

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS ZEIS: A PERSPECTIVA DAS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS, DO ESTADO E DOS AGENTES PRIVADOS NO CASO DE ENTRA APULSO (RECIFE/PE)

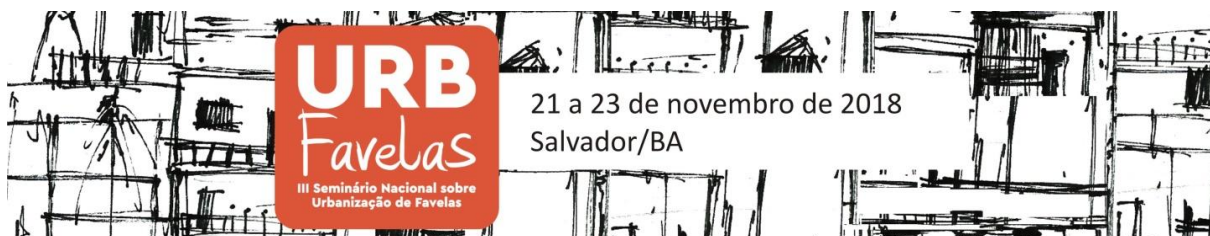
RESUMO:

Este trabalho faz uma análise dos problemas de regularização da ZEIS Entra Apulso no Recife, com base na análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas com atores sociais desse processo. Para a análise foi utilizado o conceito de regularização fundiária plena ou pluridimensional definida por CHAER (2016) que define ações esperadas (básicas e desejáveis) nas dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica. A leitura dos documentos (estudos e projetos) desenvolvidos pelos organismos da administração municipal e por agentes privados (empresa de consultoria técnica) contratados para sua realização apoiam a análise dos registros das entrevistas e a perspectiva de cada um dos entrevistados. Foram identificados como problemas a falta de efetividade dos procedimentos por parte do Estado, na figura do município, para tratar regularização em seu conceito amplo, a morosidade do mesmo para agenciar soluções em especial no que se refere às remoções e reassentamentos e a falta de transparência e participação efetiva da população no processo. Finalmente, antevêm-se os impactos do quadro normativo trazido pela Lei 13.465/2017 sobre o processo de regularização e, conseqüentemente, sobre as perspectiva de aplicação dessas dimensões.

Palavras-chave:

Regularização Fundiária; ZEIS; PREZEIS.

ST – 4: A Nova Lei de Regularização Fundiária.

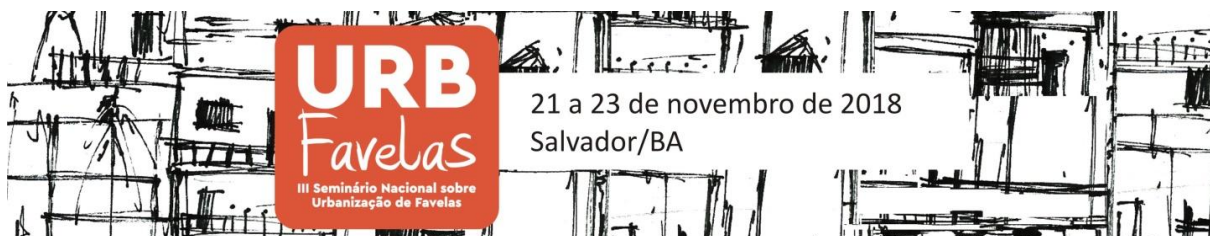


1 INTRODUÇÃO

A urbanização de favelas tem sido um tema bastante recorrente, como uma ação esperada do Estado frente à disseminação (e certa predominância) de ocupações irregulares e/ou precárias que caracteriza o processo de urbanização no Brasil. Esse gênero de intervenção tem sido posto em discussão de modo recorrente desde a década de 1980 do século precedente, tendo como pano de fundo a necessidade de se ordenar esses espaços ditos informais, à margem da legalidade jurídica e dos parâmetros urbanísticos considerados aceitáveis pelas normas em vigor. Comumente vistos em contraste com uma cidade formal, onde a dotação de infraestruturas e serviços urbanos se faz presente, os assentamentos habitacionais informais se caracterizam pela condição oposta, sendo as favelas territórios de exclusão socioespacial onde o risco a que suas populações estão expostas assume uma natureza múltipla, seja física (os alagamentos, os deslizamentos de terras), comportamental (a insegurança, a violência), ou legal (a insegurança jurídica da posse e o risco de expulsão das terras por elas ocupadas).

Um dos aspectos bastante explorados no debate acerca das soluções para o problema da informalidade e da irregularidade dos assentamentos pobres está centrado sobre as iniciativas de regularização fundiária desses espaços. Nas duas últimas décadas do século XX e ainda na primeira década do presente século, esse tema esteve em evidência, havendo um esforço claro de se promover maior inclusão desses assentamentos à cidade formal, na luta pela conquista da aplicação do preceito de regularização plena para esse fim. Essa noção, está associada à aplicação concomitante de intervenções de várias ordens: físico-ambiental com a urbanização de favelas através da implantação de infraestruturas, da integração ao tecido urbano circundante, da proteção ambiental e da erradicação de situações de risco; jurídico-dominial, com a solução de conflitos de posse/propriedade e a concessão de direitos reais aos ocupantes; político-administrativa, com a participação dos ocupantes no planejamento e gestão.

Essa luta se concentrou na proposta de regulamentação dos instrumentos da Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Porém, mais recentemente houve um movimento de “contra-reforma” por parte do poder público federal. O advento da Medida Provisória nº 759/2016 de cunho autocrático, proposta de forma vertical, de cima para baixo e desconsiderando boa parte dos debates e proposições desenvolvidos anteriormente, antecedeu

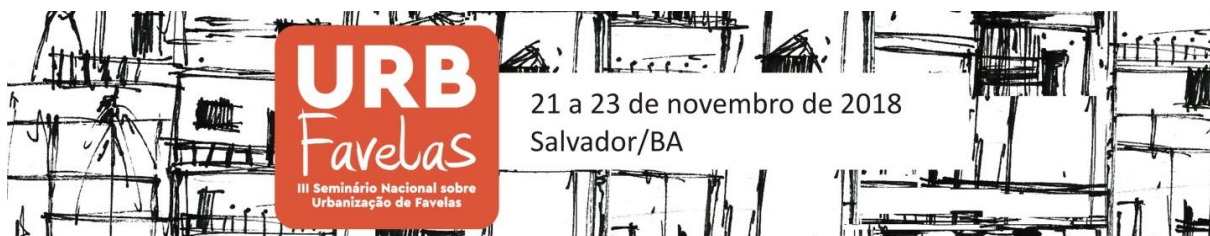


a promulgação da nova Lei de Regularização Fundiária (nº 13.465/2017). As implicações desse novo quadro normativo ainda restam a ser melhor explorados pela literatura acerca do tema, mas é certo que haverá impactos.

O que vale destacar nesse trabalho é que, como experiência de natureza pioneira e de origens nas proposições do movimento popular por moradia, o caso do Recife antecipou e ainda serve como guia para se compreender as implicações dos processos de regularização fundiária. Desde sua concepção e criação, a estrutura do sistema de gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito do Plano de Regularização de ZEIS (PREZEIS), foi referência para vários municípios brasileiros, incidindo sobre princípios constitucionais (Art. 82 e 83 da Política Urbana) e sobre os instrumentos consolidados pelo Estatuto da Cidade (2001) no que concerne à urbanização de áreas pobres com a participação de seus moradores. Hoje, esse modelo de gestão participativa tem encontrado limitações como apontam Moraes (2017) e Rocha (2017). Diante disso, este trabalho toma como objeto de estudo a ZEIS Entra Apulso, uma das mais antigas da cidade e uma das mais vulneráveis por se localizar em uma das áreas mais valorizadas e visadas pelo mercado imobiliário no Recife. Ademais, nos últimos anos a Prefeitura da Cidade do Recife, por meio do Mapeamento das Áreas Críticas¹ definiu essa ZEIS como prioritária para receber investimentos de urbanização, tornando a mesma um ótimo caso para observação e estudos sobre o processo de regularização fundiária. Desenvolvido em meio aos trabalhos iniciais de elaboração da dissertação de mestrado de um dos autores, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar a regularização fundiária em Entra Apulso com relação à perspectiva que os atores e agentes sociais, além do Estado, têm do processo de regularização. A implantação de infraestruturas e processos de regularização fundiária é analisada sob o ponto de vista desses atores/agentes e cotejados com o andamento observado pelo pesquisador e pelos relatórios administrativos dos organismos públicos oficialmente responsáveis por sua execução. Assim, tem-se como objetivos específicos: i) diagnosticar o estágio em que se encontra o processo segundo o preceito de regularização plena; e ii) identificar os entraves à regularização enfrentados e a serem enfrentados.

Este texto está organizado a partir da articulação de duas seções de referencial teórico (uma tratando sobre regularização fundiária e outra sobre o sistema ZEIS/PREZEIS), a metodologia

¹ Iniciativa realizada como subsídio ao Programa de Saneamento Integrado (PSI) da PCR, abrangeu 50 mil famílias em 480 áreas de interesse social numa área de 4.460ha (20% do território municipal).



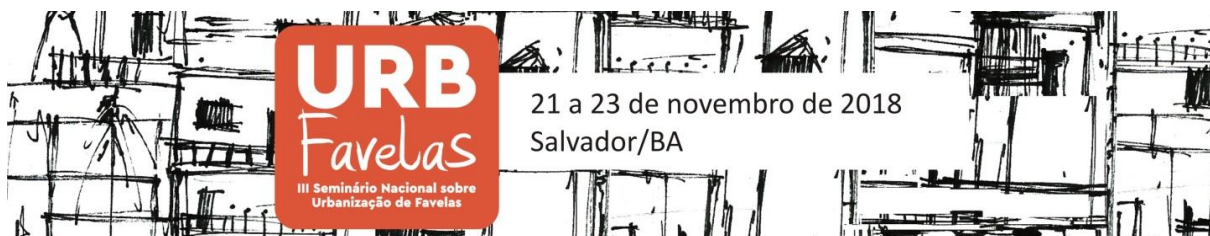
adotada para a pesquisa, a caracterização da área alvo da análise, a discussão das entrevistas realizadas até o momento com os agentes. Por fim, avançam-se as considerações que se pode fazer sobre os resultados obtidos, avaliando o processo de regularização fundiária com base na matriz desenvolvida por Chaer (2016), cotejando a análise de cada uma das dimensões (urbanística, ambiental, social e jurídica) conforme as soluções adotadas e seu alinhamento com o conceito de regularização plena ou pluridimensional no quadro da Lei 13.465/2017.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

O processo de urbanização brasileiro, na segunda metade do século XX, trouxe reflexos marcantes na paisagem das cidades, sendo um deles a cidade ilegal. Nesse período, em menos de 50 anos a ordem de distribuição da população nas áreas rurais e urbanas se inverteu, na proporção de 20% e 80%, respectivamente. Diante de um ritmo de urbanização tão acelerado, sendo o processo migratório rural-urbano impulsionado pelas restritas oportunidades de emprego, o ordenamento territorial e a dotação de infraestruturas e serviços urbanos não foram capazes de acompanhar a progressiva concentração da população nas cidades.

Por seu lado, as políticas habitacionais em nível federal foram insuficientes para atender a demanda que se processava e se acumulava. Os entes federativos estaduais e municipais também não conseguiram fazer frente a essa demanda e se viram incapazes de prover as condições de oferta de terras urbanizadas e subsídios à produção de moradia, sobretudo para as populações mais pobres. Como consequência, muitas famílias, ricas e pobres, recorreram ao mercado ilegal de terras, configurando o que alguns autores denominam cidade “ilegal” (do ponto de vista normativo em geral) ou “informal” (do ponto de vista jurídico-dominial).

Para os mais pobres, a cidade ilegal se apresenta no formato de favelas, mocambos, aglomerados e vilas, que devido à combinação do planejamento urbano excludente e do difícil acesso à terra pelos trabalhadores, são marcadas pela precariedade das condições de ocupação, com baixa cobertura pelas infraestruturas e serviços públicos urbanos, muitas vezes em situações extremamente degradantes do ponto de vista social e ambiental. No Recife, a precariedade e risco estão associados às condições de pobreza da população, que se vê compelida a ocupar as áreas de menor valor e interesse imobiliário, por suas condições de natureza física (colinas instáveis, planícies alagáveis, pressão sobre áreas de interesse ambiental e ecológico) e sociopolíticas (ordenamento territorial e controle urbano falhos, infraestruturas inadequadas e insuficientes, pouca participação popular no planejamento e



gestão). Assim, suscetibilidade e vulnerabilidade se associam, consolidando condições de risco “socioambiental” que determinam a natureza da precariedade dos territórios delimitados pelos assentamentos habitacionais mais pobres do Recife (DINIZ, 2010).

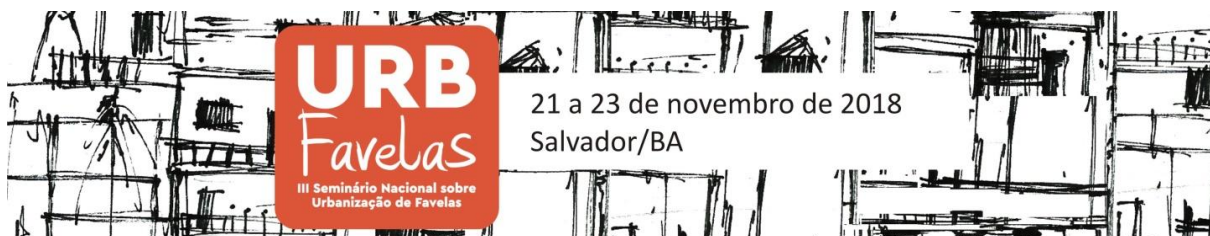
Na década de 1950, o padre Louis-Joseph Lebret já apontava a região ao norte do Recife, em Casa Amarela que faz fronteira com Olinda na bacia do rio Beberibe, como “uma grande cidade popular a organizar” (1974), porém pouco se fez para se antecipar à densificação daquela região, ordená-la e urbanizá-la. Hoje consolidadas, essa área e muitas outras, sem que houvesse uma intervenção para sua urbanização sob diretrizes claras de ordenamento, elas seguem segregadas da cidade formal, ainda que se distribuam por todo o território municipal. Um dos caminhos que se apresentaram para resolver os conflitos dessa cidade ilegal foi a regularização fundiária, mas a construção teórica e operacional (legal) do processo para o enfrentamento dessa questão se deu de modo muitas vezes conflitivo.

A princípio, sob um Estado autoritário e com capacidade intervencionista, instalaram-se processos radicais de redesenho das áreas ocupadas irregularmente por população pobre, com o descarte completo das estruturas preexistente do tecido urbano, muitas vezes desrespeitando as comunidades e amplificando os problemas com sua remoção pura e simples, para dar lugar a ocupações “formais” incorporadas pelo mercado imobiliário². Outras vezes, a dotação de infraestruturas urbanas nessas áreas não se fizeram acompanhar de medidas que protegessem os beneficiários, na maioria famílias pobres, da pressão do mercado, acarretando o que se denominava de “expulsão branca” (hoje se utilizaria o anglicismo para falar de “gentrificação”)³. O que seria uma solução acabava por reproduzir e ampliar o fenômeno de precarização do habitat urbano, com a disseminação de novas favelas criadas para abrigar aqueles que haviam se desfeito de seus imóveis, muitas vezes por valores irrisórios.

A mudança de pensamento e de postura de intervenção se daria concomitantemente à progressiva perda do poder de intervenção unilateral do Estado brasileiro, no bojo da falência do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) criado na década de 1960 sob o regime da ditadura

² Foi o caso das intervenções para erradicação dos mocambos do Recife, levadas a efeito por Agamenon Magalhães, interventor federal em Pernambuco indicado por Getúlio Vargas durante o regime do Estado Novo, na década de 1950. Essa ação daria origem ao deslocamento da população pobre para os morros de Casa Amarela, a “grande cidade popular” já mencionada.

³ Caso de algumas das intervenções realizadas no âmbito do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar), já entre as décadas de 1970-80.

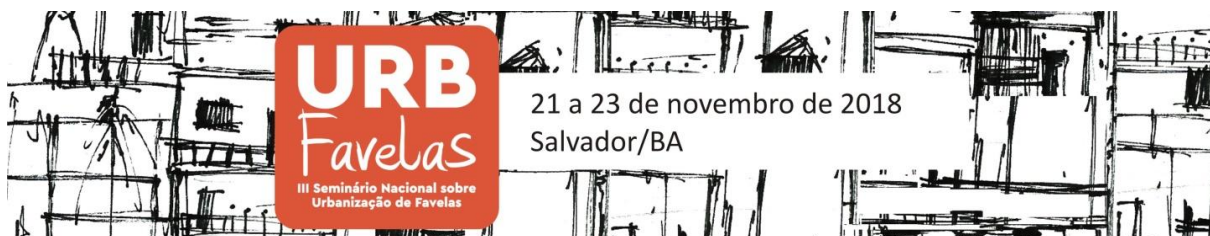


militar no país. O mote adotado seguia a inspiração das lutas pela moradia, centradas na promoção da Reforma Urbana e envolvendo iniciativas de cunho popular, com o apoio de correntes progressista da igreja católica e de Organizações Não Governamentais (ONG). A criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Recife, bem como do “Setor Especial 4” em Belo Horizonte, promoveriam uma revolução na forma de tratar as ocupações pobres irregulares das cidades. As bandeiras da luta dos movimentos pela Reforma Urbana, que culminariam na incorporação do princípio constitucional de função social da cidade e da propriedade urbana (nos art. 182 e 183), e com a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, consolidariam a regularização fundiária como uma prioridade no trato dessas áreas. Assim, passaria a predominar (ao menos conceitualmente) a lógica da consolidação de favelas, respeitando uma forma antes “marginal” de produção da cidade, tendo como objetivo provê-las de condições compatíveis com a qualidade de vida urbana, ali incluídas o direito à terra urbanizada e o acesso às infraestruturas e serviços públicos.

No percurso rumo à conquista da aplicação desse princípio, a primeira década do século XXI trouxe novo ânimo, com a emergência de políticas públicas favoráveis à inclusão social em sentido amplo, inclusive no campo da moradia e do habitat. A Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei 12.424/2012, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, deu mais fôlego para as ações de urbanização de áreas precárias ao definir procedimentos e dotar de instrumentos o processo de regularização fundiária qualificada (CHAER, 2016). O conceito de regularização fundiária qualificada, adotada por essa lei, consiste no enfrentamento da questão de forma pluridimensional, abordando as dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica. Essa visão tenta superar o paradigma de ações que focavam apenas na titulação ou na implantação das infraestruturas, trazendo uma abordagem mais integrada.

Apesar desses avanços, as estatísticas oficiais apontam para o aumento da ilegalidade⁴. Um dos caminhos para entender o que está acontecendo seria a avaliação dessas ações e, nesse sentido, os estudos de CHAER (2016) sobre os Planos Plurianuais do Governo Federal trazem uma importante perspectiva de análise ao destrinchar e facilitar a compreensão das ações esperadas em uma regularização fundiária. Muitas vezes os entraves estão na falta de

⁴ Segundo dados do IBGE, no ano de 2010 havia aproximadamente 3,2 milhões de domicílios em aglomerados subnormais, número que representa mais que o dobro do ano de 2000, 1,5 milhão (CHAER, 2016).



indicadores para a avaliação, na forma como os instrumentos disponíveis são aplicados e/ou na desestruturação e dispersão das obrigações nas diversas instituições públicas.

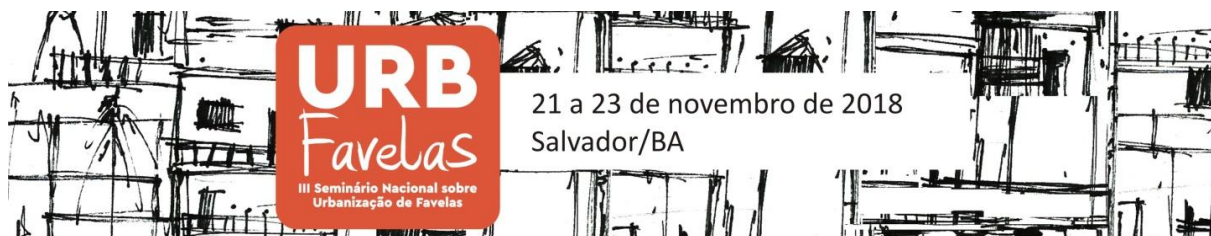
3 AS ZEIS E O PREZEIS NO RECIFE

O Recife, segundo a mesma realidade das outras grandes cidades do Brasil, também enfrentou os problemas do inchaço e do crescimento rápido e desordenado na segunda metade do século XX. Esse processo, intensificado pela crise socioeconômica da região, expandiu favelas e loteamentos periféricos, estabelecidos de forma bastante precária. Nesse quadro de crise, a cidade também passou a ser palco de lutas dos movimentos sociais ligados aos problemas urbanos que as populações mais carentes enfrentavam. Desses movimentos, destacam-se os que ocorreram durante o declínio do regime militar, que organizados sob a bandeira da reforma urbana foram responsáveis pela implantação do sistema ZEIS/PREZEIS.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram criadas em 1983 pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, mas sem regulamentações capazes de encarar seus problemas, de ordem fundiária e urbanística. Os movimentos sociais da época logo perceberam isso e, em conjunto com a Comissão de Justiça e Paz da Igreja Católica e diversas ONG, idealizaram em 1987 o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS)⁵, um processo inovador de gestão do ordenamento dessas zonas com foco na participação popular, anterior à Constituição Federal de 1988 (ALBUQUERQUE, 2006).

A experiência de gestão de ZEIS do Recife, com a aprovação de uma lei de iniciativa popular que criaria o sistema do PREZEIS, se estabeleceria com um marco referencial para a regularização de favelas no período pós-ditadura militar. Na estruturação desse sistema estavam presentes o ideário de abordagem pluridimensional das ZEIS, entendida a regularização dessas zonas como a conjugação de intervenções de urbanização e de legalização da posse da terra urbana. O desenho de gestão definido explicitava o caráter participativo de operação do sistema, congregando instâncias de ação local (as Comissões de Urbanização e Legalização – COMUL), de planejamento estratégico das intervenções temáticas (as Câmaras Técnicas de urbanização, legalização e finanças), bem como Grupos de Trabalho (de meio ambiente e emprego e renda), além de um Fórum Permanente que congregava os diversos atores e agentes sociais envolvidos (representantes das ZEIS, do poder

⁵ Vale ressaltar que em 1993 foi criado o fundo do PREZEIS e, em 1995, a lei do PREZEIS foi reestruturada.



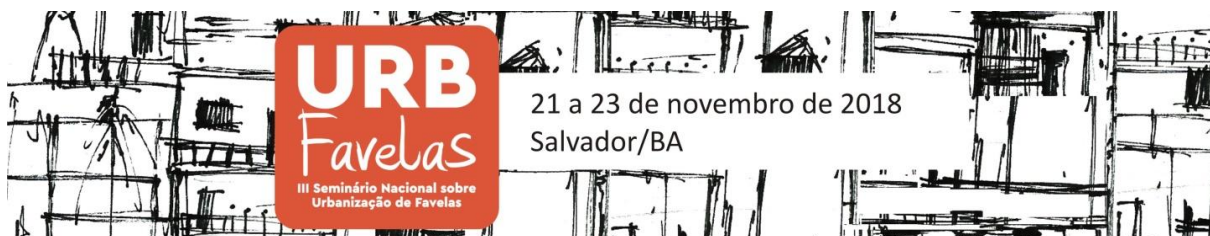
público municipal e estadual, das ONG, de entidades profissionais como o CREA e o IAB) e possuía caráter deliberativo.

Esse sistema trazia em si o gérmen da regularização plena, princípio que sintetiza suas intenções. Os dispositivos criados pelo sistema PREZEIS aportavam inovações importantes e influenciariam muitas outras administrações municipais, como a do município vizinho de Jaboatão dos Guararapes, que seria responsável pelo primeiro caso de sucesso de aplicação do instrumento de Usucapião Coletivo⁶. O instrumento das ZEIS seria empregado em muitos municípios e seria reconhecido pelo Estatuto da Cidade como instrumento da política urbana nacional e regulamentado em 2001. No entanto, a replicação do modelo de gestão do PREZEIS ficaria em um patamar distante da realidade em que ele foi gestado e aplicado no Recife. De natureza endógena e fortemente vinculado às iniciativas e lutas populares pela moradia, mesmo diante de quadros político-administrativos desfavoráveis, o plano de regularização resiste e persiste existindo.

Apesar de todas essas credenciais, o sistema do PREZEIS atravessou e ainda atravessa uma série de problemas para sua efetivação. Mesmo após 30 anos de experiências, Moraes (2017) e Rocha (2017) apontam que o mesmo não se firmou como política pública de planejamento urbano relevante. Entre os problemas apontados, destacam-se aspectos como: i) a dificuldade de articulação do PREZEIS com as outras instâncias participativas da cidade; ii) os poucos recursos disponíveis no fundo; iii) as câmaras de urbanização, legalização e finanças funcionaram com muita dificuldade; iv) os planos urbanísticos de qualidade questionável; v) os planos urbanísticos mal ou parcialmente implementados; vi) a falta de diálogo do Fórum do PREZEIS com as ZEIS sem COMUL; vii) as práticas de clientelismo e cooptação; viii) os problemas de representatividade (isolamento das lideranças e falta de contato com as bases); ix) o isolamento do PREZEIS dos outros movimentos sociais e vice versa; x) a desarticulação das ONGs que apoiavam os segmentos de representação popular; e xi) a desconsideração do PREZEIS na implementação de outras políticas públicas urbanas.

Com relação a esse último ponto, é importante ressaltar que nos últimos anos a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) criou outra figura de categorização de assentamentos precários ou populares, as Comunidades de Interesse Social (CIS). Delineadas através do desenvolvimento

⁶ Desenvolvida através do Programa Nosso Chão, iniciativa do gestor local, Geraldo Melo implantada em 1990.

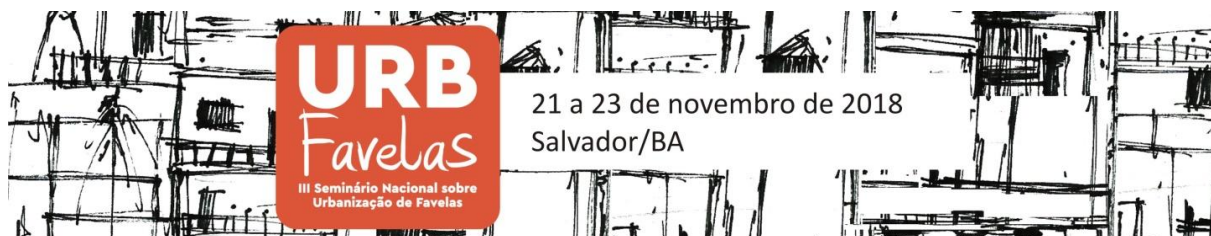


do Mapeamento das Áreas Críticas (MAC) já mencionado, o termo tem o potencial de rivalizar com aquele das ZEIS, sobretudo porque se estabeleceu sem nenhum tipo de correlação ou respeito ao sistema PREZEIS. Ainda que ele se volte à classificação e ao diagnóstico das áreas precárias da cidade ocupadas por uma população mais carente, o processo de abordagem dessas áreas chegou a desenvolver estudos de concepção urbanística, sem a participação do PREZEIS e das COMUL que abrangem muitas vezes as próprias CIS. Essa conjuntura pela qual o sistema passa mostra que pouco a pouco há um enfraquecimento grave e que pode ser amplificado com a revisão do Plano Diretor e da Lei Orgânica do Município (ROCHA, 2017). Porém, ações recentes e ainda em progresso levadas a efeito em cooperação entre a Coordenação do PREZEIS, o organismo municipal responsável pela gestão do sistema (a Autarquia de Urbanização do Recife – URB) e instituições de ensino superior (a Universidade Federal de Pernambuco, em projeto de extensão) se apropriam dos resultados do MAC e da delimitação das CIS para usá-las como base para o fortalecimento do sistema e a congregação de novas áreas e atores sociais que podem vir a ser beneficiados pela classificação de suas áreas como ZEIS e atuar efetivamente em novas COMUL.

4 ZEIS ENTRA APULSO: CASO PARA ANÁLISE DA REGULARIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DOS ATORES E AGENTES ENVOLVIDOS

A abordagem do sistema PREZEIS e a efetivação dos processos de regularização fundiárias de ZEIS sob a ótica dos princípios de participação, que estão na origem da sua gestão, pode ser favorecida se adotada a perspectiva dos atores e agentes sociais envolvidos com sua operação, incluindo o Estado, na figura da PCR. A compreensão das diversas dimensões compreendidas nesses processos é outra referência útil para se analisar o grau de desenvolvimento dessas iniciativas, tendo por guia o conceito de regularização plena.

O primeiro passo metodológico adotado foi o de se selecionar uma ZEIS representativa das questões envolvidas, tendo como critérios aspectos como: tempo de existência da ZEIS; COMUL em atividade; estágio de avanço do processo de regularização fundiária e urbanística; localização e pressões sofridas do mercado imobiliário; nível de organização comunitária; e participação da sistemática de gestão, com foco em instâncias como o Fórum e as Câmaras Técnicas. A ZEIS Entra Apulso se revelou uma escolha eloquente. Ela é uma das mais antigas do Recife, tendo sido instituída em 1988 pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. O assentamento fica localizado em uma das áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, o



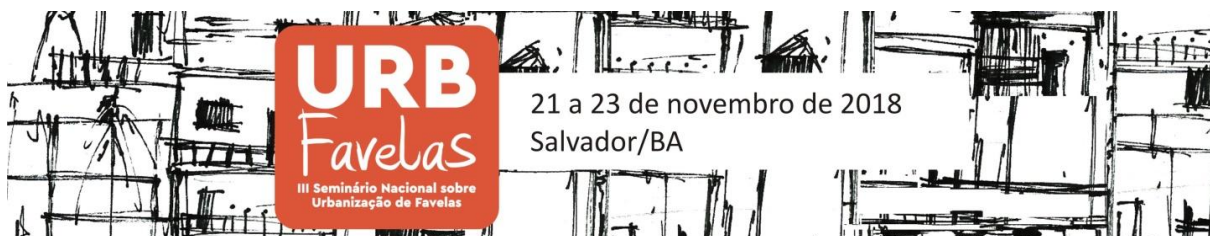
bairro de Boa Viagem (RPA6), ao lado do Shopping Center Recife, fator que acaba configurando a mesma com uma dinâmica comercial mais intensa e mais sujeita à pressão por parte dos agentes desse mercado.

Assim como as outras ZEIS da cidade, ali há uma notável carência de infraestrutura (drenagem, esgotamento sanitário, pavimentação) e acentuados problemas urbanos (alagamentos, violência). A irregularidade fundiária persiste mesmo diante do fato de que o assentamento está inserido em área de domínio da União, cedida à PCR desde 2003 para fins de regularização fundiária por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

No intuito de sanar a irregularidade urbanística e ambiental, a área já foi objeto de vários estudos de implantação de infraestrutura desde pelo menos 1989, ano no qual foi feito um levantamento planialtimétrico. Desde então uma sucessão de projetos de drenagem e esgotamento tem sido elaborada, configurando ciclos que começam com os levantamentos e culminam anos depois na elaboração de projetos complementares, com base de dados tão defasada a ponto de serem necessários novos levantamentos, como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Levantamento de estudos e projetos elaborados para a ZEIS Entra Apulso.

Data	Título do documento	Empresa
Dez/89	Levantamento planialtimétrico da área denominada Entra Apulso.	URB/PCR
Fev/92	Detalhamento do sistema de esgotamento sanitário da ZEIS Entra-Apulso, B. Viagem.	ARRUAR/URB
Nov/92	Levantamento topográfico cadastral da Área Entra Apulso.	PROEC/URB
Fev/93	Detalhamento do sistema de drenagem da ZEIS Entra Apulso – Boa Viagem.	ARRUAR/URB
Ago/94	Projeto básico de esgotamento sanitário de Entra Apulso – Boa Viagem.	ARRUAR/URB
Nov/95	Projeto executivo de engenharia. Drenagem da ZEIS nº 28 Entra A Pulso. Relatório do projeto e projeto de execução. Prancha 03/03 Projeto executivo de drenagem da ZEIS nº28 Entra-A-Pulso.	UNITEC/URB
Jan/96	ZEIS Entra Apulso. Proposta urbanística.	URB/PCR
Jul/97	Urbanização de Entra Apulso.	URB/PCR/URB
Abr/99	Projeto executivo de engenharia. Drenagem da 1ª quadra da ZEIS nº 28 Entra Apulso. Relatório do projeto e projeto de execução.	UNITEC/URB
Out/01	Levantamento Topográfico. Entra Apulso (ZEIS) – perfil longitudinal.	Geossistemas/URB
Out/01	Levantamento Topográfico. Entra Apulso (ZEIS) – seções transversais.	Geossistemas/URB
Dez/01	Levantamento topográfico planialtimétrico. ZEIS Entra Apulso	Geossistemas/URB
Set/02	Proposta de abertura da Rua Bruno veloso, trecho compreendido entre a rua Arnoud Holanda. Levantamento topográfico.	Geossistemas/URB
Nov/02	Levantamento topográfico planialtimétrico cadastral das caixas de drenagem da favela Entra Apulso, em Boa Viagem.	Geossistemas/URB
Jan/03	Projeto básico de pavimentação e drenagem das ruas Bruno Veloso, Hélio Falcão e Jorge C. da Costa Eiras na ZEIS Entra-Apulso – Boa Viagem.	URB/PCR
Set/08	ZEIS Entra Apulso. Agenciamento proposto.	URB/PCR



---/14	Estudo de concepção preliminar. Entra Apulso	Engeconsult/SANEAR
--------	--	--------------------

Fonte: Barbosa, 2017.

Apesar disso, até o momento foi possível verificar que apenas um trecho da ZEIS Entra Apulso, compreendido entre a Av. Fernandes Simões Barbosa e a Rua Visconde de Jequitinhonha, teve pavimentação das ruas, sistema de drenagem e esgotamento sanitário implementados, segundo as várias fases identificadas no mapeamento realizado.

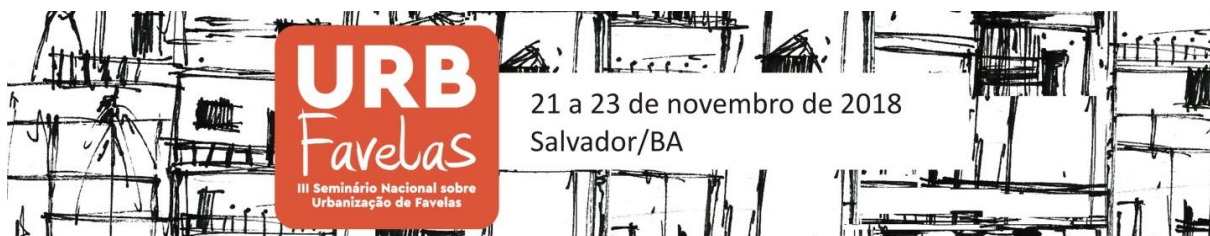
Durante a pesquisa documental foi possível identificar que o último Plano Urbanístico elaborado para a área ocorreu em 2008 e este documento ainda não foi completamente disponibilizado para este trabalho. A única informação disponível é uma planta urbanística contendo propostas de intervenção para as ruas e propostas de conjuntos habitacionais em terrenos contíguos à ZEIS, também registrada no mapeamento em vias de elaboração.

Em 2012, esse documento subsidiou a elaboração de projetos complementares de engenharia para as etapas 2 e 3 pela empresa Colmeia. O contrato foi encerrado em 2014, com a entrega parcial dos produtos solicitados em contrato (apenas o Relatório Técnico Preliminar). Como se observa, o procedimento adotado pelo Estado não seguiu os ritos e instrumentos disponibilizados pela Lei do PMCMV.

Em 2014, com a apresentação do Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social, a PCR, por meio da sua Autarquia de Saneamento (Saneam), desenvolveu de maneira independente e à revelia da COMUL de Entra Apulso um Estudo de Concepção Urbanística Preliminar para a ZEIS. Este documento chama a atenção para o volume de análises sociais e referências de intervenção, mas levanta o alerta, pois propõe a redução do adensamento construtivo desconstituindo algumas unidades e faz estudos volumétricos de conjuntos habitacionais sem trazer estudos que garantam que a população removida conseguirá ser reassentada na ZEIS ou em suas proximidades.

5 A REGULARIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS ATORES E AGENTES

Para a compreensão inicial da perspectiva que as lideranças comunitárias, os representantes do Estado (no caso, os gestores da PCR) e os agentes privados (especificamente, técnicos das consultorias e empresas responsáveis pelos estudos e projetos de intervenção) possuem acerca das várias dimensões abrangidas pelo processo de regularização, foi desenvolvida uma primeira sondagem. Ao passo em que foi feita a busca documental sobre a ZEIS, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com uma liderança comunitária (LC) e um



técnico pertencente à Colmeia (TC), agente privado envolvido no processo, e uma entrevista preliminar com um técnico da URB Recife (TU).

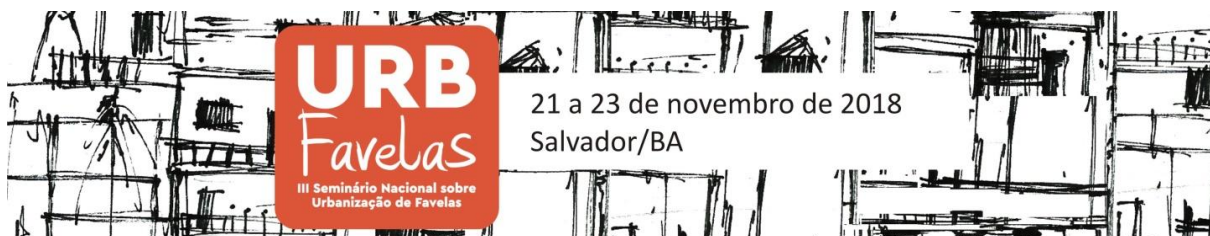
Esse procedimento metodológico foi importante para a o início da investigação, pois se observou que os documentos encontrados traziam sucessivas propostas de intervenção em Entra Apulso sem vestígios do desfecho ou encaminhamento das mesmas. A principal questão indagada aos agentes foi sobre a sua opinião acerca do que estaria atrapalhando mais a regularização fundiária⁷ de Entra Apulso.

Logo de início, a liderança comunitária informou que a comunidade estava sendo alvo de reintegrações de posse em três áreas – Portelinha (24 famílias), Vila Feliz (29 famílias) e Fonte da Vida (14 famílias) – não incluídas no perímetro da ZEIS, mas que foram contempladas desde 1993 com a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Esta questão gerava apreensão, pois a liderança comunitária entrevistada considerava que existiam interesses imobiliários envolvidos. Quanto à CDRU, essa liderança afirmou ter insegurança com relação a sua força como elemento de garantia da segurança da posse, pois o instrumento é temporário (tem validade por 50 anos, mas pode ser renovado), condicionado a não existência de interesses públicos na área e que, desde a época em que foi concedida, muitas pessoas já entraram e saíram de Entra Apulso sem atualizar os dados cadastrais.

Com relação às propostas de intervenção, houve algumas divergências entre os entrevistados sobre o entendimento do que estava ocorrendo. Na perspectiva da liderança comunitária, que tem dificuldades em ter acesso a esses documentos, não estava claro o envolvimento dos agentes privados e públicos na regularização, pois o entrevistado não conhecia o desfecho da atuação do agente privado em questão (a empresa Colmeia) cuja atuação, segundo o técnico dessa empresa entrevistado, encerrou-se sem a entrega dos projetos complementares de engenharia por falhas contratuais – no caso, ausência do item sondagem na planilha de gastos, elemento importante para as definições de soluções de pavimentação – e por questões internas de definição de prioridade da URB Recife.

Segundo o técnico da empresa, o serviço encomendado em 2012 por licitação à Colmeia era composto de quatro etapas: i) relatório técnico preliminar e estudos da área; ii) diagnóstico

⁷ Vale aqui destacar que para muitos dos entrevistados a regularização é apenas a titulação da famílias, mas nesta pesquisa, como foi afirmado anteriormente, adota-se a perspectiva de uma regularização fundiária qualificada.

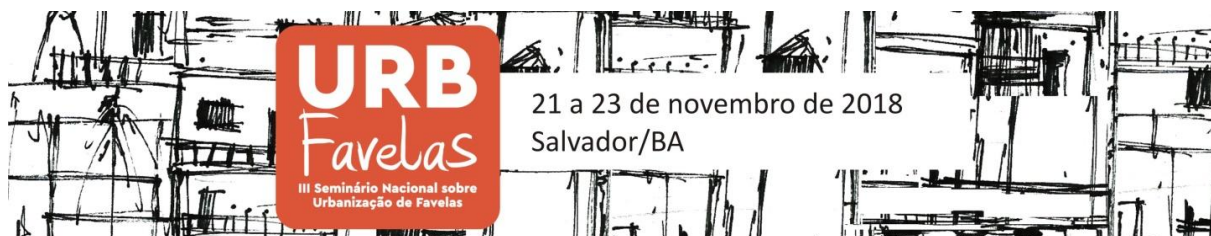


composto de levantamento topográfico planialtimétrico e cadastral das edificações, sem cadastro socioeconômico; iii) elaboração de projetos básicos de infraestrutura a partir do plano urbanístico de 2008; iv) projetos executivos aprovados pelos órgão e agências reguladoras. Além das problemáticas citadas acima, esse técnico apontou que o andamento do processo se tornou lento, pois o plano urbanístico estava desatualizado, uma vez que fazia a previsão do reassentamento em áreas externas a ZEIS nas quais os processos de desapropriação ainda não estavam devidamente encaminhados. Segundo o mesmo, isso demonstrou que poderia haver uma falta de integração entre os setores internos da URB Recife e da mesma com outros órgãos do executivo e do legislativo municipal.

No tocante aos habitacionais propostos, a liderança comunitária comentou que, em conjunto com as lideranças do PREZEIS, foi realizado um estudo de terrenos livres no entorno da ZEIS Entra Apulso passíveis de receber as famílias que precisavam ser reassentadas. Esse estudo foi entregue à URB, mas segundo essa liderança, logo na sequência os mesmos foram ocupados por empreendimentos imobiliários privados. Esse dado é importante, pois na visão da liderança comunitária, o que mais atrapalharia a regularização fundiária de Entra Apulso seria a “falta de vontade política”, pois houve possibilidades de se solucionar os problemas, mas aparentemente o Estado estaria mais inclinado a satisfazer os interesses do mercado imobiliário, chegando ao ponto de aprovar um empreendimento de grande porte dentro do perímetro da ZEIS, em completa divergência com os parâmetros urbanísticos estabelecidos pela legislação municipal para a área.

Quanto aos reassentamentos, outro receio apontado pela liderança comunitária foi que constantemente se falava que Entra Apulso é uma área sujeita a inundações severas, por estar em cota inferior ao seu entorno, mas que, em sua visão, isso era um erro, pois as graves inundações que ocorreram nos últimos anos foram cessadas a partir do momento em que foi feita uma manutenção nas galerias de drenagem de águas pluviais e se descobriu que uma obra particular havia causado danos à infraestrutura em questão, intensificando o problema.

Neste aspecto, a entrevista preliminar com o técnico da URB Recife evidenciou que, de fato, a solução para a drenagem e o esgotamento sanitário de Entra Apulso é mais complicada por que boa parte da ZEIS se encontra realmente em nível abaixo da cota do sistema viário do entorno. Segundo esse técnico municipal, a solução ainda estaria em desenvolvimento pela Sanear e somente a partir da conclusão da proposta se poderia fazer uma previsão do número



de reassentamentos necessários na área.

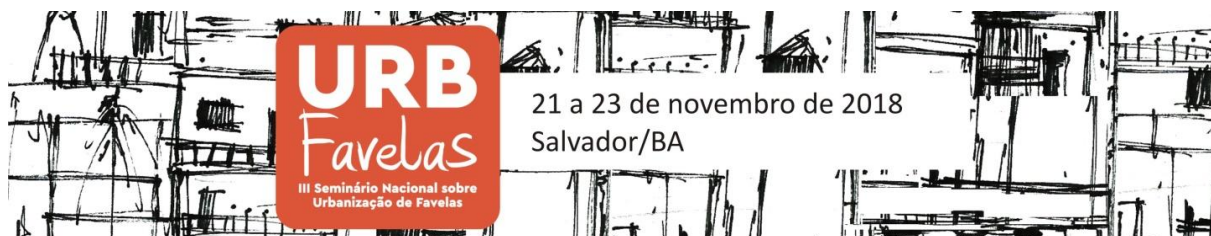
Quanto à participação da comunidade na regularização fundiária, a liderança comunitária se queixa da falta de diálogo entre os agentes privados e públicos. Uma das provas disso seria a atuação da Sanear na elaboração do estudo de Concepção Preliminar de Entra Apulso, que traz intervenções que segundo essa liderança são descontextualizadas da realidade local. Como ele afirma, seriam como “de outro mundo e mais parecem com uma proposta de ampliação do Shopping Center Recife” do que com uma proposta de urbanização da ZEIS a que deveria atender.

6 RESULTADOS E CONCLUSÕES PRELIMINARES

Diante da análise dos documentos coletados e das entrevistas realizadas, é evidente que a regularização de Entra Apulso tem tropeçado em uma série de questões. Ainda que de ordem preliminar, o trabalho apresenta a seguir uma síntese dos problemas identificados com base na matriz de ações esperadas desenvolvida por Chaer (2016). Abrangendo em quatro tabelas as diversas dimensões envolvidas na regularização qualificada que pauta a análise (urbanística, ambiental, social e jurídica), conforme a legenda apresentada na Tabela 2, em cinza mais claro estão destacados os itens atendidos de forma satisfatória. Num tom de cinza intermediário, põem-se em relevo aqueles atendidos parcialmente. Finalmente, em um cinza mais escuro, apresentam-se os principais entraves do processo identificados na análise documental e nos resultados das entrevistas.

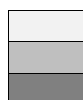
Tabela 2: Análise do atendimento aos critérios da Dimensão Urbanística.

Medidas	Componentes	Ações Esperadas	
		Ações Básicas	Ações Desejáveis
A) Adequação dos elementos do parcelamento do solo urbano.	i. Dados e caracterização física.	AU1. Levantamento da área (topográfico). AU2. Cadastro Físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes).	AU1A. Aerofotogrametria. AU2A. Geração de banco de dados associado ao cadastro social.
	ii. Vias de circulação.	AU3. Definição do sistema viário, (re) adequação das larguras.	AU3A. Pavimentação. AU3B. Implantação de Transporte Público. AU3C. Ciclovia.
	iii. Circulação de pedestre.	AU4. Definição dos espaços para pedestres.	AU4A. Calçamento. AU4B. Paradas de ônibus. AU4C. Mobiliário urbano (vias).
	iv. Unidades imobiliárias.	AU5. Definição dos lotes e seus acessos	AU5A. Lotes para relocação.
	v. Área pública.	AU6. Equipamentos urbanos (	AU6A. Áreas de convívio e



		creche, escola, posto de saúde, posto policial).	lazer: quadras poliesportivas, praças. AU6B. Áreas verdes. AU6C. Mobiliário urbano (espaços públicos).
B) Provisão de Infraestrutura.	vi. Escoamento de águas pluviais.	AU7. Escoamento/ drenagem.	AU7A. Drenagem pluvial.
	vii. Soluções para o esgotamento sanitário.	AU8. Fossa séptica/ Rede de Esgoto	AU8A. Rede de esgoto AU8B. Coleta de resíduos sólidos.
	viii. Água potável.	AU9. Rede de água.	
	ix. Rede de energia elétrica.	AU10. Energia domiciliar.	AU10A. Iluminação pública.
C) Promoção da segurança, salubridade e conforto ambiental das habitações.	x. Unidades habitacionais.	AU11. Melhoria das casas insalubres, inseguras.	AU11A. Reposição da unidade habitacional. AU11B. Relocação da unidade habitacional nova.

Legenda:



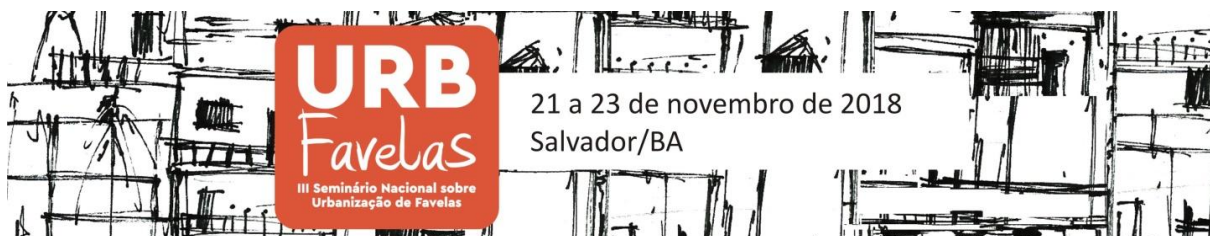
- Itens atendidos de forma satisfatória.
- Itens atendidos parcialmente.
- Principais entraves do processo.

Fonte: Barbosa, 2017. Elaborado segundo metodologia proposta por Chaer, 2016.

Do ponto de vista da dimensão urbanística, os planos propostos trazem soluções para todas as questões, sendo necessário fazer uma análise mais aprofundada dos seus conteúdos. Apesar disso, é possível identificar que, segundo a liderança comunitária, o último cadastro físico estaria com problemas pela técnica de levantamento utilizada pela empresa contratada, o que pode trazer dados diferenciados com relação ao número de habitantes e domicílios.

No tocante à implantação da infraestrutura, que até o presente momento está com projeto em elaboração, não foi possível identificar se o mesmo tem diálogo com o plano urbanístico de 2008, ou com o estudo de concepção preliminar, de 2014. Pela fala do técnico da URB Recife, pode haver mais unidades imobiliárias desconstituídas para a provisão das infraestruturas. Isso se torna mais grave, pois a última proposta de intervenção para Entra Apulso não traz dados sólidos sobre os habitacionais a serem produzidos para atender esses casos.

É preciso destacar que a atuação entre órgãos públicos de planejamento urbano na cidade do Recife está desintegrada. Enquanto que a URB é a autarquia pública responsável pela urbanização das ZEIS, a princípio quem está assumindo essas ações no caso de Entra Apulso seria a SANEAR, autarquia de saneamento, destacando-se que não há diálogo entre esta última entidade pública e o PREZEIS e que suas ações se desenvolvem a revelia da gestão do



sistema PREZEIS.

O plano urbanístico de 2008, que foi até o momento a última tentativa de resolver os problemas de Entra Apulso via PREZEIS, encontra-se completamente defasado. Com base na Figura 4, é possível perceber que alguns lotes destinados aos habitacionais não se encontram mais disponíveis. Segundo o técnico do agente privado envolvido (a empresa Colmeia), uma possibilidade de solução seria contemplar, no edital que encomendava os projetos complementares de engenharia, o item “revisão do plano urbanístico”.

Além disso, destaca-se que uma das hipóteses para o fracasso do edital de contratação dos projetos complementares de engenharia seria sua abrangência, ao tentar tratar de uma só vez seis ZEIS e subáreas – Entra Apulso, Rosa Selvagem, Vila Felicidade, Bebê a Bordo (Mustardinha), Areinha (Coque) e Padre Vilerman (Campo Grande) – com perfis completamente distintos. Em boa parte delas, o técnico da empresa privada entrevistado apontou haver problemas com a falta de encaminhamento da viabilização dos habitacionais, e que o andamento na elaboração dos produtos de cada uma das áreas ficou condicionado às prioridades de atuação da URB Recife, e não àquelas definidas pela COMUL de Entra Apulso ou pelo PREZEIS.

Esses resultados permitem levantar algumas questões. Não seria esse o momento de integrar os instrumentos do Plano Diretor gravando como ZEIS Tipo 2⁸ as áreas previstas para habitacionais pelos planos urbanísticos das ZEIS Tipo 1⁹ no zoneamento da cidade? A experiência de ação integrada na ZEIS Ilha de Deus conduzida pelo Governo Estadual seria um exemplo modelo de intervenção nas áreas pobres do Recife?

Quanto à dimensão ambiental (Tabela 3) vale primeiramente ressaltar que no município do Recife não há figura do licenciamento ambiental, logo não há a exigência de estudos de impacto ambiental ou de vizinhança mais sólidos. Na ZEIS não foram identificadas Áreas de Preservação Permanente (APP), mas é evidente que a ocupação ocorreu em uma área de mangue caracterizada por solos hidromórficos, com lençol freático alto e eventualmente solos moles. Um diagnóstico mais aprofundado para a região permitiria investigar se essa condição traz algum prejuízo para a população.

⁸ Constituídas de áreas não ocupadas contíguas às ZEIS e passíveis de serem utilizadas para solucionar questões de relocação de famílias, implantação de equipamentos públicos etc.

⁹ Abrangendo áreas com ocupação já consolidada e enquadradas como ZEIS.

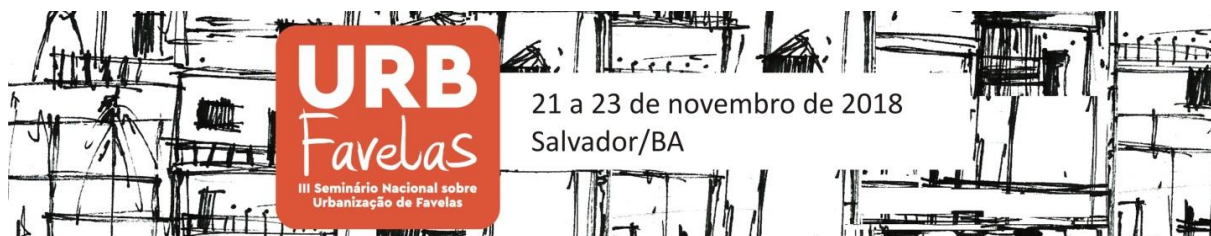


Tabela 3: Análise do atendimento aos critérios da da Dimensão Ambiental.

Medidas	Componentes	Ações Esperadas	
		Ações Básicas	Ações Desejáveis
A) Adequação dos elementos do parcelamento do solo às condições naturais do sítio.	i. Dados e levantamento da situação ambiental (áreas protegidas, degradação do meio).	AA1. Caracterização ambiental da área.	
		AA2. Procedimentos específicos quanto a APP – estudo técnico.	AA2A. Proteção da APP remanescente.
	ii. Enquadramento à legislação ambiental (compensação e controle).	AA3. Licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal).	
		AA4. Retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar.	
		AA5. Recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação).	AA5A. Destinação de áreas verdes e permeáveis.
		AA6. Controle de risco: controle de erosão, desmatamento.	
B) Promoção do equilíbrio ambiental.	iii. Conservação do meio.	AA7. Atividades de educação ambiental.	
		AA8. Ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio.	

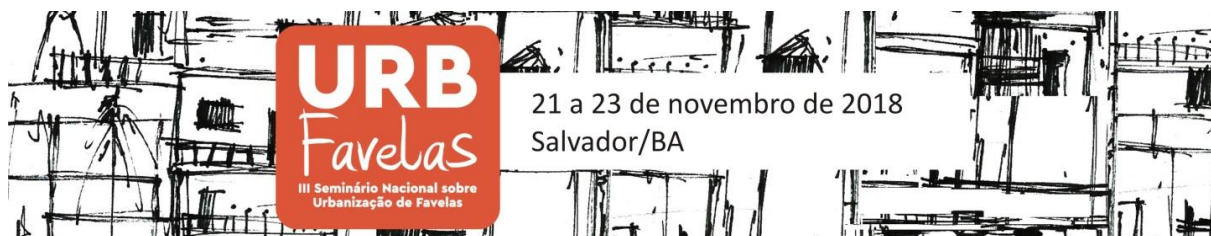
Fonte: Barbosa, 2017. Elaborado segundo metodologia proposta por Chaer, 2016.

Durante a entrevista com a liderança comunitária foi citado que próximo a ZEIS está em construção um empreendimento de grande porte que, durante a execução das fundações, causou impactos na estrutura das casas ao redor. Esse relato reforça a importância do diagnóstico ambiental, pois esse tipo de problemas é característico de solos hidromórficos e/ou moles.

Na dimensão social (Tabela 4), o ponto que mais chama atenção é a (não) participação. Já de início a liderança comunitária comenta que participa das reuniões do PREZEIS, mas que não é comunicada quando algum órgão ou empresa inicia algum trabalho na ZEIS. Isso fica mais evidente quando a mesma relatou a dificuldade com que ela consegue documentos sobre a área. Com relação às questões de geração de emprego e renda e assistência social não foram feitas análises, pois não esses aspectos não estavam previstos no escopo do trabalho.

Tabela 4: Análise do atendimento aos critérios da Dimensão Social.

Medidas	Componentes	Ações Esperadas	
		Ações Básicas	Ações Desejáveis
A) Participação	i. Trabalho social.	AS1. Reuniões e oficinas	



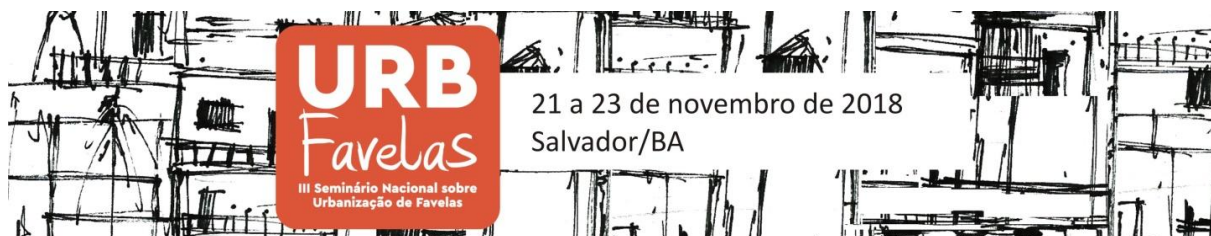
social.		(periódicas, nas etapas do processo).	
		AS2. Material informativo	
	ii. Caracterização socioeconômica.	AS3. Cadastro social.	AS3A. Banco de dados associado ao cadastro físico.
B) Integração social e econômica.	iii. Promoção de geração de emprego e renda; capacitação, educação, interação social, cultura e lazer.	AS4. Acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio).	AS4A. Ações para a saúde e qualidade de vida AS4B. Fortalecimento de lideranças locais.
		AS5. Atividades para capacitação da população.	
		AS6. Atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda.	
		AS7. Atividades para encaminhamento à escola.	AS7A. Atividades culturais. AS7B. Atividades esportivas.
C) Segurança da população.	iv. Assistência específica à população em situação de risco.	AS8. Acompanhamento da relocação e reassentamento.	

Fonte: Barbosa, 2017. Elaborado segundo metodologia proposta por Chaer, 2016.

No que se refere à dimensão jurídica, ainda que o estágio de andamento da pesquisa ainda não permita um maior aprofundamento, podem ser identificados alguns problemas quanto à efetividade da CDRU como titulação dos moradores, desde que até o momento a iniciativa de cessão de terras de domínio da União para o fim de regularização da posse da terra dos ocupantes da ZEIS Entra Apulso não foi posta em prática pela municipalidade. Além disso, segundo a liderança comunitária, alguns moradores estariam enfrentando processos de reintegração de posse por parte de pessoas que se apresentam como possuidores de direitos reais de propriedade sobre os terrenos por eles ocupados. Outro ponto que merece destaque, mas que não foi incluído no escopo deste trabalho são os impactos do novo quadro legal que rege a regularização fundiária, com o advento da Lei federal nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018 que regulamenta os instrumentos desta.

Tabela 4: Análise do atendimento aos critérios da Dimensão Social.

Medidas	Componentes	Ações Esperadas	
		Ações Básicas	Ações Desejáveis
A) Adequação da situação da gleba	i. Levantamento da situação fundiária.	AJ1. Planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário).	AJ1A. Planta georreferenciada.
	ii. Análise para definição da estratégia de regularização fundiária (bases	AJ2. Planta de sobreposição do imóvel com a situação da área.	
		AJ3. Certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis.	



	para a demarcação urbanística).		
B) Provisão de Infraestrutura	iii. Legalização do parcelamento.	AJ4. Registro do projeto de parcelamento aprovado.	
C) Distribuição de título de propriedade ao morador	iv. Legalização do imóvel.	AJ5. Abertura de matrícula dos lotes.	
		AJ6. Concessão de uso/titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores.	

Fonte: Barbosa, 2017. Elaborado segundo metodologia proposta por Chaer, 2016.

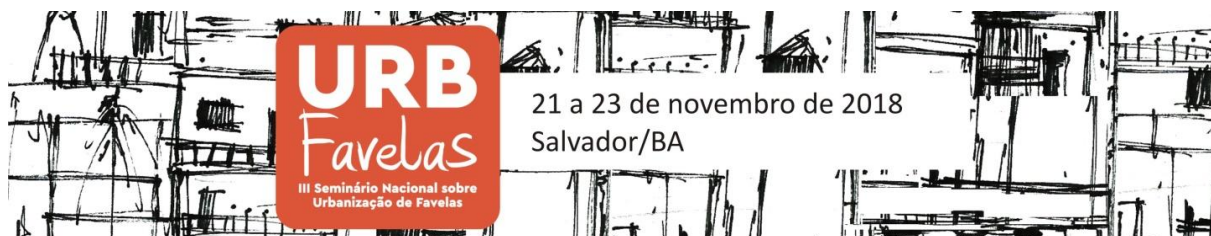
Essas duas questões apontam para novos desafios no desenvolvimento da pesquisa, mais focado nos aspectos jurídicos da regularização fundiária plena da ZEIS Entra Apulso nesse quadro recente e ainda carente de análises mais balizadas. Finalmente, alguns aspectos suplementares podem abrir caminho para se equilibrar as intervenções de regularização em ZEIS do Recife, do ponto de vista de integração entre as dimensões e da cooperação entre atores e agentes, que podem aprofundar suas perspectivas desse processo.

Conquistas recentes, como a ampliação do perímetro da ZEIS Entra Apulso como meio para frear a pressão do mercado imobiliário sobre os imóveis ali inseridos, se apresentam como elementos de afirmação e fortalecimento do sistema PREZEIS. Isso pode ser ainda mais impactante, visto que essa iniciativa se deu em meio a um processo de fortalecimento do PREZEIS que envolve as representações das comunidades ZEIS no Fórum do PREZEIS, os órgãos públicos municipais responsáveis pela sua gestão, com a cooperação de organismos do governo do estado de Pernambuco e o apoio técnico de uma equipe de extensão universitária da UFPE. Desse modo, abre-se a possibilidade de, ao longo do desenrolar da pesquisa em curso, poder-se optar por uma análise das perspectivas dos atores e agentes envolvidos na regularização de ZEIS, em dois momentos distintos: antes e depois aos esforços de fortalecimento do sistema PREZEIS.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. T.. PREZEIS: Instrumento de Luta e Resistência do Movimento Popular. In: **Anais do X ENPESS: Crise Contemporânea, Emancipação Política, Emancipação Humana**. Recife, 2006.

CHAER, T. M. S. **O papel dos indicadores de desempenho dos programas federais: o caso da regularização fundiária de interesse social**. 2016. 205 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, Universidade de Brasília,



Brasília, 2016.

DINIZ, F. Drainage et gestion du développement urbain durable. Les enjeux en milieu urbain au Brésil. In: MAILLEFERT M.; PETIT O.; ROUSSEAU S. (Dir.). **Ressources, patrimoines, territoires et développement durable**. Bruxelas: Peter Lang, 2010, p. 177-201.

LEBRET, L.-J. **Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias**, interessando a Pernambuco e ao Nordeste. Recife: Conselho de desenvolvimento de Pernambuco/Governo do Estado de Pernambuco, 2ª ed. rev., 1974.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularizaçãodas Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007, p.414-435.

MORAES, D. Revistando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. São Paulo: **Anais da XVII Enanpur**, 2017.

ROCHA, D. **Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade**. Natal: **Anais do Encontro Nacional do INCT Observatório das Metrópoles**, 2017.