urbano pela população mais pobre (Barreto e Medeiros, 2020).

Figura 3 - Mocambo à margem do Rio Capibaribe, na Rua da Aurora em Recife



Fonte: Diário de Pernambuco (2015).

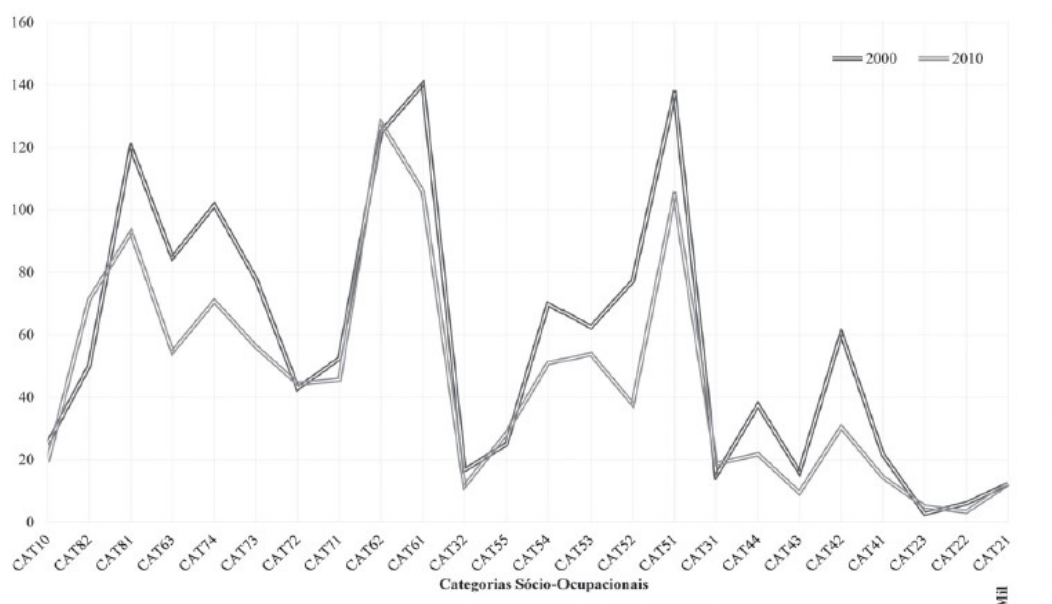
Eu por mim já me sinto um tanto estrangeiro no Recife de agora. O meu Recife era outro. Tinha um "sujo de velhice" que me impressionava, com um místico prestígio, a meninice [...]. Resignemo-nos os que ainda nascemos no tempo da Lingüeta, do Arco de Santo Antônio e dos cocheiros de cartola, à melancolia desse destino: o de acabarmos estrangeiros na própria cidade natal. Eu por mim já me sinto um tanto estrangeiro. (Freyre *apud* Barreto, 2020, p. 5).

Assim como aconteceu no processo de urbanização brasileiro, na cidade do Recife-PE, a situação também foi semelhante na maioria de seus aspectos. Lubambo (2006) aponta semelhanças no processo de urbanização nacional e no Estado de Pernambuco, marcado pela segregação espacial e aumento das desigualdades. Além disso, destaca o déficit habitacional, marcado pela ausência de políticas de desenvolvimento urbano, em especial, pelo insucesso das políticas de habitação e a queda do padrão das qualidades de moradias (Lubambo, 2006).

Nesse sentido, assim como entendeu Alfonsin (2007) para a questão da urbanização à nível nacional, também é possível identificar duas realidades habitacionais em Recife: a formal (áreas centrais urbanas e condomínios) e a informal (loteamentos clandestinos e comunidades periféricas). No tocante à realidade informal das moradias, uma das adversidades relacionadas ao direito à moradia corresponde à falta de infraestrutura para a população mais pobre que reforça a segregação socioespacial urbana (Rolnik, 1997; Alfonsin, 2007).

Em razão das questões geográficas e das influências do mercado imobiliário que dominaram o cenário da política habitacional na cidade, o desenvolvimento da luta por moradia em Recife se configura em três momentos distintos, quais sejam: primeira metade do século XX; o período entre as décadas de 1970 até 1990 e; por fim, a partir dos anos 2000 (Souza, 2021). Ao longo desse período, Recife foi marcada por contradições políticas, econômicas e sociais que influenciaram, portanto, a demarcação dos processos de ocupação do espaço urbano, tendo a moradia informal se tornado uma das características marcantes (Lima e Gondim, 2021).

Figura 4 - Estrutura Sócio-ocupacional da Região Metropolitana do Recife (2000 – 2010)



Fonte: Censo Demográfico do IBGE (2000-2010)

Os problemas decorrentes do processo de urbanização na cidade também são resultado da lógica capitalista que atendeu às elites e ao mercado imobiliário. Por ser uma cidade construída em uma planície alagável, a urbanização na cidade se deu principalmente em áreas planas e privilegiadas, tendo favorecido a periferização à população mais pobre. Assim, para a camada da população menos favorecida, não restou outra alternativa a não ser a ocupação das áreas dos entornos da cidade (Martins, Castilho e Da Silva, 2006).

Nesse sentido, Castilho (2015, p. 30-31) afirma:

A ocupação efetiva da sua porção norte [os morros do Recife] deu-se sobretudo a partir dos anos 40 do século XX, mediante a fixação de grupos sociais pobres que eram expulsos dos mocambos instalados nas áreas de planície as quais, naquele período, começavam a interessar os setores imobiliários ligados aos grupos sociais mais abastados da cidade.

Assim, a fim de atender as necessidades do mercado imobiliário, o poder público tem valorizado as áreas planas da cidade e exclui a população mais pobre para os espaços da periferia da cidade (Moura, 1990). Em decorrência do crescimento habitacional desordenado e da falta de aquisição de moradias dignas, a população de baixa renda buscou medidas alternativas para garantir o exercício do direito à moradia (Bautista, 2015). Na cidade, o que mais tem ocorrido é a verticalização do espaço urbano, com a construção de edifícios monumentais nas áreas privilegiadas, pautando a prevalência da política urbana municipal de expansão e territorialidade (Barreto e Medeiros, 2020).

Contudo, tal realidade só reforça a necessidade de adequação voltada para a população mais pobre que, muitas vezes tem sido excluída das políticas públicas, na busca de habitações em locais precários em morros, como por exemplo o caso do Morro da Conceição, no bairro de Casa Amarela, habitações ribeirinhas (Rio Capibaribe e Beberibe) e as habitações nas ilhas, como o caso da Ilha de Deus. Assim, aos habitantes dessas áreas urbanas menos favorecidas, tem sido negado, portanto, o direito à moradia digna. (Martins, Castilho e Da Silva, 2006).

Com efeito, para Santos (1987, p. 81):

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. (...) Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário tem valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.

É inegável que desde meados do século XX, a cidade do Recife tem passado por um processo de mudança e ressignificação. Tal processo esteve presente no passado e ganhou uma nova reconfiguração no presente. Se nos anos anteriores, a organização do espaço urbano se deu por meio de uma política de ampliação e mobilidade, com a remoção dos mocambos e expulsão da população mais pobre para as zonas periféricas, desde a década de 1990 o que tem vigorado é a acelerada verticalização da cidade, por meio de uma política predatória que tem pautado a gestão da cidade (Barreto e Medeiros, 2020).

Nesse sentido, alguns autores (e.g. Barreto e Fernandes, 2020) já apontam que a solução para a política urbana em Recife não deve ser pautada exclusivamente na ação das grandes empreiteiras imobiliárias, haja vista que só refletem o binômio remoção/expansão vertical e nada solucionam, efetivamente, a problemática urbana e habitacional na cidade. A verticalização do espaço urbano não é suficiente para solucionar a problemática urbana na

cidade, a exemplo do que ocorreu ao longo dos últimos anos em Recife. A política de verticalização incentivada pelo poder público beneficia apenas a parcela “formal” da cidade, não atendendo a outra realidade, da população mais pobre que vive em condições de informalidade e tem de se contentar com ações pontuais que não são suficientes para solucionar a falta de moradias dignas.

Apesar de existirem, no ordenamento brasileiro, instrumentos de regularização fundiária capazes de garantir a problemática urbana, em especial, no tocante à formalização dos assentamentos informais, como por exemplo, a usucapião urbana – tópico discutido com mais detalhe no capítulo 3 – há a necessidade latente de aliar a política urbana da cidade à instrumentos eficazes para que a questão não seja resolvida por meio de paliativos que, a longo prazo, só são capazes de gerar mais segregação e dificultar o acesso ao solo urbano de forma digna. Tal situação sinaliza a necessidade emergencial de formalização das moradias “invisíveis”, a fim de possibilitar a adoção de políticas públicas eficazes a este outro lado da cidade, bem como a necessidade de assegurar o direito humano à moradia digna.

2.2.4 Os loteamentos da Usina Trapiche S/A em Recife-PE e a luta pelo direito à moradia

Como tratado no tópico anterior, a cidade do Recife teve um processo de urbanização que se deu de modo acelerado e desorganizado, decorrentes de sua condição geográfica, das disputas coloniais e dos fluxos migratórios, especialmente do campo para a cidade (Alfonsin, 1997). Além disso, as políticas habitacionais que trataram a questão urbana e da moradia contribuíram com as remoções da população mais pobre para áreas menos privilegiadas da cidade (Maia, 1995; Castilho, 2015)

Assim como ocorreu na maioria dos cenários urbanos, a população do Recife-PE mais pobre precisou buscar meios alternativos para morar, como áreas de alagados, morros e mangues (Alfonsin, 1997). Nesse sentido, marcados pela heterogeneidade, a ocupação do espaço urbano na capital pernambucana se desenvolveu pela influência da produção empresarial e da produção informal de moradias, em terrenos públicos ou privados, revelando as estratégias dos mais pobres na sua luta pela habitação (Miranda e Bitoun, 2015; Souza *et al*, 2015).

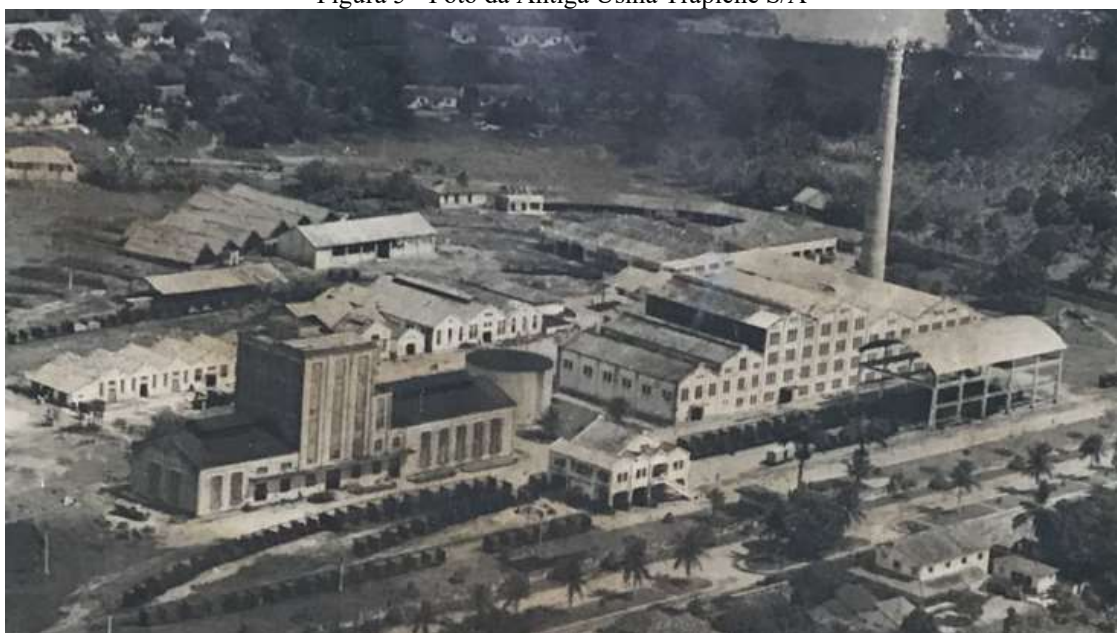
Mais de 60% da população da cidade vive em comunidades periféricas, assentamentos informais e outros. Tal cenário, é decorrente das alternativas inadequadas oferecidas pelo

poder público, que afetam o modo de vida da população mais pobre e, conseqüentemente, o exercício do direito à moradia digna nas áreas de ocupação informal da cidade (Maia, 1995).

Em diversas áreas da cidade, inúmeros são os exemplos de disputas pelo espaço urbano e condições precárias para o exercício do direito à moradia digna, sejam pelo uso dos instrumentos de regularização fundiária – tratados no capítulo a seguir – ou por movimentos sociais e políticos. Exemplos como as ações de usucapião das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, na comunidade Entra Apulso e bairro de Torrões; o caso da ZEIS em Campo Grande; como também das comunidades Iraque, Coronel Fabriciano e Mauricéia, entre outros (Alfonsin, 1997; de Souza, 2004; Rocha e Lobo, 2021; Diniz e Rocha, 2021). Tais exemplos, demonstram a necessidade da luta pelo direito à cidade e pelo direito à moradia, como demanda urgente para a população mais pobre e, ao mesmo tempo, uma demanda de toda a sociedade, especialmente por representar um pleito social e político, na busca pelo direito de morar dignamente (Chagas e Bezerra, 2021).

Em Recife, há um caso particular, o qual será objeto de estudo desta dissertação, o da ocupação e moradia nos antigos loteamentos da Usina Trapiche S/A. Fundada em 1887, o antigo Engenho Trapiche localizado na cidade de Sirinhaém-PE (Ver Figura 5), recebeu concessão do Estado de Pernambuco para sua construção e desenvolvimento e, 1934, foi fundada a primeira usina no local, denominada Usina Ubaquinha - que mais tarde, em 1962, passou a ser denominada de Usina Trapiche - (Usina Trapiche, 2023).

Figura 5 - Foto da Antiga Usina Trapiche S/A



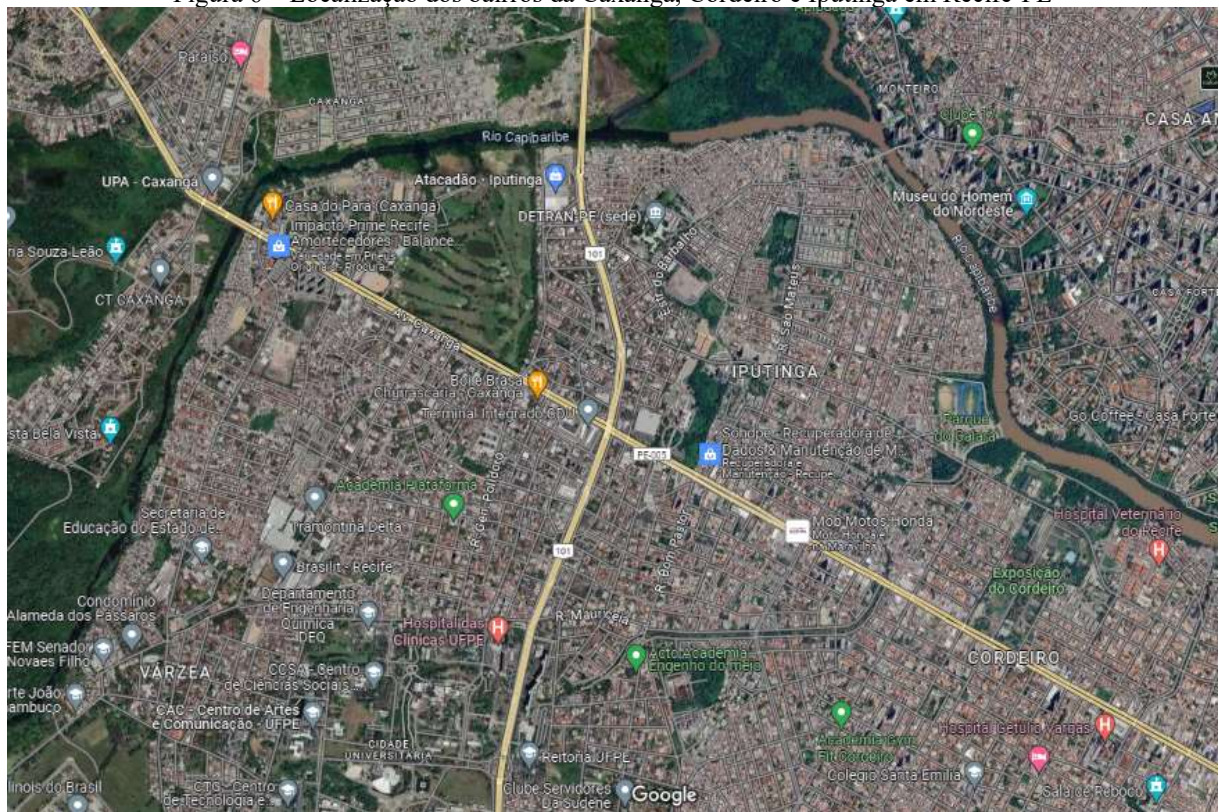
Fonte: Site da Usina Serra Grande e Usina Trapiche S/A (2023).

Em 1975, a usina foi vendida ao Grupo Brennand – com sede em Recife-PE – também com origem em engenhos e atualmente, com foco na produção de cerâmicas nacionalmente conhecidas. A partir desta aquisição, a Usina Trapiche S/A recebeu diversos incentivos e tem o seu parque industrial modernizado. Além disso, em decorrência da aquisição pelo Grupo Brennand, passou a contar com alguns terrenos e loteamentos na cidade do Recife-PE (Usina Trapiche, 2023).

Ao final dos anos 1970, alguns destes loteamentos, situados especificamente nos bairros da Caxangá, Cordeiro e Iputinga (Ver figura 6) foram colocados à venda. Por meio da celebração de contratos de compra e venda e notas promissórias emitidas pela antiga Usina, os adquirentes dos lotes realizaram os pagamentos das prestações devidas e passaram a exercer a posse no local, com a construção de suas moradias e suas identidades. Mas, é importante destacar que os compradores das unidades não conseguiram formalizar a propriedade das unidades pela via judicial, com o registro da compra e venda e as notas promissórias emitidas.

No caso específico destas unidades imobiliárias, pretende-se destacar que as unidades não estão ligadas diretamente ou em conjunto no mesmo espaço físico/geográfico, como no caso das disputas pelos espaços urbanos do bairro de Brasília Teimosa ou da Ilha de Deus. Em alguns exemplos, levando-se em consideração o contexto do caso, destacamos que os espaços ocupados estão situados em três bairros distintos na cidade. Ademais, é importante destacar que os loteamentos aqui tratados não dizem respeito à estrutura física onde funcionava a Usina, mas corresponde à lotes de terras pertencentes à pessoa jurídica da usina e que, em determinado momento, foram colocados à venda.

Figura 6 – Localização dos bairros da Caxangá, Cordeiro e Iputinga em Recife-PE



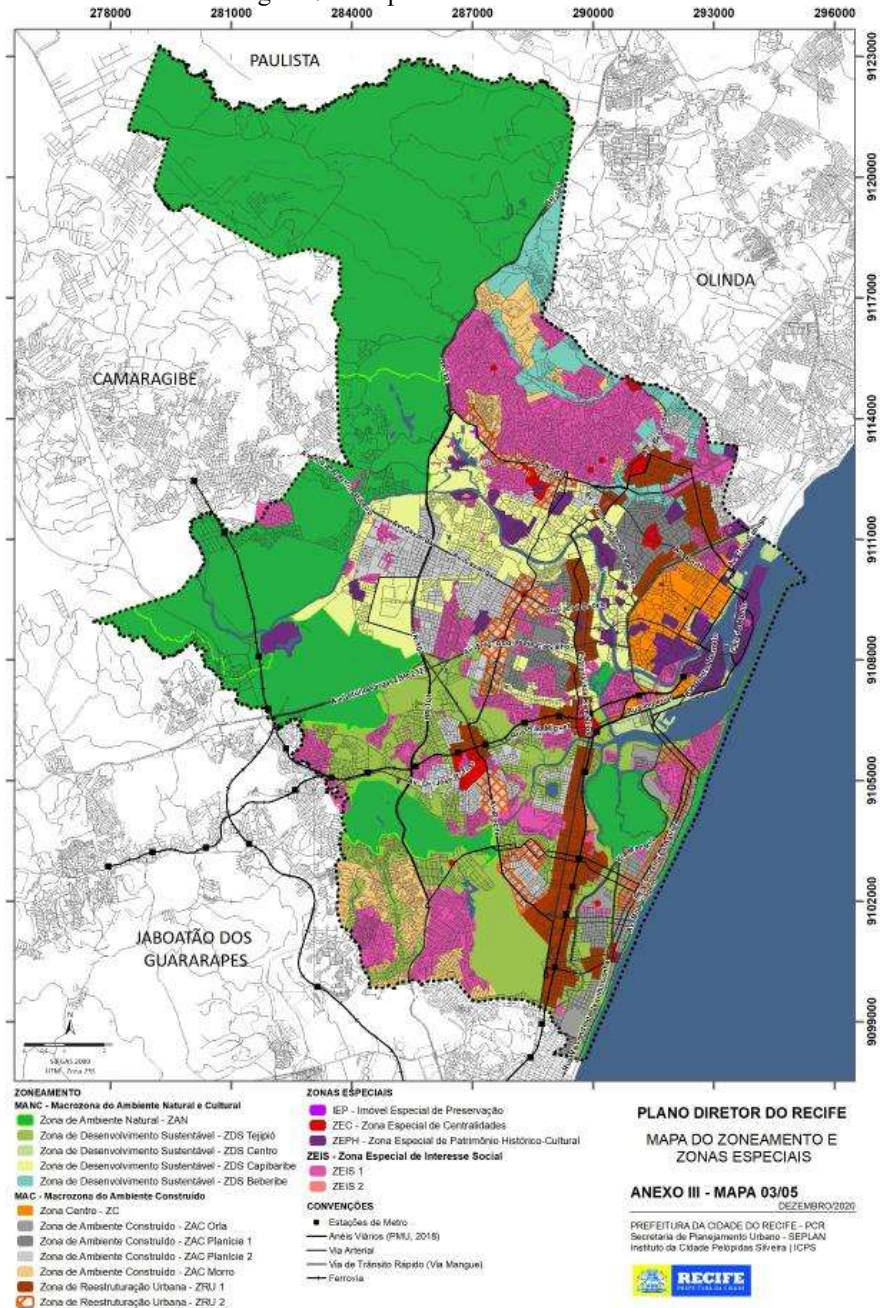
Fonte: Adaptado pelo autor no Google Earth (2023).

Assim, a situação espacial dos antigos loteamentos da Usina Trapiche, tratados nesta dissertação, é um pouco atípica, mas não descaracteriza o trato do exercício do direito à moradia, bem como, a função social da propriedade e da cidade. Nestes casos, se apresentam elementos e características próprias para o requisito da regularização fundiária, em especial, da usucapião urbana como forma de sanar as informalidades decorrentes do processo de urbanização e constituição de suas moradias.

As unidades imobiliárias dos antigos loteamentos, situadas nos bairros mencionados – Caxangá, Iputinga e Cordeiro – não estão situadas em áreas de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social¹⁴ (Ver Figura 8), o que, por si só, já revela uma situação delicada quanto à luta pelo direito à moradia e regularização fundiária na região. Atualmente, a cidade conta com mais de 70 (setenta) áreas de ZEIS, na luta pelo trato da Regularização Fundiária, exercício do Direito à Moradia e à Cidade.

¹⁴ O reconhecimento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) representa um importante mecanismo utilizado no contexto de reorientação das políticas de desenvolvimento urbano, além de ser um instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo. As ZEIS são um dos instrumentos estratégicos não apenas no contexto dos debates pela Reforma Urbana no Brasil, como também no contexto internacional sobre a regularização de assentamentos precários e sobre o Direito à Cidade (Rocha e Lobo, 2021, p. 116).

Figura 7 – Mapa das ZEIS em Recife



Fonte: Prefeitura do Recife (2020)

Feitas tais considerações, convém destacar que a ocupação dos terrenos e imóveis da Usina Trapiche ocorreu pela via informal, e apesar de não estarem situadas em áreas ZEIS, estão inseridos no contexto dos requisitos da regularização fundiária e da usucapião urbana, impedindo que esses moradores possam realizar negócios jurídicos como compra e venda dos imóveis, doação, locação, cadastros junto à Prefeitura etc. Trata-se de uma verdadeira situação de invisibilidade no mundo jurídico pois, apesar de existirem nas vias de fato, não há

qualquer garantia ou segurança da posse/propriedade que assegurem a dignidade da pessoa humana nessas condições (Loureiro, 2004).

Com a morte de alguns dos antigos adquirentes, suas famílias continuaram residindo nos locais. Contudo, a informalidade representa uma situação que ainda está presente na realidade de tais famílias. A fim de tentar proceder com a regularização da compra e venda pelos antigos adquirentes, os herdeiros se depararam com uma dura realidade, a de que não poderiam realizar o registro dos imóveis. Os motivos são variados. A ausência dos documentos referente às notas promissórias e a formalização da compra e venda dificultaram o direito à sucessão para os herdeiros exercerem o direito à propriedade de maneira formal.

Pela via cartorária e sucessória, a formalização da aquisição dos imóveis pelos adquirentes ou seus herdeiros se mostrou impossível, haja vista a ausência da documentação necessária, como também pela condição financeira das famílias, que não conseguiram arcar com os impostos de transmissão da propriedade. A solução encontrada pelas famílias foi recorrer ao Poder Judiciário, como o ajuizamento de ações de Usucapião Especial Urbana. A usucapião deriva do latim “aquisição pelo uso” e pelo decurso do tempo, com o preenchimento dos requisitos estabelecidos, prevista no atual Código Civil (Lei 10.406 de 2002) e principalmente no Estatuto das Cidades (Lei 10.257 de 2001), que além de tratar a questão da propriedade para o indivíduo, tem como missão garantir a política urbana com o reconhecimento da formalização do instituto.

Desde então, é nesse contexto de informalidade jurídica e urbana, que os moradores estabelecem, nas referidas unidades, suas vidas e tudo que está atrelado ao direito à moradia, bem como, ao uso do espaço urbano, quais sejam: atividades de lazer, trabalho, transportes, entre outros serviços públicos. Como já dito, o próprio exercício do direito à moradia no Brasil é marcado por diversas camadas de exclusão, seja em decorrência do processo de urbanização, seja pela situação econômica de vulnerabilidade da maioria das famílias que não possui condições financeiras de arcar com as despesas cartorárias e os impostos de transmissão (Maricato, 2013).

Assim, ao longo de mais de 40 anos, os então autores das demandas judiciais exerceram o direito à posse e moradia no local, com reformas e construção de suas identidades familiares. Atualmente, levando em consideração os dados obtidos no Tribunal de Justiça de Pernambuco, existem 14 ações judiciais na Região Metropolitana do Recife/PE contra a Usina Trapiche, nas quais os litigantes reivindicam o exercício do direito à moradia, posse e propriedade pelo reconhecimento da usucapião, para assegurar a formalização das moradias. Frise-se que as referidas ações não tramitam em segredo de justiça, bem como,

encontram-se disponíveis para consulta pública no portal do Tribunal de Justiça de Pernambuco, nos termos da Resolução 121/2010 do Conselho Nacional de Justiça. As ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A em trâmite na comarca do Recife-PE, encontram-se destacadas no quadro 6, apresentado no capítulo de metodologia desta dissertação.

No caso dos loteamentos da Usina Trapiche, os adquirentes dos imóveis adquiriram a propriedade, ainda que sem os registros legais à época e passaram a exercer o direito à posse e moradia, através da informalidade. Pelos motivos já indicadas acima, os moradores ficaram impedidos de exercer não só o registro dos imóveis, como também, atos corriqueiros do mundo jurídico, tornando-se invisíveis ao poder público, com a ausência de registro de IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, impossibilidade de cadastro para fornecimento de energia elétrica e de abastecimento, entre outros serviços essenciais da habitabilidade urbana.

A situação desses moradores revela a necessidade de reivindicação do direito à permanência e garantia do direito à moradia digna (Loureiro, 2004). A realidade informal é fruto da ausência de condições que garantam o acesso à moradia, bem como, reforça a falta de políticas públicas de habitação para as camadas menos favorecidas economicamente, fazendo com que a usucapião seja a única alternativa para assegurar o direito à moradia formal (Rolnik, 1997; Rodrigues, 2003; Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011). Para Alfonsin (2007, p 71) a cidade está dividida entre formais e informais desde o passado histórico de constituição do estado brasileiro e esta informalidade “assume múltiplas faces e diversas tipologias estão marcadas pela condição “irregular” no Brasil”.

Essa irregularidade assume múltiplas faces e diversas tipologias estão marcadas pela condição “irregular” no Brasil. São favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontravam vazias à espera de valorização; favelas em áreas públicas resultantes da ocupação de áreas doadas ao Poder Público por loteamentos; cortiços improvisados em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade; loteamentos clandestinos e irregulares; conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo; casas sem “habite-se” etc. (Alfonsin, 2007, p. 71).

Nesse contexto, Rolnik (2014) reforça a necessidade de existirem movimentos sociais a fim de reforçar o direito à cidade e a necessidade de reivindicação por moradias dignas (Rolnik, 2014). O instrumento da usucapião urbana, enquanto instrumento de regularização fundiária neste caso, serve como exemplo de luta e resistência pelos moradores que se valem de um instrumento legal, constitucionalmente assegurado, para valer a política urbana e a responsabilidade que deveria ser do Estado em garantir o exercício efetivo do direito humano à moradia digna (Alfonsin, 2007). Além de representar uma aquisição da propriedade pela via judicial, a usucapião urbana (seja ela individual ou

coletiva) reconhecida juridicamente em favor do beneficiário vai garantir a política urbana e, não menos importante, vai garantir o uso social que foi dado à terra urbana, tornando, portanto, a habitação digna para quem detém a sua posse (Fernandes, 1999).

No caso da luta por habitação, falar em direito à cidade aponta para uma dimensão coletiva maior que não está inscrita no direito à moradia. (...) Com a negação do direito à moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado — e essa dimensão não é só individual (Tavolari, 2016, p.106).

Assim, as reivindicações pelos litigantes ao direito à moradia destacam as lutas por habitação, as quais não se limitam a ter uma casa. Tais lutas revelam um desejo comum dos moradores: o de ter uma moradia digna e formal, deixando de ser invisíveis na esfera jurídica e habitacional. Entender diferente disso é corroborar com a perpetuação da informalidade nos assentamentos urbanos (Loureiro, 2004). Por meio da alternativa de formalização e do reconhecimento da usucapião é que será possível a garantia do registro da propriedade, podendo o beneficiário ter condições necessárias para dar continuidade às suas histórias e identidades sociais, exercendo o direito à moradia de forma plena (Alfonsin, 2007).

2.3 O DIREITO À MORADIA NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.3.1 O papel do estado brasileiro na efetivação do direito à moradia: fundamentos legais para a proteção deste direito no Brasil

No Brasil, o direito à moradia ainda é precário, para a grande maioria da população, que vive em condições difíceis, sem garantias básicas e necessárias a um desenvolvimento digno, tendo que buscar alternativas para constituição de seu direito (Fernandes, 1998). O direito à moradia como direito social, portanto, precisa garantir condições necessárias à habitação. Tal realidade, contudo, se revela complexa, haja vista as desigualdades sociais, fortalecidas pela lógica capitalista de mercado (Lima e Cordeiro, 2015).

Apesar do processo de urbanização brasileiro ter asseverado as desigualdades e a questão do déficit habitacional brasileiro superar o índice de 6 milhões, o direito à moradia no Brasil vem ganhando proteção no ordenamento jurídico nacional. Na Constituição Federal de 1988, o direito à moradia vem sendo pautado pelas diretrizes da política urbana (quais sejam, a função social da cidade e proteção jurídica da posse), elencadas no artigo 5º, inciso XXIII e

especialmente no artigo 6º do texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 26, incluindo a habitação no rol dos direitos sociais (Santos, Medeiros e Luft, 2016).

O direito à moradia passou a corresponder a um direito básico ao cidadão e configura condição essencial para sua subsistência ao ambiente da cidade, apenas por meio da Carta de 1998 (Fernandes, 1998). É importante considerar o conjunto de questões políticas, sociais e históricas acima mencionadas, ante à precariedade das habitações existentes no Brasil. Apesar de ser um direito constitucional, a moradia ainda é um dos direitos mais vulneráveis do Brasil (Saule Júnior, 2006). Além da questão do déficit habitacional, as habitações inadequadas e a falta de infraestrutura são fatores que preocupam e que afetam diretamente o exercício da dignidade da pessoa humana (Bautista, 2015).

Apesar dos desafios e problemáticas, com o reconhecimento do direito à moradia no direito constitucional brasileiro, alinhou-se a realidade ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconhecendo o direito à moradia como um valor político-moral independente de regulação jurídica, posto que está intrinsecamente ligado às condições básicas do cidadão. Assim, para entender que o direito à moradia digna é necessário para garantir um espaço existencial ao indivíduo, é fundamental que se proporcione o desenvolvimento social e difuso deste direito (Saule Júnior, 1998).

O atendimento da função social das cidades tem como objetivo garantir, em certa medida, o exercício de todos ao direito à moradia digna, bem como, a aplicação dos planos diretores, leis de ordenamento e ocupação do solo (Osório, 2006). A pretensão do texto constitucional e do ordenamento jurídico brasileiro de modo geral reforçou o caráter difuso do direito à moradia, haja vista que todos os habitantes das cidades devem ser (pelo menos ao que se imagina) afetados positivamente pelas relações sociais decorrentes do viver e ocupar as cidades.

Além disso, a Constituição de 1988 no Brasil pautou o direito à moradia com base no princípio da dignidade da pessoa humana, interpretando-o por meio de duas dimensões de direitos, quais sejam: a) a dimensão positiva, impondo ao poder público a necessidade de implementação de uma política urbana de interesse social e; b) a dimensão negativa, no sentido de impedir os deslocamentos da população mais pobre dos espaços que já ocupam (Sarlet, 2002).

O texto constitucional conta com três pontos principais que marcam o Direito Urbanístico brasileiro. Em seu artigo 182, atribuiu ao poder público a possibilidade de promulgar leis que tratem acerca do desenvolvimento do solo urbano para garantir o desenvolvimento da função da cidade, a função social da propriedade e o bem-estar social

(Saule Júnior, 1998). Além disso, o direito à propriedade privada teve seu reconhecimento como princípio básico da sociedade. Além disso, a propriedade urbana apenas cumpre sua função quando estão presentes os requisitos do plano diretor (art. 182, §2º). Por fim, o texto constitucional ainda previu o direito de usucapião em áreas urbanas, nos imóveis de até 250m², após o decurso de cinco anos de posse mansa e pacífica (art. 183) (Fernandes, 1998).

No tocante ao art. 182 da CF/1998, a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo o desenvolvimento da função social das cidades e a garantia de vida digna e bem-estar para os seus habitantes. Tomando como base o referido artigo do texto constitucional, Saule Júnior (1998) reforça que o desenvolvimento urbano deve compreender ainda a política agrária, a política ambiental e a econômica e social, com base nas diretrizes:

- a) assegurar o respeito e tornar efetivos os direitos humanos; b) promover medidas para proteger o meio ambiente natural e construído (...); c) incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante um sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição de renda e riqueza; d) Combater as causas da pobreza, priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação); e) democratizar o estado, de modo a assegurar o direito à informação e participação popular no processo de tomada de decisões. (Saule Júnior, 1998, p. 50).

Já no que concerne à função social da propriedade, o texto constitucional reforça a necessidade de se alcançar o desenvolvimento das atividades de interesse urbano, em respeito às exigências do Plano Diretor Municipal (Saule Júnior, 1998). O autor (1998) destaca que o Plano Diretor deve ter instrumentos necessários para:

- a) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia; b) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana; c) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária (...); d) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações (...); e) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados (...) (Saule Júnior, 1998, p. 54)

Além do texto constitucional, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) estabelece as condições para que seja atendida a função social da cidade, de modo a assegurar a prestação de serviços públicos à população local (Rolnik, 2001). O conceito do direito à moradia digna, conforme disposição dos tratados internacionais descritos nos itens anteriores, foram amparados pelo Estatuto das Cidades, correspondendo a uma legislação inovadora para

o desenvolvimento de uma política urbana a fim de permitir uma inclusão social e territorial menos marcada pela desigualdade (Saule Júnior, 2001).

O Estatuto das Cidades definiu os instrumentos para o Estado brasileiro garantir o cumprimento da função social da propriedade, da regularização fundiária e da gestão participativa das cidades. Dentre as inovações trazidas pela legislação destacada, alguns institutos como a Usucapião Especial Urbana, Concessão do direito de uso e as Zonas Especiais de Interesse Social, consideradas pela UN-Habitat como instrumentos básicos contra a política de remoção, foram essenciais para garantir a segurança da posse, em especial para a população mais vulnerável economicamente (Morais, Guia e Paula, 2006).

Além disso, o Código Civil de 2002, abordou em seu artigo 1.288 a questão da propriedade urbana como um direito amplo e defendeu que o seu exercício deveria estar amparado por questões sociais e econômicas, permitindo sua utilização para os casos de regularização fundiária em áreas de interesse social (Morais, Guia e Paula, 2006).

No Brasil, a evolução da legislação voltada para a questão da moradia evoluiu por meio das contradições da relação entre o Estado e o mercado imobiliário. O processo de produção de legislações urbanas deve ser pautado com base nos interesses da acumulação capitalista e na necessidade de “não perder de vista todas as respostas e alternativas criadas na vida cotidiana por aqueles que têm sido tradicionalmente excluídos de tal processo” (Fernandes, 1998, p. 206).

Apesar das contradições apontadas, no que diz respeito, portanto, ao ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia deve ser analisado em conjunto com o artigo 4º, inciso II da Constituição, que determina a prevalência dos direitos humanos, como um dos princípios balizadores das relações internacionais do Estado. No que diz respeito ao direito à moradia, por meio de sua evolução na ordem legislativa, este encontra-se amparado com a eficácia e positividade enquanto direito humano, estando atribuído seu grau de aplicação imediata por parte do Estado Nacional (Saule Júnior, 1997).

Em meio aos avanços do direito à moradia, presentes nos deveres do Estado, amparado pela Constituição e por outras legislações, como o caso do Estatuto das Cidades, ainda há no Brasil, uma imensa categoria de atendimento à política habitacional não atendida, configurando nítidas violações aos direitos humanos e aos princípios da igualdade e da não-discriminação. (Morais, Guia e Paula, 2006). O estado brasileiro encontra-se, portanto, obrigado a garantir a política habitacional, com vistas a garantir a todos, indistintamente, o acesso a moradias dignas, com recursos públicos e privados. A promoção destas políticas, portanto, irão atender às pretensões do texto constitucional, garantindo o uso e acesso ao solo

urbano, do mercado da terra e do financiamento de habitações de interesse social, atingindo a função social da propriedade (Saule Júnior, 1997).

2.3.2 A regularização fundiária como instrumento para garantia da função social da propriedade e do exercício do direito à moradia digna

No Brasil, alguns instrumentos no ordenamento jurídico e outros institutos possibilitaram, ao longo de décadas, a previsão legal e proteção no tocante ao reconhecimento da moradia digna enquanto direito humano e fundamental constitucionalmente assegurado. É inegável que até certo tempo, mais especificamente até a promulgação do texto constitucional de 1988, bem como, com a Emenda Constitucional nº 26, não havia nenhuma segurança acerca do exercício do direito à moradia digna (Rolnik, 2001; Imparato e Saule Júnior, 2007).

Apesar dos avanços legais e institucionais, o direito à moradia digna ainda é um tema delicado. As questões decorrentes do direito à moradia vão desde a exclusão decorrente do processo de urbanização à falta de implementação de políticas públicas eficazes que visem a garantir este direito. Além disso, também é possível destacar a extrema pobreza, a ausência de distribuição de renda adequada para que a população mais vulnerável possa exercer esse direito em sua integralidade evitando, conseqüentemente, os despejos e remoções forçadas e que caíam na especulação imobiliária que ainda agravam a questão habitacional (Rolnik, 2019; Alfonsin, 2007; IPEA, 2010).

É inegável, entretanto, que os instrumentos legais e institucionais foram importantes. Um dos exemplos mais importantes para a questão urbana e habitacional foi o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) que tratou a questão do alcance da função social da cidade e garantia da prestação de serviços públicos à população (Rolnik, 2001). Mas ainda é preciso aprofundar ainda mais o trato da questão habitacional no Brasil.

Como principais diretrizes gerais de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, é possível destacar: 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 (Rolnik, 2001; Saulo Júnior, 2001).

O histórico de acesso ao solo urbano irregular e a ausência de moradias dignas para a população de baixa renda pautou o crescimento urbano, tendo colaborado com o aumento de

moradias irregulares, isto é, sem registros formais e títulos de posse e propriedade. Por esta lógica, a função social da propriedade só pode ser garantida mediante a formalização da posse e propriedade com vistas a garantir moradias adequadas e bem localizadas, com serviços públicos presentes e a garantia legal de que não haverá remoções (Maricato, 2013; Rolnik, 2019).

No Brasil, a questão da terra e seu uso, bem como, dos registros de formalização para os beneficiários foi característica marcante do período colonial que outorgaram a concessão de capitanias, sesmarias e forais para uso da gleba de terra concedida. Outro marco histórico após o período da Independência, em 1822, que precisou tratar a divisão das terras do território nacional. Com isso, a Lei de Terras (Lei 601/1850), posteriormente regulamentada por Decreto em 1854, permitiu a regularização e legalização das sesmarias para os casos de posse sem titulação (Imparato e Saule Júnior, 2007).

É inegável, portanto, que o título de posse e propriedade no Brasil, desde o período colonial até a República, se torna então o ponto central do debate acerca do direito à moradia digna e acesso ao solo urbano pois, sem tais elementos, os riscos decorrentes da informalidade irão impedir o exercício deste direito humano, como por exemplo, as remoções forçadas ou despejos (Alfonsin, 1997). E como garantir a formalização dos registros de posse e propriedade para a população?

A regularização fundiária então surge como um meio capaz de garantir o acesso à terra urbana, que foi ocupada sem qualquer formalidade legal ou cartorária, e efetivando o direito à moradia digna para a população de baixa renda em condições precárias e sem segurança jurídica por meio de um processo multidisciplinar, isto é, com a presença de aspectos legais, jurídicos, urbanos e fiscais (Rolnik, 2001). Assim, com a participação desses elementos se torna possível a formalização dos títulos de posse e propriedade para os moradores. Ausentes quaisquer desses elementos, não será possível atingir plenamente o objetivo do processo de regularização (Alfonsin, 1997).

Nessa ação multidisciplinar, os principais atores envolvidos são: Cartórios de registro de imóveis; o Poder Legislativo e Judiciário; o Ministério Público, a Defensoria Pública e as Prefeituras. Todos esses agentes envolvidos são necessários, portanto, para que haja efetividade no processo de regularização, bem como, no diálogo entre o Poder Público e a participação popular na implementação das políticas públicas na área de habitação (Alfonsin, 1997; Fernandes, 1999).

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) apresentou a regularização fundiária como instrumento essencial para garantia da função da cidade, em especial, na

implementação da política urbana (Rolnik, 2001). Visando a promoção da política urbana, o Estatuto regulamenta o texto constitucional de 1988 no capítulo da política urbana e estabelece as diretrizes que devem ser observadas pelo governo federal, estados e municípios, garantindo especialmente a função social da propriedade (Saule Júnior e Uzzo, 2009).

Como marco legal da regularização fundiária no Brasil, destaca-se a Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e inaugurou políticas destinada à produção de moradia popular. A lei que previu a regularização fundiária foi a nº 13.465/2017 e o conceito do seu instituto encontra-se previsto no Art.9º, 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 informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Nesse sentido, Alfonsin (2007) reforça a preservação da posse dos moradores no espaço em que já exercem o seu direito à moradia, complementando:

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).

Tabela 1 - Marcos legais da regularização fundiária no Brasil

ANO	LEI	OBJETIVO
1979	Lei 6.766/1979	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
1983	Lei 14.511/1983	Lei do Uso e Ocupação do Solo
1988	Constituição Federal de 1988	Artigos sobre Política Urbana, função social da cidade e da propriedade
1999	Lei Federal nº 9.785/1999	Tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais
2000	Emenda Constitucional nº 26/2000	Definiu a moradia como um direito social
2001	Estatuto da Cidade	Diretrizes gerais da política urbana
2003	Ministério das Cidades em 2003	Política Nacional de Regularização Fundiária
2004	Lei Federal nº 10.931/2004	Gratuidade para o primeiro registro imobiliário decorrente da regularização
2009	Lei Federal 11.977/2009	Disciplina a Regularização Fundiária Urbana
2013	Lei Estadual nº 15.211/2013	Política Estadual de Regularização Fundiária em Pernambuco
2017	Lei Federal 13.465/2017	Disciplina a Regularização Fundiária Rural e Urbana
2018	Programa Moradia Legal em Pernambuco	Programa Moradia Legal instituído pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco e a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco

Fonte: Elaborada pelo autor (2022)

Com a formalização dos registros, a regularização fundiária em áreas urbanas vai garantir estabilidade ao exercício do direito à moradia (Rolnik, 2001). Para que esta formalização ocorra, é necessário anteriormente, que se dê início ao processo de regularização com a identificação do beneficiário, futuro titular da propriedade e, posteriormente, através da realização da pesquisa fundiária¹⁵ junto aos Cartórios de Registros de Imóveis.

Por meio da regularização, sob a ótica jurídica e institucional, deixarão de recair sob o manto da informalidade a insegurança da posse que está presente nas moradias informais. Entretanto, a simplicidade da solução apresentada encontra algumas formalidades que precisam ser cumpridas para que a posse e propriedade sejam formalizadas, as quais reforçam ainda mais o processo desigual para o exercício do direito à moradia (Muratore, 1998).

Assim como a previsão legal no tocante ao preenchimento dos requisitos necessários para a conclusão do processo de regularização, Muratore (1998) destaca a necessidade do cumprimento integral de todas as etapas, a fim de que o possível beneficiário se depare com prejuízos para a formalização. Contudo, eis o ponto mais delicado, haja vista que a população mais pobre que se encontra em uma moradia sem os devidos registros (posse e propriedade), já está historicamente afetada pelo próprio processo de urbanização desigual e pela ausência de ações efetivas por parte do Estado.

Em decorrência de todas as exclusões decorrentes do processo de urbanização, a regularização fundiária tem sido cada vez mais frequente e sua incidência mais acentuada ao longo dos anos para tentar minimizar os efeitos negativos decorrentes desse processo. É uma situação que tem seus efeitos em cadeia, haja vista que tal situação é comprovada pela própria incapacidade econômica da população mais pobre em estabelecer suas moradias e a insuficiência de ações do Estado na implementação de políticas públicas eficazes para tratar a questão habitacional no país (Alfonsin, 1997).

O simples registro cartorário pela aquisição de unidades imobiliárias é um processo caro e a maioria da população não tem condições financeiras para o custeio. Assim, sem que se inicie o processo de regularização, o processo que já é lento e excludente, se torna economicamente impossível. Com o instrumento da regularização fundiária e, conseqüentemente com o registro formal de suas propriedades, os moradores passam a estabelecer uma nova relação com o espaço urbano, principalmente por meio de iniciativas de melhoria (Alfonsin, 2000).

¹⁵A pesquisa fundiária junto aos Cartórios de Registro de Imóveis permite que o bem imóvel seja identificado formalmente e a identificação de seu titular, haja vista que os processos de transferência de propriedade formal junto aos cartórios necessitam de trâmites próprios definidos pela Lei de Registro Público (Lei nº 6.015/1973) (Pinho, 1998).

Em paralelo ao processo de regularização, faz-se necessária a atuação do Estado por meio da implementação de políticas públicas eficazes, não exclusivamente para construção de habitações, o que tem se mostrado um processo caro e demorado, em razão da necessidade latente de assegurar o direito à moradia digna. Nesse sentido, a formalização dos registros decorrentes do processo de regularização permite uma esperança ao beneficiário de, em certa medida, encurtar o processo de constituição de suas moradias (já lento e excludente), haja vista que a estrutura da habitação já existe no mundo real, mas por seu caráter informal, impede a constituição da moradia formal e o exercício regular deste direito humano.

Nos subtópicos a seguir, serão apresentados alguns dos instrumentos de regularização fundiária mais conhecidos, com exceção do instrumento da Usucapião Especial Urbana – a qual será tratada em item específico (item 2.3.3) com ênfase nesta dissertação. Os instrumentos de regularização tratados a seguir são: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e a Legitimação Fundiária.

2.3.2.1 Zonas especiais de interesse social

As Zonas Especiais de Interesse Social são um importante instrumento de política urbana com respaldo no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para Saule Júnior (2004, p. 363) a ZEIS pode ser definida como “uma categoria específica de zoneamento da cidade, que possibilita a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária e que pode conter áreas públicas e particulares ocupadas por população de baixa renda”.

Sua origem remonta às organizações da sociedade civil que contribuiu para a promulgação da Lei municipal nº 14.947/1987, conhecida como Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS na cidade do Recife-PE (Rocha, 2017). Sua criação e implementação das ZEIS frequentemente envolvem a participação ativa da comunidade afetada, o que contribui para a construção de soluções mais adequadas às necessidades locais (Alfonsin, 1997).

Foi por meio dos movimentos sociais na luta pela moradia adequada que se atribuiu a este instrumento uma maior proteção da propriedade ao beneficiado, impedindo que os imóveis sejam alvo de especulação imobiliária e rompendo as estruturas desiguais decorrentes do processo de urbanização (Rolnik e Santoro, 2013).

As ZEIS têm sido largamente utilizadas como instrumento de reconhecimento da posse, garantia do direito à moradia, evitando remoções forçadas, muitas vezes violentas. Alguns municípios têm gravado ZEIS de vazios próximas a ZEIS de áreas ocupadas irregularmente de forma a articular necessidades habitacionais com oportunidades [...] e viabilizar, em muitos casos, a o reassentamento de famílias, na mesma região, em função de obras de urbanização nos assentamentos (Rolnik e Santoro, 2013).

As ZEIS são delimitadas com base em critérios estratégicos, levando em consideração a localização de áreas ocupadas por assentamentos informais, a necessidade de promover a integração social e a acessibilidade aos serviços públicos, democratizando o acesso à habitação formal (Moraes, 2017). Nesse sentido, por meio de uma ação de intervenção integrada, além das questões de regularização, estão envolvidas ações de urbanização, infraestrutura básica e a promoção de equipamentos comunitários (Rolnik e Santoro, 2013).

Dos instrumentos de regularização fundiária, a ZEIS foi a que mais alcançou efetividade institucional, estando prevista em mais de 1450 municípios do país (Rolnik e Santoro, 2013). Sua institucionalização tem como objetivo compatibilizar a função social da propriedade com a função social da cidade (Alfonsin, 1997). Em decorrência da Lei nº 11.977/2009, este instrumento recebe tratamento legal na política urbana, identificando a área no Plano Diretor, possibilitando à população mais pobre o exercício do direito à moradia digna e o exercício da cidadania (Rolnik e Santoro, 2013).

2.3.2.2 Concessão de direito real de uso

O instrumento da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um mecanismo que viabiliza o acesso à terra para fins de habitação de interesse social, permitindo o uso de imóveis públicos ou privados desocupados para essa finalidade, com previsão legal nos artigos 7º e 8º do Decreto-Lei nº 271/1967 e no artigo 183 da Constituição Federal de 1988.

Apesar de possuir um prazo determinado, pode ser renovada e proporcionar estabilidade aos ocupantes e garantindo a continuidade dos investimentos em habitação social (Murarote, 1998). Além disso, por meio da parceria com entidades privadas, organizações sociais ou cooperativas habitacionais, são construídas habitações de interesse social em terrenos públicos ou privados (Alfonsin, 1997).

O CRDU corresponde a um direito real, pela qual se transfere o domínio útil. Assim, muito embora seja um instrumento que garanta o acesso à propriedade formal, sua limitação

reside na impossibilidade de transferência definitiva para os moradores beneficiados pelo processo de regularização fundiária, em razão da ausência de garantir a propriedade ao beneficiário (Murarote, 1998).

2.3.2.3 Concessão de uso especial para fins de moradia

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é outro instrumento relevante no contexto da regularização fundiária, especialmente no Brasil, onde é regulamentada pelo Estatuto da Cidade e instituída pela Medida Provisória nº 2220/2001. A CUEM é um instrumento que concede a posse de um imóvel público ou privado a uma família de baixa renda que o utilize como moradia, desde que esta posse seja mansa, pacífica e ininterrupta por um período de cinco anos, de acordo com a legislação (Silva e Dantas, 2017)..

Tal instrumento não deve ser confundido com a Usucapião Especial Urbana (tratada no item 2.3.3), pois o que se transfere é apenas a posse do imóvel (público ou privado) e na Usucapião Especial Urbana, é transferida a propriedade para quem assim o pretenda, apenas em imóveis particulares (Gonçalves, 2009).

Em razão de seu forte caráter social, visa regularizar ocupações informais e o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda que não possuem meios de adquirir uma habitação formal. Além disso, confere segurança jurídica aos ocupantes, garantindo-lhes o direito de permanecer na propriedade desde que mantenham a destinação para moradia e cumpram com suas obrigações legais (Silva e Dantas, 2017).

2.3.2.4 Legitimação fundiária

A Legitimação Fundiária é um processo legal que reconhece a posse de um ocupante informal como legítima, conferindo-lhe direitos de propriedade. Foi inserida pela Lei nº 13.465/2017 e substituiu o antigo processo de regularização registral de título (Nunes, 2023). Por meio de uma perspectiva menos burocrática, seu objetivo é proporcionar segurança jurídica aos ocupantes, protegendo-os contra despejos arbitrários e permitindo o acesso a serviços públicos e crédito habitacional (Outeiro, Dias e Nascimento, 2020).

Via de regra, enquanto instrumento de regularização, constitui forma originária de aquisição de propriedade. O ocupante deve comprovar boa-fé e justo título, ou seja, que sua

posse ocorreu de maneira pacífica e ininterrupta por um período estabelecido em lei. Nesse processo regularização, o beneficiário adquire o imóvel a qual foi dada destinação urbana e sem qualquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições (Nunes, 2023).

2.3.3 O instrumento da usucapião especial urbana

Dentre os instrumentos possíveis para o processo de regularização fundiária, a presente dissertação teve como enfoque discorrer o instituto jurídico da usucapião especial urbana, como de se atingir a função social da propriedade prevista constitucionalmente e, especialmente, tratar a questão da informalidade como forma de garantir o exercício do direito à moradia (Alfonsin, 1997).

Historicamente, a questão da posse e propriedade de imóveis públicos ou privados está ligada ao seu modo de aquisição pelo decurso do tempo. No período colonial, a Lei das Sesmarias tratou a propriedade concedida como condicionante ao seu uso produtivo e efetividade da presença em terras coloniais. O direito português, o qual regeu o Brasil colônia por anos, passou a tratar a prescrição aquisitiva do domínio da terra apenas partir do século XVIII (Imparato e Saule Júnior, 2007; Araújo, 2013).

No Brasil Império (1822-1889) a Lei de Terras (Lei nº 601/1850) passou a dispor sobre as terras devolutas do período imperial e das possuídas através de título de sesmária sem preenchimento das condições legais, bem como, das terras adquiridas por simples título de posse mansa e pacífica. Este instrumento legal, portanto, em seus artigos 4º, 5º e 8º previa a possibilidade de usucapião da terra devoluta ocupada pelo posseiro, de forma mansa e pacífica pelo período de cinco anos (Araújo, 2013).

No período republicano, as Constituições brasileiras de 1934 e 1937, mantiveram a previsão quanto às terras, desde que houvesse o domínio da terra mediante trabalho, conhecida informalmente como Usucapião *pró-labore*. Antes da Constituição Federal de 1988, a legislação brasileira sobre usucapião urbana estava principalmente contida no Código Civil de 1916. Nesse código, a usucapião era tratada como uma forma de aquisição de propriedade baseada na posse prolongada e pacífica de um imóvel, pelo exercício da posse mansa, pacífica e ininterrupta durante vinte anos (Sodero, 1977).

Nesse sentido, a função social da propriedade urbana não era um princípio constitucional explícito e a propriedade era entendida predominantemente como um direito individual, sem considerações sobre seu impacto na comunidade ou no desenvolvimento urbano. Além disso, o Estatuto da Terra (Lei 4504/1964) retirou a previsão do texto

constitucional durante o início do Regime Militar brasileiro, tendo marcado a ausência de previsão constitucional em 1967, marcando o início de um debate intenso sobre a possibilidade de usucapião em terras públicas até o texto constitucional de 1988 (Sodero, 1977; Araújo, 2013)

O enfoque deste trabalho é tratar as particularidades da modalidade de usucapião urbana, prevista no texto constitucional de 1988 e no Estatuto da Cidade, enquanto instrumento de regularização fundiária. Contudo, convém contextualizar que a Usucapião Urbana é apenas uma das modalidades das possibilidades de usucapião elencadas no quadro a seguir:

Tabela 2 – Exemplos de Usucapião

TIPO	PREVISÃO LEGAL	CARACTERÍSTICAS
Usucapião Extraordinária	- Art. 1.238 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002)	Prazo de posse contínua e pacífica de 15 anos; não exige justo título nem boa-fé; Requer a comprovação da posse ininterrupta.
Usucapião Ordinária	- Art. 1.242 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002)	Prazo de posse contínua e pacífica de 10 anos; exige justo título e boa-fé por parte do possuidor
Usucapião Especial Urbana	- Art. 182 da Constituição Federal de 1988; Estatuto das Cidades Art. 1.240-A do Código Civil/2002, entre outros	Prazo de posse contínua e pacífica de 5 anos; aplicável a imóveis de até 250m ² em que seja cumprida a função social da propriedade
Usucapião Rural	- Art. 191 da Constituição Federal de 1998 e Lei nº 6.969/1981	Requer o uso produtivo da terra rural; Prazo de posse contínua e pacífica de 5 anos

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

Foi somente com a Constituição de 1988 que a usucapião urbana passou a ser utilizada como instrumento de regularização fundiária e promoção da função social da propriedade. A Carta Magna de 1988 estabeleceu o princípio da função social da propriedade, reconhecendo que a propriedade privada deve cumprir uma função social, incluindo a utilização adequada de terras urbanas. No caso da usucapião especial urbana, a finalidade exclusiva do imóvel para moradia é condição necessária para a aquisição da propriedade com amparo legal nos artigos 183 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 1.240 do Código Civil de 2002. (Trajano, 2021).

Além disso, além da finalidade para moradia, e por tratar-se de uma espécie de regularização fundiária outros requisitos são necessários, tais como, que o imóvel possua área igual ou inferior a 250m² do terreno ou da edificação; que seja o requerente de baixa renda e que haja a posse contínua de no mínimo cinco anos, bem como, a inexistência de título de propriedade sobre outro imóvel (Lôbo, 2019).

A base legal da usucapião urbana tem matriz constitucional, em seu art. 183 que prevê os requisitos mínimos acima destacados. Contudo, o enfoque tratado neste trabalho vai além do atribuído pelo Código Civil (Lei 10.406/2002) e os institutos jurídicos já conhecidos. Na esfera civil o tratamento deste instituto é o da regularização e formalização da propriedade. Contudo, tomando como base o enfoque atribuído pelo Estatuto da Cidade, a usucapião urbana vai além da “lente individualista e liberal do velho direito civil” e apresenta um caráter coletivo, tomando como base a ordem urbanística (Loureiro, 2004, p. 84).

Assim a tendência mais ampla proposta pelo Estatuto da Cidade é o da função social da propriedade, tomando como base os princípios urbanísticos voltados à coletividade em razão da própria natureza difusa do direito à moradia, especialmente no que diz respeito à própria previsão constitucional do art. 182, garantindo o bem-estar dos habitantes por meio da satisfação das exigências dos Planos Diretores em respeito à política urbana (Fernandes, 1998; Saule Júnior e Uzzo, 2008).

O Estatuto da Cidade apresenta a usucapião em duas modalidades: a individual (prevista no art. 9º) e a coletiva (arts. 10 a 14). As duas são importantes e bem-vindas quando se fala de formalização do direito à propriedade para garantia do exercício do direito à moradia. O que se pretende com a individual, em seu aspecto social e urbanístico é a própria observação dos dispositivos legais e atendimento dos requisitos essenciais como forma de garantir a titularidade jurídica e a regularização fundiária para o beneficiário de baixa renda (Loureiro, 2004).

No tocante a usucapião coletiva, há uma dupla missão: a de garantir a regularização fundiária, como também o de permitir a aplicação da ordem urbanística em áreas ocupadas nos núcleos urbanos informais pela população mais pobre. Eis uma das grandes contribuições trazidas pelo Estatuto da Cidade ao instituto da usucapião coletiva, a de possibilitar o ajuizamento de usucapião coletiva em regiões contíguas, cabendo a cada litigante individualmente a prova de seu direito e, ao final, além de garantir a formalização, também se atinge a finalidade urbanística (Loureiro, 2004).

O instituto da usucapião especial urbana é entendido pela como garantia da dignidade da pessoa humana, uma vez que o direito à moradia digna é assegurado pela Constituição

Federal de 1988 como direito fundamental a qualquer indivíduo (Fernandes, 1999). Diante das condições mínimas para garantia da dignidade está o direito à moradia digna a fim de que seja possível o seu desenvolvimento mínimo e adequado. Tanto os dispositivos constitucionais (art. 182 e 183) e os artigos do Estatuto da Cidade que tratam da usucapião são conectados aos direitos fundamentais da pessoa humana. Assim, o legislador teve como objetivo efetivar o direito à moradia, assegurando a posse e propriedade de um imóvel à uma pessoa de baixa renda, que utiliza aquela habitação como finalidade residencial (Trajano, 2021).

Nesse sentido, a usucapião especial urbana assegura à população mais pobre a prestação positiva dos direitos fundamentais, neste caso, o direito à moradia. Eis, portanto, a pretensão da regularização fundiária e o atingimento da função social da propriedade preconizada pelo Estatuto da Cidade. É uma forma, pois, de que o Estado assegure à família um patrimônio para exercício de moradia digna, não apenas pela garantia do direito, como também, para que haja o exercício desse direito constitucionalmente assegurado (Farias e Rosenvald, 2015).

Através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), a usucapião especial urbana representa um mecanismo que garante o exercício e cumprimento da política urbana. Sendo assim, tem como objetivo assegurar a adequação do imóvel com base nas regras da política urbana da cidade em que tal moradia está situada, efetivando a função social da cidade, por meio da garantia à moradia digna a seus habitantes (Carvalho Filho, 2013).

Com base nesse entendimento, Libório e Saule Júnior (2017, p.8) apontam que:

O desenvolvimento das funções sociais da cidade através da política urbana significa a priorização de funções destinadas a combater e reduzir as desigualdades sociais e territoriais, a combater e eliminar a pobreza, a promover a justiça social, a satisfazer os direitos fundamentais das pessoas de terem condições de vida digna, como à moradia e um meio ambiente sadio.

Assim, os maiores beneficiários da usucapião especial urbana são as populações de baixa renda, que na maioria dos casos ficou excluída durante o processo de urbanização. A redução das desigualdades sociais e a regularização fundiária está ligada diretamente ao instituto da usucapião especial urbana, como forma de garantia do direito à moradia. É evidente, portanto, o apelo social desta ferramenta jurídica. Nesse sentido, a política urbana da usucapião, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, proporcionando segurança e moradia digna aos cidadãos (Carvalho Filho, 2013).

Segundo Fiorillo e Ferreira (2019, p.172): A usucapião especial urbana visa a assegurar o domínio de áreas urbanas por parte, fundamentalmente, das pessoas humanas que habitam os denominados “estabelecimentos irregulares”. Uma vez atendidos os requisitos impostos pela lei, em especial o da função social da propriedade, é proferida uma decisão que irá constituir ao último ato do processo, declarando a existência de um direito. Além disso, é necessário destacar a economia levando em consideração o preço de um terreno ou imóvel e o seu registro junto às unidades cartorárias, haja vista que o registro no cartório e o imposto de transferência são dispensados quando da sentença definitiva (Fernandes, 1999).

Apesar dos significativos avanços na ordem jurídica e social, especialmente no que concerne a possibilidade de economia financeira para custeio registro e formalização de suas moradias, o objetivo deste ponto é de destacar também que o instituto da usucapião pode apresentar alguns entraves que dificultam a concretização do resultado a que se pretende, em especial, ao exercício do direito à moradia digna. Traçando um paralelo na obra “Por que as reformas administrativas falham?” do autor Flávio Rezende (2004), indaga-se pois: Por que falha (ou pode vir a falhar) o instituto da usucapião?

O instituto da usucapião, sem dúvidas, possui benefícios para quem receberá a titulação e registro de sua propriedade. Contudo, para que o direito venha a ser satisfeito em definitivo, é necessário que estejam cumpridos todos os requisitos legais. Por tratar-se de uma ação judicial, depende do requerimento da parte interessada, haja vista que o Poder Judiciário é inerte e não pode, o magistrado por exemplo, decidir por sua livre iniciativa (Fernandes, 1999).

Entretanto, não basta entender que estão presentes os requisitos e/ou que a parte formule juridicamente o pleito. É necessário também que o juiz, ao proferir sua decisão, entenda que de fato, aquele bem imóvel será usucapido em favor do beneficiário. Assim, durante o trâmite desta referida linha do tempo é que moram todos os entraves do processo de usucapião e que, na grande maioria dos casos, acarreta sua falha jurídica, bem como, da política urbana.

Como já destacado no início deste trabalho, de acordo com um estudo realizado pelo Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, um processo de usucapião dura em média, 20 anos (Cendhec, 2005). Raras são as exceções a esta regra. Outro ponto que merece atenção é a necessidade de chamar ao processo o antigo titular do domínio e os confinantes do imóvel que se pretende usucapir. Na prática, os confinantes do imóvel, ou seja, aqueles que estabelecem fronteira com o imóvel, podem mudar ao longo do tempo em que durar o

processo e a cada nova mudança, precisam ser atualizados no processo (Loureiro, 2004; Carvalho Filho, 2013).

O rito processual da usucapião envolve ainda a participação de entes que irão colaborar com o processo, como a Procuradoria Municipal e o Ministério Público, os quais, por serem oriundos do Poder Público, detém prazo em dobro para qualquer manifestação, o que pode, em certa medida, retardar o andamento do feito. Ademais, o processo também é composto pela realização das provas. Uma das mais importantes que merece destaque é o da apresentação de laudos técnicos e perícia pelas partes, para demonstrar a situação estrutural e física do imóvel, com as respectivas dimensões e limites territoriais (Carvalho Filho, 2013).

Contudo, se levarmos em consideração o perfil dos litigantes determinado pela lei, especialmente da população de baixa renda, a referida fase processual pode significar uma impossibilidade ou um elemento de alto custo. As perícias técnicas e elaboração de laudos demandam a presença de profissionais capacitados e com conhecimento especial para tal fim e, na grande maioria dos casos, sua participação não é custeada pelo Estado. Assim, como o processo depende da apresentação das provas técnicas, a fim de formar o convencimento do juiz, se revela prejudicado e a consequência que tem sido mais comum é a de extinção da ação sem que sequer o mérito tenha sido analisado, ainda nas fases iniciais (Carvalho Filho, 2013; Farias e Rosenthal, 2015).

De todo modo, apesar dos entraves, é inegável que a solução apresentada pela usucapião é um meio de esperança para quem pretende ter o registro de formalização da propriedade. A política urbana precisa ser cumprida e, aliado à tal fato, a lei dispõe de um instituto processual constitucionalmente assegurado que permite, mediante o cumprimento de requisitos e de uma ação judicial, atingir a função social da propriedade e que o direito à moradia digna venha a ser exercido, garantindo a dignidade da pessoa humana e afastando o fantasma da incerteza, da informalidade e das possíveis remoções forçadas (Rolnik, 2019).

Não há dúvidas, portanto, que a usucapião é, portanto, uma alternativa para garantia da política habitacional, em razão do seu baixo custo e de que pode contar com o apoio de diversos setores da sociedade (Alfonsin, 2007). Apesar de suas particularidades negativas, a usucapião é a alternativa mais adequada para a formalização dos registros de propriedade para os moradores dos antigos loteamentos da Usina Trapiche. A usucapião nesses casos, é uma alternativa pouco conhecida pela maioria das pessoas e, até mesmo do próprio Estado que detém um mecanismo importante para o trato da regularização fundiária e, na grande maioria dos casos, se mantém inerte no trato desta questão. Tal realidade também se aplica aos antigos proprietários dos imóveis que não cumpriram a função social a que se pretendia pelo decurso

de prazo. Nada mais justo que garantir o direito à moradia digna a quem de fato realiza e dá função de moradia ao imóvel.

2.3.4 Políticas públicas de regularização fundiária

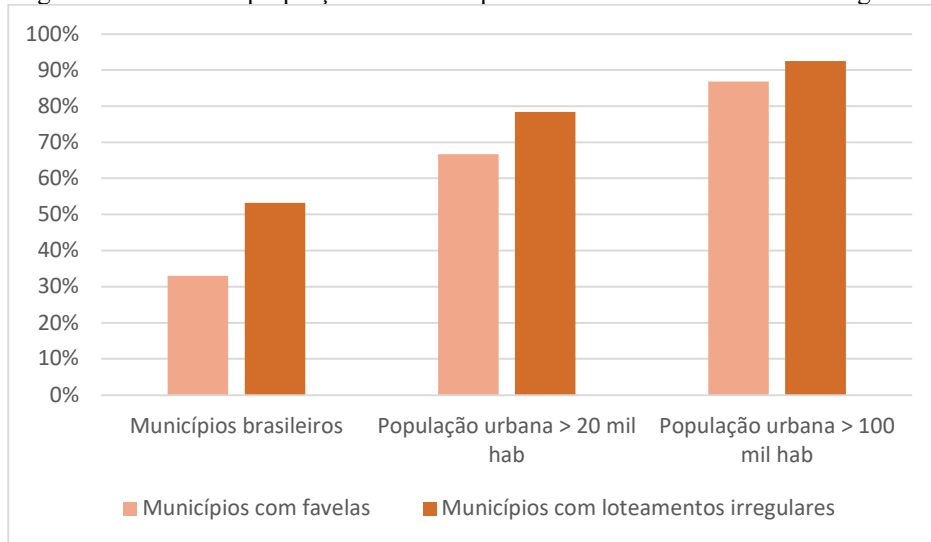
As políticas públicas de regularização fundiária no Brasil têm uma longa história marcada por desafios e avanços significativos. Desde o período colonial, a questão da terra tem sido um aspecto central da estrutura social e econômica do país, porém marcada por aspectos ligados ao aumento da desigualdade e da concentração de terras (Maricato, 2013). No entanto, a distribuição desigual de terras e a ausência do trato da questão fundiária têm sido persistentes fontes de conflito e desigualdade, com impactos diretos sobre a vida de milhões de brasileiros (D’Ottaviano e Silva, 2022).

O processo de urbanização acelerado fez com que as cidades brasileiras crescessem sem a infraestrutura mínima (Saule Júnior e Uzzo, 2009). Nesse cenário, a falta de planejamento urbano influenciou a dificuldade de promoção de políticas públicas de habitação eficazes, principalmente para a população mais pobre que se viu em condições restritas de acesso ao mercado e ao solo urbano (IPEA, 2010). Nas últimas décadas, o aumento dos assentamentos informais ligados ao desenvolvimento urbano foi uma das principais características do processo de urbanização, não tendo sido o Estado capaz de oferecer “condições suficientes” à terra urbana e à moradia (Fernandes, 2007, p. 20).

Ao longo das décadas de crescimento urbano, mas, sobretudo, nas duas últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não tiveram acesso ao solo urbano e à moradia, senão por meio de processos e mecanismos informais – e ilegais. Favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, marquises, (...) – essas tem sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras (Fernandes, 2007, p. 20).

Assim, ante a impossibilidade de acesso ao mercado habitacional pela população mais pobre, surgiu uma cidade informal, desenvolvida paralelamente ao longo do século XX (Rolnik, 1997; Alfonsin, 2007; IPEA, 2010). Nesses espaços urbanos, especialmente os de risco ambiental e sem interesse do mercado imobiliário é que a população mais pobre passou a exercer, ainda que de modo precário e eivado de violações, o direito à moradia (Fernandes, 2007; IPEA, 2010).

Figura 8 - Gráfico da proporção dos municípios com favelas e loteamentos irregulares



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros, (IBGE 2008)

Durante muito tempo, o incentivo do governo para as políticas públicas de habitação foi ignorado, sob a justificativa de que se não havia interesse de mercado, também não seria atrativa para o governo. Nesse sentido, a ilegalidade territorial era ignorada, sem qualquer diagnóstico ou tratamento mais efetivo (Maricato, 2013). Sendo assim, a informalidade dos centros urbanos se torna uma estratégia de sobrevivência e a legislação para tratar o tema atende apenas favorece interesses privados (Souza, 2004).

Da análise do contexto histórico das políticas de intervenção urbana no Brasil, as ações de higienização¹⁶ foram as mais predominantes no contexto urbano do país (Maricato, 2013; IPEA, 2010). Após a década de 1950 e 1960, em decorrência dos efeitos da industrialização no cenário urbano brasileiro, é que houve uma mudança para ações governamentais para o trato da informalidade urbana e a problemática habitacional (Rolnik, 1997; IPEA, 2010).

Durante o regime militar (1964-1985), a articulação dos interesses econômicos e políticos passou a ser estabelecido através de uma estrutura burocrático-autoritária, por meio da instauração de um regime de exceção (Moraes, 2019). O projeto da reforma urbana articulado nesse período já havia sido iniciado em 1963 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, mas o golpe militar de 1964 inviabilizou as novas propostas (Saule Júnior e Uzzo, 2009). Nesse contexto histórico, a estrutura política reorientou as políticas públicas, baseando-as em uma questão de mercado e empresarial (Moraes, 2019). As políticas de

¹⁶ Faz parte do histórico de intervenções urbanas promovidas no país ao longo do século XX as ações de higienização, corrente predominante no contexto urbanístico do período, que primava pela retirada das populações mais pobres e suas moradias precárias das áreas centrais no âmbito dos projetos de melhoramentos e embelezamento das cidades brasileiras (IPEA, 2010, p. 827)

habitação desse período serviram para dar suporte à problemática urbana envoltas no “binômio desapropriação/localização periférica” e através de operações de conversão de solo rural em urbano (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011, p 124).

Entre as inovações da política habitacional é possível destacar: a institucionalização a correção monetária, como mecanismo de compensação inflacionária; e a disponibilização de duas fontes principais de recursos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), uma compulsória e subsidiada, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outra voluntária, as Cadernetas de Poupança, constituindo o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). (Moraes, 2019, p. 147)

Na década de 1960, os acordos financeiros estabelecidos dentro do âmbito do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH), privilegiaram o elemento do terreno como ponto central da política habitacional. Além disso, o trato do espaço físico para construção das moradias e sua integração na cidade foi fator essencial para os governos, especialmente pelos municípios (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011). No entanto, essas medidas não tiveram um impacto significativo na localização e integração dos conjuntos habitacionais nas cidades, especialmente, pelo fato das moradias informais ultrapassarem o déficit habitacional (IPEA, 2010).

Na década de 1970, em um momento de reabertura “lenta e gradual” os temas da reforma urbana reapareceram (Saule Júnior e Uzzo, 2009). Nesse período foi lançado o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que articulava as diretrizes econômicas do desenvolvimento nacional (Moraes, 2019). Nesse contexto histórico, a crise do petróleo de 1973 dificultava a obtenção de empréstimos pela população. No mesmo ano, foram criadas as regiões metropolitanas e foi elaborado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), para atendimento da população que recebia de 1-3 salários-mínimos (Rolnik, 1997; Moraes, 2019). Entretanto, para Moraes (2019, p. 147) a “política habitacional enfrentava dificuldades em função, principalmente, do descompasso entre os rendimentos dos mutuários e as prestações da casa própria”. Diante disso, os programas habitacionais passaram a ser inacessíveis à população de baixa-renda e o desenvolvimento urbano continuou sendo pautado pela ação dos polos hegemônicos (Moraes, 2019).

Nesse contexto, a realidade dos assentamentos informais, especialmente pela falta de abrangência da política habitacional continuar inacessível para a maioria da população, apontava para a necessidade de medidas mais abrangentes e próximas desta realidade (Moraes, 2019). As condições vividas entre os anos de 1960 e 1970 no trato da política urbana habitacional são conhecidas como o “quadro de ausências de políticas fundiárias

redistributivas¹⁷” no trato da moradia popular a nível federal (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011, p. 127). É nesse contexto, portanto, que a redemocratização do país a partir da década de 1980 e os movimentos sociais urbanos passam a dar uma nova configuração à política habitacional¹⁸, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento do direito à moradia e à cidade (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011).

No Brasil, de modo mais amplo, as políticas públicas promovidas até o início dos anos de 1980 eram marcadas pela centralização federal nas decisões, cabendo aos estados e municípios o papel de executores (Souza, 1998; Farah, 2001; Cavalcanti, 2008). Além disso, a exclusão da sociedade civil era característica marcante (Farah, 2001). Só após os anos de 1980 é que um novo sistema de passa a vigorar: o modelo de provisão estatal, pelo qual se buscava soluções autônomas para os problemas sociais e responsável, inclusive, pelo “refluxo de iniciativas da sociedade civil e do mercado, sendo vista a proteção social, no limite, como responsabilidade exclusiva do Estado” (Farah, 2001, p. 124).

Especificamente nas políticas públicas de habitação e de regularização fundiária, Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) indicam que houve movimento semelhante. No cenário da redemocratização, surgiu em 1985 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulado pelos novos atores políticos e da pressão das reformas do Estado, atribuindo adoção de políticas urgentes para exercício do direito à moradia, especialmente no que diz respeito à informalidade urbana à nível local (Rolnik, 1997; Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011).

Da análise da participação dos novos atores políticos, Saule Júnior e Uzzo (2009) apontam que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana possibilitou um cenário de participação popular, com participação de atores em diversas partes do país, a exemplo de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos etc. Em decorrência dessa atuação plural, o MNRU passou a

¹⁷Nesses casos, o financiamento pode ser garantido através dos recursos orçamentários, compostos majoritariamente pela contribuição dos estratos de média e alta renda. Um exemplo desse tipo de política é a realocação de recursos orçamentários para os setores mais pobres da população por meio de programas sociais, tais como programas habitacionais, de regularização fundiária, de educação infantil, programa do médico de família, de “renda mínima”, entre outros (Azevedo, 2011, p. 19)

¹⁸Diversos fatores contribuíram para o redirecionamento das políticas habitacional e desenvolvimento urbano federais: (i) a crise econômica mundial; (ii) a diminuição da capacidade de intervenção estatal no desenvolvimento urbano; (iii) as tentativas de legitimação do regime em relação aos segmentos populares; (iv) a insatisfação e pressão popular contra as remoções de favelas e as lutas dos moradores destas pela posse da terra e por melhorias urbanas; (v) os programas das agências multilaterais entre outros. (Moraes, 2019, p. 150)

defender a bandeira da reforma urbana¹⁹ como a nova ética social, condenando a cidade como fonte de lucro, especialmente no combate às desigualdades sociais, a dualidade urbana e a existência da cidade formal e informal (Rolnik, 1997; Saule Júnior e Uzzo, 2009).

Além disso, importa recordar que com a Constituição Federal de 1988, houve avanços na seara dos direitos e dos movimentos sociais, por meio das competências dos entes federados, especialmente âmbito municipal (Brasil, 1988; Azevedo, 2007; Moraes, 2019). Com mais autonomia para tratar os serviços locais de interesse social, os Municípios passaram a tratar o tema da política fundiária por meio de novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, bem antes da promulgação do Estatuto da Cidade (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011).

À nível local, os casos das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o PROFAVELA em Belo Horizonte e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em São Paulo, iniciados entre as décadas de 1980 e 1990, configuram os primeiros exemplos de aplicação prática da nova configuração da política urbana (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011). Para Fernandes (2007, p. 28) tais programas dão suporte aos processos de governança e materializaram “a proposta constitucional de democratização das estratégias de gestão urbana”.

No caso da cidade do Recife, tratada com ênfase neste trabalho, foi uma das pioneiras na adoção nesse processo de implementação (Miranda, 2012). Na década de 1980, a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei Municipal nº 14.511/1983) e a institucionalização do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS, Lei Municipal no 14.947, de 1987) possibilitaram a implementação de políticas públicas à nível local por meio dos usos democráticos e sociais desses instrumentos, minimizando a pressão do mercado imobiliário e a permanência dos moradores nas áreas regularizadas (De Souza, 2001; Fernandes, 2007; Miranda, 2012; Moraes, 2019).

As ZEIS são áreas urbanas que possuem ocupação consolidada por população de baixa renda, muitas vezes em situação de vulnerabilidade social. Essas áreas podem ser caracterizadas por loteamentos irregulares, favelas ou assentamentos informais (Miranda

¹⁹A principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (SAULE JÚNIOR E UZZO, 2009, p. 2)

2012; Rocha e Lobo; 2021; Souza, 2021). O reconhecimento e delimitação das ZEIS são importantes para a proteção dessas comunidades, pois estabelecem diretrizes específicas para o uso e ocupação do solo nessas áreas, bem como para a implementação de políticas públicas voltadas à habitação e ao desenvolvimento social (Rolnik e Santoro, 2013).

O PREZEIS, por sua vez, corresponde ao programa responsável pela regularização das ZEIS. Ele tem como objetivo principal garantir a posse da terra e o acesso a serviços públicos essenciais, como água, energia elétrica, saneamento básico e transporte, para as famílias que residem nessas áreas (Rocha e Lobo; 2021; Souza, 2021). Além disso, o programa busca promover a melhoria da infraestrutura urbana e a integração social dessas comunidades, por meio de ações como a regularização documental dos imóveis, a urbanização das áreas e a oferta de equipamentos públicos (Miranda 2012; Moraes, 2019).

Para de Souza (2004) as ZEIS representam o único mecanismo para regularização fundiária à nível municipal em Recife. Diante disso, o autor (2004, p. 133) o “programa de urbanização das ZEIS tem atraído outras comunidades a solicitarem que a prefeitura do Recife declare suas áreas como ZEIS. Alguns autores (e.g. De Souza, 2004; Miranda, 2012; Moraes, 2019; Souza, 2021; Diniz e Rocha, 2021; Rocha e Lobo, 2021; Lima *et al*, 2021) abordam as questões específicas dos programas de regularização para o trato da problemática urbana e habitacional em Recife.

As ZEIS, em Recife, serviram de referência nacional e foram adotadas em outros municípios para o trato da questão urbana à nível local, com variações em suas denominações e nos tipos de assentamentos que pretendiam regularizar (Moraes, 2019; Rocha e Lobo, 2021). Souza (2004) aponta que a institucionalização das ZEIS é um marco no reconhecimento do direito à moradia e, principalmente, na permanência no local regularizado, sendo um dos instrumentos mais efetivos do Estatuto da Cidade (Souza, 2004; Moraes, 2019).

Ao garantir a proteção do mercado imobiliário e a segurança na posse, as ZEIS reconhecem formalmente o território conquistado e contribuem com a maior inserção dos moradores na vida urbana (Moraes, 2019). Nesse sentido, o trato da política urbana habitacional e do exercício do direito à moradia digna, especialmente no tocante às ZEIS e o PREZEIS, consistem no fato de que seus usos democráticos e sociais minimizam a pressão do mercado imobiliário e a permanência dos moradores nas áreas regularizadas (Fernandes, 2007).

Assim, traçando um paralelo com o instituto da usucapião especial urbana, é que este instituto além de possibilitar o registro formal da propriedade e estabelecer a sua função social por meio deste registro, poderia permitir a ausência de intervenção do mercado, uma vez que

o imóvel usucapido passa a existir formalmente no mundo jurídico e social. Sendo assim, a fim de evitar a intervenção da expansão imobiliária, uma alternativa seria a adoção de políticas públicas que revestissem o registro da propriedade pela usucapião com o manto da impossibilidade de intervenção do mercado (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011; D’ottaviano e Silva, 2022).

Considerando que o direito à moradia é um direito social, foi assegurada a adoção de uma política de desenvolvimento urbano para garantir a função social da cidade e da propriedade (Arruda e Lubambo, 2019), bem como, na utilização do papel municipal enquanto poder local para adoção de políticas públicas e promoção e proteção dos direitos humanos (Saule Júnior, 2001). De um lado, a Carta de 1988 trouxe a questão urbana e do direito à moradia como importante problema social a ser enfrentado pelo Estado. De outro, novos instrumentos jurídicos e sociais, como a usucapião especial urbana, passaram a ser previstos no texto legal como uma ferramenta para garantir a formalização da moradia (Rolnik e Santoro, 2013).

Apesar de importantes, tais programas não têm sido suficientes em sua totalidade para resolver o complexo problema da informalidade urbana no país. Para de Souza (2004) os programas de regularização parecem atrativos para os moradores, especialmente pelos mecanismos das ZEIS. Contudo, na grande maioria dos casos, a efetividade da transferência da propriedade, ao final do processo de regularização, “tem estado abaixo das expectativas dos moradores” (De Souza, 2004, p. 132)

Diante desse contexto, o problema da informalidade urbana ainda permanece, mas é possível entender que os instrumentos de regularização fundiária de interesse social podem ser um dos caminhos para o exercício do direito à moradia digna no espaço urbano, especialmente como instrumento de integralização da população junto à cidade formal através da titulação da terra (Arruda e Lubambo, 2019). Uma vez que a formalização coloca a propriedade no mercado e no âmbito jurídico, não se pode proporcionar uma solução parcial para os problemas urbanos e para o direito à moradia, sem a devida proteção contra as remoções forçadas e as ações do mercado (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011).

Por todo o exposto, a Regularização Fundiária não pode ser um fim em si mesma, mas uma ferramenta para tentar minimizar os efeitos negativos e desiguais do processo de urbanização e das políticas urbanas (Arruda e Lubambo, 2019). Nesse sentido, os agentes públicos devem considerar alternativas viáveis para garantir uma maior proteção a essa formalização, como é o caso dos imóveis regularizados nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Diante disso, é possível impedir a ação predatória do mercado e que novas

violações de direitos humanos venham a ocorrer com a promoção de novos assentamentos informais (Rolnik, 2019).

3 METODOLOGIA

Esta dissertação se fundamenta em uma abordagem metodológica predominantemente indutiva e qualitativa, buscando compreender a complexidade do fenômeno da usucapião urbana em contexto real, especificamente em relação aos processos envolvendo a Usina Trapiche S/A na cidade do Recife-PE. Assim, a escolha do método indutivo se justificou pelo fato de não haver uma hipótese clara a ser testada, partindo de algo particular para uma questão mais ampla (Lakatos e Marconi, 2003).

Nesse sentido, considerando a indução como método desta dissertação e a utilização da amostra utilizada, observou-se as três etapas do método indutivo: 1) observação dos fenômenos; 2) descoberta da relação entre eles e; 3) generalização da relação (Lakatos e Marconi, 2003).

Por meio desses elementos, tomando como base os pontos centrais ligados ao processo de urbanização no Brasil, a informalidade urbana para a população mais pobre, a precariedade no exercício do direito à moradia enquanto direito humano e a existência dos instrumentos de regularização fundiária (a exemplo da usucapião urbana) chega-se a generalização da relação encontrada, especialmente ao tratar o direito à moradia, enquanto direito humano, por meio da aplicação da usucapião urbana para se alcançar o seu exercício, utilizando-se como amostra, a análise dos casos de usucapião urbana contra a Usina Trapiche S/A.

Ademais, a metodologia adotada busca responder às questões "como?" e "por que?", buscando compreender os fenômenos urbanos contemporâneos e os desafios relacionados ao direito à moradia digna, refletindo na estratégia de pesquisa de Estudo de Caso. Alinhado à perspectiva positivista, conforme apontado por Creswell (2007) e Yin (2015), o Estudo de Caso se justifica pela sua capacidade de explorar em profundidade situações específicas e complexas, como é o caso das disputas pela posse urbana. Além disso, a pesquisa qualitativa foi escolhida pela sua capacidade de oferecer uma compreensão detalhada dos problemas investigados, estruturando-se em uma abordagem reflexiva e contextualizada (Alves-Mazzoti e Gewandsznajder, 2001).

Para garantir a coerência metodológica, a coleta e análise de dados foram realizadas em três etapas distintas. Primeiramente, uma pesquisa bibliográfica foi conduzida para fundamentar a compreensão teórica do fenômeno estudado, abordando temas como urbanização, direito à moradia e usucapião urbana. Em seguida, uma pesquisa documental foi realizada, utilizando dados secundários obtidos de processos judiciais e documentos oficiais

relacionados às ações de usucapião em trâmite no Tribunal de Justiça de Pernambuco. Por fim, uma observação não participante foi conduzida, focando no acompanhamento dos trâmites processuais das ações em curso e na interação com os atores envolvidos, como servidores do Poder Judiciário.

A análise dos dados coletados seguiu o método de análise de conteúdo temática proposto por Bardin (2011), com o estabelecimento de categorias a posteriori. A construção do corpus de dados foi realizada de forma cuidadosa, organizando as informações obtidas das múltiplas fontes disponíveis, como processos judiciais, atos normativos e observações de campo.

É importante ressaltar que, devido à natureza dinâmica da pesquisa e à imprevisibilidade inerente ao contexto jurídico, a interpretação e análise dos dados foram conduzidas de forma iterativa e sequencial, buscando uma compreensão holística do caso estudado. O processo metodológico adotado visa contribuir não apenas para o avanço do conhecimento acadêmico, mas também para informar políticas públicas e práticas jurídicas que visem garantir o direito à moradia digna e a efetivação da função social da propriedade urbana.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Para a construção de uma pesquisa, é fundamental entender que a metodologia deste irá consistir no emprego de técnicas e componentes, tais como os métodos de abordagem, de procedimento e técnicas, com vistas a responder questões do tipo: como?, com quê?, onde? E quanto? (Lakatos e Marconi, 2003). Sendo assim, por meio da apresentação de métodos, técnicas e procedimentos, embasados pela criatividade do pesquisador, que se alcançará a validade e como serão respondidos os objetivos propostos pela pesquisa (Minayo, 2007).

Esta dissertação é um estudo de caso, em perspectiva positivista, como apontado por Creswell (2007) e Yin (2015). Tal escolha se deu, por sua adequação à pesquisa e aos objetivos, em razão da sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências (Yin, 2015). Nesta estratégia, o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas ou organizações. Nesse sentido, Yin (2015) destaca que esta é a estratégia mais indicada para responder a questões do tipo “como” e/ou “porque”, quando há pouco controle do pesquisador sobre os eventos e quando o foco recai sobre fenômenos contemporâneos da vida real dentro do contexto em que ocorrem.

Com objetivo de manter coerência metodológica, será a adotada a abordagem de pesquisa qualitativa que, estruturada em uma situação pretendida pelo pesquisador e amparada em uma teoria de contexto semelhante, resulta em uma investigação sistemática para uma melhor compreensão de um dado problema (Alves-Mazzoti e Gewandsznajder, 2001).

Para Creswell (2007, p. 35), a pesquisa qualitativa é: “aquela em que o investigador sempre faz alegações de conhecimento com base principalmente ou em perspectivas construtivistas ou em perspectivas reivindicatórias/participatórias ou em ambas”. Assim, por meio de um estudo descritivo dos dados que serão obtidos ao decorrer da pesquisa e, tomando como base as relações pessoais dos envolvidos e do contato do pesquisador com a realidade a ser pesquisada, pretende-se a melhor compreensão do fenômeno estudado, no tocante ao reconhecimento da usucapião urbana como forma de garantir o direito humano à moradia digna.

Ademais, Gerhardt e Silveira (2009) ressaltam a importância da natureza descritiva da pesquisa qualitativa, descrevendo os fatos e fenômenos de uma realidade, exigindo do investigador uma série de informações que se pretende pesquisar. Na presente dissertação são destacados os fatos no tocante ao processo de urbanização e de lutas pelo espaço urbano que contribuíram para o adensamento populacional e das lutas pelo espaço urbano. Neste contexto, Recife apresenta-se como um exemplo frequente de lutas pelo direito à moradia digna e na necessidade latente de solucionar a informalidade dos assentamentos urbanos.

Como já demonstrado, o instrumento da usucapião especial urbana garante o exercício da função social da propriedade, proposto pela Constituição e, especialmente, pelo Estatuto da Cidade. Assim, por meio da formalização do registro de propriedade, o morador exerce o direito à moradia em seu aspecto integral, sendo retirado do espaço da informalidade e garantindo maior segurança jurídica. Para esta dissertação são analisados os casos de usucapião especial urbana contra a Usina Trapiche S/A, em trâmite na Comarca do Recife junto ao Tribunal de Justiça de Pernambuco, como forma de assegurar o direito à moradia digna.

Nesta perspectiva, o caso - único integrado - tem capacidade para contribuir para o conhecimento da comunidade acadêmica, visto que pode colaborar com a sociedade civil e o Judiciário Estadual, por meio da pretensa formalização dos registros de propriedade, aliada à implementação de políticas públicas, por meio da reconfiguração do espaço urbano e garantia de maior eficácia da política habitacional, evitando violações de direitos humanos no tocante à informalidade das moradias.

3.2 CAMPO

Como bem apontado por Creswell (2010), deve haver a identificação dos participantes, bem como, do local da pesquisa. Para justificativa do campo, portanto, entendemos que o Tribunal de Justiça de Pernambuco é a instituição que melhor pode contribuir no alcance dos objetivos da presente dissertação, em dois tipos de unidades: o primeiro deles, vinculado à Presidência do Tribunal, qual seja, a Coordenação Adjunta do Programa Moradia Legal que tem desenvolvido políticas de incentivo a questões ligadas à moradia e regularização fundiária e instituiu, em 2021, o Ato Conjunto nº 35 que instituiu o Mutirão Fundiário com foco na resolução eficaz das ações de usucapião. Além do órgão indicado, as unidades das varas judiciais em que tramitam as ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A também contribuíram com informações acerca do trâmite e procedimentos envolvidos no trato das ações de usucapião em vigor.

3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Ademais, para alcance dos objetivos destacados nesta dissertação, esta pesquisa foi realizada em três etapas: Na primeira etapa, para análise dos fatores ao processo de urbanização, problemática urbana e o direito à moradia digna e da usucapião especial urbana, foi realizada uma pesquisa bibliográfica. Na segunda etapa, para análise específica das ações de usucapião especial urbana vigentes no Recife-PE, contra a Usina Trapiche S/A, como meio de formalizar a moradia, foi realizada uma pesquisa documental, a partir de dados secundários, oriundos dos processos judiciais que estão em vigor junto ao Tribunal de Justiça, bem como, dados relativos ao Mutirão Fundiário, que tem como foco a solução mais eficaz das ações de usucapião.

Por fim, na terceira etapa, para investigação mais detalhada dos processos que envolvem as unidades que se pretendem usucapir, bem como, os trâmites processuais das ações em vigor, foi realizada pesquisa documental nos documentos públicos, os quais não tramitam em segredo de justiça, e observação não participante com os atores envolvidos nas ações judiciais de usucapião especial urbana (partes na ação e o Poder Judiciário Estadual). Ademais, os dados obtidos na segunda e na terceira etapa foram analisados a partir da análise de conteúdo temática (Bardin, 2011), com elaboração de categorias a posteriori. Esta análise,

portanto, foi realizada em três etapas, conforme indica Bardin (2011): 1) pré-análise, 2) exploração e 3) tratamento e interpretação.

Assim, para se chegar aos objetivos propostos, pretendemos a construção de um corpus. Como bem aponta Alves-Mazzoti e Gewandszajder (2001), os dados precisam ser organizados pelo pesquisador e compreendidos. Nesse processo, serão identificadas as dimensões, categorias e tendências para extrair o seu significado, por meio de um processo complexo e não-linear. Para construção do corpus, será feito uso de múltiplas fontes de dados e informações, a fim de enriquecer o fenômeno estudado. Nesse sentido, o presente trabalho será pautado nos eixos: documentos e observação não-participante.

As evidências documentais serão reunidas considerando os processos em vigor, indicados no quadro 7, em trâmite junto às unidades judiciais, além de atos normativos, atas de registro, memorandos, relatórios e demais documentos pertinentes às ações de usucapião e do mutirão fundiário.

Com relação à observação não participante, pretende-se analisar o trato dos servidores do Tribunal de Justiça Estadual, quais sejam, servidores e gestores, que lidam com os processos de usucapião contra a Usina Trapiche S/A em Recife-PE, bem como, demais processos pertinentes sobre usucapião urbana. A intenção pretendida com a observação é de analisar o modo como são tratadas as ações no Poder Judiciário Estadual, com vistas obter indiretamente, reflexões e informações, bem como, obtenção de dados por meio do levantamento documental, sobretudo aqueles relacionados ao trâmite dos processos e das ações do Mutirão Fundiário. Por fim, no tocante à observação não participante, esta será realizada por meio do atendimento a um protocolo de observação, por meio de notas acerca de situações relevantes para alcançar os objetivos desta dissertação.

Convém destacar que a coleta de dados, pelos documentos e pela observação não participante será estrategicamente dividida em dois momentos: o primeiro deles, será realizado junto às Varas Cíveis da Comarca do Recife-PE, as quais tramitam as ações de usucapião (isto é, a primeira instância do órgão) e no segundo momento, junto à Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco, em especial, junto ao Núcleo de Regularização Fundiária. A fim de alcançar os objetivos 3 e 4 desta dissertação, será seguido um roteiro de tópicos (vide apêndice A e B) com algumas informações norteadoras que serão adotadas para o trato dos documentos. A mesma estratégia será adotada para a observação não participante, sendo seguido o roteiro indicado (vide apêndice C e D) com vistas a nortear a ação do pesquisador.

Além disso, por tratar-se de uma pesquisa, é necessário destacar o advento da imprevisibilidade, especialmente no tocante ao aspecto de que, para o trato das ações de usucapião urbana há a necessidade de preenchimento de requisitos básicos. Apesar disso, a análise do reconhecimento e posterior formalização depende de uma manifestação de vontade, embasada legalmente, neste ato, pelo Poder Judiciário. Diante disso, a partir da coleta, pretende-se que a interpretação e análise de dados se dê de modo sequencial, permitindo uma visão holística do caso abordado. O processo de análise deve se dar com o contato inicial do pesquisador com a sua pesquisa e até os seus resultados. Assim, os dados serão obtidos, organizados e interpretados pela combinação de análise qualitativa básica e por agregação categorial, na qual o pesquisador busca outros elementos correspondentes ao caso em questão.

Os procedimentos metodológicos desta dissertação estão apresentados, em resumo, no quadro 5, a seguir:

Quadro 5 - Design da pesquisa – procedimentos metodológicos

Objetivo Geral				
Investigar a relação entre direito à moradia digna e Direitos Humanos por meio da declaração da Usucapião, como forma de garantir esses direitos na cidade do Recife-PE.				
Estratégia da pesquisa			Abordagem da pesquisa	
Estudo de Caso			Qualitativa	
Objetivos Específicos	Etapa da Pesquisa	Dado	Coleta de Dados	Análise de Dados
2) Analisar os fatores relacionados aos conflitos sociais urbanos frente às disputas pelo direito à moradia digna nas cidades brasileiras, com ênfase para Recife;	Primeira	Bibliográfico	Revisão de Literatura	NSA
3) Analisar os casos de declaração da Usucapião na RMR para identificar os entraves e sucessos das aplicações do instituto;	Segunda	Secundário	Pesquisa Documental	Análise de Conteúdo Temática
4) Investigar as implicações de políticas públicas para a melhoria dos processos de aplicação do instituto da Usucapião como garantia dos direitos humanos à moradia digna.	Terceira	Secundário	Pesquisa Documental e Observação Não Participante	Análise de Conteúdo Temática

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Quadro 6 – Ações judiciais de usucapião contra a Usina Trapiche na Região Metropolitana do Recife

Processo	Advogado	Vara	Ano	Status	Localização do imóvel	Observações
0011556-93.2022.8.17.2001	Particular	1ª - A	2022	Inicial	Iputinga	Imóvel adquirido por compromisso de compra e venda
0010972-94.2020.8.17.2001	Particular	20ª - B	2020	Inicial	Iputinga	Imóvel adquirido por compromisso de compra e venda
0005802-44.2020.8.17.2001	Particular	20ª - A	2020	Decisão Favorável / Arquivado	Cordeiro	Imóvel adquirido por compromisso de compra e venda
0041113-33.2019.8.17.2001	Particular	27ª - B	2019	Decisão Favorável / Interposto Recurso	Cordeiro	Imóvel adquirido por compromisso de compra e venda
0032985-58.2018.8.17.2001	Sem informação	5ª - B	2018	Aguardand o sentença	São Lourenço da Mata	Ocupação do imóvel pelo decurso de tempo
0002220-85.2017.8.17.2730	Defensoria Pública	2ª	2017	Decisão Favorável / Arquivado	Ipojuca	Doação do irmão do autor/Sentença reconheceu a usucapião
0037941-54.2017.8.17.2001	Defensoria Pública	5ª - A	2017	Arquivado	San Martin	Abandono da causa pelo autor/ausência dos documentos necessários
0010875-02.2017.8.17.2001	Defensoria Pública	30ª - B	2017	Arquivado	Cordeiro	Sentença improcedente, ausência de provas referente ao imóvel por parte da autora
0000471-67.2016.8.17.2730	Defensoria Pública	1ª	2016	Arquivado	Ipojuca	Abandono da causa pelo autor/ausência dos documentos

						necessários
0089793-45.2013.8.17.0001	Particular	25ª - B	1013	Aguardando sentença	Cordeiro	Imóvel adquirido por compromisso de compra e venda
0026536-51.2010.8.17.0001	Particular	20ª - B	2010	Decisão Favorável / Arquivado	Iputinga	Imóvel adquirido por compromisso de compra e venda
0038069-17.2004.8.17.0001	Particular	33ª - B	2004	Arquivado	Sem informação	Abandono da causa pelo autor/ausência dos documentos necessários
0000541-07.2015.8.17.0730	Particular	2ª	2015	Arquivado	Sem informação	Abandono da causa pelo autor/ausência dos documentos necessários
0049320-26.2016.8.17.2001	Particular	2ª	2016	Decisão Favorável / Arquivado	Sem informação	Sem informação

Fonte: Adaptado pelo autor através do Tribunal de Justiça de Pernambuco (2023).

Quadro 7 - Dados secundários a serem usados na pesquisa

Objetivos Específicos	Dados Secundários	Análise de Dados
3) Analisar os casos de declaração da Usucapião na RMR para identificar os entraves e sucessos das aplicações do instituto;	- Ações de usucapião (vide quadro 6); - Atos normativos; - Atas de registro; - Memorandos; - Relatórios; - Demais documentos que se façam necessários	Análise de Conteúdo Temática
4) Investigar as implicações de políticas públicas para a melhoria dos processos de aplicação do instituto da Usucapião como garantia dos direitos humanos à moradia digna.	- Casos do Mutirão Fundiário; - Atos normativos; - Atas de registro; - Memorandos; - Relatórios; - Demais documentos que se façam necessários	Análise de Conteúdo Temática

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

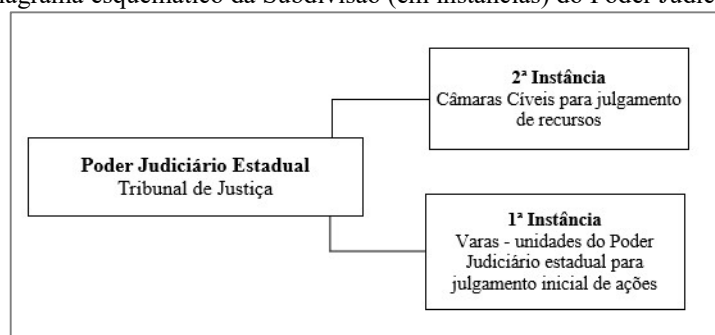
4 RESULTADOS

Para apresentação dos resultados desta dissertação, foram realizadas as etapas da coleta e análise de dados, especialmente no tocante aos objetivos específicos 3 e 4 desta dissertação, com sua descrição detalhada e subdivisão das unidades as quais foram realizados os procedimentos, consoante destacado no quadro 7 – vide capítulo anterior –, bem como dos quadros 8 e 9 a seguir, bem como dos apêndices A, B, C e D que compõem a parte final desta dissertação.

Para se alcançar os objetivos 3 e 4 desta dissertação foi realizada uma divisão estrutural não só dos objetivos específicos, como também, de quais unidades do Tribunal de Justiça de Pernambuco foram realizados procedimentos de coletas e análise de dados. A fim de exemplificar a estratégia, foi adotada uma divisão bipartida, na qual se procurou dividir a unidade Judiciária em dois ramos: o primeiro deles, qual seja, as unidades das varas judiciais nas quais tramitam as 14 ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A na Região Metropolitana do Recife – já detalhadas no quadro 6, bem como, a unidade do Núcleo de Regularização Fundiária vinculado à Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco, o qual tem desenvolvido ações e iniciativas para Regularização Fundiária em todo o estado.

É importante destacar que a subdivisão bipartida tem como base a própria divisão interna e organização dos processos em âmbito judiciário estadual, que se subdivide em primeira instância (unidades que tratam os processos iniciais na fase de conhecimento e instrução, composta por juiz de direito como membro julgador até ser proferida a sentença e/ou decisão final) e a segunda instância (unidades que tratam, via de regra, ações judiciais que já tramitaram na primeira instância, com ênfase para julgamentos de recursos interpostos contra as decisões proferidas na instância inferior, bem como de outros conflitos que dependem de uma análise superior da Corte Estadual) (Assumpção Neves, 2023).

Figura 9 -Diagrama esquemático da Subdivisão (em instâncias) do Poder Judiciário Estadual



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Assim, feita a exemplificação das unidades do Poder Judiciário estadual e sua subdivisão por competências (primeira e segunda instância), apresento a seguir os quadros 8 e 9 com o detalhamento dos objetivos específicos 3 e 4 e as respectivas unidades do Tribunal de Justiça para exemplificar o procedimento de coleta e análise de dados. Vejamos:

Quadro 8 - Detalhamento do objetivo específico 3 e unidade do Tribunal de Justiça de Pernambuco para coleta e análise de dados

Objetivo Específico	Analisar os casos de declaração da Usucapião na RMR para identificar os entraves e sucessos das aplicações do instituto.
Unidade em que serão analisados os documentos	Varas Cíveis da Comarca do Recife-PE, em que tramitam as ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Quadro 9 - Detalhamento do objetivo específico 4 e unidade do Tribunal de Justiça de Pernambuco para coleta e análise de dados

Objetivo Específico	Investigar as implicações de políticas públicas para a melhoria dos processos de aplicação do instituto da Usucapião como garantia dos direitos humanos à moradia digna.
Unidade em que serão analisados os documentos	Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco (Núcleo de Regularização Fundiária)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Tomando como base o direito à moradia digna como direito a ser exercido em sua integralidade, nos termos propostos pela Constituição de 1988, pelos instrumentos internacionais e legislação brasileira, a exemplo do Estatuto da Cidade (10.257/2001), do Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002) e Lei 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a possibilidade de aquisição do registro formal da propriedade e do exercício do direito adequado da moradia, pelo instituto da usucapião urbana como instrumento escolhido pelos litigantes para assegurar a formalidade de suas moradias nos, nos antigos loteamentos pertencentes à Usina Trapiche, nos bairros da Caxangá, Iputinga e Cordeiro, bem como, a aplicação da legislação nesses casos e suprir eventuais lacunas que possam existir.

Tomando como base o referencial teórico construído nesta dissertação, bem como, os elementos metodológicos já explanados, pretendeu-se tratar os elementos particulares das ações judiciais de usucapião e o próprio papel do Tribunal de Justiça de Pernambuco, pelo seu Núcleo de Regularização Fundiária, no intuito de contribuir com a aplicação deste instrumento e, conseqüentemente, permitir o exercício adequado do direito à moradia,

afastando a insegurança da posse e as remoções forçadas, elementos característicos da cidade informal.

Os resultados apresentados a seguir foram tratados por meio da subdivisão bipartida acima elucidada, com intuito de alcançar os objetivos pretendidos com esta dissertação, bem como, de contribuir com o Judiciário Estadual, no tocante à definição de estratégias para efetivação das ações judiciais de usucapião e identificação de áreas passíveis de regularização fundiária com as ações judiciais em andamento corroborando com a implementação de políticas públicas eficazes para melhoria do instituto.

4.1 RESULTADOS OBTIDOS JUNTO ÀS VARAS CÍVEIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE

Como já esclarecido em tópico oportuno – conforme quadro 6 – atualmente há 14 ações judiciais de usucapião²⁰ na Região Metropolitana do Recife-PE contra a Usina Trapiche S/A. Por meio dos referidos processos, as partes buscam auxílio do Poder Judiciário estadual no intuito de reivindicar o exercício do direito à moradia, registro da posse e propriedade, pelo reconhecimento e procedência das ações de usucapião em curso.

Para coleta e análise de dados foram adotados os roteiros e critérios destacados no tópico da metodologia, bem como, tomando como base os pontos destacados nos Apêndices A e C, respectivamente para coleta de dados e observação não participante junto às Varas Cíveis da Região Metropolitana do Recife-PE, com vistas a identificar os entraves e sucessos de aplicação deste instituto no Judiciário Estadual, como instrumento para garantia do exercício do direito à moradia.

Diante disso, foi traçada a estratégia de verificação e análise pormenorizada dos documentos relativos aos processos de usucapião em curso contra a Usina Trapiche, com vistas a identificar questões ligadas aos critérios a seguir tratados:

Com relação ao tempo de duração dos processos de usucapião em curso, bem como, tempo de vida médio entre o início e fim das demandas, constatou-se que a primeira ação foi ajuizada no ano de 2004 e a ação mais recente em curso, ajuizada no ano de 2022. É importante ressaltar que das 14 ações propostas contra a Usina Trapiche S/A, tem-se que o

²⁰ É importante salientar que as referidas ações não tramitam em segredo de justiça, bem como, encontram-se disponíveis para consulta pública no portal do Tribunal de Justiça de Pernambuco, nos termos da Resolução 121/2010 do Conselho Nacional de Justiça. As ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A em trâmite na comarca do Recife-PE, encontram-se destacadas no quadro 6, apresentado no capítulo de metodologia desta dissertação.

tempo médio de duração das ações é de 8 (oito anos), considerando as ações que ainda estão ativas, bem como, as ações que já foram encerradas.

Além disso, foi considerado o tempo médio entre as etapas processuais. Assim, tomando como base a tramitação de uma ação judicial, tem-se que estas se subdividem em etapas, as quais foram consideradas 8 (oito) etapas a seguir: 1) distribuição do processo; 2) primeiro despacho do(a) juiz(a), 3) citação da parte contrária para apresentar resposta, 4) fase de produção de provas; 5) audiências, 6) sentenças, 7) recursos, 8) trânsito em julgado da decisão (Assumpção Neves, 2023). Em razão disso, constatou-se que o tempo médio de duração entre as etapas foi de 14 (quatorze) meses.

Quadro 10 - Tempo de vida útil dos processos e tempo médio entre as principais etapas processuais

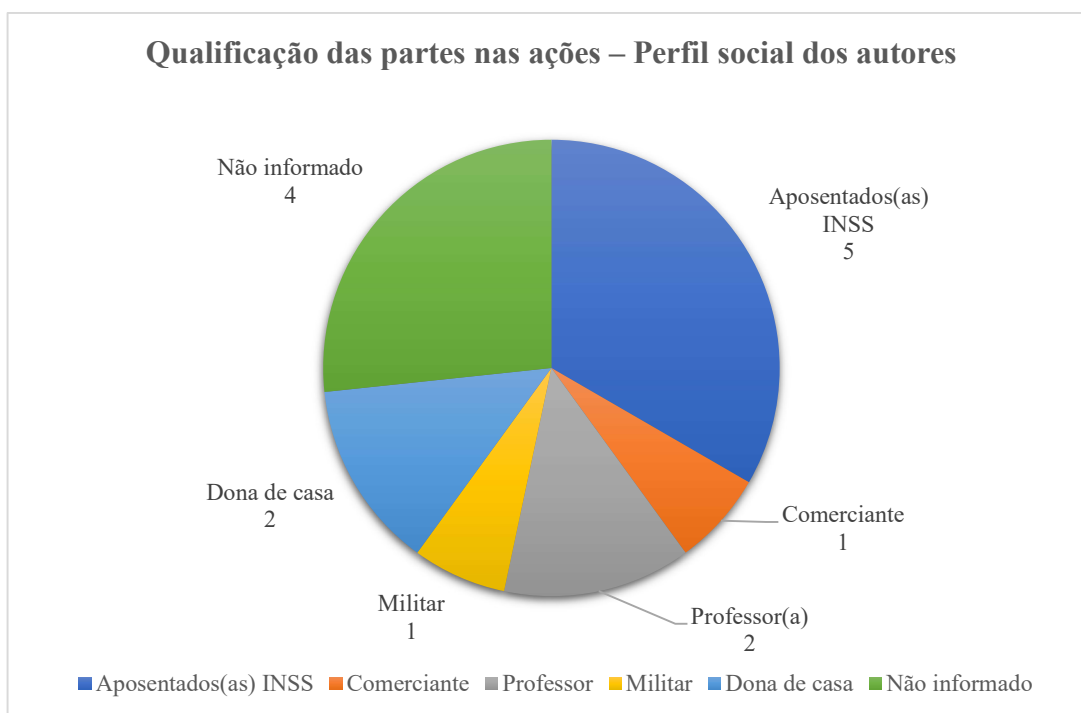
Processo	Demandante	Ano	Tempo de vida útil do processo	Etapas processuais Tempo médio em meses
0038069-17.2004.8.17.0001	EDSON CLAUDINO DE OLIVEIRA E OUTROS	2004	20	14,5
0026536-51.2010.8.17.0001	LUCIANA PEREIRA DA SILVA	2010	14	26,3
0089793-45.2013.8.17.0001	SEVERINA ALINE DANTAS PRAZERES E OUTROS	2013	11	55
0000541-07.2015.8.17.0730	JOSÉ GERALDO DA SILVA	2015	9	23
0000471-67.2016.8.17.2730	ALZIRA MARIA DA CONCEICAO DAMACENA	2016	8	11,25
0049320-26.2016.8.17.2001	TERESINHA ALVES MORAES	2016	8	6,6
0002220-85.2017.8.17.2730	LUIZ JOSE DA SILVA	2017	7	7,25
0037941-54.2017.8.17.2001	CREANTES EMIDIO DA SILVA	2017	7	3
0010875-02.2017.8.17.2001	JOSEFA FERREIRA DA ROCHA SILVA E OUTRO	2017	7	4
0032985-58.2018.8.17.2001	MARIA DA CONCEICAO LIRA DO NASCIMENTO E OUTRO	2018	6	14,6
0041113-33.2019.8.17.2001	IRONILDES MARTINS DOS SANTOS	2019	5	10
0010972-94.2020.8.17.2001	MARCELO PEREIRA SILVA E OUTROS	2020	4	10
0005802-44.2020.8.17.2001	ADAO NUNES DA SILVA E OUTROS	2020	4	7,25
0011556-93.2022.8.17.2001	ROSELI MARIA DOS SANTOS E OUTRO	2022	2	5
Tempo médio			8	14

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Pela análise detalhada das ações judiciais, foi verificado o perfil social dos litigantes que demandam contra a Usina Trapiche S/A, bem como a situação atual da empresa. Com

relação aos autores das 14 ações de usucapião, a qualificação²¹ indicada nas ações foi observada nas seguintes indicações: 1) aposentados(as) pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), 2) comerciante, 3) professor(a), 4) militar, 5) dona de casa e 6) perfil intitulado de “não informado” quando da qualificação na petição inicial.

Gráfico 1 – Qualificação das partes nas ações – Perfil social dos autores



Com relação a situação jurídica da Usina Trapiche S/A, em consulta ao site da Receita Federal, por meio de informações de domínio público, a situação da empresa está como “ativa” (ver Figura 10). Contudo, as informações são de carácter limitado, impossibilitando de concluir se a empresa possui alguma pendência fiscal e/ou tributária, cível ou criminal.

²¹De acordo com o artigo 319, inciso II do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) é requisito essencial da petição inicial formulada em juízo para que contenha: II – os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

Figura 10 – Situação cadastral da Usina Trapiche S/A junto à Receita Federal

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO 10.820.645/0001-24 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 30/05/1966
NOME EMPRESARIAL USINA TRAPICHE S/A		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PODE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 10.71-6-00 - Fabricação de açúcar em bruto		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 01.13-0-00 - Cultivo de cana-de-açúcar 02.30-5-00 - Atividades de apoio à produção florestal 10.72-4-01 - Fabricação de açúcar de cana refinado 15.31-4-00 - Fabricação de álcool 23.42-7-02 - Fabricação de artefatos de cerâmica e barro cozido para uso na construção, exceto azulejos e pisos 35.11-5-01 - Geração de energia elétrica 35.12-3-00 - Transmissão de energia elétrica 46.37-1-99 - Comércio atacadista especializado em outros produtos alimentícios não especificados anteriormente 46.39-7-01 - Comércio atacadista de produtos alimentícios em geral 64.61-1-00 - Holdings de instituições financeiras 64.62-0-00 - Holdings de instituições não-financeiras		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 205-4 - Sociedade Anônima Fechada		
EMPRESA LOC ENGENHO ROSARIO	NUMERO S/N	COMPLEMENTO *****
CEP 55.580-000	BARRIO/CEP SIRINHAEM	MUNICÍPIO SIRINHAEM
UF PE		
ENDEREÇO ELETRÔNICO		TELEFONE
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****		
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 03/11/2005	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL		
SITUAÇÃO ESPECIAL *****	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Fonte: Receita Federal (2023)

Além dos pontos já destacados, observou-se ainda o caráter probatório das ações, isto é, a produção de provas ao longo dos processos analisados. É sabido que, ao longo do processo judicial, é permitido às partes o direito de produzir provas ao seu favor, com vistas a corroborar com os seus pedidos e, assim, permitir ao julgador uma análise mais embasada quando do momento de proferir a decisão (Assumpção Neves, 2023).

Com os processos de usucapião isto não é diferente. Trata-se de um processo judicial que necessita de produção de provas pelas partes, especialmente as provas de caráter testemunhal (pelo depoimento de testemunhas e/ou os chamados confinantes, que são as pessoas que residem próximas ao imóvel que se pretende o registro formal de propriedade), bem como, da produção de provas de caráter técnico, com a elaboração de pareceres técnicos, plantas do imóvel que se pretende usucapir, com intuito não apenas de informar as dimensões

do imóvel, como também, de auxiliar o Judiciário quando da remessa do processo ao Cartório de Registro de Imóveis competente (Loureiro, 2004; Carvalho Filho, 2013).

Assim, da análise das ações judiciais contra a Usina Trapiche em questão, percebeu-se que das 14 ações, 9 tiveram determinação de produção de provas, em especial, a prova testemunhal e prova técnico-documental. Deste quantitativo, 5 ações não tiveram a produção de provas realizada pelas partes, o que implicou na extinção do processo sem análise do mérito²², em razão da ausência de produção de provas pelas partes (conforme se verá de maneira mais detalhada no tópico específico para tratamento das decisões proferidas). Vejamos:

Quadro 11 - Produção das provas: documental e testemunhal

Processo	Advogado	Status	Qualidade técnica das provas	Sobre as testemunhas
0011556-93.2022.8.17.2001	Particular	Inicial	TESTEMUNHAL	VIZINHOS
0010972-94.2020.8.17.2001	Particular	Inicial	DOCUMENTAL E TESTEMUNHAL	VIZINHOS
0005802-44.2020.8.17.2001	Particular	Arquivado	TESTEMUNHAL	VIZINHOS
0041113-33.2019.8.17.2001	Particular	Recursal	DOCUMENTAL E TESTEMUNHAL	VIZINHOS
0037941-54.2017.8.17.2001	Defensoria Pública	Arquivado	DOCUMENTAL	NÃO SE APLICA
0010875-02.2017.8.17.2001	Defensoria Pública	Arquivado	TESTEMUNHAL	NÃO FOI APRESENTADO PELA PARTE
0000471-67.2016.8.17.2730	Defensoria Pública	Arquivado	DOCUMENTAL	NÃO FOI APRESENTADO PELA PARTE
0026536-51.2010.8.17.0001	Particular	Aguardando sentença	DOCUMENTAL E TESTEMUNHAL	VIZINHOS E AMIGOS
0049320-26.2016.8.17.2001	Particular	Arquivado	TESTEMUNHAL	VIZINHOS

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Com relação específica da prova testemunhal, procurou-se verificar se houve alteração das testemunhas ao longo da ação e no decorrer do tempo de tramitação. Tal ponto se revelou importante, especialmente por se tratar de uma ação processual com trâmite

²² De acordo com o artigo 485 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), o juiz extinguirá o processo sem análise do mérito, nos casos em que não houver a promoção dos atos e das diligências que incumbirem aos autores. Caso a ação seja extinta nesta modalidade, as partes podem ajuizar novamente ação, pois o mérito não foi decidido, para apresentar oportunamente as provas que pretendem produzir.

processual relativamente considerável, bem como, sobre a credibilidade e conhecimento dos fatos pelas novas testemunhas, com vistas a poder colaborar com os pedidos dos litigantes.

Diante disso, constatou-se que, das 14 ações analisadas, 4 delas tiveram produção de prova testemunhal e em todas as 4, houve alteração dos dados das testemunhas²³ ao longo da ação, o que nos leva a concluir sobre a possibilidade de eventuais prejuízos aos direitos dos litigantes, em razão da ausência de informações necessárias para colaborar com os pedidos autorais de que estas partes residiam nos imóveis descritos.

Tomando como base a mesma lógica da alteração das testemunhas ao longo das ações, buscou-se verificar se, nas ações contra a Usina Trapiche S/A analisadas houve alteração dos magistrados ao longo do curso das ações. Muito embora um dos pilares do Judiciário brasileiro seja a imparcialidade do juiz, em alguns casos, a alteração de magistrados podem colocar em risco uma análise mais detalhada das ações, especialmente pelos(as) juízes(as) substitutos(as) os quais não estão familiarizados com a ação ao proceder com o seu julgamento.

Diante disso, constatou-se em que das 14 ações analisadas, em 4 casos houve alteração de magistrados ao longo de todo o processo e o quantitativo de alterações de maior incidência foi de 3 vezes. Entretanto, a grande maioria das ações não tiveram alteração de magistrados ao longo do processo ao longo das 8 etapas já destacadas no início deste tópico. Vejamos:

Quadro 12 - Quantidade de alterações de magistrados ao longo dos processos

Processo	Demandante	Se houve alteração de magistrados	Quantitativo de alterações
0011556-93.2022.8.17.2001	ROSELI MARIA DOS SANTOS E OUTRO	NÃO	X
0010972-94.2020.8.17.2001	MARCELO PEREIRA SILVA E OUTROS	NÃO	X
0005802-44.2020.8.17.2001	ADAO NUNES DA SILVA E OUTROS	NÃO	X
0041113-33.2019.8.17.2001	IRONILDES MARTINS DOS SANTOS	SIM	3
0032985-58.2018.8.17.2001	MARIA DA CONCEICAO LIRA DO NASCIMENTO E OUTRO	SIM	3
0002220-85.2017.8.17.2730	LUIZ JOSE DA SILVA	NÃO	X
0037941-54.2017.8.17.2001	CREANTES EMIDIO DA SILVA	NÃO	X
0010875-02.2017.8.17.2001	JOSEFA FERREIRA DA	SIM	2

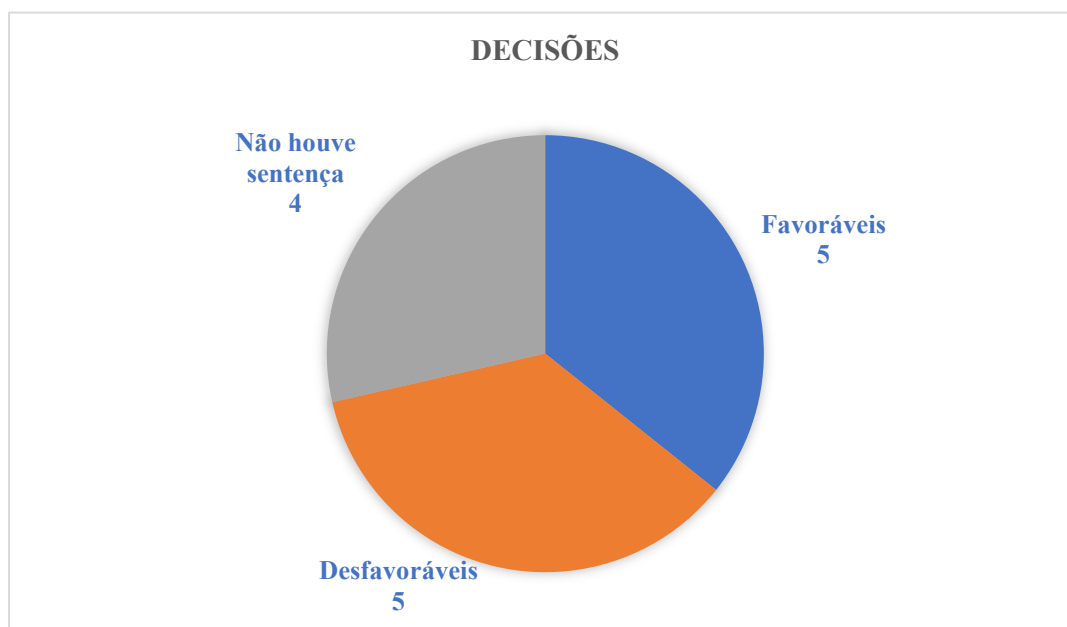
²³ Em alguns casos, a prova testemunhal é o único meio probatório que desponta no caso concreto. Quanto menos informações as testemunhas tiverem acerca do que se pretendem as partes para constituição de seus direitos, mais resta prejudicada a pretensão autoral (Noronha, 1978).

	ROCHA SILVA E OUTRO		
0000471-67.2016.8.17.2730	ALZIRA MARIA DA CONCEICAO DAMACENA	SIM	1
0089793-45.2013.8.17.0001	SEVERINA ALINE DANTAS PRAZERES E OUTROS	NÃO	X
0026536-51.2010.8.17.0001	LUCIANA PEREIRA DA SILVA	NÃO	X
0038069-17.2004.8.17.0001	EDSON CLAUDINO DE OLIVEIRA E OUTRO	NÃO	X
0000541-07.2015.8.17.0730	JOSÉ GERALDO DA SILVA	NÃO	X
0049320-26.2016.8.17.2001	TERESINHA ALVES MORAES	NÃO	X

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Com relação as decisões proferidas em sede das ações de usucapião, buscou-se verificar o teor destas quais sejam, se foram favoráveis e/ou desfavoráveis e os casos em que ainda não foram proferidas decisões. Do total das 14 ações analisadas, 5 processos já tiveram sentenças favoráveis aos litigantes, 5 decisões desfavoráveis e 4 processos que ainda estão pendentes de julgamento.

Gráfico 2 – Perfil das decisões proferidas



Elaborado pelo autor (2023).

Como já tratado anteriormente, os 5 casos em que foram proferidas decisões desfavoráveis – sentenças sem análise do mérito – correspondem à ações em que fora determinada a realização de provas pelas partes, as quais, não as produziram e tiveram a

consequência da extinção dos processos. Na maioria desses casos, constatou-se que as partes não estavam defendidas por advogado particular, mas sim, por Defensores Públicos, o que pode levar a concluir que o caráter social de hipossuficiência econômica implica na ausência de produção das provas técnicas necessárias para dar continuidade ao feito.

Quadro 13 - Análise dos dados com relação ao tempo do processo, advogados e perfil das decisões

Processo	Ano de ajuizamento	Tempo de vida útil (em anos)	Advogado	Status	Perfil das sentenças
0038069-17.2004.8.17.0001	2004	20	Particular	Arquivado	Desfavorável
0026536-51.2010.8.17.0001	2010	14	Particular	Sentença proferida	Favorável
0089793-45.2013.8.17.0001	2013	11	Particular	Aguardando defesa	Não se aplica
0000541-07.2015.8.17.0730	2015	9	Particular	Arquivado	Desfavorável
0000471-67.2016.8.17.2730	2016	8	Defensoria Pública	Arquivado	Desfavorável
0049320-26.2016.8.17.2001	2016	8	Particular	Arquivado	Favorável
0002220-85.2017.8.17.2730	2017	7	Particular	Sentença	Sentença
0037941-54.2017.8.17.2001	2017	7	Defensoria Pública	Arquivado	Desfavorável
0010875-02.2017.8.17.2001	2017	7	Defensoria Pública	Arquivado	Desfavorável
0032985-58.2018.8.17.2001	2018	6	Particular	Aguardando sentença	Não se aplica
0041113-33.2019.8.17.2001	2019	5	Particular	Recursal	Favorável
0010972-94.2020.8.17.2001	2020	4	Particular	Inicial	Não se aplica
0005802-44.2020.8.17.2001	2020	4	Particular	Arquivado	Favorável
0011556-93.2022.8.17.2001	2022	2	Particular	Inicial	Não se aplica

Elaborado pelo autor (2023).

Também se evidenciou que os casos de ações individuais, isto é, apenas com uma parte figurando no polo ativo, tramitaram de forma mais célere em relação aos processos coletivos, com mais de uma parte figurando no polo ativo das demandas. Além disso, a maioria dos casos com decisões favoráveis, foram os que não tiveram alteração de magistrados ao longo do processo. Verificou-se que apenas em 1 dos casos foi interposto

recurso – vide acima, com status de recursal - contra a decisão proferida, para correção de um erro material.

Por fim, em apenas 1 dos casos, foi expedido ofício ao Cartório de Registro de Imóveis competente para registro da formalização da propriedade em favor do beneficiário – como será tratado no tópico 4.2 a seguir, como sendo um dos pontos principais de tratamento pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco.

Quadro 14 - Análise dos processos com decisão favorável e se houve expedição de ofício para registro de propriedade junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente

Processo	Perfil das sentenças	Expedição de Ofício ao Cartório de Registro de Imóveis
0026536-51.2010.8.17.0001	Favorável	Sim
0049320-26.2016.8.17.2001	Favorável	Não
0002220-85.2017.8.17.2730	Favorável	Não
0041113-33.2019.8.17.2001	Favorável	Não
0005802-44.2020.8.17.2001	Favorável	Não

Elaborado pelo autor (2023).

Para coleta dos dados relacionados ao objetivo específico 3, também foi realizada a observação não participante, conforme Apêndice C desta dissertação, com vistas a obter maiores informações acerca da tramitação das ações contra a Usina Trapiche no âmbito das Varas Cíveis da Região Metropolitana do Recife. Antes do início da observação, foram obtidas as autorizações necessárias das autoridades judiciais competentes. O período de observação ocorreu durante 2 meses, abrangendo os horários de funcionamento das Varas. O material de registro incluiu um caderno de anotações, canetas, e uma câmera para registro de informações visuais. Além disso, o observador se preparou familiarizando-se com os aspectos jurídicos relevantes do processo de usucapião especial urbana.

Durante o período de observação, foram identificados diversos processos de usucapião especial urbana em andamento. Foram registrados os ritos processuais adotados, como a distribuição dos processos, apresentação de petições pelas partes, designação de audiências, entre outros. As partes envolvidas incluíam demandantes, demandados, advogados e juízes, sendo que cada um desempenhava um papel fundamental no desenvolvimento dos processos.

Durante as visitas realizadas às Varas Cíveis, foram observados os trâmites processuais relativos aos processos em curso, especialmente os das ações de usucapião em vigor, tendo sido realizados acompanhamentos das etapas processuais e, principalmente, a interação dos servidores judiciais (técnicos, analistas e magistrados). RDa observação não participante realizada, percebeu-se ainda que as secretarias das varas são compostas por servidores que trabalham no atendimento ao público para consulta de andamentos processuais, realizando uma espécie de triagem entre as demandas que necessitam de consulta especializada com os magistrados e seus assessores.

A observação permitiu registrar os fundamentos alegados pelas partes envolvidas, como as justificativas para a usucapião especial urbana. Foram identificadas provas documentais e testemunhais apresentadas pelas partes para sustentar suas reivindicações. Os argumentos apresentados pelos advogados e as decisões judiciais também foram acompanhados de perto. Durante a observação, foram identificadas diversas interações entre os envolvidos nos processos. Comportamentos e atitudes relevantes dos participantes, como a postura dos advogados, a reação das partes envolvidas às decisões judiciais e a comunicação entre as partes e o magistrado, foram cuidadosamente observados.

Além disso, foram analisadas possíveis estratégias utilizadas pelas partes para obter uma decisão favorável nos processos de usucapião especial urbana. Com base nas observações realizadas, foi possível identificar alguns padrões e tendências no trato dos processos de usucapião especial urbana nas Varas Cíveis do Recife-PE. As dinâmicas envolvendo as partes, advogados e magistrados refletem a complexidade desse tipo de ação e a importância da regularização fundiária nas áreas urbanas. A observação não participante forneceu informações valiosas para a pesquisa, permitindo uma compreensão mais profunda do funcionamento prático do sistema jurídico em casos de usucapião especial urbana.

4.2 RESULTADOS OBTIDOS JUNTO À PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

Como destacado no tópico 4 desta dissertação, com intuito de atingir o objetivo específico 4, buscou-se seguir a divisão bipartida (primeira e segunda instância estadual) no próprio órgão do Tribunal de Justiça de Pernambuco. A escolha da realização da coleta e análise de dados e observação não participante, seguindo os pontos destacados nos Apêndices B e D, junto ao Núcleo de Regularização Fundiária da Presidência do Tribunal está em aderência à investigação de implicações de políticas públicas para os processos de usucapião,

especialmente pelo fato de que a realização do exercício ao direito à moradia tem sido um dos eixos centrais do órgão.

Assim, ao passo que a pesquisa se desenvolveu tomando como base, no tópico anterior, das ações de usucapião contra a Usina Trapiche no âmbito da primeira instância, buscou-se ampliar o debate para o eixo estratégico do órgão, que tem o direito à moradia como uma de suas prioridades. Atualmente, o Núcleo de Regularização Fundiária do TJPE tem como pilar central o Programa Moradia Legal²⁴, iniciativa de Regularização Fundiária do Poder Judiciário, com objetivo de realizar a regularização fundiária em áreas urbanas informais, conforme disposto na Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), bem como, pelas iniciativas de desjudicialização, nova linha proposta em 2021 com objetivo de reduzir o acervo de ações de usucapião em vigor junto ao Tribunal e regularização rural (em construção), conforme Figura 11 a seguir:

Figura 11 – Linhas de ação do Programa Moradia Legal



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Na linha de ação ligada à Regularização Fundiária urbana, o Tribunal tem atuado por meio do PML de movo preventivo por meio da desjudicialização indireta. Nesta linha, o foco é a entrega de registros e títulos de propriedade aos moradores de áreas ou núcleos urbanos informais, para que seja possível o exercício do direito à moradia de maneira adequada. A linha 2, ligada à desjudicialização direta, foi proposta em 2021 por meio da Instrução de Serviço nº 01/2022, para resguardar a efetividade da prestação jurisdicional e reduzir o acervo processual de ações de usucapião. E, por fim, a linha 3, ligada à Regularização Rural, foi implementada na Audiência Pública Regularização Fundiária Rural,

²⁴O Programa Moradia Legal (PML) é a iniciativa de Regularização Fundiária do Poder Judiciário, coordenado pela Presidência do Tribunal de Justiça (TJPE) em conjunto com a Corregedoria Geral da Justiça (CGJPE) e demais parceiros, com intuito de implementar medidas jurídicas e administrativas junto às equipes das prefeituras e dos cartórios de registro imobiliário, a fim de dar efetividade ao direito à moradia e portanto, o direito à cidade, previsto na legislação brasileira, que compreende o direito de viver em condições dignas, adequadas e saudáveis do ponto de vista urbanístico, ambiental e legal. (TJPE, 2023)

realizada nos em 29 de agosto de 2023, pela qual serão adotadas medidas para regularização dos imóveis para a população, que exercer moradia informal nessas localidades em âmbito estadual (TJPE, 2023).

O foco desta dissertação foi amparado na linha 2, ligada à desjudicialização direta de ações de usucapião em vigor e que são tratados pela Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco por meio do Mutirão Fundiário. Para isso, foi traçada a estratégia de verificação e análise pormenorizada dos documentos disponibilizados pelo Núcleo de Regularização da Presidência do TJPE, quais sejam: a) o Ato Conjunto nº 35/2021 TJPE; b) a Instrução de Serviço nº 01/2022; c) o Relatório da Meta 9/CNJ 2021: Programa Moradia Legal/TJPE e; d) a Instrução de Serviço nº 02/2023.

Quadro 15 - Documentos analisados junto à Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco

Documento	Ementa
Ato Conjunto nº 35/2021 TJPE	Institui o Mutirão Fundiário 2021, a ser realizado em Unidades Judiciárias Cíveis e da Fazenda Pública da Comarca da Capitale estabelece diretrizes para o seu funcionamento
Relatório da Meta 9/CNJ 2021: Programa Moradia Legal/TJPE	Em 2021, o Tribunal de Justiça de Pernambuco, juntamente com a Corregedoria Geral da Justiça, escolheu o Programa Moradia Legal como estratégico para o alcance da Meta 9. O Plano de Ação foi construído de forma coletiva pelas equipes e apresentado ao CNJ, em reunião virtual em junho de 2021, sendo posto em prática conforme calendário nele definido. No planejamento e execução das ações da Meta 9, participaram diversas instituições diretamente envolvidas com as demandas, favorecendo a identificação precisa para a efetividade das atividades desenvolvidas, para que a prestação jurisdicional alcance seu fim com celeridade e eficácia.
Instrução de Serviço nº 01/2022	Orientar os magistrados do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco, sem prejuízo dos seus inerentes poderes de direção processual, que no mandado a ser encaminhado ao Cartório competente, para fins do registro de imóvel, cuja propriedade foi reconhecida em ações de usucapião.
Instrução de Serviço nº 02/2023	Orienta sobre os procedimentos operacionais a serem realizados pelas unidades judiciárias em aplicativo a ser disponibilizado, visando ao preenchimento de endereço de ações possessórias nos 2.984 processos judiciais da Comarca do Recife, selecionados para ação preparatória para o 2º Mutirão Fundiário, do Programa Moradia Legal Pernambuco, a ser realizada no período de 30 de outubro a 20 de novembro de 2023.

Elaborado pelo autor (2023).

Assim, tomando como base os pontos destacados nos Apêndices B e D, foi traçada a estratégia de verificação e análise pormenorizada dos documentos destacados no quadro 15, ligados ao Núcleo de Regularização do TJPE, com intuito de identificar questões ligadas aos critérios a seguir tratados:

Com relação à atuação da Presidência do Tribunal, por meio de seu Núcleo de Regularização identificou-se que o Tribunal de Justiça tem atuado por meio do Programa Moradia Legal, em suas três linhas de atuação, especialmente pela desjudicialização e diminuição de ações de usucapião em curso junto ao Tribunal de Justiça estadual. Tal ação é amparada no cumprimento da Meta 9/2021 do Conselho Nacional de Justiça quanto à desjudicialização e prevenção dos processos relacionados às Tabelas Processuais Unificadas, bem como, no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 (ODS 1) da ONU para erradicação da pobreza em todos os lugares.

A atuação da Presidência tem foco na contribuição direta e indireta de prevenção de novos litígios e conseqüentemente com a efetividade da prestação jurisdicional ligada à ação de usucapião urbana. Assim, a linha de atuação ligada à diminuição dos processos é tratada com prioridade junto ao TJPE, especialmente no que diz respeito à efetividade de políticas públicas asseguradoras de direitos sociais, neste caso, o direito à moradia.

De acordo com informações disponíveis junto ao Relatório da Meta 9/CNJ 2021: Programa Moradia Legal/TJPE, o assunto “usucapião especial” estava entre um dos três mais demandados de todo o Tribunal e, por tal motivo, a Presidência do Tribunal de Justiça, por meio de seu Núcleo de Regularização Fundiária escolheu o tema para tratamento prioritário junto à meta 09 do CNJ.

Quadro 16: Acervo das ações de usucapião no TJPE – triênio 2018 a 2020

Usucapião Especial	Acervo final do ano
Ano 2018 (31/dez)	2.462
Ano 2019 (31/dez)	2.231
Ano 2020 (31/dez)	2.065

Fonte: Tribunal de Justiça de Pernambuco (2021)

Pela coleta e análise dos documentos, percebeu-se uma evidente ligação entre o Programa Moradia Legal e a tratativa dos casos de usucapião urbana, por meio de uma atuação em conjunto para dar maior efetividade à regularização fundiária e exercício do direito à moradia, especialmente no alcance da diminuição do acervo de ações de usucapião junto ao Tribunal. A linha de atuação referente à Regularização Fundiária Urbana – REURB-S atende e formaliza os registros de propriedade junto às prefeituras e cartórios antes da implementação da Meta 9 do CNJ.

Em paralelo a isso, a atuação da linha de encerramento de ações judiciais em vigor, tem como objetivo mapear e minimizar as ações em curso, retirando as ações judiciais em curso para que sejam tratadas por meio de regularização fundiária urbana. Nesta etapa, foi desenvolvido o Mutirão Fundiário e a atuação prioritária em áreas em que existam ações de usucapião para contribuir com o Programa Moradia Legal. Conforme se observa do quadro a seguir, apresento de maneira detalhada a atuação da linha 2 ligada à desjudicialização de ações de usucapião, para contribuir com a Regularização Fundiária Urbana – REURB-S:

Quadro 17 - Detalhamento das ações ligadas à baixa processual de ações de usucapião urbana

Linha 2	Desjudicialização (direta - baixa processual) para redução do acervo processual de usucapião especial e atender a Meta 9/CNJ
2.1 Mutirão Fundiário	Baixa de processos de usucapião e outras demandas fundiárias, que poderão se dar pela aceleração da tramitação dos processos, com um sistema de acompanhamento e orientação e/ou com a atuação da Cejusc, visando a conciliação, no sentido de transformar a demanda judicial em procedimentos de regularização fundiária, a depender do momento processual em que se encontre. Bem como tem sido verificado, processos sentenciados e/ou não baixados com pendências de registro imobiliário
2.2 Priorização de áreas objeto de usucapião no Programa Moradia Legal	Identificação dos processos de usucapião nos municípios do Moradia Legal, a fim de verificar se fazem parte de núcleos urbanos a serem regularizados e, com isso, viabilizar a elaboração de um plano de ação junto com o município, com vistas a priorização dessas áreas e articulação com os autores das ações para uma possível definição sobre a permanência da ação ou inclusão no programa Moradia Legal; ou ainda, colocar a demanda no Mutirão, dependendo em que momento processual a ação se encontre.

Fonte: Tribunal de Justiça de Pernambuco (2021)

Com intuito de contribuir com os registros de propriedade do Programa Moradia Legal, o Mutirão Fundiário é um programa interno do Núcleo de Regularização Fundiária do TJPE para realização da baixa e encerramento de ações de usucapião e outras demandas judiciais fundiárias. De acordo com o Relatório da Meta 9/CNJ 2021: Programa Moradia Legal/TJPE, o Mutirão Fundiário foi instituído pelo Ato Conjunto nº 35/2021 e desenvolvido pela atuação em conjunto pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica (COPLAN) ligada ao TJPE e a Corregedoria Geral de Justiça e outros órgãos, tais como Defensoria Pública de Pernambuco, Procuradorias Municipal do Recife e do Estado, Superintendência do Patrimônio da União-SPU, Ordem dos Advogados do Brasil-seção Pernambuco, Ministério Público de Pernambuco, Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC e representantes das varas cíveis ligadas ao TJPE.

Durante o período de desenvolvimento do Mutirão Fundiário em 2021, as entidades parceiras destacadas acima se reuniram previamente em algumas ocasiões para identificação dos principais aspectos e entraves ligados às ações de usucapião em curso, tendo sido apontados os seguintes pontos²⁵ para serem tratados com prioridade quando da realização do Mutirão:

- a) Dificuldade do registro formal de propriedade dos imóveis que decorram de ações de usucapião especial;
- b) Demora para os órgãos da Fazenda Pública para prestar informações solicitadas pelas Varas Cíveis;
- c) Grande número de informações imprecisas prestadas pelos órgãos da Fazenda Pública, os quais dificultam a agilidade processual;
- d) Erros materiais constantes nos atos judiciais e de comunicação às partes, como citações, intimações, notificações, etc.
- e) Ausência de profissionais para realizar as avaliações dos imóveis quando da realização dos mandados de verificação e avaliação dos imóveis;
- f) Verificação de lapso temporal entre as etapas processuais, causando dificuldade para dar andamento efetivo ao processo e notificação das testemunhas, principalmente;
- g) Verificação de que as decisões favoráveis proferidas nos processos de usucapião não continha os elementos necessários para viabilizar o efetivo registro de propriedade junto aos Cartórios de Registros de Imóveis. De acordo com informações do CENDHEC, havia cerca de 150 decisões favoráveis que não haviam sido registradas em cartório por inconsistências de informações.

No ato Ato Conjunto nº 35/2021, foram traçadas as estratégias para realização do 1º Mutirão Fundiário em 2021, com vistas a executar medidas judiciais cabíveis para agilização das ações de usucapião em vigor na cidade do Recife-PE, identificação das áreas passíveis de regularização em que o município atua com procedimentos administrativos de regularização

²⁵ As reuniões com estas instituições e unidades judiciárias ocorreram nas fases de planejamento e execução, sendo determinantes para levantamento dos principais entraves que dificultavam a efetividade das ações de usucapião especial constitucional, identificando os gargalos de cada segmento, possibilitando que se determinasse as ações definidas como estratégicas para atingimento da Meta 9 e para a definição de outras ações (TJPE, 2021)

fundiária para que seja ofertado aos litigantes a possibilidade de migrarem suas ações judiciais para a seara administrativa e a desistência do processo judicial.

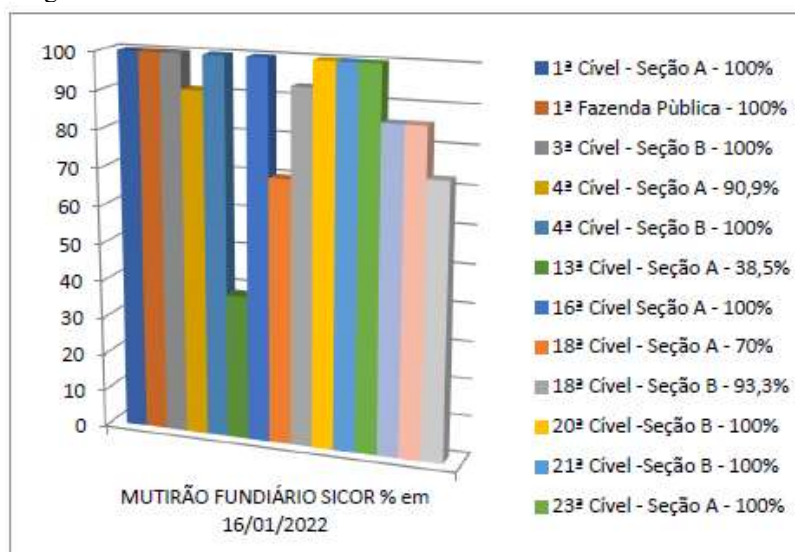
Para realização do Mutirão, o próprio Núcleo de Regularização Fundiária realiza o mapeamento das ações de usucapião de imóveis que estejam situados em áreas de regularização fundiária urbana, através do sistema de consulta processual do próprio Tribunal e cabe às varas cíveis, o recebimento das informações prestadas pelo Núcleo para que indiquem, com maior precisão, qual a localização dos imóveis discutidos em cada ação judicial indicada. A equipe do Mutirão Fundiário e do Programa Moradia Legal também atua em conjunto com os Cartórios de Registros para viabilizar os registros das decisões e formalização da propriedade, bem como, atuam em conjunto com os Municípios parceiros, para que a entrega dos títulos de propriedade aos beneficiários, ocorra no período da execução do Mutirão.

Além do mapeamento realizado pelas equipes do Mutirão Fundiário e das varas cíveis, são adotados os critérios de participação ligadas à renda e localização do imóvel e se este está inserido em área de regularização fundiária urbana pelo Município. Assim, não foram encontrados critérios econômicos para participação dos processos, estando somente envolvidas questões ligadas ao perfil social dos litigantes e a localização do imóvel.

O primeiro Mutirão Fundiário do TJPE foi realizado em 2021 e teve como objetivo tratar ações judiciais de usucapião que tramitavam em Recife-PE. Ao todo, participaram do 1º Mutirão Fundiário em 2021, 181 processos²⁶ que tramitaram junto às varas cíveis do Recife-PE, tendo sido apresentados os resultados esperados pela Meta 9/CNJ em 2021. Constatou-se que a maioria das varas apresentou desempenho “excelente”, com 50% delas atingindo 100% da meta estabelecida. As demais varas cíveis, 40% apresentaram um desempenho superior a 70%, e apenas uma das varas ficou abaixo de 50%, sem que tivesse sido apresentada, até o momento, a justificativa para o percentual desta última (Ver Figura 12).

²⁶As ações judiciais participantes do Mutirão Fundiário em 2021 foram elencadas no Ato Conjunto nº 35/2021, instituído pelo TJPE. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/29010/2644995/Ato+Conjunto+n%C2%BA+35-2021-TJPE-CGJ+-+%28Pub.+DJe+de+26-08-2021%29.pdf/edb5770f-9998-5a9d-e7c8-cae2bce1a4a6>

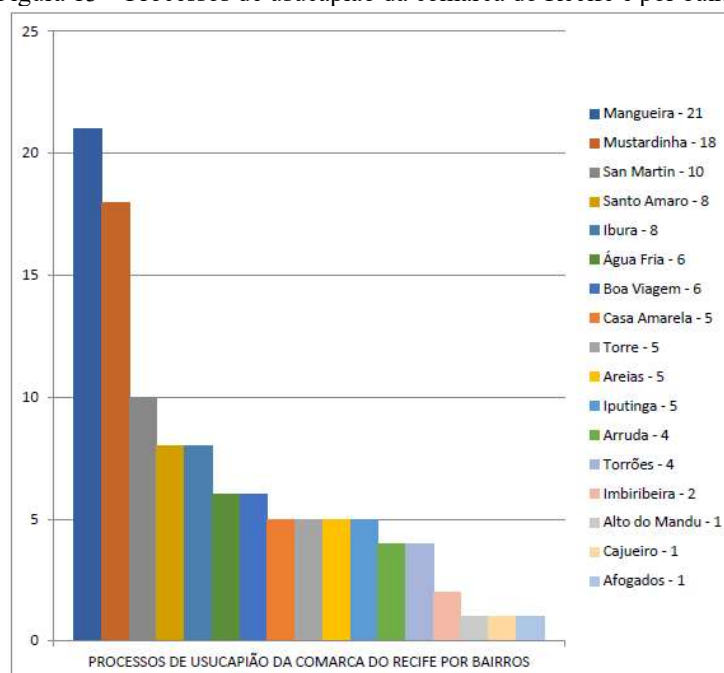
Figura 12 – Resultado das Varas no Mutirão Fundiário do TJPE em 2021



Fonte: Tribunal de Justiça de Pernambuco (2021)

Além do desempenho apresentado pelas varas cíveis e dos processos judiciais analisados, foram realizados os mapeamentos da localização dos imóveis indicados nas ações, a fim de verificar se estão localizados em áreas de regularização fundiária urbana, conforme Figura 13. Foram apresentados os seguintes resultados:

Figura 13 – Processos de usucapião da comarca do Recife e por bairros



Fonte: Tribunal de Justiça de Pernambuco (2021)

Durante o Mutirão Fundiário em 2021, uma das conclusões mais preocupantes para o Tribunal de Justiça, foi a ausência de registros formais de propriedade junto aos Cartórios, configurando um prejuízo ao objetivo pretendido às ações de usucapião e ao exercício do direito à moradia. Assim, de acordo com a Instrução de Serviço nº 01/2022, os magistrados devem seguir os seguintes critérios para dar mais efetividade às ações de usucapião, especialmente nos atos de registro junto ao Cartório de Imóveis:

Quadro 18 - Itens e informações a constar para os atos de registro junto aos Cartórios de Imóveis

Itens	Informações
Sobre o imóvel:	Devem constar informações do tipo: a) endereço completo, incluindo logradouro e número (quando houver); b) o nome oficial (quando houver edificação); c) quadra, lote e loteamento (quando não houver edificação); d) bairro, cidade, nº da matrícula ou registros do imóvel em transcrições (quando ainda no sistema de transcrições); e) área total do terreno; f) medidas perimetrais do terreno; g) área construída (se houver); h) cômodos; i) confinantes e j) qualquer outro dado constante nos autos que possa individualizar o imóvel.
Sobre o(s) beneficiário(s):	a) nome completo, RG, CPF, profissão, nacionalidade, estado civil, regime de bens do casamento, data do casamento, qualificação do cônjuge ou companheira, caso seja solteiro, divorciado, viúvo ou separado de fato se convive ou não em união estável e domicílio; b) especificar se é beneficiário da gratuidade de Justiça.
Ao mandado de cumprimento para os Cartórios:	Devem constar: petição inicial do processo, certidão de registro do imóvel contendo o número da matrícula ou da transcrição (caso haja); planta baixa das edificações acaso existentes na qual conste também as medidas perimetrais do terreno e área deste e planta de situação do imóvel, na qual sejam identificadas suas confrontações; memorial descritivo das plantas apresentadas, a sentença e a certidão de trânsito em julgado.

Fonte: Tribunal de Justiça de Pernambuco (2022)

Nesse sentido, com intuito de melhor contribuir para o trâmite das ações de usucapião em vigor junto às Varas Cíveis de primeira instância, a Corregedoria Geral de Justiça instituiu em 2022 a Instrução de Serviço nº 01/2022 com objetivo de orientar os magistrados do TJPE com informações para o melhor tratamento, análise e julgamento das ações de usucapião. Tal iniciativa serviu como objetivo para atendimento da meta 9 do CNJ, constatando a necessidade de implementar medidas para uniformização e agilização do procedimento do registro de imóveis determinados em sentenças de usucapião junto aos Cartórios de Registros de Imóveis e, assim, possibilitar o registro formal da propriedade para o exercício do direito à moradia de maneira adequada.

Apesar das conclusões acima apontadas, bem como, da seleção dos processos e da localização dos imóveis, não foi possível realizar o envio dos casos judiciais para que sejam

efetivadas as ações administrativas de regularização fundiária urbana junto ao Município. Como destacado no Relatório da Meta 9/CNJ 2021: Programa Moradia Legal/TJPE, o 1º Mutirão Fundiário em 2021 correspondeu a um projeto piloto, com vistas a permitir a elaboração de novos mutirões de desjudicialização e combater as causas de morosidade processual.

Além disso, não foram encontrados nos documentos analisados, o atingimento da aplicação da Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) no tocante ao atingimento da função social da propriedade, sendo considerados os aspectos processuais e a baixa processual da ação de usucapião.

Considerando as experiências do 1º Mutirão Fundiário em 2021 e para ampliar a área de atuação o Núcleo de Regularização Fundiária no mapeamento das ações e desjudicialização, o TJPE já divulgou a Instrução de Serviço nº 02/2023, conhecida como “Ato Conjunto do Programa Moradia Legal” ou “Ação Preparatória do 2º Mutirão Fundiário”. Neste documento, o TJPE por meio do seu Núcleo de Regularização, realizou o mapeamento de 2.984 ações judiciais de usucapião que tramitam na Região Metropolitana do Recife-PE e as equipes das varas cíveis em que tramitam as ações preenchem as informações relativas à localização dessas unidades, no período de 30 de outubro a 20 de novembro 2023, a fim de verificarem se estão inseridas em área de regularização fundiária urbana e viabilizar o exercício do direito à moradia digna.

O objetivo deste novo mapeamento é para atender a nova meta do CNJ em 2023, para redução de 80% dos processos judiciais ajuizados desde o ano de 2019. Além disso, o TJPE pretende dar mais celeridade as ações possessórias, com ênfase para as ações de usucapião, conforme prevê a Linha 2 do Programa Moradia Legal: Desjudicialização direta no âmbito do Poder Judiciário Estadual. A pretensão é a utilização da experiência do Mutirão Fundiário em 2021, que se concentrou em ações de usucapião em trâmite em Recife-PE, para tratamento das ações judiciais em curso junto à Região Metropolitana. Para as próximas etapas, pretende-se ampliar a área de atuação para todo o estado de Pernambuco em atuação conjunta com todas as comarcas.

Para coleta dos dados relacionados ao objetivo específico 4, também foi realizada a observação não participante, conforme Apêndice D desta dissertação, com vistas a obter maiores informações estratégicas de gestão e aplicação de políticas públicas para o trato da regularização fundiária junto à Presidência do TJPE e do Núcleo de Regularização Fundiária, especialmente pelo Programa Moradia Legal em Pernambuco e Mutirão Fundiário. Antes do início da observação, foram obtidas as autorizações necessárias das autoridades judiciais

competentes. O período de observação ocorreu ao longo de dois meses, cobrindo os horários de funcionamento do Órgão de Regularização Fundiária. O material de registro incluiu um caderno de anotações, canetas, e uma câmera para registro de informações visuais. O observador se preparou familiarizando-se com os aspectos jurídicos relevantes dos processos de usucapião, bem como, pelas atividades desempenhadas pela equipe técnica responsável junto ao Programa Moradia Legal em Pernambuco.

Durante a observação, foram identificados processos de usucapião urbana em análise ou tramitação, especialmente das ações judiciais que participaram do Mutirão Fundiário em 2021. Os ritos processuais e procedimentos adotados pelo TJPE foram registrados, incluindo as etapas de capacitação, desenvolvimento e publicação dos atos normativos e relatórios vinculados ao Programa Moradia Legal e o Mutirão Fundiário em 2021.

Além disso, foram identificadas outras atividades ou procedimentos relacionados ao Órgão de Regularização Fundiária, tais como, percepção de políticas, diretrizes e práticas adotadas pelo Núcleo, assim como iniciativas de capacitação ou treinamento relacionadas ao tema. As interações entre os servidores e demais envolvidos no órgão foram identificadas e analisadas, bem como, comportamentos e atitudes relevantes dos participantes, proporcionando reflexões sobre a dinâmica interna do Núcleo de Regularização Fundiária para a redução das ações de usucapião em vigor e assim, possibilitar um melhor mapeamento das áreas de regularização e, por fim, de exercício adequado do direito à moradia digna.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão dos resultados desta dissertação que trata acerca das ações judiciais de usucapião urbana e da regularização fundiária, traz à tona reflexões cruciais sobre o Direito à Moradia Digna, o instituto da usucapião urbana e o papel do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE). Esta análise se debruçou sobre a efetividade do instrumento da usucapião, das leis existentes e dos desafios processuais enfrentados para que sejam implementadas que possibilitem a maior eficácia e agilidade para efetivar o direito à moradia digna.

Inicialmente, a fundação legal e constitucional do direito à moradia no Brasil, ancorada na Constituição de 1988 e reforçada por legislações subsequentes, oferece um pano de fundo robusto para a regularização fundiária e para o exercício do direito à moradia (Fernandes, 1998; Alfonsin, 2008; Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011). No entanto, embora a usucapião urbana sirva como mecanismo legal e social para assegurar a formalidade do registro da propriedade e capaz de garantir maior segurança na posse (Rolnik, 2001, Saule Júnior, 2001, Alfonsin, 2008), quando se trata de uma aplicação prática, neste caso especial das ações de usucapião urbana contra a Usina Trapiche, revela um caminho complexo e com particularidades para a efetivação do exercício do direito à moradia.

Dos resultados obtidos nesta dissertação, um dos que mais chama atenção é para duração temporal dos processos de usucapião que, nos casos analisados contra a Usina Trapiche, apontaram para uma média de 8 anos por ação, refletindo a complexidade e a carga processual do sistema judiciário, especialmente pela necessidade de produção de provas específicas, pelo caráter social dos litigantes etc.

Diante disso, a identificação das etapas processuais chave e seus respectivos tempos médios como encontrado neste trabalho (14 meses, conforme quadro 10), oferece uma visão detalhada dessa morosidade, embora a usucapião seja vista ainda como instrumento apto a garantir a formalidade dos registros, em comparação a outros instrumentos de regularização fundiária (Fernandes, 1999). Isto se alinha com a percepção de que as etapas processuais, incluindo produção de provas, audiências e recursos, são frequentemente longas e burocráticas e tendem a demandar uma atuação mais constante da parte interessada e de seus representantes processuais, reforçando o ideal proposto pela necessidade de participação popular e dos movimentos sociais para efetividade dos direitos sociais (Rolnik e Santoro, 2013, Rolnik, 2014).

Assim, tomando como base a questão social, é importante considerar o perfil dos litigantes em ações contra a Usina Trapiche S/A. Este aspecto é crucial, principalmente pelo fato de que ao considerar que nas ações com decisões desfavoráveis analisadas, os litigantes eram representados por defensores públicos, sugerindo que a hipossuficiência econômica pode impactar a produção de provas e, por conseguinte, os resultados das ações e, mais uma vez, o prejuízo ao exercício do direito à moradia. Tal fato, portanto, reforça não só a desigualdade social decorrente do processo de urbanização brasileira, por todos os seus aspectos já apresentados, como também, violações dos direitos humanos para a população mais pobre (Alfonsin, 2007; Saule Júnior e Uzzo, 2009; Maricato, 2013).

Apesar dos entraves já mencionados, o papel ativo do TJPE através do Programa Moradia Legal e do Mutirão Fundiário se mostrou como um ponto chave para combater as desigualdades decorrentes do direito de morar bem e com dignidade. As iniciativas do Judiciário estadual tem visado atender o que preconizaram os instrumentos de proteção internacional de direitos humanos, atribuindo maior efetividade a análise das demandas. A efetividade dessas iniciativas, contudo, enfrenta desafios, como os lapsos temporais entre as etapas processuais e a falta de profissionais para avaliações imobiliárias.

Entretanto, tais iniciativas não devem se resumir à formalização do registro da propriedade, especialmente pelo fato de que, quando do trato da regularização fundiária e, no caso desta dissertação, da usucapião urbana, busca-se o atingimento da função social da propriedade como um dos princípios da regularização (Fernandes, 1998; Saule Júnior, 2001; Rolnik 2001). Assim, a aplicação das estratégias do TJPE precisa estar amparada no alcance da função social da propriedade, para garantir o exercício da política urbana, nos termos da definição do texto constitucional e do papel Estado brasileiro para alcance da regularização fundiária e da gestão participativa das cidades.

Considerando tudo que fora elencado, percebe-se que por meio de iniciativas estratégicas, o TJPE tem despendido esforços para permitir a agilização de processos em curso, especialmente pelos aspectos técnicos da prática forense, como a necessidade de estarem presentes os dados corretos do imóvel, das partes envolvidas e das testemunhas, a fim de possibilitar o registro eficaz dos imóveis junto aos Cartórios competentes, trazendo-os para a formalidade legal. É notável que as mudanças nos magistrados ao longo das ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A têm implicações diretas na análise dos despachos dos processos. Cada magistrado traz sua interpretação e ênfase aos casos, levando a variações na aplicação da lei e na percepção do direito à moradia digna.

Contudo, a atuação do magistrado não é suficiente, como já reconhecidos pelo próprio Tribunal, especialmente pela adoção dos cursos de capacitação do TJPE, bem como, pelos resultados encontrados nesta dissertação, de que a maioria dos casos acompanhados pelo magistrado (início ao fim do processo) tiveram resultados favoráveis para os beneficiados. É necessário, portanto, a presença efetiva dos atores envolvidos no processo de regularização, sejam eles as Prefeituras, os membros dos cartórios de registros de imóveis, servidores das varas cíveis, entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais bem como, vinculados ao Judiciário, para que se permita o alcance do exercício do direito à moradia em sua forma plena, visto que, como já apontado pela literatura, a segurança da posse não está necessariamente relacionada ao título formal de propriedade (Alfonsin, 2007; Rolnik, 2019; De Souza, 2017)

Apesar dos aspectos negativos que devem ser entendidos e considerados, é primordial mencionar a importância dos instrumentos de regularização fundiária, neste caso especial, da usucapião urbana em consonância com outros instrumentos de regularização fundiária, em especial da ZEIS, como instrumento importante para garantia dos direitos sociais (Alfonsin, 1997; Fernandes, 2007; Miranda, 2012; Rolnik e Santoro, 2013; Moraes, 2019). Para o exercício efetivo do direito à moradia, deve-se atribuir maior proteção da propriedade ao beneficiado e, conseqüentemente, segurança na posse, impedindo a atuação do mercado que cada vez mais impacta na permanência do solo urbano pela população mais pobre (Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011)

A necessidade de um olhar mais amplo e integrado, nos leva a refletir que no caso das ações de usucapião contra a Usina Trapiche, os imóveis em que se pretende a formalização não estão situados em áreas de ZEIS (vide Figura 8) ou regularização fundiária urbana, o que, por si só, não as insere – ao menos até o momento – nas ações estratégicas do Tribunal de Justiça de Pernambuco – seja pelo Programa Moradia Legal, seja pelo Mutirão Fundiário.

Tal realidade é delicada, especialmente pelo fato de que os imóveis das ações contra a Usina estão situados em áreas de intensa especulação imobiliária e influências do mercado, entendidos como uma das grandes influências para o não exercício do direito à moradia em sua integralidade, em total reflexo das relações de poder e do espaço urbano (Alfonsin, 2007; Maricato, 2013; De Souza, 2017). Assim, além da exclusão social, bem como, das dificuldades de acesso ao solo urbano da cidade formal, os moradores da cidade informal se valem do instituto da usucapião urbana como esperança a fim de poderem exercer seu direito

de morar, o qual vai além de se ter um teto, mas pela construção de suas histórias e identidades sociais dentro de determinado espaço urbano (Saule Júnior, 2006).

Nesse sentido, é urgente a ampliação das medidas do Tribunal de Justiça de Pernambuco para as áreas urbanas de imóveis que não estão amparadas pela regularização fundiária urbana, seja pelo diálogo com as Prefeituras para a possível inclusão destas áreas em áreas de regularização urbana, seja pela atuação conjunta com o Município para reconfiguração das áreas de ZEIS ou inclusão dos imóveis junto à atuação do Plano Diretor ou pelo PREZEIS, à exemplos das disputas pelo direito à cidade e moradia digna em Recife (Alfonsin, 1997; de Souza, 2004; Rocha e Lobo, 2021; Diniz e Rocha, 2021),

Tais instrumentos dão suporte aos processos de governança e materializam a democratização da gestão urbana (Fernandes, 2007) e podem contribuir para a maior efetividade da aplicação da usucapião urbana em contextos específicos, visto que o instituto da usucapião não possui o condão de, em uma aplicação isolada, conferir a efetividade necessária para o exercício do direito à moradia pelo registro formal da propriedade.

Por fim, este estudo destaca a necessidade de uma abordagem abrangente que combine esforços judiciais e políticas públicas para otimizar os processos de regularização fundiária, como já adotadas pelo TJPE. Contudo, é necessário ir além, ampliando a abrangência das medidas de efetivação do Judiciário, especialmente para os casos de ações de usucapião que tratem de imóveis que estão fora da área de regularização fundiária urbana. Nesse sentido, a incorporação de estratégias de diminuição e arquivamento de demandas judiciais de usucapião, para realização da regularização fundiária urbana, especialmente para imóveis situados em áreas comuns, podem ser passos fundamentais para garantir um acesso mais efetivo e justo ao direito à moradia digna no Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, buscou-se refletir sobre investigação sobre a relação intrínseca entre o direito à moradia digna e os Direitos Humanos, não apenas por meio da revisão teórica, mas também pela compreensão dos conceitos relacionados aos direitos humanos e à moradia digna, e dos complexos fatores que influenciam os conflitos sociais urbanos, os quais impactam no exercício do direito à moradia digna.

No primeiro capítulo, foram apresentadas noções introdutórias relativas aos Direitos Humanos, em seus aspectos históricos e fundamentais, por lutas e movimentos sociais com ênfase para o Direito Humano à Moradia Digna e como seu fortalecimento, ao longo dos anos, permitiu se chegar na concepção atual deste direito. Para isso, foram considerados como os Sistemas de Proteção de Direitos Humanos possibilitaram o fortalecimento do Direito à Moradia Digna, quais sejam: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Além disso, foram apresentadas contribuições importantes de outros institutos importantes, tais como a Agência Habitat da ONU, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Declaração de Istambul. Corroborando com tais instrumentos de proteção, foi feita uma análise acerca do papel da Relatoria Especial para Moradia Adequada, por meio das contribuições e recomendações propostas por cada um de seus relatores ao final de cada mandado, especialmente no trato dos desafios do direito à moradia, afetada pelas remoções forçadas e insegurança da posse.

No segundo capítulo, foi tratado o processo de urbanização na América Latina, no cenário brasileiro e no âmbito da cidade do Recife, considerando suas particularidades, contexto histórico, bem como, as influências políticas, econômicas e sociais que contribuíram para um crescimento acelerado e desorganizado destes espaços, prejudicando o exercício do direito à moradia digna para a população mais pobre. Nesse contexto, em um nítido exemplo de exclusão social, a população mais vulnerável economicamente ficou à margem da cidade formal, tendo de buscar meios alternativos para constituição de suas moradias.

Apesar das particularidades locais de cada região e, no caso desta dissertação, para a cidade do Recife-PE, percebeu-se algumas semelhanças neste processo, especialmente pelo exercício precário do direito à moradia. Além disso, nesta seção, com vistas a melhor contextualizar o leitor, foi apresentado de modo mais didático o caso dos antigos Loteamentos da Usina Trapiche S/A, em Recife-PE, situados nos bairros da Caxangá, Iputinga e Cordeiro e

como se deu o processo de ocupação destes espaços, os quais ensejaram o ajuizamento das demandas de usucapião urbana pelos litigantes.

No terceiro capítulo, foram apresentados alguns aspectos importantes acerca do Direito à Moradia no Brasil, seja pela previsão atual da Constituição Federal de 1988 e a importância do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), os quais trataram com um olhar diferenciado a questão do direito à moradia e da função social da cidade, da propriedade da garantia da prestação de serviços públicos à população, em decorrência do histórico de acesso desigual ao solo urbano.

Além disso, foram apresentados elementos importantes não apenas da usucapião urbana (tratada com ênfase nesta dissertação), mas também de outros instrumentos de Regularização Fundiária, tais como, as Zonas Especiais de Interesse Social, Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso para Fins de Moradia e a Legitimação Fundiária. Por fim, foram tratados aspectos relevantes acerca do histórico da política habitacional no Brasil, bem como, das políticas públicas de regularização fundiária, as quais revelam a necessidade de implementação e tratamento participativo e democrático, com vistas a serem alcançados resultados mais abrangentes e positivos para o trato da questão urbana e de moradia no Brasil.

Com base na contextualização acima, na revisão de literatura da presente dissertação e nos resultados obtidos, entende-se ser inegável que as contribuições dos instrumentos internacionais para a moradia adequada, bem como, dos instrumentos legais e sociais, à exemplo da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e da Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) estão aptos a permitir o exercício do direito à moradia para milhões de pessoas. Entretanto, as desigualdades decorrentes do processo de urbanização brasileiro e a exclusão social ainda são elementos que precisam ser analisados com uma ótica mais ampliada, especialmente pela existência de assentamentos informais em diversas áreas urbanas brasileiras.

Não há dúvidas de que, as desigualdades de acesso irregular ao solo urbano, especialmente pela população mais pobre, precisam ser superadas por meio de políticas públicas integradas e participativas, para garantir o grau da informalidade urbana e da violação do exercício do direito à moradia digna. Além da disponibilidade de recursos públicos, faz-se necessária a participação popular e a presença dos agentes implementadores, sejam eles o Judiciário, Município, Cartórios de Registros de Imóveis e Advocacia para atuação em conjunto, visto que os exemplos de políticas governamentais isoladas têm sido insuficientes para o trato da informalidade urbana.

Nesse sentido, apesar da previsão legal dos instrumentos acima citados, bem como, dos institutos de regularização fundiária urbana, cada um aplicado a seu modo, a usucapião urbana é ainda um instrumento capaz de auxiliar na luta dos litigantes pelo exercício do direito à moradia digna, formalização da propriedade e permanência no local pela população beneficiada.

Diante disso, analisando de modo detalhado as ações de usucapião urbana contra a Usina Trapiche S/A na Região Metropolitana do Recife-PE, foi possível identificar o instituto da usucapião urbana como ferramenta importante e ainda utilizada para se combater as desigualdades do processo de urbanização brasileiro e, também, obter os registros de formais de propriedade do imóvel que se pretendeu usucapir. É por meio da ação judicial, bem como, da adoção de ações estratégicas do Poder Público, que se é possível alcançar a formalização do registro e assim, retirar a população beneficiada da cidade informal e tentar minimizar os efeitos negativos decorrentes do processo de urbanização.

Por fim, é importante considerar ainda que a mera formalização da propriedade (seja pela decisão favorável do processo de usucapião ou pela aplicação dos outros instrumentos de regularização fundiária) não garante a segurança jurídica da posse e a não incidência do mercado imobiliário predatório. Tal situação revela a necessidade de serem aplicadas políticas públicas participativas e democráticas, que promovam o reconhecimento efetivo do direito à moradia e que contem com a participação de membros da sociedade civil e política, a fim de implementar medidas eficazes, não só de acesso ao solo urbano formal, como também, de permanência nos imóveis em que se alcançou a usucapião, para que seja possível a construção de suas identidades sociais e desenvolvimento de uma vida digna.

6.1 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

A análise detalhada dos casos de declaração da Usucapião contra a Usina Trapiche na Região Metropolitana do Recife (RMR) revelou os desafios e sucessos na aplicação deste importante instrumento legal. Foi constatado que, apesar das fundações legais sólidas e das intenções progressistas das leis, o caminho para a regularização fundiária e a efetivação da moradia digna é repleto de obstáculos. Estes incluem processos judiciais longos e complexos, a variabilidade na interpretação e aplicação da lei por diferentes magistrados e a influência de fatores socioeconômicos na capacidade dos litigantes de defenderem efetivamente seus direitos.

Dentre os resultados obtidos e apresentados no Capítulo 4 desta dissertação, temos:

- a) O tempo médio de duração das ações de usucapião analisadas foi de 8 anos e o tempo médio de duração das etapas processuais foi de 14 meses;
- b) O perfil social dos litigantes nas ações de usucapião analisadas é de pessoas mais pobres economicamente, com ênfase maior para pensionistas do INSS que recebem renda de 1 salário-mínimo;
- c) A situação jurídica da Usina Trapiche S/A junto a Receita Federal é ativa, não tendo sido identificados quaisquer questões ligadas à processos de falência e/ou recuperação judicial que venham a impactar o trâmite das ações de usucapião;
- d) A determinação para produção de provas nos processos foi geralmente a prova documental e testemunhal e que, em alguns casos, houve alteração dos dados das testemunhas e dos documentos, o que nos leva a concluir sobre a possibilidade de eventuais prejuízos aos direitos dos litigantes.
- e) Nas ações analisadas, a maioria dos casos em que não houve alteração do magistrado ao longo do processo, apresentaram resultados favoráveis às partes.
- f) Além disso, nas ações de usucapião em que as partes estão representadas pela Defensoria Pública, o que revela um perfil econômico mais baixo, especialmente para a produção de provas, apresentaram resultados desfavoráveis às partes
- g) Ações de usucapião com litigantes individuais apresentaram tramitação mais célere em comparação aos casos em que há presença de múltiplos litigantes;
- h) De todos os casos analisados, apenas 1 apresentou envio da decisão favorável para o cartório de registro de imóveis, para formalização da propriedade, revelando a dificuldade do registro formal de propriedade dos imóveis que decorram de ações de usucapião especial;
- i) O TJPE também identificou a demora para que órgãos da Fazenda Pública prestem informações às varas cíveis, impactando no resultado mais célere das ações de usucapião;
- j) O TJPE tem adotado medidas internas em conjunto com os Municípios e Cartórios, em seu Núcleo de Regularização Fundiária e do Programa Moradia Legal, seja pela atuação de regularização fundiária urbana e pelas medidas de “desjudicialização” de ações de usucapião pelo Mutirão Fundiário;
- k) Os dados do Mutirão Fundiário foram preliminares e sua realização se limitou ao trato de ações de usucapião urbana em Recife-PE, mas serviram de base para

capacitação de servidores e de medidas de ampliação para diminuição das ações de usucapião em vigor junto ao TJPE;

- l) Foi identificada a existência de informações imprecisas prestadas ao longo das ações analisadas pelo TJPE, que também impactou na maior celeridade processual;
- m) Foi constatada a ausência de profissionais capacitados para o trato da questão junto ao Judiciário Estadual de Pernambuco, o que resultou na adoção de medidas de capacitação pelo órgão e a necessidade de atuação em conjunto com outros atores;
- n) Colaborando com o item “h”, o TJPE identificou que as decisões favoráveis proferidas em ações de usucapião não continham elementos necessários para viabilizar o registro em cartório.

Quanto à análise dos resultados, um dos aspectos mais significativos observados é a tentativa do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) de agilizar o trâmite das ações de usucapião e de “desjudicialização” processual, com redução do acervo de processos em curso, por meio de iniciativas como o Programa Moradia Legal e o Mutirão Fundiário. Esses esforços, apesar de louváveis, enfrentam seus próprios desafios, como a necessidade de uma coordenação mais eficiente e recursos suficientes para garantir que os benefícios alcancem efetivamente aqueles que mais precisam e alcance a função social da propriedade além do registro formalizado, não só pelos imóveis que estão localizados em áreas de regularização fundiária urbana, como também, para os casos de imóveis que estão fora das áreas de regularização em determinado Município.

Por fim, no tocante ao trato das implicações de políticas públicas na melhoria dos processos de Usucapião como garantia dos direitos humanos à moradia digna, este estudo ressalta a necessidade de uma abordagem multifacetada, especialmente pelo fato de que as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas e tratadas de forma isolada. Políticas públicas bem concebidas e implementadas, que abordem tanto os desafios processuais quanto os sociais, são fundamentais para a garantia do direito à moradia digna. Isso inclui não apenas esforços judiciais para simplificar e acelerar os processos de Usucapião, mas também medidas que garantam a igualdade de acesso ao sistema legal, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população.

6.2 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Embora esta pesquisa tenha apresentado resultados importantes acerca do trato das ações de usucapião urbana como forma de obter o registro formal de propriedade para exercício do direito à moradia digna, há algumas limitações que merecem ser pontuadas e tratadas. Através dos resultados encontrados, percebeu-se que, apesar das iniciativas promissoras do TJPE para a diminuição das ações de usucapião e das medidas implementadas para maior agilidade das ações, constatou-se que:

- a) As ações estratégicas do TJPE ainda estão voltadas apenas para os processos de usucapião em que os imóveis estão inseridos em áreas de regularização fundiária urbana. As iniciativas estratégicas do órgão ainda não abarcam os processos de usucapião urbana que envolvam imóveis localizados em áreas não beneficiadas pela regularização fundiária urbana;
- b) Além disso, o Mutirão Fundiário realizado pela primeira vez em 2021 serviu como estudo inicial, com percepção de elementos importantes para dar mais agilidade as ações de usucapião. Contudo, até o fim desta dissertação, o órgão ainda está em fase de adoção e agrupamento de medidas para realização do segundo Mutirão Fundiário, o qual tem previsão de ocorrer em 2024, com abrangência estadual, em comparação ao primeiro Mutirão que teve abrangência apenas para ações que tramitaram em Recife-PE.
- c) Assim, apesar da iniciativa positiva do primeiro Mutirão Fundiário em 2021, não foi possível realizar um comparativo entre os resultados do primeiro e do segundo Mutirão (2021 e 2024), a fim de permitir um olhar mais detalhado e conclusivo entre as medidas adotadas.

Nesta dissertação, a abordagem de pesquisa qualitativa por meio do Estudo de Caso aqui tratado, permitiu o alcance de resultados que podem auxiliar pesquisadores, estudiosos, implementadores de políticas públicas, aplicadores do Direito e demais membros da sociedade civil para entender os aspectos práticos, sejam eles positivos ou negativos, das ações de usucapião urbana quando utilizada como ferramenta para o exercício do direito à moradia digna.

Em razão da revisão da literatura e da análise dos resultados obtidos, espera-se que esta dissertação amplie o debate acadêmico e prático, apresentando sugestões para estudos e pesquisas futuras relacionadas:

- a) À realização de estudos comparados entre ações de usucapião em áreas de regularização fundiária urbana e em áreas de imóveis sem tal previsão, tomando como base os resultados obtidos no Mutirão Fundiário de 2021 e no Mutirão Fundiário que pretende ser realizado no ano de 2024;
- b) À análise, identificação e aplicação de estratégias e políticas públicas, por meio da colaboração do Judiciário Estadual, Municípios, Cartórios, Advocacia, Entidades e membros da Sociedade Civil para incluir nas ações do TJPE e do Mutirão Fundiário as ações de usucapião quais os imóveis não estejam inseridos em área de regularização fundiária urbana, para garantir maior agilidade a tais demandas judiciais e permitir o exercício adequado do direito à moradia;
- c) À implementação de políticas públicas para o trato dos problemas de moradia digna e de regularização fundiária, tomando como base a atuação dos atores implementadores para, por meio de uma atuação mais abrangente e integrada, sejam alcançados resultados positivos para o trato da questão.

Assim, esta dissertação contribui para uma compreensão mais aprofundada da dinâmica entre o direito à moradia digna e os Direitos Humanos no contexto brasileiro, evidenciando tanto os desafios quanto as oportunidades para aprimorar a garantia destes direitos fundamentais. Nesse sentido, a efetiva implementação de políticas públicas eficazes e participativas, bem como, o exercício adequado ao direito à moradia digna, por meio de processos de Usucapião mais ágeis e justos, é não apenas uma necessidade legal, mas uma questão de justiça social, essencial para o progresso e a harmonia das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel B.; GIBB, Kenneth. Housing and the right to the city: introduction to the special issue. **International Journal of Housing Policy**, 14 (3), 2014, p.207-213.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A Política Urbana em disputa**: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.
- 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.
- ALVES-MAZZOTI, Alda Judith e GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais. Pesquisa quantitativa e qualitativa**. 4 ed, São Paulo: Pioneira, 2001.
- AMIRATI, Luzia Breckenfeld. **Direito humano à moradia digna e Lei de Assistência Técnica para habitação de Interesse Social**: uma relação possível por meio da atuação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.
- ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Usucapião**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. **Revista C&Trópico**, v. 43, edição especial, p. 159-184, 2019.
- ASSUNÇÃO NEVES. Daniel Amorim. Manual de Direito Processual Civil - Volume único. 15 ed. Salvador: JusPODIVM, 2023.
- AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In.: S. AZEVEDO; L. A. G. de ANDRADE (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades** – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.
- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (org.) **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital IPPUR/UFRJ, 2011.
- AZUELA, Antonio. Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad / For an inclusive and sustainable city, a different property regime. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 588-608, jun. 2016. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22949/16494>>. Acesso em: 05 jul. 2023.

AZUELA, Antonio; SCHTEINGART, Martha. **Hábitat popular**. In: Clichevsky, Nora et al., *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires: IIED-GEL. 526, pp. 351-390, 1990.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Francisco Sá. *A dor e a delícia de ser o que: a brasilidade e o caso do pertencimento como disciplina*. João Pessoa: Tese de Doutorado (PPGS/UFPB), 2012.

BARRETO, Francisco Sá; MEDEIROS, Izabella. *Culturas do passado-presente: um estudo sobre o discurso da novidade e as políticas patrimoniais em um Recife de três tempos..* **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) biográfica**, v. 5, n. 14, p. 667-691, 2020.

BAUTISTA, Diana Carolina Gómez. *Habitabilidade: um olhar a partir do conjunto habitacional do Cordeiro-Recife*. In: C. J. M. de CASTILHO (org.). **Movimentos sociais, academia e sociedade: por um espaço do cidadão**. Recife: Editora UFPE, 2015.

BEDIN, G. A. **Os Direitos dos Homens e o Neoliberalismo**. Ijuí: Unijuí, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. *O direito à educação na normativa internacional de proteção dos Direitos Humanos e sua regulação no ordenamento jurídico nacional: análise preliminar a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros (org.). **O desafio dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Fortaleza: FB Editora, 2019.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]. **Lei nº 10.257/2001**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 17/12/2021.

BRASIL. [Código Civil]. **Lei nº 10.406/2002**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 17/12/2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17/12/2021.

CANÇADO TRINDADE, Augusto A.. **A proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Aduino Lucio. *Direito à Moradia e o Direito à Cidade*. In: O. A. dos SANTOS JUNIOR; A. C. CHRISTOVÃO; P. R. NOVAS (orgs.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

CASTELLS, Manuell. **A questão urbana**. 7ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. (org.). **Movimentos sociais, academia e sociedade: por um espaço do cidadão**. Recife: Editora UFPE, 2015.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

CAVALCANTI, Carlos André Macêdo. História Moderna Dos Direitos Humanos: Uma Noção em Construção. In: TOSI, Giuseppe. (org.). **Direitos Humanos: História, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

CHAGAS, Siça Driely de Souza; BEZERRA, Maicon. Transitoriedades e permanências na luta pelo acesso à moradia: a Ocupação Marielle Franco, Recife-PE. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; ROCHA; Danielle de Melo; LIMA; Rosa Maria Cortês de. (org.) **Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo, Saraiva 1999.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de Pesquisa**. Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: VELHAS E NOVAS QUESTÕES. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 34, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172). Acesso em: 6 jul. 2023.

DE SOUZA, Flávio Antonio Miranda; De la MORA, Luis; CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha. Discursos y prácticas na producción social del hábitat en Recife, Brasil. Políticas de mejora de vivienda, garantía de derechos y ampliación de diferencias.. In: María Mercedes di Virgilio; María Carla Rodríguez. (Org.). **Producción social del hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur**.. 1ed.Buenos Aires: Cefé de las Ciudades, 2014, v. 1, p. 91-116.

DE SOUZA. Flávio Antonio Miranda. Dos fundamentos e princípios sobre a desigualdade espacial urbana e o planejamento. **Revista Ímpeto**, n. 7, 2017. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/ojs2-somente-consulta/index.php/revistaimpeto/article/view/9843>.

DE SOUZA. Flávio Antonio Miranda. Perceived security of land tenure in Recife, Brazil. **Habitat International**, Vol. 25, N. 2, pp. 175 – 190, 2001.

DE SOUZA. Flávio Antonio Miranda. O futuro dos assentamentos informais: Lições a partir da Legalização de Terras Urbanas disputadas em Recife. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes. (org.) **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Santo Amaro, dos mocambos aos prédios de luxo. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2015/04/santo-amaro-dos-mocambos-aos-predios-de-luxo.html>. Acesso em 22 de fev. 2023.

DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. Assessoria da universidade ao movimento popular: o caso do Conjunto Dom Hélder Câmara, Recife-PE. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; ROCHA; Danielle de Melo; LIMA; Rosa Maria Cortês de. (org.) **Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021.

FARAH. Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: **Administração Pública**. 2001; 35(1):119-144

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: Direitos Reais**. vol. 5. 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et al* (org.). **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERNÁNDEZ, Eusebio. **Teoria de la justicia y derechos humanos**. Madrid: Editorial Debate, 1984.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Reforma Urbana, o Estatuto da Cidades e os Planos Diretores. In: O. A. dos SANTOS JUNIOR; A. C. CHRISTOVÃO; P. R. NOVAS (orgs.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GERAL, A. Assembleia. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Centro de Informação Das Nações Unidas Em Portugal. Disponível em: http://www.fpce.up.pt/sae/pdfs/Decl_Univ_Direitos_Homem.pdf. Acesso em 23 out. 2022

GERHARDT, Tatiana E. SILVEIRA, Denise T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GONÇALVES, Geyson. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. **Revista Eletrônica Direito e Política, [S. l.]**, v. 4, n. 3, p. 219–237, 2014. DOI: 10.14210/rdp.v4n3.p219-237. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/6152>. Acesso em: 28 set. 2023.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola: 2003.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. **Censos**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm> Acesso em: 05/01/2023.

IBGE. **Perfil dos municípios Brasileiros – 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em 9. jul. 2023.

IMPARATO, Ellade; SAULE JÚNIOR, Nelson. regularização fundiária de terras da União. In: ROLNIK, Raquel *et al* (org). **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes Ltda, 1991.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. C. F. CAMPILONGO; A. de A. GONZAGA; A. L. FREIRE (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. V. S. NUNES JR.; M. ZOCKUN; C. Z. ZOCKUN; A. L. FREIRE (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-depolitica-urbana>. Acesso em: 28/12/2021.

LIMA, Maria Eugênia Wanderley. **Desenvolvimento urbano e direitos humanos: um estudo sobre as violações do direito à moradia e à cidade**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

LIMA, Maria Eugênia Wanderley; CORDEIRO, Nilson da Rocha. O Reconhecimento da Moradia como Direito Social: Aplicabilidade do Plano Nacional de Habitação na Produção da Moradia de Interesse Social no Brasil. In: C. J. M. de CASTILHO (org.). **Movimentos sociais, academia e sociedade: por um espaço do cidadão**. Recife: Editora UFPE, 2015.

LIMA, Rosa Maria Cortês. et al. Pisando em terras movediças: dinâmicas urbanas e a questão da habitação no Curado IV, Jaboatão dos Guararapes-PE. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; ROCHA; Danielle de Melo; LIMA; Rosa Maria Cortês de. (org.) **Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021.

LIMA, Rosa Maria Cortês; GONDIM, Jorge Vinícios Silva. Recife: habitação, desigualdade e pobreza. In: In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; ROCHA; Danielle de Melo; LIMA; Rosa Maria Cortês de. (org.) **Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Justiciabilidade internacional dos direitos humanos: os casos Mayagna Awas Tingni contra a Nicarágua e Lustig-Prean e Beckett contra o Reino Unido**. Recife: Ed. do autor, 2009.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; GORENSTEIN, Fabiana; HIDAKA, Lenardo Jun Ferreira. **Manual de direitos humanos internacionais**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LIMA JR, Jayme Benvenuto. O Sistema Global de Proteção para os Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais. In: LIMA JR. Jayme Benvenuto (org.) **Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Econômicos**. Recife: Renovar, 2004.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: Coisas**. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2019.

LOPES, José Reginaldo de Lima. Em torno da “reserva do possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.) **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios?** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

MAIA, Maria Leonor. **Land use regulations and rights to the city: squatter settlements in Recife, Brazil**. Land Use Policy, 1995, 2(12), 177-180. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/026483779593585A>. Acesso em 24 de set. 2023.

- MARTINS, Ananda de Melo; CASTILHO, Cláudio J. M. de; e DA SILVA, Hernande Pereira. O Processo de Adensamento Populacional em Áreas de Manguezais: o caso específico da Ilha de Deus, Recife – PE, numa perspectiva de análise que tenta ultrapassar o nível quantitativo. **Anais**. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu, 2006.
- MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3^oed., São Paulo: Atual Editora, 1997.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- MELO, Mário Lacerda de. **Metropolização e subdesenvolvimento**. O caso do Recife. Recife: Ed. Universidade Federal de Pernambuco, 1978.
- MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v.09, nº 2. 2017.
- MORAIS, Maria da Piedade; COSTA Marco Aurélio. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
- MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). In: **IPEA**. Políticas sociais – acompanhamento e análise. Fev. 2006.
- MOREIRA, Clara Gomes; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Ilha de Deus no Recife – Brasil: Um caso emblemático do direito à moradia conquistado em área de risco legalmente preservada. **Anais...** V Jornada Internacional de Vivienda Social "El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la realidad actual", 2007, Valparaíso. V Jornada Internacional de Vivienda Social: El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la realidad actual. Santiago - Chile: Universidad de Chile F.A.U. Instituto de la Vivienda, 2007.
- MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: Políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Belo Horizonte, 2010. Grupo de estudos em temáticas ambientais. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/producaoacademica/categoria/artigos>. Acesso em: 07 de dez. 2022.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 10^a. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.
- MIRANDA, Livia Izabel Bezerra. Assentamentos populares na Região Metropolitana do Recife: dinâmica e diferenciação socioespacial. In: **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**: Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas Complexidade, Mobilidade, Memória e Sustentabilidade. Natal, 2012.
- MIRANDA, Livia Izabel Bezerra. _____. **O PREZEIS do Recife**: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município. Observatório Pernambucano de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais. Recife: UFPE/FASE, 2003.
- MIRANDA, Livia Izabel Bezerra; BITOUN, Jan. Região Metropolitana do Recife: Estratificação social, estrutura e organização do território. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan (orgs.). **Recife**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

OBSERVATÓRIO PE; FASE. **As Zonas Especiais de Interesse Social do Recife (Zeis): diversidade e potencialidades.** Coordenação de Livia Miranda e Jan Bitoun. Recife, Fase, 2002. Mimeo.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durben Martins Nascimento. Direito à moradia e legitimação fundiária: uma visão constitucional da política de regularização fundiária urbana. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 162–179, 2020. DOI: 10.5433/1980-511X.2020v15n3p162. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/37395>. Acesso em: 28 set. 2023.

MORAES, Demóstenes. Revisitando as ZEIS e o Prezeis no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. *In: Encontro Nacional da Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2017, 182-202.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Entre à subcidadania e o direito à cidade: Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife – PE.** Universidade Federal da Paraíba. Tese. 2018.

MOURA, Alexandrina Sobreira. **Terra do mangue: invasões urbanas no Recife.** Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1990.

MURATORE, Antonio. Aspectos jurídicos da regularização fundiária nas favelas. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NEMETZ, Erian Karina. A Evolução histórica dos direitos humanos. **Rev. de Ciênc. Jur. e Soc. da Unipar.** v.7, n.2, p.233-242, jul./dez., 2004.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Curso de direito processual penal.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1978

NUNES, Arthur Bittar Rodrigues. Legitimação fundiária: a natureza jurídica e a constitucionalidade do modo originário de aquisição de propriedade criado pela Lei n. 13.465/2017. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2023.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito Humano à Moradia e Função Social da Propriedade. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Resolução nº 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966.

PINHO. Evangelina Bastos. Regularização fundiária em favelas. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTO, Rafael Nestor. Direito à moradia adequada: uma análise do conceito e de seus elementos constitutivos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 54, n. 86, p. 121-140, jul./dez. 2012. Disponível em: http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/revista86/06_Rafael_Nestor_Pinto.pdf. Acesso em: 08 mai. 2023.

PIREZ, Pedro Tomas. **Serviços urbanos e urbanização na América Latina: a orientação entre o bem-estar e a reestruturação**; Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Geo UERJ; 2; 23; 12-2012; 793-824.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional. In: LIMA JR. Jayme Benvenuto (org.) **Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Econômicos**. Recife: Renovar, 2004.

PISARELLO, G. **Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción**. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria, 2003.

PRADILLA, Emilio. **Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia**: In: Pradilla, Emilio, Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos, México, 2009: UAM-Porrúa. 340, pp. 15-90.

PREFEITURA DO RECIFE. Mapa da Zeis (2020). Disponível em: <https://images.app.goo.gl/sc4RqWRdY2vMC6Lz6>. Acesso em: 17 dez. 2023.

RABENHORST. Eduardo Ramalho. Teoria do direito e teoria dos Direitos Humanos. In: TOSI, Giuseppe. (org.) **Direitos Humanos: História, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 1996.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ROCHA, Danielle de Melo. (2017). Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e O direito à cidade. In: **Anais do Encontro Nacional da Rede do INCT Observatório das Metrôpoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana**. Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrôpoles, 2017.

ROCHA, Danielle de Melo; LOBO; Giuliana Feitosa Fernandes. Participação social no enfrentamento das desigualdades socioespaciais: a Zeis Campo Grande, Recife-PE. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; ROCHA; Danielle de Melo; LIMA; Rosa Maria Cortês de. (org.) **Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: (org.) ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

ROLNIK, Raquel. Place, inhabitation and citizenship: Right to housing and the right to the city in contemporary urban world. **International Journal of Housing Policy**, 14 (3), 2014, pp.293-300.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato.; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 1, n. 13, p. 123-158, 2011.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

RIBEIRO. Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. *In*: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; CHRISTOVÃO, Ana Carolina e NOVAES, Patrícia Ramos (orgs.) **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. *In*: **IPEA**, Planejamento e Políticas Públicas, n. 46, jan./jun, 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1998.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na constituição**: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. **Cadernos de pesquisa**, n. 7, p. 65-80, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: Instrumento de Reforma Urbana. *In*: (org.) ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Políticas Públicas Locais: Município e Direitos Humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson. UZZO, Karina. **A trajetória de reforma urbana no Brasil: a trajetória movimento nacional pela reforma urbana**. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 22 jul. 2023;

SCHONARDIE, Elenise Felzke. A concretização dos direitos humanos e a questão dos aglomerados subnormais nas cidades brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1363-1382, 2017.

SODERO, Fernando Pereira. Usucapião “*Pro Labore*”. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.) **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977a. v. 76.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs.). **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife. In **III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO: Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade**, 2004. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/SOUZA-Angela-avan%C3%A7o-e-arrefecimento-do-processo-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-dos-assentamentos-populares-do-recife.pdf>. Acesso em: 6. jul. 2023.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Lutas (e conquistas) em torno da moradia nos espaços de pobreza do Recife. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; ROCHA; Danielle de Melo; LIMA; Rosa Maria Cortês de. (org.) **Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; LIMA, Rosa Maria Cortês de; DOS ANJOS, Kainara Lira DA SILVA, Ailson Barbosa. As formas de provisão da moradia na configuraçõesocioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan (orgs.). **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2015.

SILVA, Sarah Duarte Araujo; DANTAS, Caroline Bastos. A efetivação da função social da propriedade de bens públicos em face do direito fundamental à moradia: uma análise do cabimento dos institutos da Usucapião e da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em imóveis públicos. In: **Caderno do Centro Universitário de Sete Lagoas: Sete Lagoas – UNIFEMM**, 2017.

SPINK, Mary Jane Paris, et al. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade**. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 40, p. e207501, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/abstract/?lang=pt#>. Acesso em 03 jul. 2023

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP** [online]. v. 35, n. 1, 2016, pp. 93-109. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010005>>. Acesso em 06/01/2023.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, Giuseppe (org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

TRAJANO, Daniella Pedroza Torres. Usucapião Especial Urbana e Destinação do Imóvel: área de utilização exclusiva para fins de moradia? **Ética, Direito e Responsabilidade**. v. 6 n. 10, 2021. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/25176>. Acesso em 28 dez. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **Ato Conjunto nº 35/2021**. Institui o MUTIRÃO FUNDIÁRIO 2021, a ser realizado em Unidades Judiciárias Cíveis e da Fazenda Pública da Comarca da Capital e estabelece diretrizes para o seu funcionamento. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/29010/2644995/Ato+Conjunto+n%C2%BA+35-2021-TJPE-CGJ+-+%28Pub.+DJe+de+26-08-2021%29.pdf/edb5770f-9998-5a9d-e7c8-cae2bce1a4a6>. Acesso em 03 set. 2023

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **Relatório da Meta 9/CNJ 2021**: Programa Moradia Legal/TJPE. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/10180/26352/RELATORIO+FINAL+-++MUTIR%C3%83O+2021META+9.pdf/732369b3-c1f2-b149-08f1-536bfb018b35>. Acesso em 03 set. 2023

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **Instrução de Serviço 01/2022**. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/10180/26352/INSTRU%C3%87%C3%83O+DE+SERVI%C3%87O+N%C2%BA+01-2022+-+CGJ+Pub.+DJe+de+28-01-2022.pdf/aa233360-fe6e-348a-d058-693071fef4ba>. Acesso em 03 set. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **Instrução de Serviço Conjunta nº 02/2023**. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/documents/29010/3330999/INSTRU%C3%87%C3%83O+DE+SERVI%C3%87O+CONJUNTA+N%C2%BA+02-+2023-TJPE-CGJ+Pub.+DJe+de+25.10.2023.pdf/e750fdd3-d5fb-01f0-2f74-de494aab5910>. Acesso em 03 set. 2023.

UNITED NATIONS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. IMPLEMENTATION OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 60/251 OF 15 MARCH 2006, ENTITLED “HUMAN RIGHTS COUNCIL”. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, 2007**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>. Acesso em 29 jun. 2023

UNITED NATIONS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, 2013**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/191/86/PDF/G1319186.pdf?OpenElement>. Acesso em 29 jun. 2023

UNITED NATIONS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. GUIDELINES FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING. **Report of the Special Rapporteur Leilani Farha on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 2019**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/90/PDF/G1935390.pdf?OpenElement>. Acesso em 29 jun. 2023

UNITED NATIONS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS: HUMAN RIGHTS QUESTIONS, INCLUDING ALTERNATIVE APPROACHES FOR IMPROVING THE EFFECTIVE ENJOYMENT OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS. **Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living**, Balakrishnan Rajagopal, 2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/195/66/PDF/N2019566.pdf?OpenElement>. Acesso em 29 jun. 2023

UN-HABITAT; OHCHR. **Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring**. Genebra: UN-Habitat; OHCHR, 2003.

UN-HABITAT. Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas. **Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction**. Nairóbi, 2011. Disponível em: www.hln.org/img/documents/Habitat_Day_Rpt_2012.pdv. Acesso em 28 set.2022.

USINA TRAPICHE. Histórico. Disponível em: <https://www.usinaserragrande.com.br/usina-trapiche/historia>. Acesso em 24 de set. 2023.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE TÓPICOS PARA A PESQUISA DOCUMENTAL JUNTO ÀS VARAS CÍVEIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE

A fim de alcançar o objetivo específico 3, será adotado o presente roteiro a fim de nortear a pesquisa documental com as unidades e objetivos destacados a seguir:

Quadro 19 – Detalhamento do objetivo específico 3 e unidades para análise dos documentos

Objetivo Específico	Analisar os casos de declaração da Usucapião na RMR para identificar os entraves e sucessos das aplicações do instituto.
Unidade em que serão analisados os documentos	Varas Cíveis da Comarca do Recife-PE, em que tramitam as ações de usucapião contra a Usina Trapiche S/A.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Pontos a serem observados para o trato dos dados a serem coletados e documentos analisados:

- 1) Tempo de vida útil do processo (início ao fim da ação judicial);
- 2) Tempo médio de duração entre as etapas processuais (distribuição da ação, despacho inicial, expedição de mandado de citação, fase de produção de provas; audiências, sentenças, recursos, trânsito em julgado da decisão);
- 3) Partes envolvidas (perfil social dos litigantes e situação empresarial da Usina Trapiche S/A);
- 4) Adoção de critérios técnicos no curso do processo no tocante à produção de provas (principais provas determinadas para serem produzidas pelas partes, se as provas são produzidas e/ou se há alguma dificuldade na sua produção)
- 5) Há alteração de testemunhas ao longo do processo que possa implicar ou prejudicar a produção de provas processuais para garantia do direito?
- 6) Verificar se houve alteração dos magistrados ao longo da ação com vistas a interferir na decisão final, seja ela positiva ou negativa);
- 7) Perfil das sentenças (favoráveis ou desfavoráveis)
- 8) Se há recursos interpostos ao longo da ação e qual o resultado (reforma ou manutenção da decisão)
- 9) Outras questões que se façam pertinentes ao longo do processo.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE TÓPICOS PARA A PESQUISA DOCUMENTAL JUNTO À PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

A fim de alcançar o objetivo específico 4, será adotado o presente roteiro a fim de nortear a pesquisa documental com as unidades e objetivos destacados a seguir:

Quadro 20 – Objetivo específico 3 e unidades para análise dos documentos

Objetivo Específico	Investigar as implicações de políticas públicas para a melhoria dos processos de aplicação do instituto da Usucapião como garantia dos direitos humanos à moradia digna.
Unidade em que serão analisados os documentos	Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco (Núcleo de Regularização Fundiária)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Pontos a serem observados para o trato dos dados a serem coletados e documentos analisados:

- 1) Atuação da Presidência do Tribunal, por meio de seu Núcleo de Regularização, para o trato do tema da Regularização Fundiária;
- 2) Como a temática das ações de usucapião urbana é tratada junto à Presidência;
- 3) Verificar se há pontos de ligação entre o Programa Moradia Legal (Programa de Regularização Fundiária) e a tratativa dos casos de usucapião urbana.
- 4) Como é realizado o Mutirão Fundiário (características principais)
- 5) Critérios para participação
- 6) Quantidade de processos que já participaram, perfil dos acordos e decisões, etc
- 7) Há interesses econômicos envolvidos nas tratativas de acordo do mutirão ou apenas a regularização das unidades?
- 8) Outras questões que se façam necessárias.

APÊNDICE C – PROTOCOLO DE OBSERVAÇÕES EM CAMPO JUNTO ÀS VARAS CÍVEIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE-PE

- 1) Nome do observador: João Manoel de Vasconcelos Bezerra
- 2) Objetivo:

Observação Não Participante do pesquisador junto às Varas Cíveis do Recife-PE, em que tramitam ações de usucapião especial urbana contra a Usina Trapiche S/A
- 3) Procedimentos prévios:

Obtenção das autorizações e permissões necessárias.
Definição do período e horários de observação.
Preparação do material de registro (caderno, canetas, câmera, etc.).
Familiarização com os aspectos jurídicos relevantes do processo de usucapião especial urbana.
- 4) Localização e observação das Varas Cíveis:

Descrição das Varas Cíveis específicas onde as ações tramitam.
Identificação dos horários de funcionamento das Varas.
Anotação das regras de conduta no ambiente judicial.
- 5) Observação dos procedimentos legais:

Anotação dos tipos de processos de usucapião especial urbana em andamento.
Registro dos ritos processuais adotados nas Varas Cíveis.
Acompanhamento das etapas do processo (distribuição, petições, audiências, etc.).
Identificação das partes envolvidas (demandantes, demandados, advogados, juízes).
- 6) Análise dos argumentos e documentos apresentados:

Observação dos fundamentos alegados pelas partes envolvidas.
Registro das provas documentais e testemunhais apresentadas.
Acompanhamento das argumentações dos advogados e das decisões judiciais.
- 7) Comportamentos e dinâmicas observadas:

Identificação de interações entre os envolvidos no processo.
Observação de comportamentos e atitudes relevantes dos participantes.
Análise de possíveis estratégias utilizadas pelas partes.
- 8) Conclusões

Síntese das observações realizadas.
Identificação de padrões e tendências.
Reflexão sobre a relação entre os aspectos observados e a pesquisa em questão.
Elaboração do relatório da observação

APÊNDICE D – PROTOCOLO DE OBSERVAÇÕES EM CAMPO JUNTO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

- 1) Nome do observador: João Manoel de Vasconcelos Bezerra
- 2) Objetivo

Observação Não Participante a ser realizada junto à Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco, em especial no Órgão de Regularização Fundiária, com foco no tratamento das ações de usucapião urbana e outros aspectos relevantes.
- 2) Procedimentos prévios:

Obtenção das autorizações e permissões necessárias.
Definição do período e horários de observação.
Preparação do material de registro (caderno, canetas, câmera, etc.).
Familiarização com os aspectos jurídicos relevantes do processo de usucapião urbana e outras áreas relacionadas.
- 3) Localização e observação da Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco:

Descrição do local e da estrutura da Presidência do Tribunal.
Identificação dos horários de funcionamento do Órgão de Regularização Fundiária.
Anotação das regras de conduta no ambiente judicial.
- 4) Observação do tratamento das ações de usucapião urbana:

Identificação dos processos de usucapião urbana em análise ou tramitação.
Registro dos ritos processuais e procedimentos adotados pelo Órgão.
Acompanhamento das etapas do processo (protocolo, análise, decisões, etc.).
Observação das audiências ou reuniões relacionadas ao trato das ações de usucapião urbana.
- 5) Análise de outros aspectos relevantes:

Identificação de outras atividades ou procedimentos relacionados ao Órgão de Regularização Fundiária.
Observação das políticas, diretrizes e práticas adotadas pelo órgão.
Registro de iniciativas de capacitação ou treinamento relacionadas ao tema.
- 6) Comportamentos e dinâmicas observadas:

Identificação de interações entre os funcionários, juízes e demais envolvidos no órgão.
Observação de comportamentos e atitudes relevantes dos participantes.
Análise de possíveis estratégias ou abordagens utilizadas no tratamento das ações de usucapião urbana.
- 7) Conclusões

Síntese das observações realizadas.
Identificação de padrões, tendências ou desafios observados.
Reflexão sobre a relação entre os aspectos observados e a pesquisa em questão.