



**PROGRAMA DIREITO À CIDADE
A EFETIVIDADE DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
EXPERIÊNCIAS JUNTO AOS ASSENTAMENTOS POPULARES URBANOS
DEFESA DA SEGURANÇA DA POSSE DA TERRA NA COMUNIDADE DA
MUSTARDINHA**

Este documento foi elaborado a partir da parceria do Ministério das Cidades com o *Cities Alliance*, visando a implementação do Banco de Experiências de Regularização Fundiária do Ministério. Apresenta a experiência de regularização fundiária do assentamento denominado de Mustardinha em Recife - PE.

I – Breve descrição da ação institucional

O CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL – CENDHEC – é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, fundada em 02 de novembro de 1989, pelos membros destituídos do Colegiado e do Setor Jurídico da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, por professores(as) e alunos(as) do Instituto de Teologia do Recife- ITER, militantes e defensores(as) dos Direitos Humanos.

Constitui-se em um Centro de Promoção e Defesa de Direitos Humanos tendo como eixo de sua ação a defesa jurídico-social e psicológico de crianças e adolescentes, bem como do direito ao acesso à terra e à moradia adequada pela população de comunidades de baixa renda, com o objetivo de desenvolver um processo político-pedagógico de educação para os Direitos Humanos, visando fortalecer a cultura dos direitos.

Deste modo, no foco de atuação do CENDHEC, conformam-se duas linhas de ação, o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes - DCA e o Programa Direito à Cidade - DC. O Programa de Promoção e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes busca garantir a promoção e defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, fortalecendo a ação da sociedade civil com vistas à implementação da Política Integral de Garantia de Direitos.

O Programa Direito à Cidade atua na defesa da segurança da posse da terra em nome dos(as) reais moradores(as) como um instrumento de garantia do direito à moradia para a população das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. A atuação técnico-política do CENDHEC junto ao Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, enquanto um Centro de Defesa de Direitos Humanos, é viabilizada através da cooperação Alemã MISEREOR/ KZE, Ministério das Cidades e Convênio

PREZEIS/ Prefeitura do Recife.

O CENDHEC através deste Programa vem contribuindo efetivamente com a defesa da posse da terra, impedindo a expulsão de famílias de suas moradias por especuladores de terra urbana e pelo mercado imobiliário, sobretudo, junto as comunidades da Mustardinha, Mangueira, Entra Apulso, Campo do Vila, Sítio Grande, Torrões, iniciando uma experiência na comunidade de Três Carneiros, com o foco na Defesa da Segurança da Posse da Terra.

II- Experiência na Comunidade da Mustardinha

2.1 – Caracterização do Município e da área

A cidade do Recife tem uma área equivalente a 220 Km² e uma população de 1.422.905 habitantes, com 53,5% pertencentes ao sexo feminino, segundo o último censo demográfico do IBGE/2000. Tem uma densidade demográfica de aproximadamente 6,5 habitantes/ Km² e 99% da sua população habitando nas zonas urbanas do município.

Se por um lado, Recife exhibe números e indicadores que revelam sua posição de destaque no cenário nordestino e do seu considerável papel econômico em nível nacional por outro, é marcado por profundos contrastes e desigualdades sociais, reveladas, pelo número de favelas existentes, denominadas de cidade informal, e pelas condições precárias de habitabilidade de sua população. Entre os anos de 1980-1991¹, a proporção de pobres em Recife aumentou, passando de 33,69 para 43,61.

De acordo com os dados do Cadastro das Áreas Pobres da Cidade do Recife/2000², em pesquisa sobre as condições de moradia em população de baixa renda no Recife, revela que existem na cidade 421 assentamentos pobres dos quais 90,26% têm mais de 10 anos de existência. Em 92,16% dessas áreas, inexistiu um sistema de esgotamento sanitário e em 40,86% a ausência de drenagem das águas é total, além de apresentar irregularidades quanto à propriedade e/ou condições de ocupação do solo.

O Recife mantém uma divisão político-administrativa constituída de seis RPA's – Regiões Político-Administrativas – que congregam os 94 bairros existentes na cidade agrupados de acordo com a sua localização. Muito embora essa divisão esteja voltada para as necessidades do planejamento e da administração da cidade, ela reflete a realidade dos diferentes territórios da cidade permitindo que se identifiquem onde os contratos encontram-se mais acirrados.

A situação fundiária das áreas de ocupações informais no Recife é bastante diversificada, sendo boa parte pertencente à União Federal por ser terreno de marinha e seus acréscidos. Ocorre que os dados desta realidade são escassos e não informatizados. Para ser entender esta dificuldade de obtenção da informação de propriedade das áreas informais do Recife, a **Lei do Prezeis** que determina a regularização destas áreas não conseguiu fazer com que os órgãos públicos criassem um cadastro de propriedade destas áreas.

A dificuldade se estende ao Estado e a União, que consideram algumas áreas de

¹ PNUD/PCR/FIDEM/SUDENE/IPEA/FJP. Recife/2000. Apud: Araújo, 2002.

² Elaborado pela UFPE/FADE. Apud: Araújo, 2002.

sua propriedade, mas não possuem o registro no Cartório de Imóveis provocando dualidade de informações, acerca da propriedade, ou seja, o Estado informa que a área é de sua propriedade e o cartório informa que é de outrem.

Desta forma torna-se difícil traçar um panorama da propriedade formal das áreas ocupadas pela população de baixa renda no Recife, ainda mais porque a ausência de loteamentos formais registrados, as desapropriações não registradas e as mudanças dos pontos referenciais de outrora nos memoriais descritivos dos registros impossibilitam muitas vezes a informação precisa da propriedade.

Expressando essa realidade dual e ao mesmo tempo comum aos assentamentos informais em Recife, a ZEIS Mustardinha, localiza-se no próprio bairro que lhe dá nome, mais especificamente na RPA 5, micro-região 5.1. Situa-se na planície do Recife, na Zona Oeste do município, ocupando o que originalmente eram terrenos alagadiços.

Ao longo dos anos a ZEIS foi sendo aterrada e suas águas drenadas em direção ao Canal do ABC, e deste ao Rio Capibaribe. A ZEIS é cortada pelo Canal do IPA. Mustardinha situa-se próximo ao Centro do Recife, numa distância de aproximadamente 6,5 Km². A área situa-se entre importantes vias de estruturação municipal, como a Avenida Abdias de Carvalho, ao Norte; a estrada dos Remédios, ao Leste; a Rua 21 de Abril, ao Sul e a Avenida General San Martin, ao Oeste.

Com uma população de aproximadamente 17.938 habitantes³ e área de abrangência de 50.16⁴ ha, tem densidade demográfica de 357,59⁵ e o número de domicílios é de 4.594⁶. Os ocupantes a princípio eram provenientes do interior, atraídos pelos viveiros de peixes, olarias e pela facilidade de aterramento da área que era plana.

A área da Zeis está situada entre principais vias de estruturação municipal como a Estrada do Bongü e Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho, ao Norte; a Rua 21 de Abril, ao Sul; a Estrada dos Remédios, ao Leste, e a Avenida General San Martin, ao Oeste. Não podemos deixar de citar a Avenida Manoel Gonçalves da Luz, eixo principal viário interno, onde funciona o comércio local, que corta a comunidade no sentido norte/sul. A comunidade é formada por cinco localidades distintas: Mustardinha, que ocupa a maior parte da Zeis; Armando Burle; Beirinha; Jacaré e Bebê à Bordo.

Segundo registros produzidos pela Diretoria de Urbanização da Empresa de Urbanização do Recife, em 1998, através do documento: *Diagnóstico da Zeis Mustardinha*, a situação fundiária da referida Zeis é mista, ou seja, pública e particular. Nos relatos, constam que até o início dos anos 1980, parte dos proprietários de imóveis pagavam “foro” aos proprietários da terra e, que a única ação realizada visando à regularização fundiária foi a decretação da área de utilidade pública para Companhia de Habitação de Pernambuco – COHAB/ PE, em 1995, o que foi executado em algumas áreas da ZEIS.

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.

³ Fonte: IBGE, 2000 apud BD ZEIS, 2004.

⁴ BD ZEIS, 2004

⁵ BD ZEIS, 2004

⁶ BD ZEIS, 2004

A ocupação teve início com o Sr. Andrade, proprietário da Casa Grande do Engenho Mocotó e da maior parte da área. Com o tempo, ao se referirem ao Engenho Mocotó, falavam da “casa do Sr. Mustardinha”, o que rapidamente originou o nome da localidade. Com o falecimento do Sr. Mustardinha em 1941, sua viúva a Sra. Joana Francisca abandona a Casa Grande do Engenho Mocotó, não deixando herdeiros. Após este fato, iniciou-se o processo de ocupação da área, segundo relatos das lideranças, tendo sido a mesma ocupada em épocas diferenciadas e intensificadas ao longo do tempo. Nesta época, grande parte dos terrenos eram alagados de maré ou mangues que os(as) moradores(as) foram ocupando, aterrando e levantando suas casas de forma pacífica. Os primeiros ocupantes encontraram, portanto, um terreno alagado, coberto de mato, desprovido de qualquer infra-estrutura.

O assentamento foi classificado como Área Especial, com o nome de Jiquiá/Remédios, pelo decreto Municipal nº 11.670/80. Já em 1983, com a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (nº 14.511/83), essa localidade é transformada em ZEIS, sendo reconhecida como ZEIS 16 – Jiquiá/Remédios. Em 1996, com a revisão da LUOS (nº 16.176/96), passou a ser denominada de ZEIS Mustardinha e englobou as localidades de Vila Beirinha, Rua Armando Burle e parte da Vila das Crianças. A Comissão de Urbanização e Legalização da terra - COMUL - foi instalada em 1991, instância do PREZEIS, composto por representação do poder público, lideranças comunitárias e Ong's - cuja atribuição é acompanhar o plano de intervenção urbanística e fundiária da área.

Em 1982, a comunidade juntamente com a Associação de Moradores da Mustardinha, iniciou a luta pela desapropriação das terras. Em 1985, por meio da antiga COHAB, foram desapropriados terrenos de algumas dessas famílias.

Com relação à organização comunitária, a história da comunidade é significativa. Atualmente existem várias entidades organizativas com bastante representatividade a exemplo da Associação de Moradores, Clube de Mães Nossa Senhora da Paz, Associação do Clube de Mulheres de Mustardinha, Grupos carnavalescos e folclóricos, dentre outros. Enquanto atuação comunitária como área ZEIS, existe a COMUL e o Grupo de Apoio.

Quanto à urbanização da Zeis, não houve planejamento urbano-espacial para a área. Segundo informações da Autarquia de Saneamento do Recife, está em fase inicial de execução o plano urbanístico das sub-áreas (Jacaré e Beirinha) da Zeis Mustardinha, também chamadas pela comunidade de áreas críticas, por essas se diferenciarem em sua organização espacial do restante da área Zeis. As áreas críticas também possuem características mais precárias em relação à área complementar, um outro exemplo desta diferença é a densidade das construções, que de aproximadamente 4 a 5 pessoas por Unidade Imobiliária - UI.

O termo Unidade Imobiliária é adotado pelo Cendhec para retratar uma realidade específica da Mustardinha e de muitos outros assentamentos populares do Recife; constitui-se da mínima célula do imóvel quando esse possuir acessos diferenciados. Um exemplo deste, são os chamados popularmente, de “correr de quartos”. Onde antes existia um único imóvel ocupado por uma família, agora dá lugar a mais de uma célula; existem casos em que o imóvel excede a quatro UI's. Este exemplo é reproduzido para o restante da área Zeis, mas em menor proporção na densidade construtiva e adensamento populacional variando entre 3 a 4 pessoas por UI.

O Plano Urbanístico existente trata de uma proposta da implantação do Saneamento Integrado, elaborado pela Secretaria de Saneamento (SESAN), hoje Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), como mencionado anteriormente, e que tem como parceira, na execução, a Empresa de Urbanização do Recife (URB/ Recife). O plano contempla apenas as áreas críticas da Mustardinha: Beirinha e Jacaré. Segundo dados da autarquia, a definição dos limites e o cadastramento dos imóveis/ famílias destas duas áreas, para fins de implantação do sistema, datam de 2001-2002. O referido plano apresenta proposta de remoção de imóveis para abertura de sistema viário em alguns trechos de difícil acesso; pavimentação e drenagem das ruas; melhoria no sistema de abastecimento de água; implantação do Saneamento Integrado (água, esgoto com ações de Educação Sanitária Ambiental) para uma melhor qualidade de vida da população; construção e relocação dos removidos para novos habitacionais, na mesma localidade. Quanto ao início da execução propriamente, do plano, temos como dados fornecidos pela SANEAR e comunidade, o ano de 2004, e, tendo continuidade até o presente.

As ações de Saneamento Integrado, que são objeto do Plano Urbanístico, são geridas com recursos oriundos do governo municipal e estadual, através de um convênio celebrado entre ambos.

Ao caminharmos pela Zeis, percebe-se que é rara a existência de áreas livres e de vegetação na área não crítica e, na área crítica fica ainda mais evidente este fato. A necessidade de moradia é um fator de sobrevivência, e praticamente não se encontram espaços para o estabelecimento de novas famílias, expandindo para o entorno, fora da comunidade, esta realidade. Em meio a toda essa realidade algumas intervenções urbanas tornam-se difíceis de acontecer.

Podemos apontar como avanço nas intervenções físicas da ZEIS, no que se refere ao esgotamento sanitário, a implantação do sistema não-convencional em 1994 com a Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA e complementado e recuperado em 2001 (COMPESA e Autarquia de Saneamento do Recife) com o saneamento integrado; na pavimentação, as vias principais como a Avenida Manoel Gonçalves da Luz, e algumas vias locais estão prontas; quanto à drenagem, destacam-se galerias e canaletas nas vias pavimentadas e canaletas em algumas vias não pavimentadas, o revestimento dos Canais do ABC e do IPA; quanto a estrutura habitacional, aponta-se a construção de 27 (vinte e sete) casas em Jacaré, a construção de 91 casas (Conjunto Habitacional Vila Ártica), a construção de 500 unidades habitacionais e a melhoria de 300 habitações (Programa Chão e Teto); por fim, a implantação das áreas verdes é feita pela Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR em parceria com a Empresa de Limpeza Urbana do Recife – EMLURB, quando finalizado o saneamento integrado de uma determinada área. A escolha e disposição das árvores é feita no percurso das vias de acesso concluídas.

Quanto aos equipamentos urbanos, a comunidade dispõe de três postos de saúde (PSF – Posto de Saúde da Família, Posto de Saúde e o SESI); possui nove escolas públicas (02 Municipais e 07 comunitárias); duas creches (01 municipal e 01 comunitária) e uma Associação dos Moradores.

Em 1995, foi iniciado um processo de implantação da rede de esgotos, mas uma boa parte da rede coletora não foi instalada e mais da metade das ligações previstas não foram efetivadas. Atualmente está em curso um projeto de saneamento integrado, fruto da parceria entre Prefeitura Municipal e Governo do Estado, que beneficiará cerca de 12.000

famílias.

O momento de aproximação do Cendhec com a comunidade se deu através da Associação de Moradores da Mustardinha que solicitou assessoria jurídica para fins de regularização fundiária, em junho de 2003. Após o pedido da Associação e pela vulnerabilidade em que se encontrava a comunidade do ponto de vista da segurança da posse da terra de seus moradores(as), o Cendhec acatou o pedido e iniciou a parceria para o processo de regularização da área.

2.2 – Intervenção Interdisciplinar no processo de Regularização Fundiária

A discussão sobre regularizar a posse da terra, traz em si um debate histórico da realidade do urbano e do rural⁷, o tema da concentração fundiária, elemento impeditivo para efetivação dos direitos fundamentais. A concentração fundiária é uma expressão da forma de organização da sociedade no que diz respeito à disponibilização do uso do espaço urbano, da produção e reprodução social. Ou seja, o que se produz socialmente não é distribuído de forma igual com quem produz, a concentração econômica da riqueza social revela-se no processo de exclusão sócio-espacial. Neste aspecto, a moradia, a terra, vincula-se ao poder aquisitivo e, a posse só adquire valor legal se devidamente registrada. A terra, desta forma, adquire o formato de mercadoria, bem rentável, alicerce da propriedade privada na sociedade capitalista.

Essa dimensão da propriedade privada e a função social da propriedade - esta última fundada no princípio constitucional de que a terra deve cumprir uma função para coletividade - colide com os interesses econômicos, executivos, legislativos e do judiciário, onde a propriedade da terra, base da sociedade capitalista, deve permanecer e atender aos fins econômicos, razão pela qual as ações de reintegração, desocupação, despejos estão marcadas por extrema violência e convivência social, amparada em um marco jurídico conservador e uma sociedade autoritária.

É importante registrar que está expressa aqui a compreensão da regularização fundiária e urbanística como direito, baseado nos artigos 182 e 183 - Política Urbana - da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, avanço e expressão da luta do Fórum de Reforma Urbana em reforçar no campo jurídico, a exigibilidade de direitos, a luta política de uma cidade sustentável e inclusiva. Com esse marco legal há uma inovação considerável no campo da política urbana, transferindo, inclusive para Estados e Municípios, a atribuição e responsabilidades no trato da política e na adoção de instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária, buscando romper com a dualidade social, historicamente construída entre a cidade formal e informal⁸.

⁷ A título de exemplo, de acordo com o censo do IBGE de 2000, 81,2% da população brasileira vive nas cidades brasileiras, o que significa que as cidades abrigam aproximadamente 140 milhões de pessoas, convivendo com um déficit habitacional urbano de 5. 414,944 que atinge famílias com renda inferior a três salários mínimos. Estima-se ainda que pelos menos de 30 a 50% das famílias brasileiras moram em territórios urbanos irregularmente, sem titulação da posse. Esses dados revelam além da falta de acesso à moradia digna a exclusão do espaço da cidade e, ao não cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

⁸ O Plano Diretor é um instrumento de política urbana municipal fundamental para o desenvolvimento urbano, no qual deve estar expresso o conceito de função social da propriedade, atendendo as demandas da sociedade quanto à qualidade de vida, ao uso justo do ordenamento e do espaço urbano e à justiça social.

⁴ Referencia Bibliográfica - ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. ROLNIK, Raquel (Org). **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas: Virtual, 2006, p. 53-74.

É essencial no processo de regularização fundiária a sua conjugação com a regulação/ordenamento urbanístico e intervenção social, visando dotar a área de condições adequadas de habitabilidade - saneamento, infraestrutura - e possibilitar através da legalização da posse da terra a segurança para os reais moradores(as), evitando situação de despejos, como também que a população não fique a mercê, refém, da vontade, das políticas dos governantes. A regularização fundiária deve ser vista como política de Estado, a partir de uma ação interdisciplinar com vistas a regularizar juridicamente os lotes, promover melhoria do ambiente urbano e potencializar a organização comunitária para garantia efetiva do direito ao acesso à terra e a cidade, como direito do(a) cidadão(ã).

A lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, traz várias determinações para promover a regularização fundiária, envolvendo direitos pessoais dos moradores, como também obrigações para que os poderes públicos promovam a regularização dos(as) moradores(as) das áreas de baixa renda, respeitando as especificidades da localidade, fazendo melhorias urbanas e dando infra-estrutura para ajuizamento de ações judiciais.

A concepção ampliada da regularização da posse da terra colide com um contexto local que apresenta uma frágil integração das ações no campo da política urbana. A título de exemplo, Recife do ponto de vista da dimensão sócio-espacial, possui 420 áreas pobres, segundo diagnóstico das áreas pobres da cidade, dentre estas apenas 66 foram transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, demonstrando uma situação da irregularidade urbana, no qual se encontram submetidas cerca de 50% da população, expressão de um cenário nacional do processo de exclusão sócio-espacial.

As ZEIS, nos últimos 19 anos, não apresentaram avanços significativos no trato da regularização fundiária, o investimento orçamentário, bem como as dificuldades junto ao executivo na estruturação de uma política urbana e junto ao judiciário em reconhecer o acesso à terra como direito humano fundamental, vem cotidianamente expondo comunidades a situação de insegurança da posse da terra.

O espaço do PREZEIS vem sendo o lócus de problematização sobre os limites da efetivação de uma política de regularização fundiária. No entanto, reconhece-se na organização política comunitária uma potencialidade para o desenvolvimento de experiências que provoca o poder público a incorporar processos político-pedagógico vivenciados no âmbito da regularização fundiária sustentável.

O fato da demanda da regularização fundiária ter partido da própria comunidade, no caso relatado, Mustardinha, quando na maioria das vezes esta iniciativa é do Poder Público, permitiu o desenvolvimento de uma experiência inovadora em comparação a intervenção do Cendhec em outras comunidades.

O Passo a Passo Operacional da Regularização Fundiária

O processo político-metodológico do processo de regularização tem como ponto de partida, **primeiro momento**, a *mobilização dos grupos comunitários e moradores(as)* interessados para refletir sobre o tema em si e sua importância para a comunidade.

A primeira ação – experiência piloto – na comunidade da Mustardinha teve início

com a aplicação de um questionário em que se buscou conhecer os interesses e expectativas com relação ao trabalho a ser desenvolvido. Este questionário foi aplicado com representantes dos grupos organizados que abordaram aspectos como: perfil da comunidade; vida comunitária; condições de vida; percepção sobre os seus problemas; potencialidades; regularização fundiária.

Com relação a este último ponto foi resgatado junto aos(as) entrevistados(as), outras experiências vivenciadas anteriormente pela comunidade, o significado da regularização fundiária, os benefícios que podem ser trazidos por uma nova experiência e os possíveis obstáculos a serem enfrentados.

Com base na análise deste levantamento, foi traçada uma proposta de um *Plano de Trabalho*, **segundo momento do processo da regularização fundiária**. Este Plano trouxe um elemento inovador: a deflagração e condução do processo de regularização fundiária por parte dos Grupos Organizados. Ao longo do processo, o Poder Público foi provocado para tornar-se parceiro, resguardando a autonomia do processo já iniciado.

No terceiro momento, através de um processo participativo, foi elaborado o *Plano de Regularização Fundiária*. Estiveram envolvidos neste momento 11 grupos comunitários (Associação de Moradores da Mustardinha, representantes da comunidade na Comul, Grupo de Apoio da Comul, Clube de Mães Maria Auxiliadora, Associação do Clube das Mulheres da Mustardinha, Igreja Católica da Mustardinha, Centro Comunitário de Preservação do Meio Ambiente, Grupo A Luta Continua, Associação Menores de Deus, Centro de Atividades Esperança da Beirinha, Grêmio Recreativo As Direitinhas).

Com base no Plano, passou-se a elaboração do *Termo de Compromisso* – **quarto momento**, no qual definiu as atribuições/responsabilidades dos sujeitos sociais envolvidos. Desta forma, ficou estabelecido ao Cendhec a assessoria jurídica e social ao processo de regularização fundiária; à Associação de Moradores a representação jurídica na Ação de Usucapião Coletiva e coordenação da mobilização da comunidade; aos Grupos Comunitários a participação na mobilização social e no cadastramento sócio-econômico; ao Poder Público Municipal a disponibilização do levantamento topográfico já realizado.

O Plano de Trabalho delineou como uma das suas ações a definição da área a ser regularizada, portanto a fase de escolha da área a ser iniciado a regularização fundiária, foi elaborada de forma coletiva, foram definidos dois critérios para a seleção: 1. Iniciar o ajuizamento pelas quadras onde o sistema de saneamento foi instalado; 2. Priorizar, dentre estas quadras, as maiores em número de moradores(as). Foram selecionadas 04 quadras, onde foram cadastradas um total de 250 famílias, experienciando um formato onde fosse conjugado melhorias urbanísticas e segurança da posse da terra

Uma vez escolhida a área, passa-se para o **quinto momento**, que é o levantamento topográfico, desenho das casas – planta ou croqui, para localizar no mapa da cidade, bairro, Zeis, a moradia, identificando o nome do loteamento, quadra e número do lote, viabilizado e disponibilizado pelo poder público municipal.

De posse destas definições, foi iniciada o **sexto momento** do processo de regularização fundiária, a *identificação das Unidades Imobiliárias* – UIs – no qual subsidiou a etapa posterior de *cadastramento sócio-econômico das famílias*, fundamental para o ajuizamento das ações de usucapião.

O *Cadastramento sócio-econômico* ficou a cargo dos grupos organizados da

Mustardinha sob a coordenação do Cendhec. Para tanto, foi escolhida uma Equipe de Cadastradores(as) que, após passar por um processo formativo sobre o tema e instrumentos da Regularização Fundiária, iniciou o “Mutirão do Cadastramento” que contemplou 250 famílias moradoras de 04 quadras da comunidade. Durante o Mutirão do Cadastramento foi instalado um *Plantão Jurídico*, na comunidade da Mustardinha para informar e esclarecer os(as) moradores(as) sobre ao processo de regularização fundiária. Do total de famílias cadastradas, foram beneficiadas um total de 77 com ações de usucapião individual e coletiva.

Com a realização do cadastramento sócio- econômico para fins de regularização fundiária, passa-se a uma análise dos dados e identificando os imóveis aptos a participarem do processo de regularização fundiária, conforme os requisitos do instrumento da Usucapião.

Ao passo que se realiza o cadastramento e após localizada a área na planta, o **sétimo momento**, foi solicitado junto ao cartório de imóveis o levantamento fundiário, buscando identificar “quem é o proprietário/a da terra”, na ocasião solicita-se a certidão de propriedade e ônus junto ao cartório de imóveis.

Com a seleção dos (as) moradores(as) aptos a constituírem-se autores da ação de Usucapião, inicia o processo - **oitavo momento**, de mobilização da comunidade para Assembléias e Plantão jurídico com o fim de esclarecer os(as) moradores(as) sobre ao processo de regularização fundiária e os documentos necessários para entrar com ação junto a Justiça para reconhecer legal tal

Após a fase de realização de Assembléias e Plantão jurídico na comunidade, do qual o processo de mobilização e sensibilização são fundamentais, desenvolvidos de forma simultânea durante todo o processo da regularização fundiária, passou-se a escolha do instrumento jurídico, a usucapião individual e coletiva.

A escolha do instrumento da Usucapião Coletiva foi em razão dos avanços para regularização fundiária tanto no campo da celeridade processual, como na mobilização social, é instrumento utilizado preferencialmente, desde que não haja nenhum impedimento legal. Neste correr, outro documento imprescindível, é o Termo de Autorização assinado pelos autores dando poderes para o presidente da Associação de Moradores da comunidade representá-los na ação de usucapião na condição legal de substituto processual, conforme faculta a lei. Desta forma, a procuração para conferir poderes aos advogados(as), não é preenchida e assinada pelos autores e sim pelo presidente da Associação dos Moradores, uma vez que os(as) moradores(as) estão sendo representados(as) pela sua Associação.

Em 2005, o Cendhec ao firmar parceria com Ministério das Cidades, a experiência entra em uma etapa de consolidação, onde foi possível com o apoio do Programa de Regularização Fundiária Sustentável, ampliar a equipe de cadastradores(as) e ajuizar ações de Usucapião que beneficiariam 1000 famílias.

Ao dar continuidade ao trabalho, foi realizado o cadastramento das unidades imobiliárias com a identificação de 2400 famílias para o cadastramento sócio-econômico. Do total de famílias cadastradas, 1004 foram beneficiadas com ações de usucapião, até chegar a fase do ajuizamento, realizou-se 06 assembléias com os(as) moradores(as) aptos ao processo de regularização, informando-os(as) sobre a importância da legalização da posse da terra e os documentos necessários para tal. Para recolhimento da documentação

e orientação jurídica foram realizados 10 plantões jurídicos, onde foram convidados cerca de 1400 moradores aptos a ingressarem no processo.

Com a finalização de cada plantão jurídico, era realizada uma análise minuciosa da documentação colhida, com o intuito de separar os(as) moradores(as) que preenchiam os requisitos legais e conseqüentemente estavam habilitados(as) a participar do processo, os(as) moradores(as) que não reuniam condições legais de ajuizamento da ação de usucapião e os moradores com documentação incompleta. Os(as) moradores(as) com alguma documentação incompleta, assinatura ou cópias de algum documento eram informados para que fosse suprida a falta do impedimento.

Após elaboração das petições iniciais e o ajuizamento – **nono momento**- primeiro trimestre de 2006 – foram iniciadas as reuniões com moradoras e moradores beneficiados, com o objetivo de repassar informações sobre o andamento processual e identificação dos números do processo onde figuram os autores das ações na Justiça. Atualmente o Cendhec vem acompanhando o andamento dos processos na justiça estadual, totalizando 335 ações de usucapião individual e 90 ações de usucapião coletiva, beneficiando 669 famílias, num total 1004 famílias atendidas.

A fase do retorno a comunidade do pós-ajuizamento, **décimo momento – compromisso político** - das ações é fundamental a continuidade do trabalho de mobilização dos moradores(as) - autores das ações – realizada pelo grupos comunitários – equipe de cadastradores, Comul, moradores(as) e líderes comunitários. É uma dimensão do trabalho social que credibiliza a experiência, uma vez que é essa equipe de mobilização que está no cotidiano da comunidade, sendo um importante elo de ligação do Cendhec com os moradores(as).

Atualmente os processos foram distribuídos na Justiça Estadual em três (03) varas de sucessões e registros públicos existente na comarca do Recife, estão na fase inicial, ou seja, no primeiro despacho de deferimento da gratuidade, citação dos réus e confinantes.

O CENDHEC vem acompanhando a regularização fundiária de algumas comunidades classificadas como Zonas Especiais de Interesse Sócia I- ZEIS do Recife e vem ajuizando ações de Usucapião Urbano individuais e coletivas.

No entanto, é impossível precisar quanto tempo leva para que tenhamos ações julgadas procedentes e prontas, após o transito em julgado, para terem registro no cartório competente.

Do ponto de vista da nossa experiência prática, vimos que vários são os fatores que atravancaram o processo de regularização fundiária das ZEIS, no judiciário de Pernambuco, tais como:

1. Falta de sensibilização dos magistrados para o tema em decorrência normalmente da formação elitista das nossas universidades e da colaboração da mídia na formação de uma opinião distorcida sobre as ocupações e movimentos populares.

1. O acúmulo de processos nas varas de Sucessões e Registros Públicos, pois em Pernambuco por uma determinação do Tribunal de Justiça estas varas são competentes para processar e julgar as ações de Usucapião. Em Pernambuco são apenas 03(Três).

3. Determinações de cumprimento por parte dos autores de exigências descabidas de prova negativa de direito que são materialmente impossíveis e modificam a exegese

teleológica ao que a legislação do usucapião urbano, que é facilitar a regularização de terrenos posseiros .

Estes são apenas alguns dos problemas enfrentados no judiciário pernambucano. Temos traçado estratégias para diminuir os entraves, contudo ainda temos ações tramitando na justiça a mais de 10 anos. Portanto, seria leviano precisar o tempo que levaremos para ter sentenças favoráveis prontas para registro, visto que não temos nenhuma ingerência na prolação das sentenças. Necessitamos ainda, transpor o conservadorismo do Judiciário para que possamos ter, em menor espaço de tempo, assegurado a permanência dos moradores nos seus locais de origem.

2.3 -Dificuldades e Limites:

1. Levantamento Topográfico e Cadastramento

Em razão dos custos financeiros para elaboração do levantamento topográfico, há uma dependência junto ao poder público para o fornecimento deste material, peça fundamental para dar início ao processo de regularização. Isso faz com que ocorram problemas quanto ao tempo necessário para retorno da solicitação e o tempo de execução dos projetos. Há ainda dificuldades de mapas atualizados sobre as comunidades, considerando a dinâmica de ocupação e reordenamento do espaço físico nos assentamentos populares urbanos.

A etapa do cadastramento ao ser assumida pelo Cendhec em parceria com a Equipe de Cadastradores(as)da comunidade, agilizou o processo da regularização fundiária, uma vez que se teve maior autonomia do início ao fim da ação. No entanto, enfrentamos alguns limites no tocante a destinação de recursos para a realização dessa ação, o que teve rebatimento no número reduzido da equipe de cadastradores(as). Temos que considerar também que para a finalização do cadastramento é preciso um trabalho minucioso que envolve ao mesmo tempo da mobilização, a revisão da identificação dos imóveis, cadastramento sócio-econômico, recolhimento de dados dos(as) moradores(as), sensibilização com relação a temática da regularização fundiária, repasse de informações e mobilização para as etapas subsequentes.

1. Levantamento Fundiário

O levantamento fundiário é peça fundamental da ação, pois é a possibilidade de identificação do proprietário formal do terreno onde foram edificadas as casas dos autores. O obstáculo, no caso da Mustardinha, esteve relacionado a inexistência de uma planta do loteamento formal e a falta de registro em cartório do parcelamento da área, dificultando o retorno das informações por parte do Cartório de Registro de Imóveis que colocou empecilhos e era moroso no repasse das informações.

Contudo, como a comunidade estava com sua malha viária principal definida, cercamos o perímetro e elaborou-se o memorial descritivo para requerer do cartório a certidão com o nome do proprietário. Ocorre que os cartórios não reconheciam a malha viária como demarcador e não davam resposta de propriedade. Inúmeras diligências foram feitas ao 1º e 4º Cartório de Registro de Imóveis e o que nos era proposto era o pedido de certidões com o endereço de casa por casa.

A proposta feita pelo serviço registral resolveria o problema em parte, mas nos levaria conseqüentemente a dois novos problemas: o primeiro seria a eminente possibilidade dos magistrados não aceitarem a certidão feita com o endereço das residências, porque mesmo as casas que foram adquiridas informalmente por compra não poderiam ser averbadas e o resultado é que a certidão informaria que não existe nenhum proprietário da casa e nem assentamento de registro ou averbação, ou seja, o terreno não teria identificado o proprietário e, ainda havia o risco do processo ser extinto sem julgamento de mérito; o segundo seria a impossibilidade tanto da instituição quanto dos moradores da produção desta certidão.

Desta forma, os custos cartoriais inviabilizam o acesso do registro pelos moradores de baixa renda. Se foram beneficiadas 1004 famílias, é só calcular o valor a ser gasto com uma certidão de propriedade, saindo em média por um valor de R\$ 20,00 (Vinte Reais), o gasto seria de no mínimo de R\$ 20.000,00 (Vinte Mil Reais). Logo se nota a impossibilidade financeira de arcar com esse custo e ainda correr o risco de não atender aos objetivos desejados.

A solução utilizada foi que em análise das documentações dos(as) autores(as), encontravam-se certidões com o nome de proprietários de glebas com delimitações diferentes. Então com a análise dos perímetros foi possível descobrir onde as glebas se localizavam e sobrepor as casas nestas glebas. Feitas as divisões, era solicitada uma certidão ao cartório de igual teor atualizada, para que pudéssemos proceder o ajuizamento.

2. Falta de credibilidade da população na justiça;

Diferentemente das intervenções urbanísticas onde a população acompanha o desenvolvimento das obras e as mudanças operadas na comunidade, em que pese que muitas vezes não chegam a ser concluídas em sua totalidade, o impacto visual tem uma diferença marcante para os(as) moradores(as). No caso da regularização fundiária, a falta de credibilidade na justiça e a morosidade das sentenças. Como também, o resultado que na maioria das vezes não chega a ser favorável, somado, ainda, a falta de informação sobre os direitos, coloca a população numa relação de distanciamento com o judiciário e vice-versa.

Neste sentido, o trabalho de sensibilização é de fundamental importância uma vez que se trabalha na perspectiva de desconstrução de uma concepção de que a posse já assegura a permanência. Além do que, o simples fato de registro de contrato de compra e venda em cartório de notas – em que as partes vendedoras não constam no Cartório de Registro de Imóveis, algo comum na comunidade da Mustardinha, não assegura a propriedade formal do imóvel. Como também ressalta-se a importância da legalização como mecanismo de garantia de direitos para a família, protegendo-a de qualquer intervenção pública que possa resultar em relocação ou despejo forçado, como também inibir a especulação imobiliária.

4. Regularização e o pagamento de impostos;

Neste processo além dos limites e dificuldades relacionadas ao desconhecimento da população sobre o significado/importância da regularização fundiária e o descrédito no

sistema de justiça, apontamos ainda o receio que, ao regularizar a posse da terra, passa-se a arcar com o ônus do pagamento de impostos, como o IPTU.

Esse dado é trabalhado pelo Cendhec nas Assembléias e Plantões Jurídicos. Busca-se esclarecer que a regularização não cria essa demanda, o que gera o pagamento do IPTU são os requisitos e critérios para cobrança de impostos, a exemplo do tamanho do imóvel, independente da propriedade formal.

2.4 - Resultados

Como **resultados** das ações do Cendhec no campo da legalização da posse da terra, temos :

- Potencialização da metodologia interdisciplinar de Regularização Fundiária;
- Regularização Fundiária vista como direito humano à moradia;
- Maior articulação política, em âmbito nacional, junto a Entidades que trabalham com a questão da Regularização Fundiária;
- Sistematização da experiência sobre as dificuldades de interlocução junto ao Poder Judiciário - Relatório apresentado na visita do relator da ONU para Independência dos Juízes e Advogados, parceria com rede Movimento Nacional de Direitos Humanos-NE ;
- Experiência piloto na comunidade da Mustardinha (2003) no campo da Formação e Regularização Fundiária. Em 2005/2006 a parceria com o Ministério das Cidades permitiu o ajuizamento de 335 ações de usucapião individual e 90 ações de usucapião coletiva, beneficiando 669 famílias, um total 1004 famílias;
- Fortalecimento da credibilidade do Cendhec junto as comunidades;
- Formação de 08 representantes de grupos comunitários para o cadastramento de imóveis e dados sócio-econômico de 2400 moradores (as) da comunidade da Mustardinha, referenciais do processo da regularização em âmbito local;
- Durante o ano de 2004-2005, o Programa realizou ações no campo da Defesa, via acompanhamento processual de cerca de 369 (trezentas e sessenta e nove) ações (comunidades Entra Apulso, Torrões (Asa Branca e Vila da Paz, Campo do Vila (Ações de Usucapião coletiva, beneficiando 92 famílias) e Sitio Grande;

(Totalização de 702 acompanhamentos de usucapião individual e 92 ações de usucapião coletiva famílias, num total de 1463 famílias das comunidades atendidas);

A tônica do trabalho institucional, voltada para uma atuação interdisciplinar vem reforçar a tese de que a atuação no campo da regularização fundiária tem como foco uma dimensão plural, uma vez que envolve aspectos políticos, sociais, culturais, jurídicos e urbanísticos. A atuação dos profissionais de serviço social, arquitetura-urbanismo e direito aponta para um campo de potencialização de saberes, como também da autonomia e particularidade da atuação profissional.

A parceria junto a comunidade da Mustardinha revelou que o trabalho participativo é revelador de significados como: sentir-se parte do processo, assumindo

responsabilidades; reacende o valor do trabalho coletivo; o sentido da regularização da posse da terra como direito social e não como propriedade individual; e por fim, alimenta a luta em defesa da reforma urbana e construção de cidades sustentáveis com a incorporação de novos sujeitos sociais e políticos em defesa do exercício e efetividade dos Direitos.

Créditos:

Trabalho elaborado por Mércia Maria Alves da Silva
Assistente Social - Coordenadora do Programa Direito à Cidade

Colaboradores

Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC - Andréa Fischer, Flávia Gomes, Silvana Oliveira, Ronaldo Coelho e Vera Orange.

ANEXOS

Zeis Mustardinha

- **RPA:** 05 • **Micro-região:** 5.1 • **População:** 17.938 hab.
- **Número de Domicílios:** 4.594 • **Área (ha):** 50,2332 • **Perímetro:** 4.544,31m
- **Sub-Áreas:** Armando Burle, Beirinha, Jacaré, Mustardinha e Bebe à Bordo.
(Dados: Diagnóstico urbanístico das ZEIS, 2005).

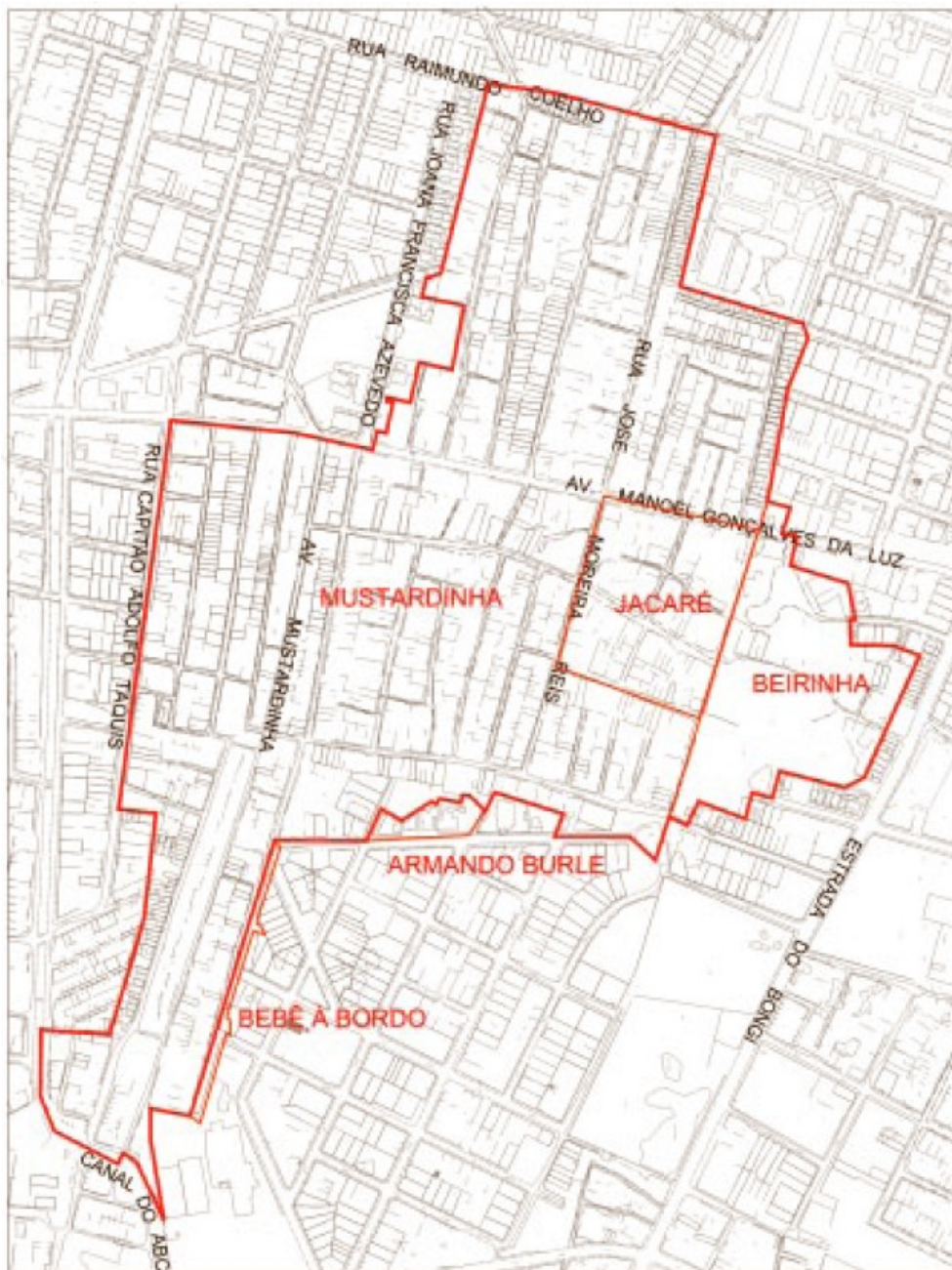


Imagem 01: Perímetro da Zeis Mustardinha e sub-áreas

