

ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO -
BACHARELADO

LETÍCIA RODRIGUES SENA

**AS ZEIS (ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL): CIDADANIA E
HABITAÇÃO NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE RECIFE/PE**

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO - PE
2021.2

LETÍCIA RODRIGUES SENA

**AS ZEIS (ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL): CIDADANIA E
HABITAÇÃO NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE RECIFE/SP**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário FACOL - UNIFACOL como requisito parcial para título de bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

ORIENTADOR: Ewerton Cavalcante Silva

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO - PE
2021.2



**ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E
CULTURA - AVEC
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL
COORDENAÇÃO DE TCC DO CURSO DE ARQUITETURA E
URBANISMO**



RESUMO

Ao observar a compreensão acerca ao direito à moradia e do acesso à terra urbanizada nos assentamentos informais, localizados nos municípios brasileiros, por meio do mecanismo jurídico da concessão de direito real de uso. Compreendendo que o Estado, por meio sua instância do Direito, atua na dispersão dos conflitos inerentes à luta pela posse da terra. Diante do exposto, com a proposta de analisar a evolução dos conceitos do Estado e do Direito, o Direito como a principal instância de ação do Estado. Essa pesquisa tem como objetivo apresentar a análise do desenvolvimento de conflitos na utilização do contrato de concessão de direito real de uso na regularização fundiária das ZEIS do Recife/PE. Ao discutir os problemas ocasionados pelas medidas pelos conflitos e na regularização fundiária dos espaços públicos ocupados do Recife, em especial a área dos Coelhos, identificando a não interferência no conflito base, como forma de manutenção da propriedade estatal. Também observou as bases teóricas das políticas de regularização fundiária, presentes no relacionamento entre o direito de propriedade e o direito à moradia. Destaca assim, até que ponto as ações de regularização favorecem para uma conquista igualitária.

Palavras Chave: Política Urbana; Direito à Moradia; Regularização Fundiária.

ABSTRACT

By observing the understanding of the right to housing and access to urbanized land in informal settlements, located in Brazilian municipalities, through the legal mechanism of granting real right of use. Understanding that the State, through its instance of Law, acts to disperse the conflicts inherent in the struggle for land ownership. Given the above, with the proposal to analyze the evolution of the concepts of State and Law, Law as the main instance of State action. This research aims to present the analysis of the development of conflicts in the use of the real right of use concession contract in the land regularization of the ZEIS in Recife/PE. When discussing the problems caused by the measures caused by the conflicts and in the land regularization of occupied public spaces in Recife, especially the Coelhos area, identifying the non-interference in the base conflict, as a way of maintaining state property. It also observed the theoretical bases of land regularization policies, present in the relationship between the right to property and the right to housing. It thus highlights the extent to which regularization actions favor an egalitarian achievement.

Keywords: Urban Policy; Right to Housing; Land regularization.

LISTA DE FIGURAS

		Pág.
Figura 1	Mapa das ZEIS em Recife	26
Figura 2	Assinatura da Lei do PREZEIS	28
Figura 3	ZEIS do Recife com destaque daquelas com regularização fundiária com o instrumento jurídico de Concessão de Direito Real de Uso ± CDRU	32
Figura 4	Mapa ZEIS Coelhos	33
Figura 5	Coelhos	34

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
3 METODOLOGIA	09
4 DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA	10
4.1 DOMÍNIO CAPITALISTA NA CIDADE: A CIDADE E O SEU VALOR DE USO	10
4.2 URBANIZAÇÃO DA SOCIEDADE	12
4.3 O DIREITO À MORADIA: ASPECTOS HISTÓRICOS	14
5 ESTATUO DAS CIDADES	21
5.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988	21
5.2 REFORMA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE	24
5.3 ZEIS	26
5.3.1 Condições Históricas de Ocupação das Áreas Pobres do Recife	28
5.3.2 As ZEIS do Recife no Contexto Atual	29
5.4 ZEIS COELHOS	32
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

A questão da urbanidade tem sido foco de muitas discussões na atualidade, e dentre elas destaca-se amplamente a realidade das áreas pobres e marginalizadas da sociedade, conhecidas como moradias precárias, configuradas como as favelas, são acompanhadas pela ausência de infraestrutura. Diversas plataformas de informação (jornais, televisão, redes sociais, etc.) abordam a temática cotidianamente, trazendo à tona os problemas enfrentados pela classe baixa que corresponde a 43% em 2020 da população no país, que vão desde a falta de saneamento básico até a falta de moradia decente (PNDA).

A regularização da intervenção do Estado na propriedade é normatizada pela Constituição Federal, cotidiano art. 22, inciso II, sobre a capacidade legislativa do direito na desapropriação, cabendo exclusivamente à União legislar sobre o tema desapropriação. Sobre ao que compete legislar diante da restrição ao uso e as restrições administrativas, divide-se entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Ele faz parte do direito à cidade que todo cidadão brasileiro tem. Quando se fala em direito à cidade, trata-se do direito ao lazer, à saúde, à educação, ao saneamento básico, à segurança. Em suma, todos os aparatos primordiais para uma vida social adequada. Com base nesses direitos se desenvolveram, ao longo do percurso histórico do país, vários movimentos sociais em busca de melhores condições de vida para as classes menos favorecidas do país, que acabaram por ocupar áreas irregulares nas cidades ou se infiltraram no meio das grandes zonas urbanas.

Na Cidade do Recife, a partir da década de 1970, começou um processo de expansão das áreas urbanas, no qual a infraestrutura e o planejamento da cidade não cresceram de forma igualitária. A população foi expulsa das áreas consideradas nobres da cidade por conta da especulação imobiliária e passaram a ocupar morros e áreas de mangue sem condições de infraestrutura básica, acesso à transporte, segurança, educação e saúde de qualidade. Um fator que contribuiu para a ocupação desordenada foi o contingente populacional que migrou do interior para a capital em busca de maiores oportunidades, gerando um caos urbano. Com base na lei da oferta e da procura, os lotes na cidade alcançaram preços exorbitantes e a população de baixa renda ficou impossibilitada de adquirir sua própria moradia, aumentando a desigualdade entre classes sociais. Os cidadãos recifenses, percebendo a falta de direitos que os garantissem acesso ao solo, equipamentos e bens coletivos, se uniram e criaram movimentos populares com o intuito de promover melhorias habitacionais.

Com a Constituição Federal de 1988, que trouxe formulações para a reforma urbana no país, inserindo regulamentações como o Estatuto da Cidade, que contemplam a reorganização e redemocratização das zonas periféricas das cidades, pode-se ter um avanço quanto à urbanização da sociedade. No Recife, surge a Lei das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, visando regulamentar os assentamentos populares, conhecidos como favelas ou comunidades carentes. Para devida efetivação das ZEIS, surgiu também o PREZEIS – Plano de Regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social, no ano de 1987. Ambas as leis são municipais, porém tiveram grande repercussão nacional, influenciando outras cidades na promulgação de suas leis referentes ao tema.

Logo, diante do exposto, esse trabalho através de uma revisão bibliográfica tem o objetivo principal de compreender como o processo de organização de Recife/PE influencia o surgimento desordenado da favelização consequentemente as ZEIS.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho se propõe em fazer uma revisão da literatura do tipo descritiva, sobre as zonas especiais de interesse social, no contexto da cidadania e habitação no município de Recife/PE.

A revisão de literatura é uma parte vital do processo de investigação. Aquela que envolve localizar, analisar, sintetizar, e interpretar a investigação prévia (revista científicas, livros, atas de congressos, resumos, etc.) relacionada com a área de estudo; é então uma análise bibliográfica pormenorizada, referente aos trabalhos já publicados sobre o tema (BENTO, 2012).

Desta forma, procedeu-se uma revisão de literatura, e sobretudo, uma revisão sistematizada das publicações científicas. As buscas foram realizadas nas bases de dados eletrônicos do Google Acadêmico e Scielo. Os seguintes descritores foram utilizados para a pesquisa em língua portuguesa: Política Urbana; Direito à Moradia; Regularização Fundiária. Os filtros foram utilizados para seleção de artigos para a pesquisa na seguinte ordem: artigos com resumo, publicados nos últimos 10 anos, idioma português, artigos com texto completo, artigos que fogem a temática, artigos em duplicidade.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 DOMÍNIO CAPITALISTA NA CIDADE: A CIDADE E O SEU VALOR DE USO

As cidades existem antes da revolução das indústrias e tinham seu papel dentro da sociedade, podemos citar a cidade oriental e seu modo de produção asiático, a cidade arcaica (grega), ligada à posse de escravos, e a cidade medieval, que trouxe o comércio, o artesanato e o caráter político bancário. Contudo, esses modelos de cidade eram “centros de vida social e política onde se acumulavam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos)” (LEFEBVRE, 2001, pag.12). A cidade em si era considerada uma obra de arte, característica essa que tira da cidade o papel de meio para o comércio, instituído no capitalismo, concretizado cada vez mais com a industrialização.

A cidade como pensamos hoje é um fenômeno urbano que teve origem no processo de industrialização, mas que tem seu papel cada vez mais firme no mundo, tendo encontrado na filosofia, nas artes e nas ciências reconsiderações para suas existências. A filosofia encontra na cidade um meio para novos pensamentos, a arte passa a servir à sociedade urbana e as ciências entram em confronto com a nova realidade social. Nessas linhas de conversa, pensa-se num direito à cidade ligada a uma condição de um humanismo e democracia que se renovaram.

Pensar o problema de urbanização requer pensar no processo de industrialização, pois este é o fator principal das transformações sociais dos últimos séculos, caracterizando assim a sociedade moderna e a contemporânea. No entanto, como é sabido, esse processo acarreta problemas de crescimento, de planificação, de desenvolvimento, de lazer, que inferem diretamente na cultura local. Esses problemas estão acentuados nas relações de valor que são atribuídas no decorrer do tempo pelas sociedades, como diz Lefebvre no trecho abaixo:

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFEBVRE, 2011, p. 14)

A valoração da cidade está intimamente ligada às dificuldades que ela desenvolve. Quanto mais valorizada for, a cidade trará para si investimentos que produzam acumulação de riquezas. O peso entre valor de uso (o que a cidade oferta) e valor de troca

(o que a cidade recebe) cai sobre o mercado econômico, principal alçôz das situações urbanísticas. Milton Santos (2014) traz uma reflexão pertinente onde afirma que “as cidades são criadas para servir à economia e não à sociedade”. Na posição de quem vale mais, o mercado é cruel e, sim, a cidade, juntamente com a sociedade, sai prejudicada quando não pode oferecer o suficiente para o capital.

O domínio capitalista enraizado no Brasil (e no mundo) condena a sociedade a mobilizações muitas vezes desnecessárias, na qual a população se vê induzida a uma mudança por não poder atender as expectativas do consumo desenfreado, ou justamente pelo consumo desenfreado é que se vê obrigada a deixar seus locais de moradia.

[...] são verdadeiras migrações forçadas, provocadas pelo fato de que o jogo do mercado não encontra qualquer contrapeso nos direitos dos cidadãos. São, frequentemente, também migrações ligadas ao consumo e à inacessibilidade a bens e serviços essenciais (SANTOS, 2014, p. 60).

Tal fator também é desencadeado no campo, por falta da reforma agrária, tão batalhada pelos camponeses, que impede o crescimento das zonas rurais. Assim como a reforma agrária, a reforma urbana das comunidades pobres vem sendo sucateada por atrapalharem os interesses do mercado, por não oferecerem consumo necessário para abastecer as grandes empresas imobiliárias.

Há uma espécie de subordinação das favelas perante as cidades que as entornam, local que se torna desfavorecido urbanisticamente e socialmente, pois as pessoas que ali vivem são marginalizadas por um sistema que segrega aquilo que não lhe é útil. Favelas como mercadoria descartável, mercadoria defeituosa, mercadoria barata que não precisa ser melhorada, fruto de uma alienação demarcada e ressaltada por Santos (2014, p. 68) “Neste mundo, onde, para nascer, as coisas já são desenhadas como mercadorias e planejadas com símbolos, a alienação não é apenas resultante, mas já nasce também quando o homem nasce”. Lefebvre (2011, p. 12) também complementa esta ideia ao dizer que “A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos”.

A cidade torna-se lugar único para o consumo, seja a consumação dela em si ou a consumação de itens que ela proporciona, torna-se um centro comercial de si mesma, atraindo todo tipo de público consumista (turistas, investidores, mão de obra estrangeira, etc.) e excluindo aqueles que teriam direito de sobreviver ali naquele espaço. Milton Santos aborda uma temática relacionada ao fato do consumo e de como isto descaracteriza

a sociedade que habita a cidade, ao falar sobre o que é o cidadão (pessoa que mora num determinado ambiente e que tem direitos e deveres para com este ambiente), ele destaca que:

O consumidor não é o cidadão. Nem o consumidor de bens materiais, ilusões tornadas realidades como símbolos: a casa própria, o automóvel, os objetos, as coisas que dão status. [...] O consumidor [...] alimenta-se de parcialidades, contenta-se com respostas setoriais, alcança satisfações limitadas, não tem direito ao debate sobre os objetivos de suas ações, públicas ou privadas (SANTOS, 2014, p. 56-57).

4.2 URBANIZAÇÃO DA SOCIEDADE

O processo de urbanização das cidades vem ocorrendo desde o século XX, quando a cidade foi assaltada pela industrialização. Tomada pela explosão do novo modo de produção mundial: o capitalismo. O capital acabou por impor a urbanização das cidades, para que estas pudessem atender seus objetivos. Esse fator acarretou numa contaminação da cidade, onde uns tenderam a prosperar e outros continuaram a sonhar com tal ascensão. O dinheiro muda as pessoas, as pessoas mudam a cidade. A cidade passa então a obedecer a quem tem dinheiro para modifica-la. Urbanizá-la juntamente com a sociedade rendida ao peso econômico. Política, cultura, economia e homem, todos sendo urbanizados, com exceção daqueles que não podem viver o sonho da modernização.

“[...] enquanto para os pobres não contemplados, e para os novos pobres que se criam pelo mesmo processo econômico, a revolução das expectativas crescentes renova a alimentação das esperanças: é a esperança dos inconscientes de sua condenação à pobreza.” (SANTOS, 2014, p. 53)

A ação da urbanização submerge, segundo Lefebvre, especialmente de um movimento no qual, da posição de coligida pela industrialização, a sociedade torna-se uma válvula para uma nova realidade, onde este fato rompe as barreiras da indústria e dos processos de produção e assume a vida em seus variados âmbitos. Trata-se de um movimento que expande e excede o meio produtivo devido às imposições do mercado capitalista, que ultrapassa a valorização da fábrica até as coisas mais básicas do cotidiano. Essa reprodução do capital acaba por atingir a sociedade em cheio, transformando as relações sociais existentes.

No Brasil, esse fenômeno aconteceu de forma rápida e desorganizada, após a 2ª Guerra Mundial, quando a vida no campo foi trocada pela cidade. Dos anos 1940 até os dias atuais, houve grande crescimento populacional das cidades, que afetou diretamente no processo urbanização da sociedade brasileira. Erminia Maricato aponta que esse crescimento teve imenso impacto da realidade urbanística do país, destacando que:

Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água, etc (MARICATO, 2013, p. 16).

Maricato (2013, p. 16) diz ainda que embora esse movimento, conhecido geograficamente como êxodo rural, “não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço”. De alguma forma, somos 138 milhões de pessoas vivendo em cidades, seja organizada e satisfeita, ou no improvisado dos contornos. O Brasil teve alguns marcos históricos consistentes, mas é a partir das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização começa a se solidificar. Esse processo trouxe também o que conhecemos hoje por periferias (morros e franjas das cidades), que era para onde “a população excluída desse processo era expulsa” (MARICATO, 2013, p. 17).

Com a revolução burguesa, o Brasil passa a ter seus investimentos voltados para o desenvolvimento industrial, consolidando a hegemonia política da burguesia na sociedade e quebrando os interesses sociais antes colocados. As principais mudanças econômicas e sociais ocorridas no país, por volta dos anos 1930, marcaram o início do processo de urbanização, trazendo consigo ainda raízes da época colonial.

[...] não há como não reconhecer que a industrialização que se afirma a partir de 1930 e vai até o fim da Segunda Guerra Mundial constituiu um caminho de avanço relativo de iniciativas endógenas e de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade [...] (MARICATO, 2013, p. 18).

Os anos seguintes trouxeram uma nova fase de urbanização, com a produção de bens (principalmente eletrodomésticos, eletrônicos e automóveis) causando alterações expressivas no modo de vida das pessoas (antes o consumo era algo da classe alta, a partir de então, todas as classes passam a ser foco do consumismo) e, conseqüentemente, nos locais de moradias e nas cidades.

Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, [...] os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros de periferia (MARICATO, 1996, p.89)

Ainda com base em Maricato, a autora destaca pontos observados por Prado Jr. E Celso Furtado, onde ambos comentam sobre influência estrangeira no Brasil e como essa influência tem depredado o ambiente com sua cultura da obsolescência, de desperdício, de substituição de produtos. Essa influência internacional continuou afetando o país e de 1940 a 1980 tivemos crescimentos no PIB, na população e habitacionais.

Nas décadas de 1980 e 1990, sucederam “avanços negativos”, pois o crescimento populacional superou as taxas do PIB, trazendo impactos social e ambiental, promovendo ainda mais a desigualdade social. Essas décadas foram consideradas perdidas, devido ao decaimento econômico do país e altas taxas de desemprego, e deu origem ao que chamam de “tragédia urbana brasileira”. A grande concentração homogênea de pobreza em morros, alagados, várzeas ou planícies registravam “enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência (inclusive o aumento do número de homicídios), etc.”. (MARICATO, 2013, p. 22). Muito embora essa tragédia urbana nacional tenha suas raízes firmadas nos cinco séculos de existência do Brasil, principalmente quando houve a privatização da terra (1850) e a abolição da escravatura (1888).

4.3 O DIREITO À MORADIA: ASPECTOS HISTÓRICOS

Discutimos brevemente sobre a exclusão de maior parte da população dos investimentos públicos habitacionais, mesmo sabendo que a moradia sempre foi uma necessidade básica para os cidadãos da classe baixa, ainda que isso seja “invisível” para a burguesia. A falta de moradia para grande parcela das pessoas se dá não somente pela ausência (e ineficácia) de políticas públicas, mas juntamente com as raízes históricas desse povo, e, sobretudo por conta dos interesses capitalistas voltados cada vez mais para as individualidades das classes média e alta, que aqui tudo podem e mandam.

Constitucionalmente, o direito à moradia é garantido através da Carta Magna, ele é reconhecido como fundamental para a dignidade humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e consolidado na CF de 1988.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Há ainda diversos tratados internacionais que reafirmam que os países têm a “obrigação de promover e proteger o direito à moradia digna, existindo inúmeros textos diferentes da ONU que reconhecem tal direito. Contudo, a efetivação do direito à moradia ainda é algo desafiador no Brasil” (GONÇALVES, 2015). Dentre eles, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), este promulgado pelo Brasil através do Decreto 591, de 06/07/1992:

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

O direito à moradia confunde-se muito especificamente com o direito à propriedade, e sobre essa distinção Milton Santos diz que:

E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito a ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e, mais frequentemente, destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez para mais longe uma proposta correta que remedeie a questão (SANTOS, 2014, p. 61)

É essa visão distorcida do significado do direito à moradia que nos faz cometer a gafe de pensar apenas em uma parte da cidade, ao invés do todo. De achar que os investimentos públicos (aqueles gerados com os impostos que todos pagam) são para toda a população, quando estes só chegam para a classe média.

O direito à moradia é um direito social, fruto de batalhas sofridas no decorrer da história, que é também chamado de direito fundamental, consolidado através da Revolução Francesa. O até então modelo estatal, o Liberal, passou a ser Social, que como objetivo tinha que garantir aos indivíduos o “mínimo de igualdade material e real na vida em sociedade, assim como a garantia de condições mínimas para uma existência digna” (GONÇALVES, 2015). O direito social, também conhecido como direito de segunda dimensão, é obrigação do Estado, e para sua efetivação deve promover políticas públicas que garantam a todos o mínimo de dignidade para viver. O direito à moradia digna faz

parte do contexto que engloba o direito à cidade (direito ao saneamento básico, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, ao trabalho, etc.), que se garantidos, mudam a realidade social e rompem as barreiras das desigualdades entre as classes econômicas.

Maricato aponta que a questão da moradia social precisa de uma “política habitacional nacional que inclua a regulamentação do mercado e os programas subvencionados destinados àqueles que não tem acesso ao mercado privado” (2013, p. 128). Com isto, a autora acredita que tanto o poder federal quanto o poder municipal podem, e devem, implementar políticas que concedam o direito à moradia da população menos abastada das cidades.

Todavia, durante as primeiras décadas do século passado, tivemos um período conhecido como fase rentista. Esse período acarretou grande exclusão habitacional, já que não havia projetos políticos habitacionais para a população da classe baixa e, aproveitando-se disso, os proprietários de cortiços e pátios alugavam seus apartamentos a quem pudesse pagar os preços (altos!) que eles cobravam. Esse momento histórico só foi possível devido à realidade econômica que o país se encontrava, ao não investir no setor imobiliário e dar condições favoráveis a este tipo de negócio, ainda que, como aponta Bonduki, o "Estado devesse se responsabilizar por garantir um padrão habitacional para os trabalhadores urbanos, a custos compatíveis com seus salários" (PAULINO, 2006, p. 220).

Esse rentismo de que tratamos se instaurou graças à forma peculiar da economia brasileira, desde o pacto colonial até a industrialização tardia, que antes de trazer à cena sujeitos sociais alheios à tradição oligárquica, fez com que os próprios oligarcas participassem ativamente da industrialização (PAULINO, 2006, p. 220)

Devido às necessidades habitacionais desencadeadas ao longo da história brasileira e acentuada durante a fase rentista, o Governo Federal criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), regularizado e fiscalizado pelo Banco Nacional de Habitação - BNH¹, instituído na Lei Nº 4380, de 21 de agosto de 1964, com a finalidade de financiar casas em longo prazo, com intuito de favorecer as classes de baixa renda. A lei previa condições para o financiamento que proibiam a revenda, o aluguel, o uso para fins comerciais ou por outras pessoas que não aquele que havia financiado a casa. Os recursos para o programa vinham da Caderneta de Poupança (principal fonte, 70%

¹ O Banco Nacional de Habitação.

destinada aos financiamentos habitacionais) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

É através do BNH que o modelo de edifícios e apartamentos chega ao país, ao integrar o SFH, acaba por trazer uma nova face para a urbanidade das cidades brasileiras, começando por Copacabana, no Rio de Janeiro.

Mas foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de produção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. Além da imagem das cidades, mudaram também o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva (que apesar disso não abandonou suas características de atraso em relação ao processo de trabalho) (MARICATO, 2013, p. 20).

No entanto, a especulação imobiliária gerada pelos investimentos do SFH só atingiu as classes médias e altas, excluindo a maior parte da população que procurava habitação nas cidades. Mesmo havendo iniciativas públicas, como as dos conjuntos habitacionais populares, o governo não detinha sua atenção para esta demanda “jogando a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano nacional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura” (MARICATO, 1987).

Os primeiros anos após a criação do SFH foram um sucesso, permitindo muitos financiamentos, mas não para a classe que realmente necessitava. Assim, as iniciativas públicas não conseguiram solucionar o problema das habitações populares. A classe baixa continuou em locais irregulares, como cortiços e favelas, apenas contando com avanços mínimos, que iam de tentativas de extinção à métodos paliativos.

Na década de 1980, quando o BNH/SFH começa a cair, mudanças começam a serem propostas através de lutas pela redemocratização e reorganização dos espaços habitacionais. Governos estaduais e municipais tentaram recorrer a outros meios para diminuir o déficit habitacional, e numa última tentativa de ajuda-los, o BNH criou o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR), em 1979.

O PROMORAR tinha como objetivo “financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas, mediante a construção de habitações, estímulo ao desenvolvimento comunitário e melhoria da infraestrutura urbana” (BRASÍLIA, 2009). A contribuição mais significativa do PROMORAR, no entanto, foi trazer a visibilidade de que as regiões habitadas pela classe desfavorecida deviam ser revistas,

mesmo que superficialmente, já que não seus objetivos principais não tiveram tanto impacto.

Porém, com o fim do BNH, em 1988, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou assumir a gestão do SFH, herdando um prejuízo de R\$ 2,5 bilhões, causado pela má administração do Governo Federal, que havia criado também o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que era um programa para garantir o pagamento de eventuais resíduos de saldos devedores dos mutuários ao fim do prazo contratual. Os anos seguintes foram de decadência no SFH, devido à inflação que assolava o país, juntamente com o rombo que FCVS tinha deixado.

Já na década de 1990, que embora tenha sido promissora para os financiamentos de imóveis em geral, foi uma época marcada pela contenção dos recursos pelo Governo, o que afetou severamente os setores da construção civil e do crédito imobiliário. Nabil Bonduki define esse incentivo à moradia como

uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas (BONDUKI, 2008, p. 73)

Apesar dos esforços maquiados do Governo Federal em incentivar a compra da casa própria para a classe baixa, vimos que as intenções não foram bem sucedidas, já que grande parte dessa população continua as margens da cidade. Maricato destaca a relação entre a lei para o financiamento habitacional e o mercado imobiliário capitalista, alegando que esse financiamento só serve para os imóveis legais, havendo dificuldade para compra de casas populares em todo o país, devido à “ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco”. Bonduki complementa essa argumentação ao dizer

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX. Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente

insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira (BONDUKI, 2008, p. 74)

Meyer também destaca que há “insuficiência de rendimentos da maior parte da população para acessar moradias adequadas” e que o “déficit habitacional é a maior evidência de que não tem sido possível atender às necessidades habitacionais da população por meio do mercado” (2014, p. 105). Entende-se então que nem a esfera privada, com incentivo público, nem mesmo somente a esfera pública tem conseguido saldar a dívida em relação ao direito à moradia. Isto se deve ao fato de que a demanda que necessita de incentivo para habitação é muito maior do que a demanda que o Estado pode cobrir com financiamentos. No entanto, ainda em Meyer, ele fala que a questão da moradia digna vai além da parte financeira do país:

Mais do que recursos orçamentários estatais a fundo perdido e recursos para o financiamento habitacional captados no mercado, faz-se necessário por em ação um amplo rol de instrumentos e políticas envolvendo controle e indução do uso do solo, política fundiária, mobilidade urbana, controle da gentrificação, provisão de infraestrutura e serviços, desenvolvimentos da indústria da construção, instrumentos institucionais de planejamento, gestão e participação, entre outras medidas (MEYES, 2012, p. 106).

Há uma série de estudos que abordam a questão do Déficit Habitacional no Brasil, dentre eles destacamos as pesquisas feitas pela Fundação João Pinheiro (FJP), que além de usar diferentes esferas de governo, trabalha na elaboração de políticas públicas relacionadas à habitação. A FJP direciona sua atenção para dois pontos chave: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Distinguidas a seguir pela FJP:

déficit habitacional é a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. A inadequação de moradias, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios (CEI, 2014, p. 78).

O cálculo do déficit habitacional² é dividido em quatro partes: 1) domicílios precários (subcomponentes: domicílios rústicos e domicílios improvisados); 2) coabitação familiar (subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio); 3) ônus excessivo com aluguel urbano (nº de famílias urbanas com renda familiar até 3 salários mínimos); e 4) adensamento excessivo de domicílios alugados (nº de casas alugadas com mais de 3 pessoas por dormitório).

² O déficit habitacional atualmente, segundo pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), aponta para uma redução de 10% (2007) para 8,57% (2012), representando um total de 5,4 milhões de residências. Dados retirados do PNAD (Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios).

5. ESTATUO DAS CIDADES

5.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe os alicerces de uma nova visão jurídico-urbanística, a qual foi concretizada com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003. Embora o processo da reforma urbana no Brasil tenha se desencadeado por volta da década de 1930, as Constituintes anteriores não mencionaram nada relacionado ao problema urbanístico do país.

Foi somente na CF/88 que vieram as primeiras legislações referentes ao processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana, baseadas na Emenda Popular da Reforma Urbana, na qual mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos já haviam discutido e assinado através do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Dentre as propostas da Emenda, destacavam-se: a autonomia do governo municipal; a gestão democrática das cidades; direito social de moradia; o direito à regularização de assentamentos informais consolidados; a função social da propriedade urbana; e o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2008). Dos artigos destinados a reforma urbana, temos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988)

Nesse artigo é abordado o Plano Diretor, a propriedade urbana enquanto cumprimento de função social, as desapropriações de imóveis e os poderes públicos municipais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988)

Neste segundo artigo é abordado o título de domínio e a concessão de uso, tanto pelo cidadão quanto referente aos imóveis públicos (que não podem ser adquiridos por usucapião).

O destaque dos artigos mencionados vai para o Plano Diretor, que é o instrumento mais importante e compreensivo para o controle do crescimento ordenado da cidade e é obrigatório a todo município, cuja sede tenha mais de 20 mil habitantes, conforme a Constituição de 1988.

5.2 REFORMA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE

Apesar da legislação para uma reforma urbana no Brasil só ter sido promulgada na CF/1988, muito antes de se estabelecer o Estatuto da Cidade já se havia planos e leis disponíveis para os governos tratarem a questão urbanística social e garantirem “um desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico, sustentável, etc” (MARICATO, 2013).

O Estatuto da Cidade surgiu com o projeto de lei 5.788/1990, após uma série de acontecimentos voltados para as políticas de urbanização terem sido feitos no Brasil. Dentre eles tivemos o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis-RJ, que resultou na criação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que debateu questões sociais nacionais ligadas à reforma agrária, da saúde, da educação, da cultura; do uso das tecnologias e dos recursos disponíveis para tais reformas. No contexto político, tivemos o Golpe Militar em 1964, que acarretou um retrocesso nas propostas discutidas democraticamente. Juntamente com a criação do SERFHAU, também veio o BNH/SFH, que acarretou o grande movimento de construção habitacional nas cidades. Esse movimento, segundo Maricato, “se estendeu dos anos 70 aos anos 80, até chegar a crise do petróleo e impactar na economia brasileira”. Além disso, houve a institucionalização da RM – Regiões Metropolitanas. A questão urbana passa a ser citada no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento; cria-se o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Planos Diretores (PDs) se espalham pelo Brasil. Houve participação até da Igreja Católica, em 1975, através da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, que aprovou um documento intitulado “Uso do solo e ação pastoral”, que continha críticas a especulação imobiliária e ao uso social da propriedade. A partir deste mesmo ano iniciaram várias manifestações sociais de cunho urbanístico, em especial as greves do complexo ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema), em São Paulo, nos anos de 1978 e 1979.

A história do Estatuto da Cidade inicia com o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83), precedido pela lei 6.766 de 1979, que estabelecia diretrizes para o parcelamento do solo e criminalizava o promotor de loteamentos ilegais. Em 1985 surge o MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano, que após várias discussões sobre a atuação do BNH, resolve extingui-lo e transferir suas heranças para a Caixa Econômica Federal (CEF). Nos anos seguintes, após várias mudanças no nome, o MDU desaparece e é transformado em secretaria, porém com pouca influência no âmbito urbano. As ações relevantes nesse período foram do FMI – Fundo Monetário Internacional, que “definiu a suspensão de investimentos públicos em setores sociais estratégicos como energia e saneamento”, interferindo diretamente no financiamento habitacional. O maior ganho urbano do período foi a já comentada inserção da Reforma Urbana na Constituição Federal de 1988, através dos artigos 182 e 183. Mas é com o Projeto de Lei 5.788/90, apresentado pelo senador Pompeu de Souza, que os artigos da CF/88 vêm enfrentando uma briga para serem regulamentados, cabendo ao FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana o mérito da aprovação do PL. É com o FNRU que surge o Estatuto da Cidade e o Fundo Nacional de Moradia Popular.

Para finalizar o contexto histórico do país que deu origem ao Estatuto da Cidade, vale salientar ainda dois pontos: a aprovação do direito à moradia como preceito constitucional e a aprovação do IPTU progressivo, como forma compensatória para instituição do Sistema Único de Saúde – SUS.

Após anos de lutas, o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/01, veio para efetivar o cumprimento disposto nos capítulos destinados a Reforma Urbana na CF/88. Teve como objetivo geral definir as diretrizes que deveriam ser observadas pelas esferas federal, estadual e municipal, para que houvesse a promoção da política urbana, garantindo os direitos constitucionais de moradia, saúde e saneamento básico. Das especificidades abordadas, destacam-se:

os instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade urbana e a desapropriação para fins de reforma urbana; os critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios; os instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; os instrumentos de gestão democrática da cidade: audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal (UZZO, 2000)

O problema é que essas leis só são valorizadas quando tem importância para o mercado imobiliário, levando a uma “afirmação da desigualdade e da segregação” das áreas urbanas, originando novos instrumentos urbanísticos, como as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) e o HIS (Habitação de Interesse Social). Ambos começaram a ter destaque entre os urbanistas na década de 1980, mas poucos municípios tiveram sua aprovação devido às imposições do mercado capitalista, por problemas de documentação ou no âmbito jurídico.

Ainda assim, a aprovação do Estatuto da Cidade foi um passo essencial para a reforma urbana no Brasil, graças às pressões estabelecidas pela FNUR. Foi através dele que surgiu a Lei Municipal nº 14.511 de 1983, que regulamenta as ZEIS.

5.3 ZEIS

Segundo o Ministério das Cidades, ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social é uma classificação urbana originada no Recife³, durante a década de 1980, regulamentada na lei municipal de uso do solo, na qual se referem às áreas:

caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana (BRASIL, 2009).

Juridicamente, a ZEIS é uma lei municipal recifense independente de leis federais, mas que tem fundamentos constitucionais e base no Estatuto da Cidade, como é salientado a seguir:

A Zonas Especiais de Interesse Social é um dispositivo normativo do espaço urbano, inerente à política urbana nacional, formulado a partir da promulgação dos capítulos constitucionais sobre reforma urbana e da regulamentação dos referidos capítulos por meio do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

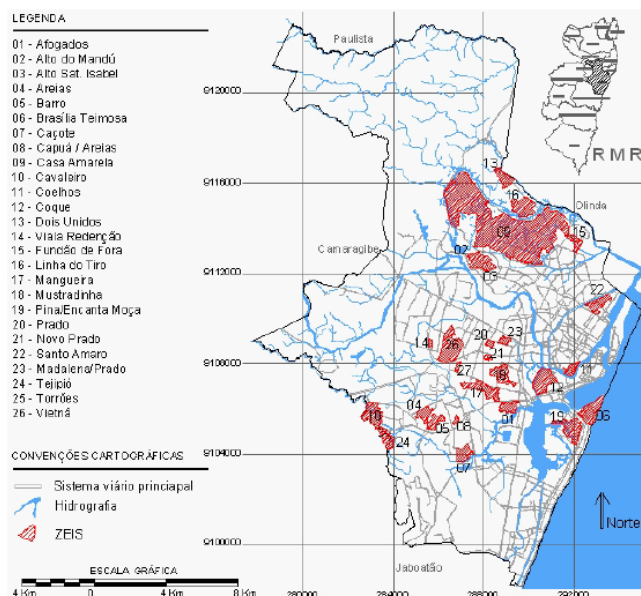
³ Com a intenção de reconhecer a existência de favelas na Cidade do Recife, são delimitadas em 1980, através de Decreto do então prefeito Gustavo Krause, 27 localidades denominadas especiais. Eram assentamentos de população de baixa ou nenhuma renda, que requeria da Municipalidade um tratamento diferenciado do restante da cidade. (SOUZA, 2007)

Foi através do PROMORAR que surgiu a ideia de zonear e regulamentar as áreas precárias, sendo Recife e Belo Horizonte as cidades pioneiras na criação de leis específicas para tal finalidade, fundamentadas da Lei nº 6.766/79⁴.

Em Belo Horizonte, o zoneamento especial de interesse social foi criado por meio dos Setores Especiais 4, aprovados pela lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo de 1985 e aplicados a 128 perímetros de favelas, visando à regularização fundiária dos assentamentos e implementação do programa de urbanização PROFAVELA. No Recife, a criação das 26 Áreas Especiais (Decreto 11.670/80) refletiu o contexto de mudanças nas políticas urbanas e, especificamente, o atendimento aos requisitos para implantação do Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) (BRASÍLIA, 2009)

Figura 1: Mapa das ZEIS em Recife.

Mapa nº 01. Mapa do município com as 27 primeiras ZEIS.



Fonte: Carta de Nucleação Centro – FIDEM e Observatório de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais

Fonte: Prefeitura do Recife, 2012.

As ZEIS surgiram com o intuito de reverter as condições de segregação socioespacial ocasionada pela grande migração da população do campo para a cidade, devido ao processo de industrialização e a questão fundiária instaurada no país. As ZEIS

⁴ Lei nº 6.766/79: disciplina o parcelamento do solo urbano e faculta aos municípios a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica ou destinadas a conjuntos habitacionais de interesse social (artigo 4º, II).

são conhecidas como favelas, loteamentos clandestinos, comunidades carentes, morros, etc., todas as áreas marginais às cidades que abrigam, em sua maioria, uma população pobre que não teve condições de comprar a casa própria (como já ressaltado, apesar dos investimentos públicos, a demanda é maior que o orçamento para o setor), tendo restado a estes a opção de construir suas moradias nas extensões mais afastadas da cidade (subúrbios) ou no meio das áreas de maior valorização comercial.

Dispensa por toda a cidade, [...] a sua permanência nessas áreas, muitas vezes nas melhores, próximas às classes média e alta e nas áreas mais valorizadas, é fruto da necessidade de sobrevivência e de muita luta. Com os salários que tem e a falta de proteção do Estado, a solução encontrada para viver na cidade é a invasão. A invasão para a classe pobre não é um problema, mas uma solução. O problema é a insegurança de permanecer onde está e a total falta de infraestrutura (ALVES, P. 2009, p. 98).

A segregação sócio-espacial é caracterizada pela discrepante separação da população distribuída nas cidades, negando àqueles que vivem nas áreas de interesse social o direito digno à cidade, ao lazer, aos bens culturais, à saúde, infraestrutura básica, etc. A ideia é, basicamente, a divisão da cidade em centro e periferia (VILLAÇA, 1998).

Esse cenário de segregação espacial e separação social data de longo período histórico e retrata os reflexos de um processo de desigualdade, sobretudo na disponibilização do uso do espaço urbano pelas populações pobres ou miseráveis (ALVES, M. 2005, p. 67)

Durante a década de 1940, ocorreram movimentos sociais em prol de melhores condições de vida e acesso a moradia, visando diminuir a segregação sócio-espacial instaurada na cidade. Populares revoltados fundaram diversas Associações de Bairro, que visavam o direito à posse da terra e equipamentos coletivos públicos, e políticos como Miguel Arraes e Pelópidas da Silveira, nas décadas de 1950 e 1960, passaram a priorizar a questão social.

Ao povo a impressão de que seus problemas estão sendo resolvidos com uma escola ou chafariz, que isso não vale absolutamente nada que o que vale é lutar para resolver os problemas nacionais, sem os quais teremos uma periferia cada vez maior, meninos sem escolas, povo sem saúde. O problema não é do Recife, é o problema do Brasil". (Arraes discursando para camponeses, 1963, apud ETAPAS, 1989:24).

Os movimentos populares contavam com o apoio da igreja católica e uma personalidade teve participação fundamental na liderança desses movimentos, Dom

Hélder Câmara, que até então era o responsável pela Arquidiocese de Olinda e Recife, junto com a Comissão de Justiça e Paz (CJP).

Ele atuava no acompanhamento jurídico do conflito fundiário e aliado com os movimentos populares, elaborou a minuta do projeto do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), onde descrevia um conjunto de normas, procedimentos e mecanismos para o reconhecimento de outras áreas faveladas como ZEIS. Foram realizados diversos debates e negociações, sendo o texto final elaborado em março de 1987, quando o então prefeito da Cidade do Recife, Jarbas Vasconcelos, sanciona a Lei do PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Especial (Lei 14.947/87). (Figura 2)

Figura 2: Assinatura da Lei do PREZEIS



Fonte: Etapas, março de 1987.

É somente com o PREZEIS que se tem maior apoio e efetividade dos objetivos direcionados às ZEIS, apesar do aparato jurídico anterior que já legalizava a permanência e reforma urbana das ZEIS. O PREZEIS define as ZEIS como:

- I - os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura básica;
- II - as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social (BRASIL, 2009)

O PREZEIS, que foi o primeiro projeto idealizado pelo povo no Recife, tem como objetivo principal a reforma urbana das ZEIS. Aponta as normas, procedimentos e estrutura de gestão referente às Zonas Especiais de Interesse Social, com a finalidade de proceder sua urbanização e regularização fundiária, integrando-as à estrutura urbana da Cidade. Especificamente, a estrutura de gestão é baseada nas COMULS - Comissões de

Urbanização e Legalização da Posse da Terra, que são formadas por representantes das comunidades que aprovam e seguem o projeto de urbanização e os métodos de regularização fundiária. (BRASIL, 2009)

O projeto é referência nacional em planejamento urbano e redemocratização das áreas segregadas, tendo influenciado políticas públicas em outras cidades do país, além de ter sido um fato histórico, pois foi a primeira lei formulada pela população a ser aprovada no Brasil. É comum verificar em outros municípios as ZEIS serem chamadas de AEIS (áreas especiais de interesse social), AIS (áreas de interesse social) ou ZHIS (zonas habitacionais de interesse social), todavia todas comungam do mesmo ponto de vista quanto a definição e objetivos.

O PREZEIS trouxe novos direcionamentos para a questão da urbanização, habitação e segregação sócio-espacial no Recife, como já previsto no Estatuto da Cidade (que também foi uma luta popular urbana). O PREZEIS conta com 48 artigos, distribuídos em seis capítulos, e é no artigo 4 que se delineia seus princípios:

- I - a adequação da propriedade a sua função social;
- II - a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade;
- III - o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS;
- IV - a preservação do meio ambiente natural e construído;
- V - a implementação de infra-estrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS.
- VI - inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores;
- VII - incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS;
- VIII - respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária.
- IX - incentivar e fortalecer as atividades de geração de emprego e renda nas áreas ZEIS.

Identificamos assim que os objetivos principais do PREZEIS encontram-se fundamentados na Constituição Federal/88, mesmo está tendo sido promulgada depois da lei municipal.

5.3.1 Condições Históricas de Ocupação das Áreas Pobres do Recife

A formação da cidade do Recife e o seu desenvolvimento sempre foram

associados com o crescimento diante do declínio de suas atividades comerciais, visivelmente, associada com a monocultura da cana de açúcar. Localizada entre o Oceano Atlântico, rios e alagados, o Recife surgiu devido as suas riquezas na atividade portuária e no comércio do açúcar. Observa-se que o processo de urbanização do Recife destina-se às heranças do período colonial, bastante marcada por relações patrimonialistas.

A ocupação do solo na Cidade ocorreu tomada de suas áreas pelas classes mais ricas, gerando grande concentração de terra nas mãos de poucos, e uma baixa oferta de moradia de baixo custo, o que resultou a principal forma de acesso informal ao solo urbano, ou seja, a ocupação da terra.

Essa ocupação foi realizada de uma forma desordenada e inadequada às mínimas condições de habitabilidade, pelos segmentos menos favorecidos da população, excluídos socialmente, os quais utilizaram suas próprias forças para criar meios de suprir o déficit de moradia, ocupando as precárias periferias das cidades ou áreas centrais que não foram devidamente urbanizadas, correspondendo, também, a um processo de segregação territorial. A exclusão social e segregação territorial te, determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, bem como contribuído diretamente para o aumento da pobreza na sociedade urbana (FERNANDES 2001).

A formação das favelas no Recife constitui-se por um processo gradativo e bastante antigo. Seu início se deu no processo das ocupações, datado no final do século XIX, repleta de palafitas e mocambos, construídas pela classe operária, biscateiros e desempregados, refletindo a escassez de terra firme, aumentando uso de palafitas, demonstrando ainda mais a sua contradição para o desenvolvimento da cidade (FALCÃO; SOUZA, 1985)

Em 1939, como uma prática de planejamento urbano e para valorização das áreas centrais da cidade, o Governo Estadual promoveu uma grande expulsão de moradores dos mocambos localizados em faixa de áreas alagadas (constituindo, em sua grande maioria por “terras da Marinha”) justificando-se pela grande construção de um sistema de drenagem para a Zona Norte e Sul. Daí então, deu início ao processo de ocupação de morros na cidade, onde em sua maioria, desprovido de saneamento, infraestrutura básica, e assim constituíram o maior contingente da população pobre da cidade.

Nos anos de 60 e 70, difundiram-se os conjuntos habitacionais populares, nas periferias do Município, distantes do centro e das ofertas de serviços, além de dispor de sistema de transporte urbano deficitário. Essa prática de planejamento seguia a tendência geral que acontecia em todo o Brasil considerando o desenvolvimento industrial, e em

muitos casos se desenvolviam com posturas centralizadoras e autoritárias no direcionamento do processo de ordenação das cidades.

5.3.2 As ZEIS do Recife no Contexto Atual

Na atualidade no Recife, sessenta e sete (67) comunidades pobres foram transformadas em ZEIS, englobando 80% das 490 favelas que estão distribuídas em 15% da área total do município, e em 25% da sua área ocupada. Contabiliza-se que a população pobre existente nas ZEIS é cerca de 40% (533.687 hab.) dos habitantes da cidade do Recife (PRFEITURA DO RECIFE, 2018).

Numa rápida análise observa-se que as ZEIS estão espalhadas por todo território da cidade, tendo uma concentração maior nas zonas Oeste, Sudoeste e Sul da cidade, consistem em um percentual de 20% das ZEIS. Além disso, é possível identificar que boa parte das transformações de assentamentos pobres em ZEIS concentraram em apenas quatro anos, 1983 com 39,39%; 1988 com 12,12%, 1994 com 16,67% e 1996 com 19,70%.

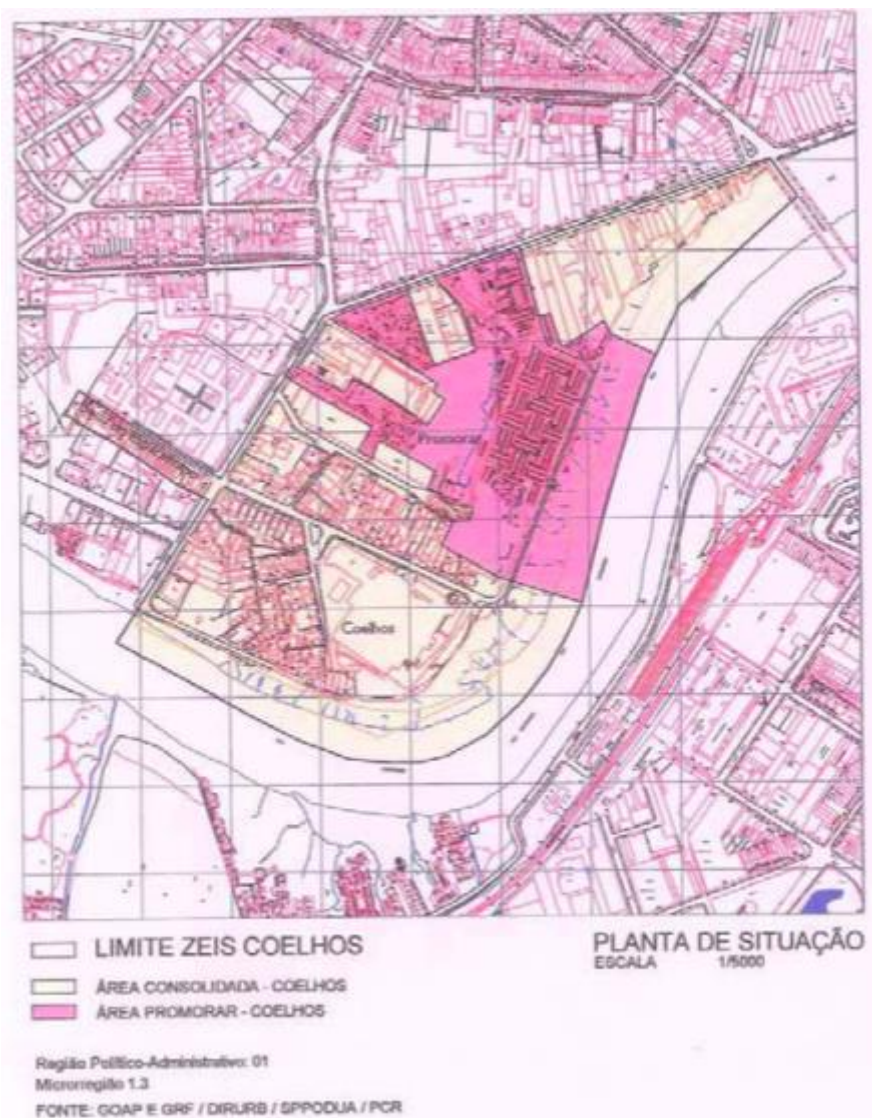
Destaca-se que no ano de 1983 o Prefeito era Jorge Cavalcante, com nomeação pelo regime militar e, durante o período de 1988, 1994 e 1996, o chefe do executivo municipal era Jarbas Vasconcelos, já constituído como Prefeito eleito, nos seus dois mandatos como Prefeito, com ideologias esquerdistas. Fato que, destaca a importância na natureza da ideologia atual, inserindo ideias progressistas no campo dessas políticas.

Das 66 ZEIS existentes na cidade do Recife, 9 ZEIS foram ou ainda estão sendo beneficiadas com a implantação da legalização de suas moradias por meio do uso do contrato de Concessão de Direito Real de Uso como um mecanismo de regularização fundiária aderida pelo Poder Público Municipal. (Figura 1)

5.4 ZEIS COELHOS

ZEIS Coelhos se localiza na RPA 1 do Recife, microrregião 1.3, Bairro da Boa Vista, região central da cidade, área disputada para implantação de empreendimentos nas áreas jurídica e médica do Recife (Figura 4).

Figura 4: Mapa ZEIS Coelhos.



Fonte: Gerência de Regularização Fundiária ± Prefeitura do Recife/Informações sobre regularização fundiária do autor.

Possui 860 imóveis regularizados por meio dos contratos de CDRU registrados e enviados aos moradores, desses 559 imóveis não possuem adequações para legalização devido inúmeras pendências como, o levantamento topográfico irregular, falta de documentação dos moradores, imóveis cedidos, alugados ou fechados, imóveis em

processo de disputa na justiça, imóveis comerciais ou institucionais, fora da metragem permitida pela Lei do PREZEIS e imóveis com moradores que não desejam participar deste processo.

Figura 5: Coelhos.



Fonte: Revista CAU, 2018.

Durante o período de 1991-2000, a população dos Coelhos alcançou uma taxa média de crescimento anual de 0,29%, ultrapassando 5.345 em 1991 para 5.485 em 2000. Ou seja, apresenta uma densidade demográfica de 26.119,0 hab/km². Em 2000, a população detinha 0,39% da população do município de Recife. O responsável pelo domicílio tem aproximadamente uma média de 4,6 anos de estudo e uma renda per capita média de R\$ 213,00 (Atlas Municipal de desenvolvimento humano no Recife, 2005).

A comunidade surgiu por meio da ocupação dos estabelecimentos industriais e institucionais abandonados, localizados no alinhamento da Rua dos Coelhos e Rua Dr. José Mariano. Em seguida, surgindo às primeiras habitações que foram resultantes dos aterramentos realizados na margem do Rio Capibaribe.

Já a ocupação do Cais José Mariano surgiu nos primeiros no início dos anos 20. As primeiras habitações da comunidade foram construídas em cima dos diversos aterros à margem do Rio Capibaribe. No decorrer dos anos, a ocupação expandiu-se, estrangulando a calha do rio com habitações sub humanas. Na década de 60, o Prefeito

Augusto Lucena tentou expulsar os moradores, no entanto, a população através da união e mobilização conseguiu anular o pedido de expulsão.

Identificou também na literatura, uma tentativa de expulsão dos moradores que tinha o objetivo de deixar a localidade para o desenvolvimento da área central da cidade. Outra tentativa de mediação do conflito pela terra, por meio da ferramenta de repressão, configurado pela possível ordem de despejo dos moradores. Na década de 80, o Programa PROMORAR começa à construção das casas, fazendo uso de um campo de futebol que existiu até 1983.

A urbanização da área foi realizada, por meio da construção de conjunto habitacional, determinado por um sistema viário e realização a pavimentação e drenagem das ruas. Na atualidade, ainda existe problemas com o abastecimento d'água, com a falta do esgotamento sanitário e falta de áreas verdes e de lazer. Neste período, a Companhia de Caridade da Igreja Católica, a Família Mesel e Genésio Caruso reclamou posse da propriedade da área. Formando assim uma luta pela terra a prioridade da população, contribuindo assim para uma grande mobilização popular.

O Município do Recife protocolou no Ministério do Planejamento solicitação de cessão de aforamento, sob o nº 0480.00567/80. E em setembro de 1980 foi aditado o contrato de cessão de aforamento do terreno de acrescido de marinha, com área de 15,3 hectares, conhecido como Coelhos, com o objetivo de realizar um plano habitacional no período de 05 (cinco) anos. Seis anos depois, em dezembro de 1986, o contrato foi registrado no 2º Cartório de Registro de Imóveis, o assentamento tornou-se ZEIS no início do ano de 1983, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo nº 14.511 e a instalação da COMUL aconteceu em 04 de novembro de 1987, por meio do Decreto Municipal nº 14.060.

Nos anos 80, observou -se o evento quase simultâneo da mediação de conflitos, por meio de mecanismos trivialização e de integração. Diferente de outras áreas começou-se o processo de urbanização, assegurando a integração da comunidade à cidade e, em logo em seguida, começou o processo de solicitação da cessão da área à União e da instituição da área em ZEIS. A luta dos moradores foi dispersa pela efetivação deste processo de mediação que neutralizou os conflitos.

O processo de legalização da comunidade começou apenas no início de 1999, estimulado pelas construções da Ponte e Viaduto Joaquim Cardoso, que ocorreram em 1998. Em reflexo dessa construção ocorrem inúmeras desapropriações das benfeitorias apenas, pois, os terrenos ainda não estavam legalizados em posse dos moradores. Em

decorrência disso, os moradores foram ressarcidos por um possível tipo de pagamento de indenização por desapropriação teria uma valoração maior se o terreno já fosse legalizado nos seus nomes. A Legalização da ZEIS Coelhos encontra-se atualmente em um avançado processo nas suas duas áreas: Consolidada e Promorar.

A legalização é realizada por meio da CDRU condominial, onde se apresenta as frações ideais distinguindo cada imóvel, de acordo com a sua metragem. Destacando que a área do Promorar, devido ser um conjunto habitacional construído e ter uma metragem idêntica para as casas, possui uma fração padrão para todas as casas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se observar na pesquisa que a política urbana consiste em um processo do próprio estado para desenvolvimento das cidades, sendo uma ferramenta de regularização fundiária, permitida por meio dos instrumentos jurídicos das zonas especiais de interesse sociais e da concessão de direito real de uso. E assim, permitiu-se compreender que a política urbana atua como mediadora de conflitos, criado pelo estado, por meio processo de formação do pensamento dominante.

Na área estudada se observa que a atuação de regularização fundiária é considerada uma como mediação de conflito, realizada pelo município, com o papel de uso meios que neutralizam, a priori, sendo identificadas pela institucionalização da área como ZEIS e, em seguida, como formas de integração, o município passa a desenvolver ações para urbanização da comunidade e, para legalização esses imóveis.

A população dos Coelhos passou por ações judiciais, e até hoje continuando na luta pela permanência, até a alteração do entendimento do município, passando a promover ações que assegurem o reconhecimento do direito à moradia. Observou-se também, os apontamentos acerca do direito de propriedade, identificando a natureza individualista que a propriedade alcançou com o surgimento do capitalista e, que sob esse prisma, tem direcionado e normatizado a política de desenvolvimento urbano instaurada na atualidade no Brasil.

O direito à moradia é demonstrando, considerando a legislação nacional que, norteia esse direito como direito humano, associado com o sistema normativo brasileiro acerca do princípio da função social da propriedade e que, também, oferece amparo ao direito à moradia como um direito humano, consolidados na Constituição brasileira sobre a política urbana e na sua regulamentação é apresentada no Estatuto da Cidade.

Observa-se que o direito à moradia é fundamentado nas ações de regularização fundiária desenvolvida, relacionando as compreensões acerca do que são implementadas no Brasil, norteado pelo conceito aplicado pelo PREZEIS, corroborando com a política de regularização fundiária e incorporando as ações de urbanização, legalização e o resgate da cidadania.

A discutir na pesquisa sobre as bases a regularização fundiária é desenvolvida pelo município do Recife com a institucionalização das ZEIS e do Programa de Regularização Fundiária das ZEIS ± PREZEIS que define os mecanismos e procedimentos necessários

para operacionalização da regularização fundiária, com o objetivo central, principalmente, nas áreas públicas com o uso do instrumento da concessão de direito real de utilização da área.

Sendo um tema que gera bastante polemica, além de ser um reflexo social do que se vive atualmente, e poderia ser uma ferramenta que atuasse não só com os processos de benfeitorias sociais, traz consigo uma ponte de dignidade e direito a sociedade a milhares de pessoas que vivem de forma sub-humanas no país.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. Trad. Zilda HutchinsonSchild Silva. São Paulo: Landy, 2005.

_____. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11.pdf>. Acesso em 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro: Pós modernidade, teoria crítica e pós 39**. Saraiva, 2005.

Decreto-lei nº 3.365 de 21 de Junho de 1941. Diário Oficial da União: 18 jul. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: nov 2021.

Lei complementar nº 35 de 14 de março de 1979. Diário oficial da União: 14 mar. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.ht . Acesso em: nov 2021.

Lei complementar nº 76 de 06 de Julho de 1993. Diário oficial da União: 07 jul. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm Acesso em: 2018.

Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962. Diário oficial da União: 07 nov. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm Acesso em: nov 2021.

Lei nº 10.406 de 10 de janeiro 2002. Diário oficial da União: 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em nov 2021.

Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Diário oficial da União: 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: nov 2021.

Medida Cautelar no Mandado de segurança n.º 26198. Supremo Tribunal Federal. Diário de Justiça, 30 mar. 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: nov 2021.

Projeto de lei nº 3.985. Câmara dos Deputados, dez. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: nov 2021.

Recurso Especial nº 172816. Superior Tribunal de Justiça. Diário de Justiça: 09 fev. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: nov 2021.

Súmula 652. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: nov 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

O caráter definitivo da imissão provisória na posse. Conjur, 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-fev-11/interesse-publico-carater-definitivo-imissao-provisoria-posse?imprimir=1> Acesso em 2021.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; REIS, Vitor Medeiros dos. **PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA PROPOSTA DE RECONSTRUÇÃO TEÓRICA SOB A ÉGIDE DO PARADIGMA PÓS-POSITIVISTA**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, 2014.

_____. **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO ESTADO FEDERATIVO: UMA PROPOSTA DE RELEITURA SOB A ÉGIDE PÓS-POSITIVISTA**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Jus Podivm, 2012.

GUERREIRO, Sérgio Martins. **Contribuição de melhoria e renúncia fiscal**. UFSC, 2008. Disponível em: .Acesso em 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e Prática**. 7. ed. São Paulo:Atlas, 2007.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Uma definição de interesse público e a priorização de direito fundamentais**. Conjur, mar. de 2016. Disponível em:

<http://www.conjur.com.br/2016-mar28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>. Acesso em: 2018.

MAGALHÃES, Roberto Barcelos de. **Teoria e prática da desapropriação no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: José Konfno, 1968.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2014.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. **Interesses públicos vs interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.