III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANISTICO

Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade

GRUPO 2: **Direito à moradia: Segurança da Posse, Urbanização, Financiamento e Acesso à terra**

Título:

AVANÇO E ARREFECIMENTO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE

Autora: SOUZA, Maria Ângela de Almeida

Instituição: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco
Rua Luiz Barbalho, 120/1002, Boa Vista, Recife-PE, CEP 50070-120
E-mail: masouza@hotlink.com.br / Fone: (55) (81) 3421.3628/9976.3849

AVANÇO E ARREFECIMENTO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS POPULARES DO RECIFE

Maria Ângela de Almeida Souza [1]

A crise do planejamento se consolida no Brasil aliada ao processo de descentralização da gestão urbana e de municipalização das políticas sociais. Em paralelo, assiste-se à incorporação, paulatina e generalizada, pelos municípios dos princípios e dos instrumentos normativos formulados no âmbito do Forum Nacional de Reforma Urbana e institucionalizados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal n. 10.357 de 2001 – o Estatuto da Cidade.

No contexto deste processo de descentralização e pressionados pelos movimentos sociais de luta pelo acesso à terra urbana e à moradia, o governo de Pernambuco e a Prefeitura do Recife empreendem, na década de 80, um amplo processo de regularização fundiária dos assentamentos populares[2]. O arrefecimento deste processo, a partir da década de 90, merece ser questionado, especialmente porque tal arrefecimento se intensifica no momento em que a institucionalização dos instrumentos normativos no ordenamento jurídico brasileiro amplia as possibilidades da regularização fundiária.

Este texto procura abordar algumas questões: evidencia, inicialmente, o distanciamento que se estabelece entre a legislação em vigor e a realidade social, focalizando os conflitos urbanos do Recife na sua dimensão política e jurídica e destacando a coexistência de vários direitos; em seguida, apresenta um breve quadro dos avanços no sentido do reconhecimento de direitos não institucionalizados, que respaldam as ações de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife, a partir dos anos 80, destacando instrumentos, estratégias e procedimentos utilizados pelas administrações locais – estadual e municipal; e, finalmente, levanta alguns questionamentos que relacionam o avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária com a dinâmica dos movimentos sociais e com a crise do Estado e seu rebatimento nas políticas habitacionais e de regularização fundiária.

---

[1] Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco

[2] O termo *assentamentos populares* denomina as diversas categorias dos espaços de moradia da população pobre, seja de promoção e iniciativa da população, seja de promoção governamental – os reassentamentos.

1. ARCABOUÇO JURÍDICO x REALIDADE SOCIAL:
A Coexistência de Direitos nos Conflitos Urbanos do Recife

> *"... não é por falta de planos nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório."*
> (MARICATO, 2000:147)

Como afirma MARICATO (2000), existe um descompasso entre o aparato regulatório que normatiza a produção do espaço urbano no Brasil e o rumo tomado pelo processo de urbanização real, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A condição de informalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas é muito mais estratégia de sobrevivência que regras de funcionamento do mercado. Tal condição, por sua vez, é funcional para um baixo custo da força do trabalho, como, também, para um mercado imobiliário especulativo, que se sustenta sobre uma estrutura fundiária arcaica. A legislação constituída, em sua aparente ineficácia, se apresenta como instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder e para o favorecimento de pequenos interesses.

O Recife, como a maioria das cidades brasileiras, teve seu processo de urbanização marcado fortemente pela herança do latifúndio e por raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor. Momentos da história da cidade retratam o fosso existente entre aparato regulatório e o processo excludente de urbanização.

Um desses momentos remete ao final do século XIX e início do século XX, quando já era expressiva a quantidade de mocambos na cidade, ocupando predominantemente os mangues e alagados. Em recenseamento realizado no Recife, em 1913, os mocambos representavam 43,2 % das habitações da cidade. Nesta fase, o discurso higienista, que desde os anos de 1850 condenava as condições de salubridade dos sobrados, volta-se para os mocambos da cidade[3].

---

[3] Esse início de século registra, também, os avanços na medicina e na engenharia e a introdução de princípios de conforto e salubridade para as edificações, o que conduziu a um processo de indução de medidas sanitárias no espaço construído. As causas das doenças, entre as quais a tuberculose, o cólera, entre outras, eram atribuídas, desde meados do século XIX, às habitações insalubres da cidade. A época, a *Commissão de Hygiene Publica*, que havia proposto, em 1854, as "Bases para um Plano para a Cidade do Recife", já manifestava a sua preocupação com as condições sanitárias das edificações em geral: com as condições de construção e de localização das edificações, com a relação entre edifícios vizinhos e com o asseio nas edificações.

No primeiro Congresso Médico em Pernambuco, em 1907[4], os mocambos do Recife são considerados *"uma ameaça constante à saúde pública"* e *"um perigo sério para a parte da população mais favorecida da fortuna".* Em face dessa argumentação, um Secretário de Estado[5] assegura que esses mocambos não poderiam, *"a bem da salubridade pública, permanecer por mais tempo (...) na capital e nos seus subúrbios*."

Um paralelo traçado entre o que dispunha a legislação vigente e o processo conflituoso de ocupação e de formalização das terras ocupadas pela população pobre do Recife, exemplifica o descompasso entre os dispositivos legais em vigor e a realidade social. Situados em sua maioria em terras de mangues e alagados, os mocambos se inseriam em "Terrenos de Marinha" - terras de praia, de margem, de beira-mar, de mangue, de maré – submetidas a regulamentação especial[6] e compondo o quadro fundiário brasileiro, segundo disposições da Lei Imperial n.º 601 de 1850 – a Lei de Terras[7].

De acordo com os termos da Lei de Terras (art.5º), foram concedidas oportunidades de regularização de terras ocupadas para *"posseiros, cuja posse* 'mansa e pacífica' *seria legitimada, mediante a comprovação de cultivo ou benfeitoria, ou, ainda, moradia habitual".* Contudo, tal disposição passou a fundamentar o argumento dominante dos pedidos de aforamento, utilizado pelos por setores da população mais abastada, que passaram a identificar, a partir do final do século XIX, o potencial dos alagados como via fluvial para industrias ou comércios instalados às suas margens, como reservas de madeira exploráveis para aproveitamento em fornalhas e curtumes ou como manancial de peixes a serem cultivados em viveiros[8]. Aqueles que, de fato, ocuparam os alagados de forma "mansa e pacífica" ficaram excluídos da sua formalização.

A promulgação, em 1917, do primeiro Código Civil brasileiro amplia as bases para o microparcelamento dos sítios urbanos, fato que marca um novo momento no processo de urbanização

---

[4] Relatório de Dr. José Carlos Torres Coltrim apud CHERMONT, O. *Casas para Proletários* em **Anaaes do I Congresso Médico de Pernambuco**. Recife, 1907, p. 559-603.

[5] Idem Relatório op. cit.

[6] Com o objetivo maior de defesa da costa, as "Terras de Marinha" foram definidas como as terras inundadas pela preamar média do ano de 1831, acrescidas de 33 metros, conforme disposições do Império brasileiro: Aviso de 18 de novembro de 1818; Lei Orçamentária de 15 de novembro de 1831 (art. 51 §§ 14 e 15); Instruções n.º 348 de 14de novembro de 1832; e Decreto n.º 4105 de 22 de fevereiro de 1868.

[7] A Lei Imperial n.º 601 de 18 de setembro de 1850 institui o estatuto fundamental do regime de terras no país, regulamentando: as terras de sesmeiros regulares, sesmeiros irregulares e posseiros; as terras devolutas (devolvidas) e as terras públicas – de domínio público para uso institucional ou para uso comum - entre as quais se inseriam as "terras de marinha", que passaram a integrar o patrimônio nacional.

[8] O argumento da ocupação "mansa e pacífica" foi, também, utilizado para regularizar as ocupações em terras não inseridas no domínio público, uma vez que a burocracia exigida na tramitação do processo de doação de terras, no período colonial, e o longo período sem qualquer instrumento de regulamentação da titularidade da terra, no início do Império, induziram à ocupação de quantidade considerável de terras devolutas, sem nenhuma formalização.

do Recife. Na década de 20, o interesse pelos alagados se amplia para empreendimentos imobiliários, quando se torna sistemático aterrar mangues e loteá-los ou, mesmo, loteá-los sem aterrar; construir mocambos e alugá-los ou comprá-los para convertê-los em fonte de rendimentos - através da cobrança do "aluguel do chão" - ou em prova de benfeitoria (CAVALCANTI, 1965). Em ambos os casos, para os interessados em explorar economicamente os mangues, seria possível reivindicar pacificamente no judiciário o pleno direito de uso da terra, como o fizeram, valendo-se de uma posição social e financeira mais favorável do que a dos habitantes dos alagados e por terem acesso à informação e aos trâmites burocráticos. Desse modo, passaram a obter a posse formal das terras de mangue, sobre as quais o Recife moderno haveria de crescer. (SOUZA, 2002 a)

A disputa por essas terras chegou a provocar choques entre os pretensos posseiros e entre esses e os moradores dos mocambos, mas também estabeleceu pactos entre esses novos posseiros e os habitantes dos alagados, o que definiu, na época, uma mudança no processo de ocupação dos mangues da cidade pelos mocambos. Tal mudança foi confirmada no recenseamento dos mocambos[9] de 1939, quando ficou constatado que 42,7 % dos mocambos do Recife pagavam o "aluguel do chão" aos proprietários das terras que ocupavam, o que evidencia a consolidação do pacto. (FALCÃO & SOUZA, 1985)

Um outro indicador do descompasso entre legislação e realidade social é o Decreto Municipal n.º 76 de 1938, que proíbe a construção de mocambos nas zonas urbanas e suburbanas do Recife, quando o recenseamento dos mocambos constata, em 1939, a existência de 45.581 mocambos (164.637 habitantes) situados no perímetro urbano do Recife, o que representava 63,7% das habitações da cidade.

Este Decreto foi estabelecido a pedido do interventor federal de Pernambuco, como parte integrante de sua Política de Erradicação dos Mocambos[10] e ao lado de algumas medidas significativas para a modernização da cidade, entre as quais a revisão técnica dos planos até então propostos para expansão urbana[11]. A Política empreendida preconizava a adoção de uma "*solução humana*" quanto à

---

[9] COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MOCAMBOS. **Observações Estatísticas sobre os Mocambos do Recife**. Recife: Imprensa Oficial. 1939

[10] No âmbito da Política de Erradicação dos Mocambos foi fundada a Liga Social Contra o Mocambo - entidade privada, de caráter humanitário, ligada à Secretaria de Saúde Pública - destinada a promover a extinção dos mocambos e a incentivar a construção de casas populares "dotadas de condições higiênicas e de fácil aquisição". Esta instituição se compunha de Secretários de Governo e da maior parte dos empresários das grandes indústrias, alguns dos quais eram, também, grandes proprietários urbanos. Através de uma campanha publicitária o Governo divulgou à população o plano a ser executado, cujas medidas, entre outras, incluíam: a proibição da construção de mocambos na cidade e interdição pela Saúde Pública de todo mocambo desocupado, intimando seu proprietário a demoli-lo; a taxação rigorosa dos terrenos onde existissem mocambos; o aterro dos terrenos alagados; entre outras. (SOUZA, 2002 a)

[11] A revisão dos planos urbanísticos para o Recife é feita pela *Comissão do Plano da Cidade*. Nos diversos planos, elaborados com o ímpeto de modernizar a cidade, por Fernando Almeida (1932), Nestor Figueredo (1932), Atílio Correia Lima (1934) e Ulhoa Cintra (1942) encontram-se estabelecidos zoneamentos de usos e de sistemas de circulação viária

indenização para os habitantes ou os proprietários dos mocambos, como também a adoção de uma "*solução legal*", nos casos dos proprietários dos terrenos que haviam construído mocambos para alugá-los a terceiros. Contudo, a indenização das benfeitorias, prevista no artigo 16 da Lei de Terras n.º 601 de 1850, bem como nos dispositivos posteriores que regulamentam a questão, estabelecia disposições "legal" aplicáveis aos moradores dos mocambos.

Grande parte daqueles moradores expulsos dos mocambos e que permaneceram no Recife localizou-se nos morros de Casa Amarela, à noroeste da cidade, levando a prática já institucionalizada entre os mocambos da cidade de pagar o "aluguel do chão". No novo local, passaram a pagá-lo aos proprietários herdeiros das terras remanescentes de um antigo engenho de açúcar – o engenho São Pantaleão do Monteiro – embora esse instituto jurídico fosse estabelecido para as terras de domínio público. Dá-se, então, lugar a uma favelização "consentida" pelos proprietários da terra, e semiformalizada, mediante contrato entre esses proprietários e os moradores, porém à margem do quadro jurídico instituído. (FALCÃO & SOUZA, 1985)

Mais uma vez se constata que "*raramente os proprietários e a população pobre definiam seus direitos e deveres a partir das normas do Código Civil, mantendo larga margem de ambigüidade legal em seus contratos*". (FALCÃO & SOUZA, 1985:76)

As sucessivas invasões de terrenos urbanos, que ocorrem a partir da segunda metade da década de 1970, com caráter de luta organizada[12], marcam um novo processo de confronto da realidade social com o arcabouço legal. Os conflitos decorrentes dessas ocupações, raramente foram solucionados pela aplicação judicial do Código Civil e da legislação pertinente. "*A solução foi negociada: dentro, fora ou à margem da lei*". (FALCÃO & SOUZA, 1985:77) E tal negociação envolveu, na maioria das vezes, além das partes em conflito, os governos estadual e municipal e o poder judiciário.

A repercussão deste processo se deu, tanto no âmbito do espaço urbano, duplicando a área ocupada pelos assentamentos populares[13], quanto no âmbito político, estabelecendo uma negociação entre

---

para as diversas partes da cidade, prevendo a sua expansão: traçados de vias radiais que se abriam em praças, com jardins margeando os canais e os rios, a exemplo dos planos modernistas europeus. O plano de Ulhoa Cintra, por exemplo, contém o traçado do canal Derby-Tacaruna, cuja abertura se deu na década de 40, no contexto da Política de Erradicação dos Mocambos, implantada pelo, então, interventor Agamenon Magalhães.

[12] A Arquidiocese de Olinda e Recife divulga, em 1977, que cerca de 58 mil famílias da RMR, totalizando mais de 300 mil pessoas, estavam ameaçadas de expulsão (BARROS E SILVA, 1985). Outra pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco constata que, em cinco anos, entre 1978 e 1983, ocorreram na RMR mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas (FALCÃO, 1984). A COHAB-PE registra, entre 1987-89, mais de 200 invasões na RMR, envolvendo cerca de 80 mil pessoas, concentrando-se dois terços destas no município do Recife (SOUZA, 1990a).

[13] Segundo pesquisa realizada pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco as áreas ocupadas pelos assentamentos pobres do município do Recife haviam duplicado, entre 1975-90, e ocupavam cerca de

poder público e movimentos sociais urbanos que lutam pelo acesso à terra e à moradia, quanto no âmbito do poder judiciário, suscitando a discussão sobre o próprio conceito e prática do direito, evidenciando a necessidade de mudanças na legislação que rege as relações entre proprietários e não-proprietários e não entre o proprietário e o bem.

Esta questão é abordada por FALCÃO & SOUZA (1985:79), quando destacam que os processos informais e paralelos não se instauram à margem apenas do Código de Processo Civil. Os ocupantes de terrenos têm um conceito de propriedade absolutamente distinto do que figura no Código Civil, colocando o direito de morar acima do direito de propriedade[14]. O importante a destacar é que, "*além deterem diferentes conceitos e práticas de direito, os grupos e classes sociais defendem os respectivos direitos recorrendo não só ao direito positivo estatal – a legislação e a prática vigentes nos tribunais – como também ao direito informal"*.

O sentimento de ruptura entre a legislação que define a propriedade do solo urbano e a realidade social das cidades brasileiras é ressaltada nas palavras de um advogado que atuou em um conflito de ocupação informal, defendendo os interesses do proprietário da terra (FALCÃO & SOUZA, 1985:79):

> *"O direito vai mal. Há um desequilíbrio sócio-econômico. A legislação sofre, não sendo aplicada ou sendo aplicada tardiamente. É preciso mudar muita coisa: educação, leis, políticas, livros. Mas a reforma assusta os legisladores. A tendência é piorar, mas enquanto isso vou advogando com o que tenho".*

O que se constata é que a gigantesca ilegalidade que provoca os conflitos urbanos não resulta de ação deliberada de afrontamento da lei. Ela é fruto de um processo de urbanização que segrega e que exclui. Assim, as invasões acabam colocando em questão, não apenas as relações contratuais entre proprietários e populações urbanas marginalizadas, mas as próprias relações entre estas e o estado, enquanto garantidor do respeito à lei e principal responsável pela viabilização do acesso à moradia por parte da população excluída do mercado.

---

33 km^2, ou seja, 15% da área total do município e 26% da área urbana ocupada, concentrando cerca de 56% das habitações da cidade. (SOUZA, 1990a).

[14] É importante destacar o papel dos assessores ao movimento popular, especialmente a atuação da Igreja, tendo à frente o Arcebispo de Olinda e Recife D. Helder Câmara e tendo como espaço de assessoria a Comissão Justiça e Paz.

2. AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RECIFE: O Reconhecimento do Direito à Moradia

> *"... nem a eventual ilegalidade, nem a inviabilidade financeira tornam inexistente uma necessidade fundamental: a necessidade de se ter onde morar."*
> (FALCÃO, 1984: VIII)

A luta pelo direito à moradia, que toma corpo no Recife, na virada dos anos 70 e 80, se insere em um contexto de abertura política do país. A discussão que se amplia em torno dos direitos é natureza política, remetendo ao tratado dos Direitos Humanos do qual o Brasil era signatário. Veiculada especialmente por entidades de assessoria de base eclesiástica, a noção do direito passa a ser amplamente utilizada como recurso simbólico pelos participantes dos movimentos sociais urbanos[15], contrapondo o direito natural (de caráter social) ao direito positivo estatal.

O final dos anos 70 marca, também, um momento de inflexão no quadro da política habitacional do país, com mudanças empreendidas na política de habitação popular do Banco Nacional de Habitação - BNH, que resultam na criação de *programas alternativos* ao *programa convencional* de *Construção de Conjuntos Habitacionais.* Instala-se, pela primeira vez na história do país, uma política habitacional dirigida para urbanização e regularização de assentamentos pobres consolidados nas cidades, o que requer maior envolvimento da esfera local – estadual e municipal – na gestão dos programas implantados.

Estreitamente vinculados ao contexto de crise de recursos e de legitimidade do Estado, os programas alternativos formulados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH instalam-se, de um lado, como resposta do poder público às pressões sociais e, de outro, como a possibilidade de atendimento à população inserida na faixa de renda inferior a 3 salários mínimos. O reconhecimento do direito à moradia encontra-se, pois, inerente à formulação desses programas, bem como a dimensão política encontra-se dominante nas suas bases.

O processo de abertura política e de redemocratização do país tem repercussões na condução da política urbana, seja do Recife, seja de outras cidades brasileiras. E a política de urbanização de favelas é o instrumento de aproximação do governo local com as comunidades mais pobres. Os programas de

[15] Nesse contexto, a Comissão Justiça e Paz, tendo à frente D. Helder Câmara, desempenha papel relevante na politização das invasões, inclusive no âmbito jurídico, onde os argumentos em defesa do direito dos invasores passam a ser utilizados.

regularização fundiária, empreendidos inicialmente no âmbito do PROMORAR[16], promovem soluções de mediação dos conflitos que se encontravam na pauta dos movimentos sociais, num tácito reconhecimento dos dois direitos: o direito de propriedade e o direito à moradia.

O momento político em que se inicia a implantação dessa política leva a confirmar o argumento de FALCÃO (1984: 84) que, correlacionando a questão da legitimidade do regime político à questão do pluralismo jurídico, defende que há uma relação entre autoritarismo/redemocratização e exclusividade/não-exclusividade do direito estatal.

A institucionalização pelo governo municipal das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que compreendem grande parte da área ocupada por assentamentos populares, pode ser mencionado como o primeiro grande passo no sentido do reconhecimento do direito à moradia e à permanência no local de moradia dos setores da população menos privilegiados da cidade. Aprovada no início de 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife n.º 14.511 estabelece um tratamento diferenciado para as ZEIS[17], visando garantir a sua integração à estrutura formal da cidade, e consolida, assim, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres.

Em 1986, quando inicia a primeira gestão do Recife definida pela via eleitoral, após o regime de exceção, foi elaborada a Lei n.º 14.947/87 - que institui o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, instituindo um instrumento de gestão para as ZEIS, através das Comissões de Urbanização e Legalização - COMULs. Essa lei resultou de um projeto de entidades e organizações da sociedade civil (protagonizado pela ONG Centro de Justiça e Paz), a partir de um amplo processo de discussão, tornando-se referência nacional para a gestão municipal no campo dos programas de urbanização em comunidades de baixa renda. Em 1993, a Lei n^{0} 15.790/93 instituiu o *Fundo Municipal do PREZEIS.* Hoje, as ZEIS representam 80% localidades de interesse social existentes no Recife. São 66 ZEIS instituídas, onde residem mais de 150.000 famílias, e 38 COMULs instaladas. Quarenta comunidades reivindicam a sua transformação em ZEIS e doze ZEIS reivindicam a instalação de novas COMULs. (MIRANDA, 2002)

---

[16] *Programa de Erradicação de Sub-habitação – PROMORAR* (1979), que visa a urbanização das áreas pobres consolidadas e em processo de conflito ou o reassentamento de favelas removidas em face da impossibilidade de urbanização no próprio local.

[17] Na Lei 14.511/83 foram instituídas 27 ZEIS. Em 1996, a nova de Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei n^{0}. 16.176/96) amplia a classificação das ZEIS para 45 áreas e remete todas as definições para transformação de áreas em ZEIS, de regularização urbanística e fundiária e de gestão das ZEIS, para a Lei do PREZEIS e hoje já somam 66.

Outro aspecto importante a destacar é a reversão do quadro fundiário dos assentamentos populares do Recife decorrente do processo de aquisição de terras ocupadas pela população pobre, especialmente aquelas terras em conflito com o proprietário. Empreendido desde o início da década de 80, esse processo teve uma grande atuação da COHAB-PE, face à sua condição de único agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação em Pernambuco.

Pesquisa realizada em 1990[18] constata que foram adquiridos pelo governo local, ao longo da década de 80, cerca de 1210 hectares de áreas em conflito, onde residiam comunidades pobres com elevado potencial organizativo e reivindicatório: foram desapropriadas 818 ha (755 ha pela COHAB-PE[19] e 63 ha pela Prefeitura do Recife); e foram adquiridas por cessão do Serviço do Patrimônio da União – SPU, para fins de implantação de programas habitacionais, 207 ha de "Terras de Marinha" (62 ha para a COHAB-PE e 145 ha para a Prefeitura do Recife). A expressividade deste processo se revela quando se constata que a área adquirida para fins de regularização fundiária corresponde a 36% do total da área ocupada pelos assentamentos populares do Recife. (SOUZA, 1991)

Para efeito de cessão ao governo estadual e municipal das "Terras de Marinha", foi reivindicado a utilização da prerrogativa de que dispunha o SPU de desapropriar o domínio útil, consolidando o domínio pleno das terras ocupadas por assentamentos populares com conflitos manifestos. Caracterizando a primazia do interesse público pelo privado, o SPU pôs em ação aquele direito que por lei lhe era assegurado[20].

As mudanças processadas no quadro fundiário dos assentamentos populares, decorrentes deste processo de aquisição de terras, são também expressivas. Para efeito de regularização fundiária dos assentamentos, são adotados procedimentos e instrumentos legais diversos. Este processo avança a partir da segunda metade de década de 80, de modo distinto entre a COHAB-PE (governo estadual) e a URB-Recife (governo municipal).

A condição de agente financeiro do SFH conferiu à COHAB-PE, através da Lei n.º 4.380/64 e n.º 5.049/66, a prerrogativa de exercer a função cartorial de emitir escritura particular com força de instrumento público, a custos inexpressivos para o beneficiário, bem abaixo dos custos dos cartórios

---

[18] Pesquisa realizada pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco, entre 1987-90 – Assentamentos Populares do Recife: Cadastro e Mapeamento. (SOUZA, 1990a).

[19] A desapropriação das "terras de ninguém" representou quase metade das terras desapropriadas pela COHAB-PE. Situadas nos morros de Casa Amarela, na zona noroeste do Recife, essas terras foram objeto do primeiro grande movimento social pela posse da terra no Recife - o movimento "terras de ninguém", que envolveu mais de 53 comunidades.

[20] O Decreto-Lei n.º 9760 de 1946 autoriza a União a imitir-se, a qualquer tempo, na posse desse terrenos e seus acrescidos, sob regime de ocupação, como, também, a não considerar em vigor o aforamento dos aludidos terrenos "caídos em confisco", e, finalmente, a reaver o domínio útil concedido, consolidando, assim, o seu domínio pleno.

privados e sem a o processo burocrático por vezes inacessível para as famílias mais pobres. Utilizando-se desta prerrogativa, a COHAB-PE emitiu títulos de propriedade para as famílias situadas nas áreas desapropriadas. Para as "Terras de Marinha", bem como para terras públicas cedidas à COHAB-PE para fins de regularização fundiária, a COHAB-PE utilizou a Concessão do Direito Real de Uso – CDRU, transferindo para o morador o direito de uso da terra e não o direito pleno, em conformidade com a regulamentação das "Terras de Marinha" e com as disposições da Lei do PREZEIS, .

Este procedimento para as "Terras de Marinha" e para as terras públicas é, também, adotado pela Empresa de Urbanização do Recife – URB, incumbida do processo de regularização fundiária das ZEIS, seguindo os princípios da Lei do PREZEIS, que prevê a utilização exclusiva para regularização fundiária em áreas públicas a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), proibindo a doação. Contudo, ao contrário da COHAB-PE, a URB-Recife adota para as áreas privadas, o instrumento da Usucapião Urbana.

Os processos de regularização fundiária, empreendidos, seja pela COHAB-PE, seja pela URB-Recife, enfrentaram várias dificuldades, destacando-se a rigidez da legislação dos registros de imóveis, a cultura conservadora do poder judiciário, a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento, a falta de continuidade dos programas em função da mudança de prioridades dos governos, além de outros mais específicos, referentes ao descompasso entre as ações de regularização jurídico-fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas.

Para enfrentar as dificuldades de registro em cartório dos títulos de posse da terra emitidos, a COHAB-PE adotou um procedimento, no final dos anos 80, que merece ser destacado. A lei de registros públicos exige determinados parâmetros - dimensões e padrões de ruas, de lotes, etc. - não compatíveis com as condições especiais dos assentamentos pobres. Para superar este entrave, a COHAB-PE passou a escritura de um lote das "Terras de Ninguém"[21] e solicitou ao Cartório de Registro de Imóveis o registro do respectivo lote. Suscitada a dúvida, o processo foi levado ao juiz e a COHAB-PE preparou um arrazoado, no qual recorreu a argumentos políticos, baseados nas condições especiais das ZEIS. Concedida a autorização pelo juiz para o registro em Cartório do lote mencionado e, com base nesse registro, a COHAB-PE solicitou por extensão o registro dos demais lotes de "Terras de Ninguém", como de outras áreas que se encontravam em processo de legalização.

[21] Essa área – palco do primeiro e maior movimento pela posse da terra urbana do Recife, havia sido desapropriada pelo Estado, em 1981. Com cerca de 350 ha, envolvendo mais de 15.000 famílias a serem regularizadas, constituía o maior projeto no amplo programa de regularização fundiária implantado pela COHAB-PE, na gestão estadual de 1987-90.

Tal experiência teve como resultado a emissão do título de propriedade para cerca 30.000 famílias no Recife, podendo ser considerada inovadora, além de legal, já que os títulos emitidos são efetivamente válidos e passíveis de registro em Cartório. Este processo foi empreendido intensamente na gestão estadual 1987-90, porém manteve sua continuidade até a extinção da COHAB-PE, em 1988, quando foram paralisadas todas as ações de regularização fundiária por parte da instância estadual.

O êxito do processo de titulação de propriedade empreendido pela COHAB-PE repercutiu nas demais comunidades, facilitando as negociações com aquelas situadas em terras públicas, cuja condição de legalização seria a utilização do CDRU – instrumento com dificuldades de aceitação pelas comunidades, por conceder apenas o direito de uso do imóvel, ou seja, por não implicar na aquisição de direitos equivalentes aos da transferência da propriedade.

Dados disponíveis[22] sobre a situação da regularização fundiária atual dos assentamentos pobres do Recife apontam para um total de 32.803 famílias regularizadas ou em processo de regularização, o que representa cerca de 21,2% do total de famílias residentes nesses assentamentos[23]. Desse total, 93% refere-se às titulações emitidas pela COHAB-PE. Cerca de 87,7% do total de títulos emitidos já foram entregues, o que significa que 28.757 famílias residentes nas áreas pobres do Recife dispõem de seu título de regularização fundiária. Isto representa 18,6% do total de famílias residentes nessas áreas. Um quadro sumário desses dados especifica a atuação das instâncias estadual e municipal no processo de regularização dos assentamentos pobres do Recife.

QUADRO 01
Recife: Títulos de Regularização Fundiária nos Assentamentos Populares

UNIDADE TERRITORIAL	COHAB-PE*			URB-Recife**			TOTAL		
	Títulos emitidos	Títulos entregues	%	Títulos emitidos	Títulos entregues	%	Títulos emitidos	Títulos entregues	%
Título de Propriedade	27.040	24.632	91.0	-	-	-	27.040	24.632	91.0
CDRU	3.502	3.034	86.6	1.961	1.091	55.6	5.463	4.125	75.5
Usucapião*	-	-	-	300	-	-	300	-	-
TOTAL	**30.542**	**27.666**	**90.6**	**2.261**	**1.091**	**48.2**	**32.803**	**28.757**	**87.7**

Fonte: * CEHAB (2004).
** MIRANDA & MORAES (2004).

[22] Os dados referentes à extinta COHAB-PE foram fornecidos pela CEHAB, instituição herdeira das suas funções (2004). Os dados referentes à URB-Recife foram extraídos de MIRANDA & MORAES (2004) e refere-se a informações fornecidas pela instituição em 2002.

[23] Segundo o Cadastro de Áreas Pobres (PCR/URB; UFPE/FADE, 1998) 659.076 habitantes (46,32% dos habitantes do Recife) ocupam 154.280 domicílios, em 421 assentamentos de baixa renda, que apresentam carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à propriedade e/ou às condições de ocupação do solo - numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total destes assentamentos 252 compõem as 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. A partir dos dados censitários do IBGE (2000), o Observatório PE[23] estima para as áreas ZEIS uma População de 592 mil Habitantes, 41,6% da população recifense em cerca de 150 mil domicílios.

Os novos instrumentos de regularização fundiária instituídos pela Lei 10.357 de 2001, o Estatuto da Cidade – o Usucapião Urbano Coletivo – e pela Medida Provisória n.º 2220 de 2001 - a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – não foram ainda aplicados. Ambos possibilitam a regularização coletiva e trazem perspectivas para a agilização dos processos de regularização fundiária. Estes instrumentos, contudo, dependem de planos urbanísticos para definirem os espaços públicos e privados, o que reforça a necessidade de integração entre os processos de regularização fundiária e urbanística.

No quadro recente, a URB-Recife cumpre esse papel de instituição que promove, no âmbito do poder municipal, a regularização fundiária associada à regularização urbanística. O movimento de municipalização da política urbana, instaurado pela Constituição Federal de 1988, reforça na esfera municipal a responsabilidade, entre outras, do trato da questão habitacional e da regularização fundiária. Este quadro resultou, inclusive, na desmobilização de muitas das COHABs estaduais, a exemplo da COHAB-PE.

Os resultados apresentados pela URB-Recife são, contudo, indicadores de dificuldades enfrentadas pela instituição para efetivar o processo de regularização fundiária das ZEIS. Diante deste quadro e da inatividade da instância estadual nesse processo vale indagar se o Estatuto da Cidade disponibiliza maiores recursos em temos de instrumentos de regularização fundiária em momento de arrefecimento do processo ao nível local.

3. ARREFECIMENTO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RECIFE: Crise do Estado Provedor?

> *"As velhas fontes de regulação, que antes eram identificadas com o Estado, alienaram-se de forma radical da vida prática e passaram a ser pautadas, não mais pela produção da legalidade através de instituições visíveis, mas pela* 'mão invisível do mercado*', subordinado diretamente ao capital financeiro."*
> (GENRO, 2002: 41)

Um paralelo traçado entre o processo de regularização fundiária e a dinâmica dos movimentos sociais urbanos no Recife identifica, em ambos, o mesmo movimento de avanço e de arrefecimento. As grandes conquistas em termos de titulação da posse da terra foram frutos da luta de comunidades que exerceram forte pressão frente ao governo estadual e municipal para legalização de suas moradias.

A ausência desta pressão seria uma das possibilidades para o arrefecimento da uma atuação mais efetiva do poder público no processo de regularização fundiária. Ao exercer com eficácia a sua função regulatória, no âmbito da política urbana e habitacional, o poder público local – estadual e municipal – pode ter contribuído para a minimização dos conflitos oriundos das famílias que vivem à margem do sistema e, de certa forma, pode ter ocasionado uma "dispersão" das contradições inerentes ao sistema capitalista, sem, no entanto, resolvê-las. O dimensão do conjunto de áreas desapropriadas pela COHAB-PE constitui-se indicador do reconhecimento, por parte do governo estadual, de ambos os direitos: o direito do proprietário e o direito do morador.

A institucionalização,por parte do governo municipal de 66 ZEIS, envolvendo cerca de 85% das habitações inseridas nos assentamentos pobres do Recife, pode ser, também, um fator de minimização da pressão das comunidades pela regularização fundiária. Com a garantia da permanência no local de moradia, a regularização urbanística das ZEIS possivelmente arrefece o interesse dos moradores pela regularização fundiária.

O principal benefício que a institucionalização das ZEIS trouxe refere-se à implementação de parâmetros urbanísticos que inibem os interesses dos grandes agentes - empreendedores imobiliários e comerciais, a partir do estabelecimento de limites quanto às dimensões das áreas dos terrenos para novos parcelamentos ou remembramentos. Deste modo, o efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre os moradores das ZEIS. (MIRANDA & MORAES, 2004)

As grandes conquistas ocasionadas pelo processo de redemocratização do país, pelo reconhecimento da "não-exclusividade de direitos", pela institucionalização de direitos sociais, pelo movimento de descentralização e de municipalização das políticas sociais, parece trazer em seu bojo outras questões. A descentralização, que expressas tendências democratizantes, participativas e de responsabilidades partilhadas entre setor público e sociedade civil organizada, também se funda no neoliberalismo, no desmonte do estado central, na redução de sua atividade regulatória e produtiva.

O avanço da política neoliberal minimiza o potencial de gestão pública, ampliando o fosso entre o arcabouço jurídico e a gestão e entre o arcabouço jurídico e a realidade social. A adoção de modelos neoliberais pelo Estado brasileiro tem como principal conseqüência a paulatina desativação de programas sociais, o que resulta no agravamento das condições de vida das populações mais pobres, e se voltam contra a realização prática dos direitos fundamentais, cada vez mais distantes do cotidiano do homem comum.

A crise do Estado provedor, a crise do planejamento, a crise do Direito, como diz GENRO (2002), a crise que vive, hoje, a sociedade brasileira decorre da mudança que se estabelece entre o "político" e o "econômico", no contexto de uma transformação que se explica pela necessidade de criar estruturas organizacionais e formas de intervenção flexíveis – livres das rígidas formas normativas do Estado de Direito. Uma crise que parece ser compensada com a proliferação de instrumentos normativos, sem o correspondente suporte administrativo, operacional e financeiro para implementá-los.

É importante considerar que a evolução do capitalismo levou a que muitos dos direitos individuais, inicialmente tão absolutos, se relativizassem. Direitos que significaram o quadro jurídico essencial ao capitalismo competitivo primordial sofreram limites para viabilizar a sobrevivência do sistema. A disciplina a que foi submetido o direito de propriedade, por exemplo, ocorre como golpes ao liberalismo econômico e às suas liberdades individuais.

Medidas consolidadas no Estatuto da Cidade, por exemplo, vieram a significar um elevado nível de intervenção do Estado na ordem dos interesses econômicos dominantes. Para os setores cujos interesses imediatos se contrariam, o argumento possível é que isso seria um movimento de socialização da economia, equivalente a sufocar a democracia liberal. Ao nível jurídico, determinados instrumentos que incidem sobre a propriedade privada – o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação por títulos da dívida pública, o usucapião urbano - refletem, por um lado, uma reforma no sistema do liberalismo econômico, consagrando uma nova ética do capitalismo. Por outro lado, sem alterar os aspectos básicos das relações econômicas – a propriedade privada – podem ser entendidos, como diz HERKENHOFF FILHO (1981:76), como instituidor de "*uma nova moral que apazigua as más consciências do sistema*."

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânea (1997). **Direito à Moradia. Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas: IPPUR: FASE.

BARROS E SILVA, Pedro Eurico (1985). **Na Perspectiva do Povo.** Recife: Câmara dos Vereadores.

CAVALCANTI, Daniel, Uchoa. **Alagados, Mocambos e Mocambeiros**. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisa Social / Imprensa Universitária. 1965

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.) (1983) **Pesquisa Científica e Direito**. Recife: Massangana.

_____ (1984). **Conflito de Direito de Propriedade. Invasões Urbanas**. Rio de Janeiro: Forense.

FALCÃO, Joaquim de Arruda & SOUZA, Maria Angela de Almeida (1985) *Mocambos do Recife. O Direito de Morar* in **Ciência Hoje. Especial Nordeste**. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, vol. 3, n.º 18, maio-jun, p.74-80.

GENRO, Tarso (2002). **A Crise da Democracia. Direito,democracia direta e Neoliberalismo na Ordem Global.** Petrópolis-RJ: Vozes.

HERKENHOFF FILHO, Paulo Estelita (1981) *Questões anteriores ao Direito Urbano* in PESSOA, A. **Direito do Urbanismo. Uma visão sócio-jurídica**. Rio de janeiro: Livros Técnicos e Científicos / IBAM, p. 73-90.

MARICATO, Ermínia (2000). *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil* in ARANTES, O, VAINER, C. & MARICATO, E. (orgs) **A Cidade do Pensamento Único.** Petrópolis-RJ: Vozes, p. 121-192.

MIRANDA, Lívia (2003). **O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município.** Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais. UFPE/FASE. .

MIRANDA, Lívia & MORAES, Demóstenes (2004). **O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: Democratização da Gestão e Planejamento Participativo.** Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais. UFPE/FASE.

PERNAMBUCO, Governo do Estado de (1990). **Política de habitação Popular em Pernambuco. Atuação do Governo Estadual no período março 1987/março 1990.** Recife: Governo do Estado de Pernambuco / Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

RAWLS, John. (2002). **Uma Teoria da Justiça**. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. (1990 a). **Assentamentos Populares do Recife. Cadastro e Mapeamento**. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco.

_____ (1990 b) **Habitação: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação popular à luz da atuação da COHAB-PE na Região Metropolitana do Recife**. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, Mestrado em Desenvolvimento Urbano.

_____ (1991) *Assentamentos Populares do Recife: Transformação recente da situação fundiária e jurídica* in **Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR**. Salvador. ANPUR, p. 611-624

_____ (2002 a). *O Recife das "Terras de Marina"* in **Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano.** Recife: IAHGPE, p. 127-145.

_____ (2002 b) **Posturas do Recife Imperial**. Tese de Doutorado. Recife: UFPE, Programa de Pó-Graduação em História.