



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

PRISCILA SANTOS SOARES DE SOUZA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESPAÇO URBANO: os impactos da Lei
13.465/2017 nos bairros da Mustardinha e Mangueira na cidade do Recife**

Recife
2024

PRISCILA SANTOS SOARES DE SOUZA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESPAÇO URBANO: os impactos da Lei 13.465/2017 nos bairros da Mustardinha e Mangueira na cidade do Recife

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de concentração: Direito Urbanístico.

Orientador(a): Leonio José Alves da Silva

Recife
2024

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

Souza, Priscila Santos Soares de.

Regularização Fundiária no Espaço Urbano: os impactos da Lei 13.465/2017 nos bairros da Mustardinha e Mangueira na cidade do Recife / Priscila Santos Soares de Souza. - Recife, 2024.

39 p. : il.

Orientador(a): Leônio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

1. Regularização Fundiária Urbana. 2. Direito à moradia. 3. Zonas Especiais de Interesse Social. 4. Mustardinha. 5. Mangueira. I. Silva, Leônio José Alves da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

PRISCILA SANTOS SOARES DE SOUZA

**Regularização Fundiária no Espaço Urbano: os impactos da Lei 13.465/2017
nos bairros da Mustardinha e Mangueira na cidade do Recife**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal
de Pernambuco, Centro de Ciências
Jurídicas, como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 20 / 03 / 2024.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Leonio José Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Daniel e Silva Meira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Paulo Simplício Bandeira (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

No Recife, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são citadas pela primeira vez na Lei Municipal de Uso do Solo em 1983, em que apenas reconhecia 27 regiões como tais, hoje são 67 territórios. Neste trabalho, se objetiva analisar os impactos da Lei 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana) nas comunidades da Mustardinha e da Mangueira. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica e qualitativa a partir de fontes documentais de artigos, obras, revistas, dados de pesquisas e estatísticas, além da legislação em si. Além disso, a partir da crítica marxista, serão esmiuçados os reais interesses do mercado imobiliário, partindo do contexto histórico, nesses espaços. Considerando-se diversos elementos da problemática, serão analisados os marcos jurídicos relacionados ao direito à moradia como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal. Ao final, foi possível perceber a necessidade de fortalecer os movimentos e organizações sociais que lutam pelo direito à moradia, os quais outrora proporcionaram diversos avanços por políticas públicas que de fato integrem o interesse social, bem como exerceram papel significativo na pressão aos órgãos e autoridades responsáveis pela Regularização Fundiária nas ZEIS.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Direito à moradia; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Mustardinha; Mangueira.

ABSTRACT

In Recife, the Special Zones of Social Interest - ZEIS are mentioned for the first time in the Municipal Land Use Law in 1983, which only recognized 27 regions as such, today there are 67 territories. This work aims to analyze the impacts of Law 13,465/2017 (Urban Land Regularization Law) in the communities of Mustardinha and Mangureira. To this end, bibliographical and qualitative research was developed based on documentary sources of articles, works, magazines, research data and statistics, in addition to the legislation itself. Furthermore, based on Marxist criticism, the real interests of the real estate market will be scrutinized, based on the historical context, in these spaces. Considering several elements of the problem, the legal frameworks related to the right to housing will be analyzed, such as the Federal Constitution of 1988, the City Statute and the Municipal Master Plan. In the end, it was possible to perceive the need to strengthen social movements and organizations that fight for the right to housing, which in the past provided several advances for public policies that actually integrate social interests, as well as playing a significant role in putting pressure on bodies and authorities responsible for Land Regularization in the ZEIS.

Keywords: Urban Law; Urban Land Regularization; Right to housing; Special Zones of Social Interest (ZEIS); Mustardinha; Mangureira.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Mapa das ZEIS do Recife.....	25
Figura 02 - Visão de satélite da Microrregião RPA 5.1.....	26
Figura 03 - Mapa da comunidade da Mustardinha	27
Figura 04 - Mapa da comunidade da Mangueira	28

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS COMUNIDADES DO RECIFE	11
2.1 O surgimento das favelas no Brasil	11
2.2 A ocupação das áreas pobres do Recife	12
2.3 Avanços e entraves histórico-políticos sobre a integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas	14
3 MARCOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	17
3.1 As Garantias Constitucionais previstas na CF/88 e o Estatuto da Cidade	17
3.2 O processo de formulação e revisão Plano Diretor Municipal	18
3.3 Panorama da Lei 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana)	19
4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ZEIS NO RECIFE E DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ZEIS (PREZEIS)	24
4.1 Características da ZEIS Mustardinha e da ZEIS Mangueira (RPA 5.1)	26
4.2 Impactos da Lei 13.465/2017 nos bairros da Mustardinha e Mangueira na cidade do Recife	29
4.3 Fragilidades da Lei n 13.465/17 e os horizontes da luta popular pelo Direito à Moradia	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária é atualmente, no Brasil, uma das políticas públicas existentes para buscar a garantia do direito à moradia e à cidade, a priori com o objetivo de regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades.

No entanto, a regularização fundiária nos moldes da Lei 13.465/2017 é frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada, prova disso é a utilização da palavra “título” em maior parte do próprio texto normativo da Lei - mais de 60 vezes.

Apesar de ser uma Lei do ano de 2017, considera-se uma lei muito recente e de baixa eficácia no seu propósito, que é o de promover mecanismos para a regularização de moradias que estão constituídas fora da formalidade jurídica. Nesse sentido, este dispositivo legal jamais pode ser lido de forma acrítica e é necessário destruir-se a ilusão de que haveria solucionado o problema das moradias informais.

A citada nova lei é fortemente criticada pelos vários movimentos sociais, ONGs e entidades ligadas à luta pela terra e pela cidade, tanto por sua possível inconstitucionalidade quanto pela ausência de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos ligados ao território, como o direito à cidade e ao espaço coletivo nas últimas décadas. Sendo assim, se trata de uma lei que beneficiou o mercado imobiliário especulativo e aumentou a pressão das grandes construtoras em comprar moradias após o processo de regularização.

Diante disso, a presente monografia, irá analisar os impactos das políticas públicas no tocante ao direito à moradia, especialmente, o advento da Lei 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Rural e Urbana) nas comunidades da cidade do Recife, em especial as presentes nos bairros de Mustardinha e Mangueira.

Em primeiro momento, será feito um apanhado sobre os aspectos históricos das ocupações e das formações de territórios na cidade do Recife, bem como os principais fatores e instrumentos políticos responsáveis pela integração socioespacial e pelo direito à moradia.

É importante se observar os instrumentos legais da política de

desenvolvimento urbano do Município do Recife para se ter uma noção dos impactos da nova Lei 13.465/2017 nas comunidades de Mangueira e Mustardinha.

Em segundo momento, será aprofundada a institucionalização das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e do Programa de Regularização das ZEIS (PREZEIS), com o recorte territorial das ZEIS Mangueira e Mustardinha, bem como discorrer sobre os verdadeiros impactos da referida Lei 13.465/2017 na efetividade do direito à moradia nesses territórios.

Para isso, especificamente, será realizado um comparativo quantitativo das regularizações nas ZEIS Mustardinha e Mangueira, verificando se houve avanço ou retrocesso nas suas áreas e analisar os impactos nas comunidades. Bem como, elencar as últimas medidas tomadas pela cidade do Recife para efetivação do direito à moradia e à cidade, com base nos projetos de cooperação dos agentes sociais e políticos.

Apesar do recorte ter enfoque na Lei 13.465/2017, serão analisados paralelamente outros institutos legais como Plano Diretor do Recife (2020) o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2011), a revogada Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), Lei do PREZEIS (Lei nº 16.113/95) e demais disposições.

Ao final, considerando-se todos esses elementos da problemática, será traçado caminhos de alternativas para solucionar o impasse quanto ao direito à moradia e gerar novas justificativas na busca por direitos que de fato integrem o interesse social.

Posto isso, restará evidente a utilização do método indutivo, cuja ideia consiste em “[...] levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 68). Com o foco na análise dos elementos históricos que deram origem à ocupação do espaço urbano da cidade do Recife.

Além disso, pretende-se utilizar a pesquisa bibliográfica como principal técnica de pesquisa, coletando e lendo artigos, livros e decisões acerca da regularização fundiária e da integração social das comunidades. Outrossim, será utilizada também a técnica da coleta de dados nos sites oficiais, os quais permitirá ter uma análise de tabelas, gráficos e dados estatísticos vinculados às ZEIS.

Por fim, será aplicado a pesquisa qualitativa, acontece de uma maneira descritiva e que permite a identificação da natureza dos dados obtidos, parafraseando a definição de MEZZARROBA e MONTEIRO (2009, p. 68).

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS COMUNIDADES DO RECIFE

2.1 O surgimento das favelas no Brasil

Em nosso país, as favelas surgiram no fim do século XIX com o avanço do capitalismo industrial, o qual focalizou em tomar estrategicamente as áreas centrais das cidades para a população mais privilegiada. Com isso, a população pobre do país, foi paulatinamente expulsa das áreas centrais e forçadas a deslocar-se para locais mais distantes e periféricos.

Esse processo, no século XX, gerou o que entendemos por urbanização desenfreada, as áreas urbanas foram sobrepondo-se às rurais, crescendo em regiões centrais e periféricas. O comportamento de grande parte da população das favelas foi resistir às tentativas de expulsão e lutaram para ocupar espaços nas zonas centrais da cidade, onde possuíam identidade territorial, trabalho, organização sociopolítica e núcleos comunitários.

Com isso, as favelas e comunidades passam a integrar todo o tecido urbano. Estima-se que 44% da população da América Latina vive em favelas ou bairros com infraestrutura precária, segundo o estudo “Pobreza e Precariedade do Habitat nas Cidades da América Latina e Caribe”, divulgado pela Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (ONU, 2005).

O acesso à moradia se caracterizou pela improvisação de habitações autoconstruídas, por meio de ocupações coletivas de edifícios abandonados, no centro das cidades ou proximidades. Sendo assim, a ausência de moradias em condições populares proporcionou a periferização e aumentou os loteamentos irregulares, informais.

O que se consolidou como a primeira política habitacional de alcance federal remonta de meados da década de 1960, no governo da ditadura militar (1964-1985), com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora tenha sido uma resposta do governo à forte crise da moradia que, desde então, já se estabelecia, o que verdadeiramente prevaleceu foi o objetivo de alavancar as bases do setor da construção civil e a dinamização da economia, por meio da política permanente de financiamento habitacional.

Entre 1964 e 1986 – período de existência do BNH –, 25% das moradias novas eram financiadas pelo banco. Porém, esse número ainda ficou muito aquém das necessidades geradas pela crescente demanda impulsionada pelo acirrado processo de urbanização brasileiro. Além disso, outros problemas se interpuseram e são apontados como equívocos dessa política: gestão rígida e centralizada; enfoque excessivo na produção da casa própria como único acesso à moradia; inexistência de participação social; baixa qualidade arquitetônica dos projetos (BONDUKI, 2008).

O período posterior se caracterizou pela ausência de uma estratégia nacional para a questão habitacional e urbana. Com o fim do período ditatorial, a Constituição Federal de 1988 significou uma mudança imediata no âmbito dos programas e da atuação governamental federal, tornando fundamental o direito à cidade e à moradia.

Nos mesmos moldes do que havia ocorrido na década de 1970, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal foi lançado em um cenário de crise internacional com previsões de queda de números de empregos no país e foi implementado com o objetivo principal de impulsionar a construção civil e a economia.

A regularização fundiária urbana quando advinda de medidas descompromissadas com os reais interesses da classe trabalhadora e pobre, decorrentes de medidas paliativas do governo federal e municipal, oferece muito pouco para a concreta garantia de direitos fundamentais, como o de moradia digna e direito à cidade.

Com isso, podemos compreender que as políticas urbanas, como os projetos de habitação (unidade construída) e os instrumentos como os títulos fundiários advindos da regularização fundiária, são aspectos da vida urbana e devem estar incluídos numa questão maior, e não concebidos como política segmentada.

2.2 A ocupação das áreas pobres do Recife

No Recife, cuja origem advém das atividades portuárias e no comércio do açúcar, o processo de urbanização da cidade remete às heranças da época colonial, fortemente marcada por relações patrimonialistas. A lógica de acumulação do capital na mão de poucos, se perpetua na ocupação do solo pelas classes ricas e pela

ausência de moradia de baixo custo, provocando a ocupação “informal” ao solo urbano.

As favelas no Recife formaram-se também no final do século XIX, sendo ocupadas pela classe mais pobre. Em 1939, por virtude das grandes obras na região litorânea dos setores norte e sul da cidade, inicia-se um processo de ocupação das áreas de morro. Em seguida, nas décadas de 60-70, surgem os conjuntos habitacionais populares, localizados na periferia dos municípios.

A perda do poder de compra da população, face à política de arrocho adotada pelo governo, levou progressivamente à eliminação da habitação enquanto elemento da cesta de consumo do trabalhador, conduzindo-o a estratégias que viabilizam a moradia às margens do mercado formal (SOUZA, 1993, p. 615).

As ocupações se constituem como elemento de luta social pela moradia, recheada de conflitos urbanos entre os ocupantes e os proprietários das terras, tendo o governo estadual e municipal que olhar para tais conflitos e tentar dispensar os conflitos.

No entanto, o abismo entre os mecanismos jurídicos e a realidade concreta perdura por vários anos e ainda carece de suprir as necessidades do lado da população mais pobre.

A tensão causada pela ausência de terras disponíveis para habitação, para uso da população pobre, e a contínua especulação pelo capital imobiliário vieram a se constituir na base dos conflitos fundiários urbanos de maior expressão na cidade (LEAL, 2003, p. 35).

Em meio à luta e resistência popular pelo direito à moradia, a população pobre fixou-se, organizou-se, constituindo-se um dos mais fortes grupos sociais, influenciando a classe política. Ao final do ano de 1970, ocorrem mudanças significativas na execução da política habitacional do país. Torna-se necessária uma política habitacional, a qual minimamente atenda e contemple os assentamentos pobres das cidades, presentes tanto em regiões centrais quanto periféricas.

Nesse diapasão, as políticas de regularização fundiária das favelas consolidaram-se no Brasil, como política urbana, a partir do início da década de

1980. Apesar da construção gradual de uma profunda reflexão sociojurídica sobre a regularização fundiária no país, o balanço registrado dos programas de legalização do solo é, todavia, ao menos por enquanto, extremamente negativo.

2.3 Avanços e entraves histórico-políticos sobre a integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas

O conceito de conflito fundiário adotado pelo documento “Terra e Moradia: Conflitos fundiários urbanos em Pernambuco” realizado pela ONG Habitat para a Humanidade. Segundo este documento, são conflitos fundiários urbanos:

Os conflitos entre ocupantes e proprietários pela posse ou propriedade de terrenos urbanos; As remoções e despejos de famílias decorrentes de grandes projetos urbanos, tais como as grandes obras de infraestrutura, nos quais as ameaças de remoção são, geralmente, bastante óbvias; Processos talvez menos evidentes, que resultam do conflito de interesses sobre determinadas áreas da cidade, que vão pressionando e, pouco a pouco, substituindo a função e população originais destas áreas por empreendimentos voltados para outros fins ou para população de mais alta renda. Estas ameaças são, às vezes, mais difíceis de visibilizar e medir. (HABITAT, 2018, p. 16)

Existe também, nesse sentido, os processos graduais de expulsão das classes populares de seus territórios de moradia e substituição por novos moradores de classes mais enriquecidas. Há uma proximidade ao que se fala como conflito fundiário amplo, mas enfatizando o processo de disputa (conflito de interesses).

Dentro dessa disputa em torno de classes sociais e interesses tão distintos, o Estado representa historicamente um seria uma estrutura à serviço do capital operacionalizando a estratégia da classe dominante, com olhos e instrumentos capazes de dissipar conflitos e promover tensionamento capaz de ocasionar novos conflitos, e esses, mais violentos.

Nessa toada, Boaventura de Souza Santos (1982, p. 18) define que:

O Estado capitalista é uma relação social, isto é, condensa uma série de articulações (conflituais, umas, não conflituais, outras) de forças sociais, sendo que uma dessas articulações é dominante, porque a sua lógica permeia (em graus diversos) as demais articulações vigentes na mesma formação social. É esta articulação dominante que confere ao Estado a sua

forma ou matriz estrutural. Nas formações sociais capitalistas a articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção e a sua lógica, que penetra desigualmente todo o tecido social, e a lógica do capital. Esta lógica consiste numa relação de exploração enquanto extracção de mais-valia através da propriedade não socializada (individual ou estatal) dos meios de produção e do uso da força de trabalho apropriada no mercado mediante contrato entre cidadãos juridicamente livres e iguais.

Sendo assim, por estar inserido num contexto de luta de classes, as ações do Estado podem por vezes agir contra o capital, a fim de manter os conflitos em níveis aceitáveis, sem prejudicar o funcionamento das estruturas de poder que alicerçam a governança.

Em análise concreta, como mecanismo de dispersão do conflito envolvendo o direito constitucional à moradia, aciona rapidamente o direito à propriedade para justificar despejos e expulsões, assim como trabalha com o Poder Judiciário para criar leis que regule a ocupação de territórios.

Portanto, existem diversos avanços e entraves históricos, as políticas urbanas são apenas uma das formas de resolver alguns dos problemas da integração socioespacial das camadas urbanas mais desprotegidas. Na maioria das vezes, como observaremos, é apenas uma maneira de dispersar o conflito de classe sem causar impacto nos alicerces do Estado.

No Recife, existiram três grandes momentos políticos que fizeram a diferença. Num primeiro momento, houve o contexto da ditadura onde prefeitos e governadores eram escolhidos indiretamente, sem eleições. Logo na sequência, a partir de 1984, se inicia um período de alternância entre a esquerda e a direita. No terceiro momento, há a construção de alternância de gestões com permanência de núcleos das esquerdas que duram mais de 25 anos. De forma mais recente emergiram no país e, especificamente em Recife, modelos de gestão participativa que incorporam dentro do Estado personagens importantes das mobilizações populares.

Nesse sentido, destaca-se a experiência do PREZEIS, cuja participação dos movimentos sociais, ONGs e coletividades foi significativa, e do Plano Diretor que vem sendo um espaço de disputa. Porém, também é possível observar que a maioria dos cargos públicos vão ser ocupados por entidades e pessoas ligadas ao mercado imobiliário.

No âmbito da política urbana municipal, podemos entender o seu papel na organização das cidades, através dos objetivos de gestão pública visando várias áreas como habitação, saneamento, transportes e regularização fundiária. Essa última é geralmente percebida como um problema gerado pelo crescimento das cidades, o modelo de sociedade capitalista que vivemos significa o maior dos entraves na transformação radical do espaço urbano.

Dito isso, o Estado capitalista em si, englobando a sua organização em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, se prova incapaz de produzir as transformações necessárias e que rompam com o olhar predatório nos territórios, sempre limitando-se a controlar as tensões e intervir de forma estrategicamente irrisória.

3 MARCOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

3.1 As Garantias Constitucionais previstas na CF/88 e o Estatuto da Cidade

A redemocratização iniciada no final dos anos 1970, pós-ditadura militar, contribuiu para uma forte pressão dos movimentos sociais pela promulgação da Constituição Federal de 1988, de viés social. No texto de lei, em seu artigo 6º aduz que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Nos arts. 182 e 183, foi reconhecido que a propriedade deve exercer uma função social. Além da autonomia delegada ao município sobre a disciplina do solo urbano e do poder participativo da população na gestão urbana, o conteúdo dos artigos que seria regulamentado apenas mais tarde (no Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), abriu caminhos para a abordagem da regularização fundiária ao designar instrumentos capazes de embasar e articular processos de regularização da moradia de interesse social.

A descentralização promovida pela Carta Magna ensejou maior responsabilidade dos Municípios. Dessa forma, teoricamente, abriria espaço para que surgissem experiências urbanas e habitacionais mais aproximadas da realidade local, com maior manejo entre as organizações populares e os líderes políticos locais. As disposições constitucionais têm como objetivo a instituição de medidas capazes de mitigar a concentração especulativa do solo, assim como possibilitar a legalização das formas informais de acesso à moradia.

Nesse diapasão, a lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001) contribuiu para consolidar a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana no Brasil, o mesmo estabelece as diretrizes para a política urbana disposta na Constituição Federal de 1988. O surgimento do Estatuto está atrelado ao desenfreado crescimento urbano desde a segunda metade do século XX, somado a uma distribuição de terra irregular, que foi a origem de uma predatória ocupação e utilização do solo.

No referido dispositivo, temos a previsão de alguns instrumentos como os

planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o planejamento municipal, o impacto de vizinhança advindo de empreendimentos na vida urbana, o usucapião especial de imóvel urbano e o direito de superfície, entre outros.

Para Liana Portilho Mattos (2006, p. 56):

Neste sentido, importa salientar que o direito urbanístico, que tem seu marco constitutivo na Constituição de 1988, consolida-se com o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – que afirma e reafirma a função social como vetor condicionante à própria garantia do direito de propriedade. O Estatuto da Cidade, a par de regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição (arts. 182 e 183), revigora, sem dúvida, a noção de função social da propriedade urbana, conferindo-lhe força nova e redobrada aplicabilidade, tendo em vista que suas normas consolidam o moderno paradigma de propriedade antes mencionado.

No caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concorrente, ou seja, exige a cooperação entre os entes federados. A política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos Estados legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano. Exercendo sua competência em matéria de Direito Urbanístico, a União promulgou o Estatuto da Cidade. Esta lei, portanto, traz normas gerais, que devem ser observadas por todos os Municípios na ordenação de seu território e na elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano.

Nele, estão consolidados os princípios de promoção da equidade territorial e instrumentos de natureza redistributivas e democratizantes para alcançar o objetivo de inclusividade socioespacial das parcelas menos favorecidas da população urbana. Hoje, após 36 anos da Constituição e 23 anos do Estatuto da Cidade, observa-se que o quadro de desigualdade socioespacial ainda persiste.

3.2 O processo de formulação e revisão Plano Diretor Municipal

Já dentro do âmbito municipal, temos no art. 182, caput, da Constituição Federal de 1988 como ente responsável pela política de desenvolvimento urbano

(art. 182, caput) e o Plano Diretor Municipal (PDM) como instrumento básico da política de organização do desenvolvimento e da expansão urbana (art. 182, § 1º). Sendo uma exigência constitucional para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes.

De acordo com a famosa música “A cidade”, de Chico Science & Nação Zumbi, referenciais do movimento manguebeat, “a cidade não para, a cidade só cresce”. Pensando nessas dinâmicas que compõem o fluxo de mudanças e a necessidade de reavaliar a forma como as cidades se estruturam, o Plano Diretor dos municípios brasileiros passa por revisões e alterações legislativas periódicas a cada 10 (dez) anos (art. 40, §3º da Lei 10.257/2001), pelo menos, a fim de contemplar as questões de planejamento, política urbana e gestão do território e suas atividades que demandam as cidades.

Na cidade do Recife, o Plano Diretor Municipal foi instituído em 2008, depois de muitas discussões entre a sociedade civil, academia e principalmente o setor empresarial que influenciou decisivamente na formulação do plano, a Lei Municipal nº 17.511/2008. Recentemente, passou por um processo de Revisão do Plano Diretor em 2020 e que gerou a revogação do anterior. Atualmente, vigora através da Lei Complementar nº 2 de 2021.

Tal instrumento foi o primeiro a demarcar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas Zonas são uma categoria de zoneamento destinada para a construção de moradia popular para a população de baixa renda. Será melhor explorado no próximo capítulo o processo de institucionalização das ZEIS e a estruturação na prática através dos programas criados.

Com os frutos da revisão do Plano Diretor, algumas diretrizes novas surgiram, em especial quanto à política de habitação. Dentre elas, destacam-se: destinar prioritariamente imóveis não utilizados ou subutilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, à habitação de interesse social, tendo como beneficiada a população em situação de rua e de vulnerabilidade social; estudar a viabilidade econômico-financeira para desenvolver e implantar de programa de aluguel social.

Consoante dispõe o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, em seu processo de elaboração e fiscalização, prevê participação popular, publicidade dos atos e

documentos e acesso aos mesmos, bem como a informações, garantidos pelos poderes legislativo e executivo municipal, com base no dispositivo:

Art. 40 (...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Porém, o capital imobiliário alinhado à atual gestão na defesa de seus interesses fez do processo de revisão do plano diretor um caminho de passagem para a especulação imobiliária, bem como para o poder concentrado pelo mercado imobiliário, em detrimento da participação popular e do acolhimento das demandas por quem vivencia a cidade para além de sua verticalização enquanto objeto de lucro.

3.3 Panorama da Lei 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana)

Com foco na atual política de regularização fundiária urbana, a lei nº 13.465/2017 alterou significativamente o arcabouço jurídico acerca do tema, em especial, considerando que a nova legislação revoga o capítulo referente à regularização fundiária da lei nº 11.977/2009, lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, que consistia no marco jurídico mais importante sobre a regularização de ocupações urbanas até o momento.

A referida Lei procurou afastar vários dos seus institutos, substituindo a política dominial anterior por outra, especialmente pela Regularização Fundiária Urbana (REURB). A legitimação da posse passou a ser tratada de outra forma, sendo definida pelo art. 11, inciso VI, como o ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB (Regularização Fundiária Urbana), conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

De acordo com a Lei nº 13.465, de 2017, a REURB é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A mesma define três espécies de regularização fundiária: a REURB-S, a REURB-E e a REURB-I.

Resumidamente, a primeira, a REURB-S é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50 % + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, no caso do Recife, as ZEIS delimitadas no Plano Diretor Municipal. A segunda, a REURB-E, é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior, possuindo caráter residual. E a última, a REURB-I, é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017).

Nos termos do art. 10 da nova norma, são objetivos da REURB que devem ser observados por todas as esferas do Estado:

- a) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- b) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- c) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- d) promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- e) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, inclusive por meio da mediação e da conciliação, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, em claro intuito de desjudicialização;
- f) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas,

nos termos do art. 6º da Constituição Federal;

g) garantir a efetivação da função social da propriedade, atendendo ao que consta do art. 5º, inc. XXIII, do Texto Maior;

h) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF/1988);

i) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

j) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

k) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, como já estava previsto na Lei 11.977/2009;

l) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, democratizando a distribuição da terra urbana.

Porém, ainda que haja a proposta efetivação da regularização fundiária, existem problemas que não estão centrados no aspecto jurídico, mas sim em questões estruturais, de ordem políticas, econômicas, etc. A superação dos entraves para efetivar esse direito passa por repensar a política desempenhada pelos poderes públicos e privados, a fim de instaurar uma nova forma de ocupação e reprodução do espaço urbano que emancipe comunidades e garanta direitos.

É necessário ressaltar que qualquer programa de regularização fundiária, busca inserir os moradores dentro da lógica de mercado proprietária. Por isso é fundamental tratar dos riscos que a regularização fundiária dentro do modelo capitalista e neoliberal pode trazer para as comunidades, considerando que após a regularização ocorre valorização da terra, e expulsão das famílias com as reintegrações de posse.

Sobre essa perspectiva, é importante frisar a posição de Orange (2005, p. 27-28):

Na realidade, percebemos um entendimento conservador do judiciário, que passa pela falta de compromisso com os problemas sociais, especificamente com os graves problemas habitacionais. É certo que, no posicionamento individual de alguns juízes, muitas vezes, estão imbuídos valores democráticos, porém, na maioria deles, não observamos a preocupação em garantir aos indivíduos o direito humano à moradia. Tentar

transpor o conservadorismo do judiciário é, sem dúvida, um desafio, pois, em geral, o que temos visto é uma concepção privatista da propriedade. Portanto, faz-se necessário formar, nos magistrados, o entendimento de que garantir o bem-estar dos habitantes da cidade, disposto no caput do art. 182 da Constituição Federal, é o mesmo que dizer que todo cidadão tem direito a uma moradia digna. Ou, ainda, quando o nosso texto constitucional fala em função social da propriedade, isso quer dizer, no mínimo, que cada cidadão deve ter garantido o espaço indispensável à moradia.

Dessa maneira, não é possível focar na questão jurídica como solução para os entraves da regularização fundiária – nem para qualquer problema de negação de direitos. Independente do conteúdo da lei, sua efetivação depende de um filtro, do juiz, gestor ou autoridade que a aplica. No momento da aplicação no caso concreto, a discricionariedade permite que a decisão dos agentes responsáveis pela efetivação da política urbana seja realizada de acordo com os princípios dominantes.

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ZEIS NO RECIFE E DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ZEIS (PREZEIS)

No Recife, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são citadas pela primeira vez na Lei Municipal de Uso do Solo em 1983, em que apenas reconhecia 27 regiões como tais, porém sem oferecer resistência à lógica predatória do mercado. Com efeito, não foram efetivadas até 1995, quando houve a aprovação da Lei do Plano de Regularização Fundiária das ZEIS, o PREZEIS (Lei Municipal nº 14.947/87).

O PREZEIS é tido como referência para a urbanização de favelas, pois provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil, fruto do movimento popular e das organizações sociais de Olinda e Recife para garantir o direito à moradia, tendo a Lei Federal 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade como principal resultado da luta.

Nesse diapasão, a participação dos diversos representantes da sociedade organizada em torno do PREZEIS iniciava um importante modo de elaboração das políticas públicas municipais a partir da Constituição de 1988, inspirando vários municípios do Brasil na elaboração de suas políticas públicas no que diz respeito à Regularização Fundiária Urbana.

Porém, a regularização fundiária tal como colocada na legislação brasileira, onde foi efetivamente realizada, liberou o solo e desencadeou uma pressão do mercado imobiliário sobre os bairros beneficiados que eram, até então, relativamente protegidos pelas estabelecidas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), justamente em razão da sua irregularidade.

Por isso, é importante a compreensão concreta de que quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais e políticas radicais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade.

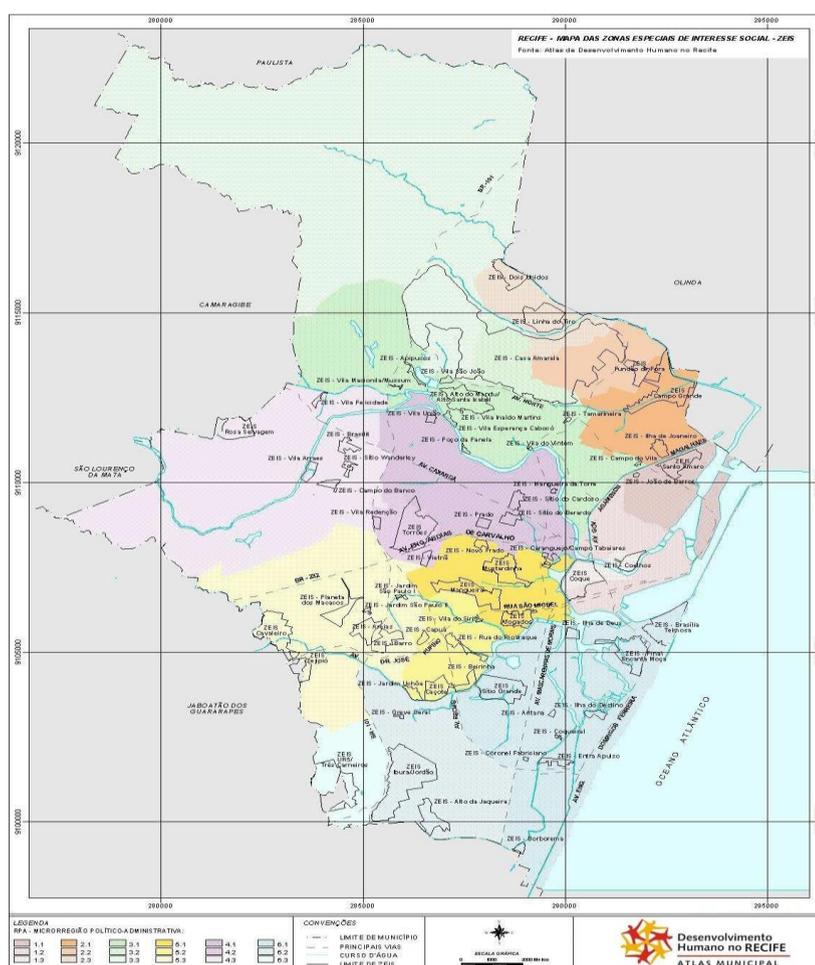
Para Arruda (2015, p. 20):

A demarcação dessas áreas possibilita o reconhecimento e a regularização das parcelas da cidade que foram construídas fora das regras legais do município, admitindo, por exemplo, lotes menores e vias mais estreitas.

Dessa forma, a previsão das ZEIS trazida pelo Plano Diretor da cidade evita a remoção das moradias no processo de regularização fundiária, autorizando o uso dos espaços urbanos centrais e “bem localizados” para a população de baixa renda.

Nos dias de hoje, a cidade do Recife possui 94 bairros distribuídos em 6 Regiões Político-Administrativas (RPAs), subdivididas em 18 Microrregiões, dentre as quais possuem 67 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, 25 Zonas Especiais de Preservação Ambiental - ZEPAs e 33 Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico - ZEPHs.

Figura 01 - Mapa das ZEIS do Recife

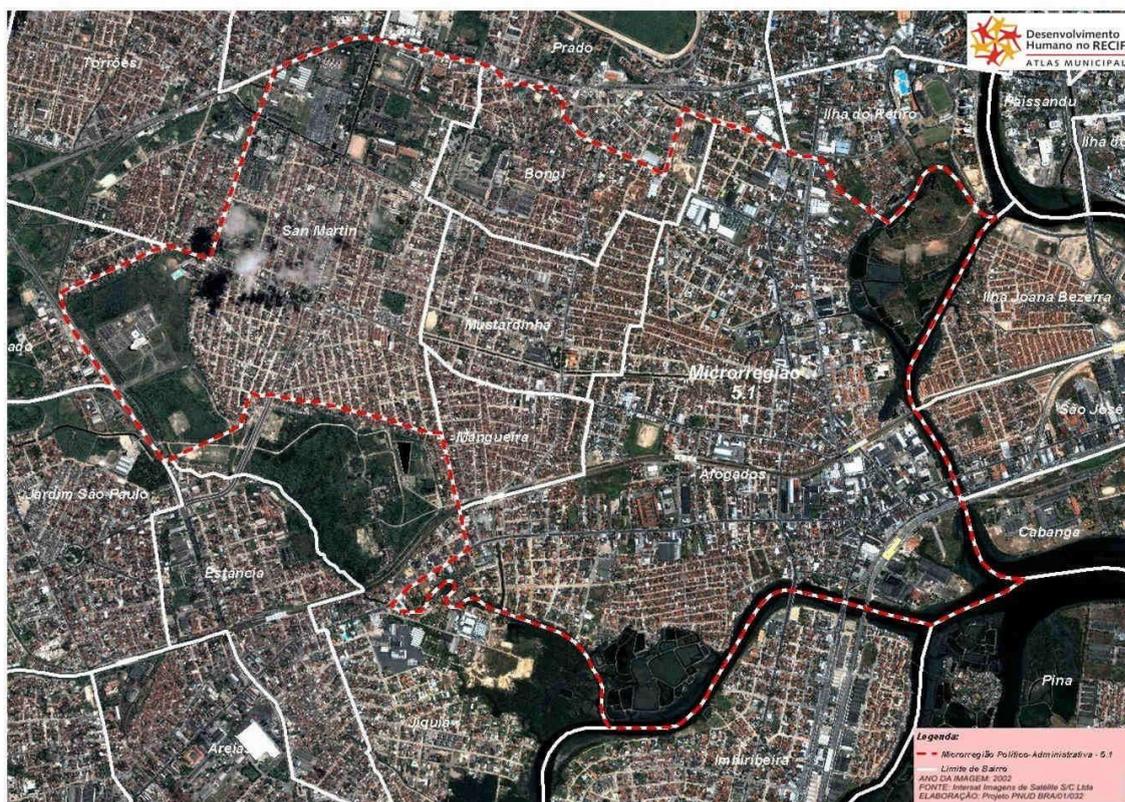


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife - 2005

Dentro da RPA 5.1, temos os bairros de Mustardinha e Mangueira, tendo a ZEIS Mangueira sido constituída em 1983 através da Lei de Uso e Ocupação do

Solo (14.511/83) e teve sua COMUL (Comissão de Urbanização e Legalização instalada em 1989 (Decreto Municipal 14.710/89), enquanto que a ZEIS Mustardinha em 1983, com a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (nº14.511/83), e a COMUL foi instalada em 1991.

Figura 02 - Visão de satélite da Microrregião RPA 5.1



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife - 2005

4.1 Características da ZEIS Mustardinha e da ZEIS Mangueira (RPA 5.1)

A comunidade da Mustardinha localiza-se no bairro do mesmo nome na zona oeste da cidade do Recife, próximo ao Centro, especificamente na RPA 5, microrregião 5.1. Sua população é de aproximadamente 18.782 habitantes, segundo a Empresa de Urbanização de Recife e sua área de abrangência é de 51,44 ha, está assentada em áreas públicas e privadas.

Figura 03 - Mapa da comunidade da Mustardinha



Fonte: Delimitação territorial ZEIS Mustardinha. Prefeitura da cidade do Recife (2024 online)

O surgimento da comunidade está vinculado às antigas estruturas da ocupação do solo da região, como os engenhos, os sítios e os povoados, presentes no final do século XIX, quando da formação do subúrbio. O início da ocupação no bairro de Mustardinha (onde se inclui a ZEIS) se deu há aproximadamente cem anos, na virada do século XX.

Nesta época, grande parte dos terrenos era alagados de maré ou mangues que os moradores foram ocupando, aterrando e levantando suas casas de forma pacífica. O assentamento foi classificado como Área Especial, com o nome de Jiquiá/Remédios, pelo decreto Municipal 11.670/80.

Já em 1983, com a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (nº14.511/83), essa localidade é transformada em ZEIS, sendo reconhecida como ZEIS 16 – Jiquiá/Remédios. Em 1996, com a revisão da LUOS (nº16.176/96), passou a ser denominada de ZEIS Mustardinha e englobou as localidades de Vila Beirinha, Rua Armando Burle e parte da Vila das Crianças. A COMUL foi instalada em 1991.

A comunidade de Mustardinha é área com deficiência de infra-estrutura urbana, que apresenta em seu interior, localidades em condições urbanísticas ainda

piores que seu entorno, com terrenos permanentemente alagados, estreitas vielas, difícil acesso, habitações em péssimas condições.

Ao longo dos anos a comunidade foi crescendo e várias sub-áreas foram se constituindo, a exemplo de: Jacaré, Coxim, Armando Burle, Bebê a Bordo e Beirinha. Essas ocupações informais foram surgindo espontaneamente, de forma mansa e pacífica.

Embora cada uma dessas sub-áreas tenha surgido em épocas diferenciadas, elas têm um tempo médio de ocupação em torno de 23 anos e atualmente residem nesta área cerca de 523 famílias distribuídas em 7,05 hectares. Ademais, possuem grande densidade demográfica e insalubridade para os moradores devido à falta de infraestrutura básica.

Quanto à comunidade da Mangueira, trata-se de uma área de traçado bem definido o que a distingue da maioria dos assentamentos de baixa renda, caracteriza-se por ser uma área ribeirinha, de cotas baixas e solo argiloso nas margens dos canais ABC e IPA.

Figura 04 - Mapa da comunidade da Mangueira



Fonte: Delimitação territorial ZEIS Mangueira. Prefeitura da cidade do Recife (2024 online)

A comunidade da Mangueira é um assentamento cuja ocupação acredita-se que teve início na década de 40. No entanto, a pesquisa coordenada pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDUR), realizada entre os anos de 1987 e 1988, os moradores mais antigos chegaram a área em 1920 e afirmam que a ocupação da área se deu de forma gradual, primeiro as margens da via férrea que ligava o Recife a Jaboatão.

A comunidade de Mustardinha faz limite com a de Mangueira, a qual possui uma população de 26.000 e 67,50 ha, é uma área que em tempos remotos registrou-se a presença de vários barreiros, os quais gradativamente foram aterrados à medida que a ocupação se expandia.

O espaço da Mangueira foi ocupado de formas diferentes: compra de lotes, aterros de mangue e barreiro e ocupação de lotes. A ZEIS Mangueira foi constituída em 1983 através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (14.511/83) e teve sua COMUL instalada em 1989 (Decreto Municipal 14.710/89). Atualmente são identificadas na ZEIS as seguintes localidades: Poço da Mangueira, Sigismundo, Campo do Piolho, Jiquiá Mangueira, Lauro Sodré, Sítio do Benevuto e Comunidade do Povo de Deus.

Assim como Mustardinha, em Mangueira também observa-se a deficiência de infra-estrutura, terrenos permanentemente alagados, estreitas vielas, dificuldade de acesso e precárias condições de moradia. O surgimento dessas localidades fez aumentar o adensamento populacional e os problemas com infra-estrutura, notadamente com relação a problemas hidrossanitários.

4.2 Impactos da Lei 13.465/2017 nos bairros da Mustardinha e Mangueira na cidade do Recife

Com o advento da Lei 13.465/2017, mais conhecida como a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), foram incluídas medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais novas a fim de regularizar núcleos urbanos informais e promover a titulação de propriedades, posto que é comum que o ocupante de uma área pública ou privada more há vários anos e não possua o título para o oferecer garantia jurídica sobre sua posse.

É o caso de muitos moradores das comunidades de Mustardinha e Mangueira, cuja irregularidade dificulta as ações de implantação de infraestrutura essencial como calçamentos, esgoto encanado, energia, água tratada e demais estruturas de saneamento básico, pela inobservância e descaso governamental com os assentamentos informais.

Nesse cenário, a Lei da REURB impacta diretamente em um novo patamar da luta por moradia nas ZEIS do Recife, em especial as de Mustardinha e Mangueira, pois a regularização é uma importante proteção contra a iminência de desocupação e despejos dessas famílias.

A titulação é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de, dentre outros, permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham validade no mundo das leis (gozem de segurança jurídica), é preciso que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o Código Civil brasileiro.

Conforme já explicado anteriormente, a partir da Lei 13.465/2017 existem três espécies de Regularização Fundiária: a REURB-S, que é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50 % + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, no caso do Recife, as ZEIS delimitadas no Plano Diretor Municipal. A segunda, a REURB-E, é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior, possuindo caráter residual. E a última, a REURB-I, é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017).

Há que se falar na previsão do art. 37 e 38 da Lei, os quais identificam os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, sendo na Reurb-S o poder público competente e na Reurb-E o Distrito Federal ou os Municípios. A respeito do que seria essa “infraestrutura essencial”, está definido no art. 36, § 1º, como sistema de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem para chuvas, entre outros.

Na região das ZEIS Mangueira e Mustardinha antigamente grande parte dos terrenos era alagados de maré ou mangues e os moradores realizaram aterramento ao longo dos anos foram ocupando a região, também percebe-se a presença de solo argiloso, a constante presença de esgotos a céu aberto e, em épocas de chuvas,

risco de alagamentos.

No Recife, houve uma série de instrumentos anteriores criados como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal e o PREZEIS que criaram critérios suficientes para iniciar-se o procedimento de REURB, em que foi identificadas áreas de maior vulnerabilidade habitacional, bem como destaca-se o PREZEIS como o espaço passível de disputa política pelas organizações e movimentos sociais para reivindicar mais seriedade e comprometimento do poder público.

Nesse sentido, o artigo 14 da referida Lei define que:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

No entanto, existe um constante alinhamento de interesses entre os governantes da cidade do Recife com o mercado imobiliário, de forma que é mais o “fechar os olhos” para ações de remoções e desocupações, do que ações populares de regularização fundiária.

Dessa forma, os moradores das comunidades de Mustardinha e Mangueira depositam confiança nas organizações e movimentos sociais locais a fim de lutar contra a burocratização da Lei da REURB. No âmbito da política urbana municipal, estas entidades, sejam elas movimentos, ONGs e Assessorias Técnicas, participaram da elaboração da lei do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS).

Porém, a regularização fundiária tal como colocada na Lei 13.465/2017, gera maiores condições para a titulação de propriedades, porém não protege em nada os bairros de Mustardinha e Mangueira da pressão do mercado imobiliário sobre o território, sendo comum que após a regularização da propriedade o morador não permaneça na comunidade e seja alvo fácil de propostas de venda a “preço de banana”.

A única saída atual tem sido a disputa pela atenção do Estado por uma política urbana adequada para as favelas - que não se resume à regularização e urbanização -, a disputa pela manutenção dessa política pública no tempo e a luta pela permanência frente às investidas de remoção feitas pelo Estado e pelo mercado.

4.3 Fragilidades da Lei n. 13.465/17 e os horizontes da luta popular pelo Direito à Moradia

O direito urbano atual no Brasil, segundo Ricardo Lira (2007, p. 2), reforçou a função social tanto da propriedade quanto da cidade. Sendo assim, a propriedade não é mais uma realidade única, uniforme e imutável, sendo bastante influenciada pelos interesses sociais. O direito urbanístico deve, então, contribuir para que a configuração da cidade reproduza menos os interesses particulares, e mais o resultado das reivindicações coletivas do povo.

A Lei 13.465/2017 trouxe diversas fases e etapas, conferindo poder e autonomia principalmente ao Município, dessa forma, cabe à Prefeitura as principais decisões, responsabilidades e custas do processo de regularização, não presumindo a necessidade de diálogo com a comunidade a ser regularizada.

A ideia foi desburocratizar os processos de regularização conferindo maior autonomia para que os municípios resolvam os conflitos fundiários de forma administrativa e jurídica. No entanto, persiste a não vinculação com políticas estruturais de acesso à cidade, fortalecimento do vínculo dos moradores com seus territórios com a valorização do espaço urbano coletivo, manutenção de uma mentalidade centrada na propriedade e submissão à discricionariedade do poder público.

Nas comunidades de Mangueira e Mustardinha, ambas ZEIS da RPA 5.1, são mais comuns os institutos de usucapião, famílias que moram a mais de 10, 15, 20 anos e não possuem o título de posse. Porém, além das inúmeras exigências formais impostas pela Lei 13.465/2017, a regularização em si exige, na maioria dos casos, uma decisão expressa do Poder Judiciário que pode retardar, ainda por alguns anos, o procedimento de regularização fundiária. É o caso, por exemplo, da

sentença declaratória da usucapião que deve ser registrada no cartório de registro de imóveis, reconhecendo definitivamente o direito à propriedade de seu beneficiário.

Sendo assim, os moradores ainda precisam enfrentar uma disputa nos tribunais com os titulares dos terrenos, enfrentando dois problemas: a dificuldade de encontrar esses supostos proprietários e, ao mesmo tempo, a dependência da decisão do juiz da causa que poderia decidir em favor dos titulares ou dos moradores.

Somado a tudo isso, existe uma grande dificuldade de compreensão dos mecanismos jurídicos, bem como ausência de suporte nas etapas jurídicas impostas pela Lei 13.465/2017 devido ao descaso do poder municipal em estabelecer contínuas formações populares nas comunidades ZEIS do Recife.

Nessa toada, é possível afirmar que a lei nº 13.465/2017 se provou insuficiente para a efetivação da regularização fundiária, pois apesar de apresentar instrumentos interessantes, a sua efetivação prática ainda depende da vontade do poder público municipal, o qual é movido a interesses puramente neoliberais e mercadológicos.

A garantia e a efetivação do direito à moradia não pode ser garantido apenas por meio legislativo, sendo necessário uma ação unificada de aplicação de políticas públicas, planejamento e investimentos na área habitacional a fim de garantir o direito à cidade para as classes populares.

Por fim, os movimentos e organizações sociais locais são força motriz para a práxis política, a qual só é possível por meio da mobilização popular das comunidades de Mustardinha e Mangueira, incentivando através da conexão de cada morador com o seu território, na luta para pressionar os órgãos e autoridades responsáveis pela regularização fundiária.

Dito isso, a luta organizada e coletiva é, e sempre será, capaz de mudar os cenários para a classe trabalhadora e marginalizada, erguendo-se contra medidas de cunho neoliberal que autorizam remoções e a especulação imobiliária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados para esta pesquisa preconizam uma abordagem teórica marxista, pautada na teorização do Estado e da práxis como força motriz das disputas políticas pela cidade. Com base nisso, buscou-se compreender que os entraves na efetivação da regularização fundiária não estão centrados no fator legal, mas sim em questões estruturais, de ordem burguesa, socioeconômica e de origens neocoloniais.

A fundamentalidade do direito à moradia e à cidade passa por repensar a política desempenhada pelos poderes públicos e privados, a fim de instaurar uma nova forma de ocupação de espaço urbano e funcionalidade social do mesmo que valide as vivências comunitárias e garanta direitos básicos.

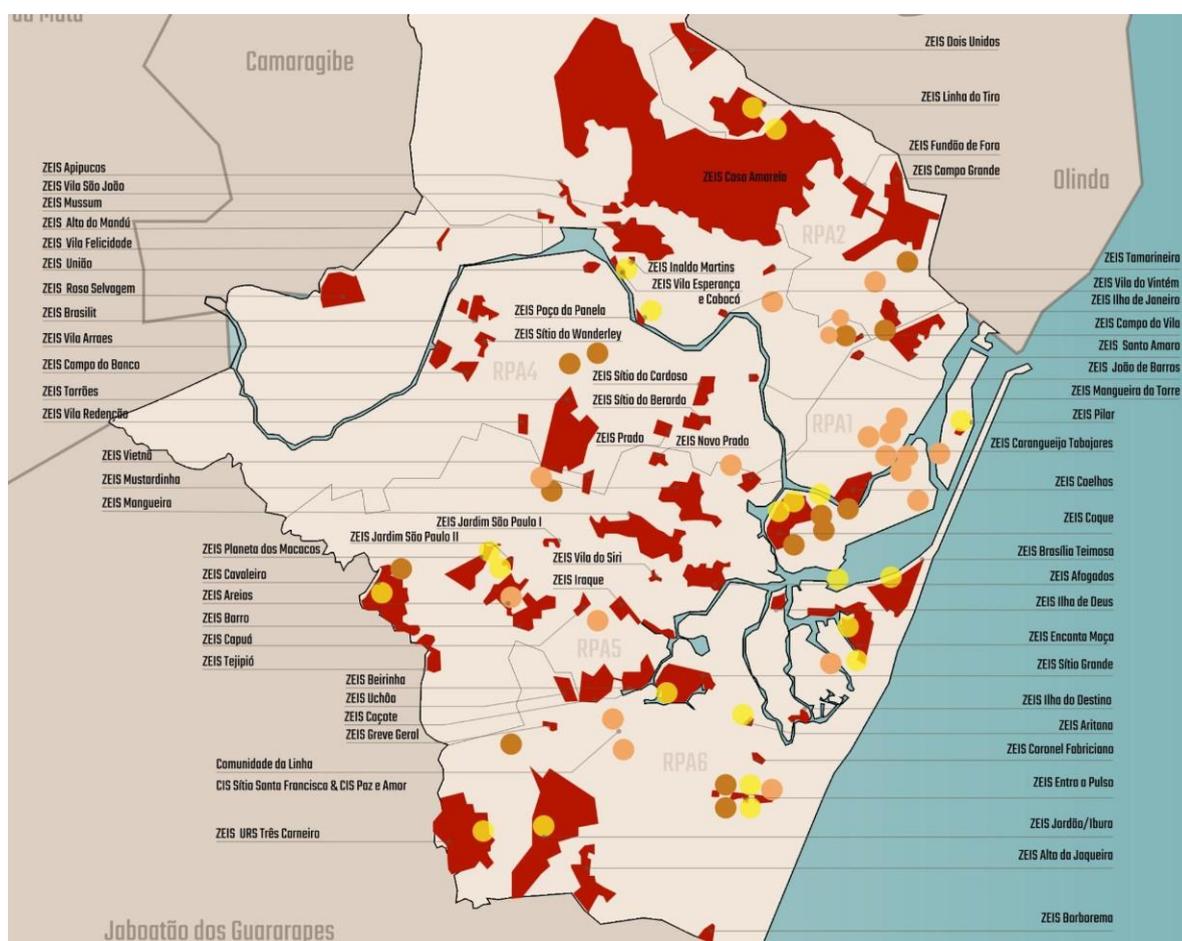
Ressalta-se que todos os programas de regularização fundiária, buscaram inserir o povo dentro da perspectiva mercadológica. Por isso é necessário tratar dos riscos que a regularização fundiária dentro do modelo capitalista neoliberal pode trazer para as comunidades, considerando que após a regularização muitas vezes ocorre uma supervalorização do território e o assédio empresarial para compra de áreas especiais e a consequente expulsão das famílias que ali vivem há tantos anos.

É por isso que este trabalho trouxe uma visão crítica sobre a Lei 13.465/2017, analisando os impactos nas comunidades de Mustardinha e Mangueira construindo o entendimento de que a burocracia criada e a discricionariedade do poder público permite que a decisão dos agentes responsáveis pela efetivação da política urbana seja realizada de acordo com os princípios da classe dominante e interessada em enfraquecer os territórios.

Sabemos, conforme se verifica nos índices estimados pelo Ministério das Cidades que, 12 milhões de famílias vivem em assentamentos urbanos irregulares, que todos os dias convivem com a precariedade dos serviços públicos como saneamento básico, saúde, segurança pública e violência estrutural.

Os conflitos fundiários são consequência cabal de uma série de políticas excludentes que ocorreram desde a invasão colonial, políticas que são pautadas no Congresso e na Casa Legislativa Municipal influenciadas pelos agentes do capital interessado no lucro decorrente das áreas de moradias populares.

Figura 06 - Conflitos nas ZEIS do Recife (destaque em amarelo)



Fonte: Cartilha ZEIS. Universidade Federal de Pernambuco (2022)

Portanto, há que se justificar o trabalho como material científico que persegue a materialidade e apontando os valores e motivações por trás da Lei 13.465/2017. Bem como, traçando possíveis horizontes para as comunidades da cidade do Recife em organizar a revolta decorrente de anos lutando contra o grande capital imobiliário que espreitam seus territórios. Com propostas de compras de casas a preço de banana, tudo para expandir o mercado de imóveis de luxo, grandes prédios privados e verticalizar mais ainda a cidade do Recife.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. R. V. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ARRUDA, Fábio Peixoto. **A especulação imobiliária e o ecologismo dos pobres: o caso do bairro do Pina - Recife (PE)**. Orientador: Prof. Dr. Nilo Américo Rodrigues Lima de Almeida. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BARBOSA, Pedro Ernesto Chaves. **Decifrando o Recife que devora ZEIS: conflitos e disputas na produção do espaço e da política a partir do caso de Entra Apulso/Recife**. Dissertação - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: 2021. p. 292.

BEZERRA, Maria do Carmo L. CHAER, Tatiana Mamede Salum (org). **O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020, p. 220.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. **Estatuto da Cidade (2001)**. Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Planalto. Brasília: set. 2017.

FERNANDES, Ana S.; VERGOLINO, José R. Oliveira. **Zeis e moradia: uma alternativa formosa para Brasília teimosa?**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

GONÇALVES, R. S.. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 237–250, 2009.

HABITAT PARA A HUMANIDADE. **Terra e Moradia: Conflitos fundiários urbanos em Pernambuco**. Recife, 2018.

HOLSTON, J. **Legallizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.21, p. 68-89, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados, 2011.

JÚNIOR, Altivo Ovando. **Regularização Fundiária Urbana: comentários à Lei 13.465/2017**. 1ª Edição.

LEAL, Suely. **Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil**. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LIMA, T.C.S de; Mioto, R.C.T. **Procedimentos metodológicos na construção do científico**: Katál, Florianópolis, v.10, spe, 2007.

LIRA, Ricardo. **Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária**. In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. *Direito da Cidade*. Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 1-15.

MAGALHÃES, Alex Ferreira Magalhães. **E o golpe chegou na política urbana: A que veio a “nova” lei nacional de regularização fundiária?** Em: BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues. *Direito à Cidade: Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017, p. 143-158.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Função Social da Propriedade na Prática nos Tribunais**. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2006,

p. 56.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORANGE, Vera. **Regularização Fundiária para inclusão social: a participação do CENDHEC no processo de regularização fundiária no Recife**. Prezeis em revista. Programa direito à cidade. Recife: CENDHEC, 2005, p. 27-28.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2012.

PINHO, Evangelina Bastos. **Regularização fundiária em favelas**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 245-254.

RECIFE. **Lei nº 16.113 de 6 de novembro de 1995**. Lei do PREZEIS. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e dá outras providências. Recife, 1995.

RECIFE. **Lei nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008**. Plano Diretor do Recife. Promove a revisão do plano diretor do município do Recife. Recife, 2008.

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, Ano VII, n. 13, p. 123-158, 2007.

SAULE JR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo, Instituto Polis, 2005. p. 109.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 11, maio de 1982.

SOUZA, Iracilde Silva de. **A gestão democrática e os conflitos de governança: os percursos do PREZEIS de Recife 1993/2004**. Recife: O autor, 2006.

SOUZA, Iracilde Silva de. **Assentamentos populares do Recife: Transformação recente da situação fundiária e jurídica**. In: GOMES, Marco Aurélio (Org.), **Velhas e Novas Legitimidades na Reestruturação do Território: Anais ANPUR**; UFBA, Faculdade de Arquitetura, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 1993.