

## **Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife**

*Between the informal city and the formal city: land regularization as an instrument of inclusion of the invisible social in the community of Roda de Fogo in the Municipality of Recife*

*Entre la ciudad informal y la ciudad formal: regularización de la tierra como un instrumento de inclusión social en la comunidad de Roda de Fogo en el municipio de Recife*

Sande Nascimento de Arruda<sup>1</sup>  
Cátia Wanderley Lubambo<sup>2</sup>

### **Resumo**

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. *Revista C&Trópico*, v. 43, edição especial, p. 159-184, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.154-176](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.154-176)

Este artigo trata da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social dentro de uma ação estatal com fulcro no reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, no resgate da cidadania e do direito à cidade formal. O objetivo é analisar a experiência da implementação da Regularização Fundiária de Interesse Social em uma comunidade brasileira, através da execução do Programa Meu Imóvel Legal, com vistas a atender a demanda da população e concluir as políticas habitacionais da Companhia de Habitação Popular – Cohab/PE, bem como propor um novo ciclo para a regularização fundiária no Estado de Pernambuco, vislumbrando a transferência definitiva das áreas ocupadas por família de baixa renda, para fins de moradia. O Programa Meu Imóvel Legal constroi um novo ciclo de regularização fundiária através da implementação da participação social (cartografia social), das condições técnico-institucionais balizadas pelo modelo burocrático weberiano e pelo modelo de gestão pública implementado pelo Estado de Pernambuco, chamado “Todos Por Pernambuco”, no qual introduz um processo de planejamento estratégico integrado, culminando no alinhamento das atividades de Planejamento e Orçamento com os instrumentos formais de planejamento (Plano Plurianual,

1 Advogado. Diretor de Regularização Imobiliária e Fundiária da Perpart. Conselheiro do Concidades-PE. Mestre em Gestão Pública para Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: [sande.arruda@perpart.pe.gov.br](mailto:sande.arruda@perpart.pe.gov.br) Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2318-0350>

2 Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). E-mail: [catia.lubambo@gmail.com](mailto:catia.lubambo@gmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8346-6249>

Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), além de rotinizar no programa público um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação).

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Roda de fogo. Moradia.

## Abstract

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Between the informal city and the formal city: land regularization as an instrument of inclusion of the invisible social in the community of Roda de Fogo in the Municipality of Recife/Pernambuco. *Revista C&Trópico*, v. 43, special edition, p. 159-184, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.154-176](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.154-176)

*This article deals with the legal land title regularization of social interest within a state action with a focus on the recognition of consolidated communities in the urban space, the rescue of citizenship and the right to the formal city. The objective is analyzing the experience of the implementation of the Social Property Regularization in a Brazilian community, through the execution of the My Legal Property Program, in order to meet the population demand and complete the housing policies of the Popular Housing Company, as well as proposing a new cycle for land regularization in the State of Pernambuco, aiming at the permanent transfer of the areas occupied by low-income families for housing purposes. My Legal Estate Program builds a new cycle of land regularization through the implementation of social participation (social cartography), institutional technical conditions marked by the Weberian bureaucratic model and the public management model implemented by the State of Pernambuco, called "Todos por Pernambuco", in which it introduces an integrated strategic planning process, culminating in the alignment of Planning and Budget activities with the formal planning instruments (Plurianual Plan, Budget Guidelines Law and Annual Budget Law), in addition to routinizing a set of tasks in the public program and procedures for each of the stages of the Public Policy Management Cycle (Formulation, Implementation, Monitoring and Evaluation).*

**Keywords:** Land regularization. Roda de fogo. Home

## Resumen

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre la ciudad informal y la ciudad formal: regularización de la tierra como un instrumento de inclusión social en la comunidad de Roda de Fogo en el municipio de Recife. *Revista C&Trópico*, v. 43, edición especial, p. 159-184, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.154-176](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.154-176)

*Este artículo trata sobre la regularización legal del título de la tierra de interés social dentro de una acción estatal con un enfoque en el reconocimiento de las comunidades consolidadas en el espacio urbano, el rescate de la ciudadanía y el derecho a la ciudad formal. El propósito de este estudio es analizar la experiencia de la implementación de la Regularización de la tenencia social de la tierra en una comunidad brasileña, a través de la implementación del Programa Mi Propiedad*

*Legal, para satisfacer la demanda de la población y completar las políticas de vivienda de la Compañía de Vivienda Popular - Cohab / PE , además de proponer un nuevo ciclo para la regularización de tierras en el estado de Pernambuco, con miras a la transferencia permanente de las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos para fines de vivienda. El programa My Legal Property crea un nuevo ciclo de regularización de la tierra mediante la implementación de la participación social (cartografía social), las condiciones técnico-institucionales marcadas por el modelo burocrático weberiano y el modelo de gestión pública implementado por el Estado de Pernambuco, llamado "Todos por Pernambuco". “ En el que introduce un proceso integrado de planificación estratégica, que culmina con la alineación de las actividades de Planificación y Presupuesto con los instrumentos formales de planificación (Plan Plurianual, Ley de Pautas Presupuestarias y Ley de Presupuesto Anual), además de rutinar en el programa público un conjunto de Tareas y procedimientos para cada una de las etapas del Ciclo de Gestión de Políticas Públicas (Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación).*

**Palabras clave:** Regularización de tierras. Rueda de fuego.vivienda

Data de submissão: 17/05/2019

Data de aceite: 24/07/2019

## 1. Introdução

Este artigo trata da irregularidade fundiária, uma questão ainda pendente no país e que remonta a antecedentes históricos acerca da expansão urbana desordenada nas cidades brasileiras, bem como a deficiência de políticas públicas no processo de urbanização que tem gerado assentamentos urbanos irregulares e aglomerados populacionais sem a mínima condição de habitabilidade, fomentando desigualdades socio-espaciais e problemas urbanísticos e ambientais.

Para analisarmos estes caminhos apresentamos uma contextualização do processo de ocupação irregular no espaço urbano, e, posteriormente, examinaremos a regularização fundiária urbana jurídico dominial de interesse social. O principal propulsor dessa ação pública é o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, no resgate da cidadania e no direito à cidade formal, utilizando a construção de um processo fundiário pautado na participação popular através da cartografia social, da discussão acerca da ocupação de terra, da conceitualização da regularização fundiária e das agendas administrativas que têm viabilizado um novo ciclo fundiário no Estado de Pernambuco.

A temática a ser analisada tem foco na experiência da regularização fundiária implementada no Estado de Pernambuco através da Pernambuco Participações e Investimentos S.A, executora do Programa Meu Imóvel Legal, com vistas a atender a demanda da população de baixa renda e concluir as políticas habitacionais da extinta Companhia de Habitação de Pernambuco (Cohab/PE).

Pugna-se a tese de garantir novos parâmetros legais e sociais que se adéquem a requisitos mínimos para os parcelamentos irregulares já consolidados e passíveis de regularização técnico-administrativo e registral, atenuando assim, os entraves burocráticos da legislação à luz da realidade consolidada. Significa defender que o direito urbanístico deve se adequar ao espaço consolidado e não o contrário.

Insta salientar que, a título de recorte do programa de regularização fundiária, vamos nos debruçar no caso do projeto de regularização fundiária da comunidade de Roda de Fogo, localizada no município do Recife no Nordeste do Brasil.

## **2. A inserção da regularização fundiária como política pública no Brasil recente**

Conforme dito alhures, o Brasil passou por grande migração da população do meio rural para o meio urbano, e sendo assim, exigiram-se do Estado, além de medidas urbanísticas, ambientais e sociais, também, ações do público para habitação para o desenvolvimento urbano. E deste modo, diversas medidas legais vêm sendo tomadas no campo da regularização fundiária com a finalidade de adequar as moradias de interesse social a um modelo de cidade formal e sustentável.

Desse modo, diversas medidas legais vêm sendo tomadas no campo da regularização fundiária com a finalidade de adequar as moradias de interesse social a um modelo de cidade formal e sustentável.

No Brasil, as primeiras disposições legais acerca da regularização fundiária vieram com a Lei do Parcelamento Urbano - Lei nº 6.766/1979 (Brasil, 1979), que previu a possibilidade de os Municípios realizarem a regularização dos loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as determinações administrativas, visando assim evitar lesão aos adquirentes de lotes e aos padrões de desenvolvimento urbano.

Entretanto, tal previsão não se mostrava suficiente para regulamentar todo o procedimento a ser adotado para a regularização a cargo do poder público, tendo em vista apenas a visão restritiva de subdivisão de loteamentos e desmembramentos, além da ausência de previsão quanto à função social da propriedade.

Diante dessa exordial agenda legislativa da regularização fundiária no âmbito nacional, surge no Recife a Lei municipal de nº 14.511/1983, na qual institucionalizou 27 (vinte e sete) áreas especiais de interesse social, inaugurando um importante instrumento urbanístico de regulação e controle do uso e ocupação do solo. Tal lei denomina aquelas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social, caracterizando como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda. Nesse particular, não podemos deixar de citar como fonte que informará os primórdios do assentamento urbano é a tese de doutorado em filosofia do norte-americano Charles Fortin, dedicada à gestão do patrimônio fundiário público no Recife a partir de Brasília Teimosa.

Posteriormente, a partir da iniciativa de movimentos populares, entidades políticas e profissionais organizados através da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese

de Olinda e Recife foi aprovado e instituído, através da Lei Municipal no 14.947/87, o Plano de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

Com o advento da Constituição Federal 1988, em seu capítulo sobre a política urbana arts. 182 e 183 (Brasil, 1988) ficou evidente uma nova perspectiva para as cidades brasileiras, e um novo marco legal para a política urbana, ao reconhecer a necessidade da municipalização da competência sobre a legislação e a execução das políticas urbanas, condicionando o exercício o direito de propriedade urbana ao cumprimento da sua função social.

Argumenta Nalini (2014, p. 183) que

a aplicação do princípio da função social da propriedade exige dos proprietários que destinem efetivamente suas propriedades ao uso que delas deve ser feito, para o bem comum, e não somente para o bem particular, como por exemplo, a permanência de imóveis vazios por tempo indeterminado à espera de valorização, sob a égide dos princípios da especulação imobiliária, enquanto multiplica-se o deficit habitacional.

Posteriormente com a regulamentação da Lei 10.257/2001, o conhecido Estatuto da Cidade, tornou o direito á moradia acessível para famílias que compõem a cidade informal por meio de diversas formas de intervenção do poder público sobre as cidades e sobre as propriedades privadas.

Para completarmos o resumo do fundamento legal sobre a construção social da regularização fundiária urbana, devemos citar ainda a aprovação da lei que cria a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária - Lei nº 10.931/2004 (Brasil, 2004) e a aprovação da Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e introduz diversas regras que aperfeiçoam o processo fundiário. Define, inclusive, dois tipos básicos de regularização fundiária: a de interesse social dirigida aos assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda e a de interesse específico, aplicada aos espaços irregulares que não de interesse especial, e por último a Lei nº 13.465/2017, na qual revoga a Lei nº 11.977/2009, no que tange à regularização fundiária.

No Estado de Pernambuco foi editada a Lei estadual nº 15.211/2013, que institui a política de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social e o Provimento Conjunto nº 001/2013, entre o TJPE e a CGJ, no qual dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social de assentamentos urbanos, visando a excelência dos processos internos, na desburocratização dos procedimentos judiciais, cartoriais e administrativos da regularização fundiária frente ao formalismo da administração pública.

Diante desse arcabouço jurídico e político atinente à construção da agenda do processo fundiário, não podemos olvidar que a regularização fundiária passou a ser uma das diretrizes de política urbana, que tem por objetivo a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e, assim, faz-se necessário esclarecer seus conceitos.

A regularização fundiária objetiva prioritariamente legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN et al., 2003).

A regularização fundiária consiste na inserção dentro da “cidade legal” de espaços ocupados ao arremio da legislação urbanística, reorganizando-os, aparelhando-os, de modo a promover qualidade de vida e bem estar aos cidadãos que a li vivem, os quais ao final do processo deverão ter o respectivo título de propriedade de seus lotes. ‘Em outras palavras, tem-se de tornar a regular, do ponto de vista jurídico, a ocupação abusiva sobre a qual repousa a unidade habitacional, tanto do ponto de vista do objeto (casa, terreno), quanto do ponto de vista do sujeito ativo (ocupante sem título)’ (FERNANDES, 1998, p.104).

De outro modo, leciona Oliveira (2001, p. 41), a definição para a expressão regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente, a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.

Outra diretriz é a regularização fundiária plena, na qual consiste num processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de curso d’água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em cartório de imóveis, (Ministério das Cidades, 2009).

Como se pode perceber, as definições da regularização fundiária são constituídas em bases empíricas, pois o conjunto de legislação existente, suas modificações ao longo dos anos, as experiências aplicadas e as críticas sobre seus resultados configuraram o significado da regularização fundiária.

Em Pernambuco, a regularização fundiária ganha efetividade com a promulgação da Lei estadual nº 15.211/2013, conhecida como lei do “Meu Imóvel Legal”, na qual institui a política estadual de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, com o objetivo de regularizar as ocupações de imóveis de domínio do Estado de Pernambuco, bem como de suas autarquias, fundações, empresas públicas e

sociedades de economia mista, situados em áreas urbanas, ratificando a função social do solo urbano e o caráter de direito básico da população.

Nesta nova senda legislativa, o conceito de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, numa visão holística do processo, é uma intervenção pública que visa a formalização administrativa, social, topográfica e jurídica de ocupações consolidadas, irreversíveis e segura, utilizadas para fins de moradia ou uso misto, e que estejam em desconformidade com a lei, por exemplo, ocupações irregulares e clandestinas sendo predominantemente, por população de baixa renda.

A dimensão administrativa da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social é a etapa de oficialização e denominação das vias e vielas internas às áreas, a inclusão dos lotes regularizados nos cadastros da prefeitura, aprovação da planta da situação real existente, servindo para integrar as áreas regularizadas às rotinas da cidade, possibilitando aos moradores de áreas públicas as mesmas condições de acesso a serviços públicos que os demais habitantes da cidade.

A visão social implica na permanência no espaço consolidado e conseqüente preservação da identidade cultural.

No tocante à dimensão topográfica (urbanística) da regularização fundiária jurídico dominial, trata-se do reconhecimento das interfaces entre as relações sociais e formas de ocupação urbana consolidada com razoável infraestrutura de serviços públicos, ou seja, adequação da legislação urbanística à realidade social, através da planta da situação real existente.

Na dimensão urbanística, a utilização da cartografia é essencial para o adequado planejamento territorial, além de legitimar a construção e a identificação de atores e território, como por exemplo, a definição de propriedade dentro do espaço urbano.

O mapeamento da situação fundiária através da cartografia permite a identificação das áreas que são apropriadas para a aplicação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, além de identificar as áreas que demandam a regularização fundiária, pois propiciam o conhecimento do processo que resultou tal situação (CASARIN, OLIVEIRA, LOCH, 2006).

Tal mapeamento é possível através do cadastro Técnico Multifinalitário, no qual desdobra os aspectos jurídicos, geométricos e econômicos, tendo como uma das finalidades o planejamento territorial.

Esse sistema cadastral é um registro das informações territoriais composto e representado por mapas temáticos, tais como: rede viária urbana; rede de drenagem; cadastro imobiliário e tributário; planialtimétrico urbano; serviços, entre outros (LARSSON, 1996; LOCH; ERBA, 2007).

Nesse contexto, o sistema cadastral subsidiado pela cartografia tem como objetivo a composição de informações descritivas do espaço urbano; implantação, execução e manutenção do sistema cartográfico descritivo das características das cidades, fornecimento de dados físicos para o planejamento territorial urbano.

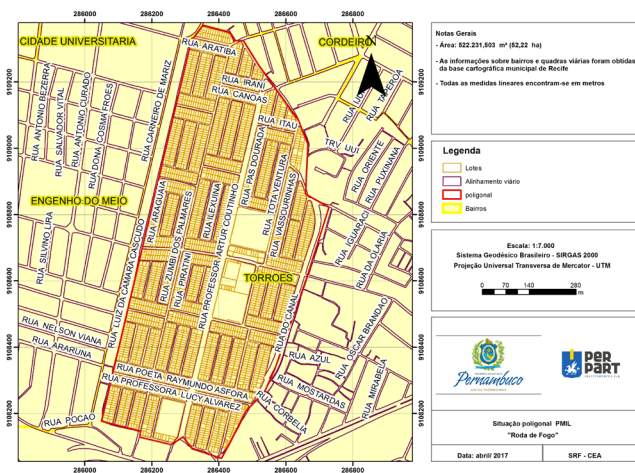
Na utilização do sistema cadastral, apontam-se as seguintes vantagens: localização geográfica de todos os imóveis da cidade; uso, ocupação ou finalidade de cada

imóvel; delimitação de cada unidade imobiliária; base para a implementação de infraestrutura; publicidade e transparência pública das informações. O cadastro técnico multifinalitário quando entendido como um sistema de registro da propriedade imobiliária, de forma geométrica e descritiva garante o embasamento técnico necessário ao registro de propriedade Loch (2006, p. 3).

Cabe salientar que o levantamento de tais informações (comunidade de Roda de Fogo) atualmente é angariado através do Sistema de Informações Geográficas (SIG), o qual vem se destacando por sua capacidade de estabelecer relações espaciais entre elementos gráficos, e deste modo, é o sistema mais utilizado para a análise espacial de dados geográficos, tendo em vista a eficácia como instrumento de organização, tratamento e apresentação das informações, fundamental nas análises de áreas urbanas.

Considerando-se que o direito à moradia é um direito social, e a moradia regular é um aspecto que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer, e que a Constituição Federal assegurou o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano com vistas a garantir as funções sociais da cidade, não podemos olvidar que a utilização do SIG é de grande importância para otimizar as rotinas inerentes à caracterização das condições de habitação da área objeto de estudo, bem como a identificação do grau de vulnerabilidade jurídica dos seus lotes, visando à aplicação do processo fundiário, a partir da elaboração e sobreposição de mapas temáticos, resguardando uma abordagem interdisciplinar.

Figura 1: Mapa da comunidade de Roda de Fogo (área pertencente a Perpart).





Cabe destacar que, uma das maiores inovações no processo de regularização fundiária da Perpart/Estado de Pernambuco foi a criação do instituto da planta da situação real existente, na qual visa retratar fielmente a situação encontrada numa localidade em determinada época, valorizando o histórico de luta pelas ocupações urbanas, além de indicar para o município as intervenções que deverão ser realizadas para melhoria da habitabilidade.

Resta evidenciado que a cartografia é um suporte ao processo de inclusão urbana, uma vez que transita em diversas dimensões, pois reconhece histórico de ocupação e identidade cultural (social), oficializa logradouros (administrativa) e assegura que a titulação da terra seja destinada ao real ocupante, bem como o regular desmembramento da propriedade (jurídica).

Diante desse contexto, podemos definir a regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, como uma intervenção regularizacional da propriedade que busca o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, de modo a integrar e legalizar definitivamente a população à cidade formal, no intuito de transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em um espaço urbano democrático, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, através da titulação da terra.

### **3. O processo fundiário de ocupação e urbanização da comunidade de Roda de Fogo, no município do Recife**

A crescente ocupação irregular do espaço urbano é um fenômeno comum na maioria das cidades brasileiras, especialmente nas capitais, cuja produção de bens e serviços é atrativa à população, particularmente, de baixa renda.

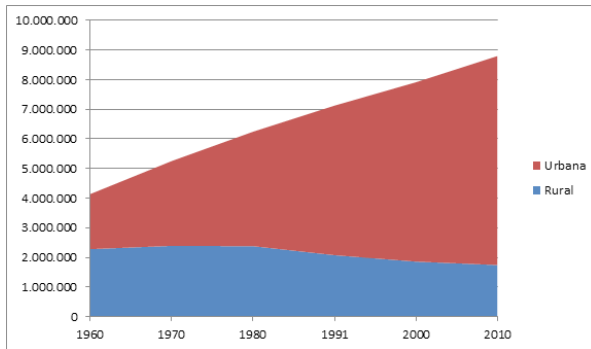
Durante a década de 1960, o Brasil passou por uma grande migração voluntária e involuntária da população do meio rural para o meio urbano, surgindo desordenadamente as ocupações clandestinas e irregulares nas grandes cidades, as quais culminaram o processo de aglomeração populacional acelerado, concentrado e desigual, realizado à revelia de parâmetros urbanísticos e do sistema jurídico de propriedade.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possuía uma distribuição em percentual de sua população, na década de 1960, de 55% na área rural e de 45% na área urbana. Atualmente, mais de 84% da população brasileira concentra-se em áreas urbanas e apenas 16% em área rural.

No Estado de Pernambuco tínhamos 55% da população em área rural e 45% da população em área urbana, nessa mesma década. Em 2010, entretanto, a população pernambucana, já ultrapassava o percentual 80% em áreas urbanas, e apenas 20% em área rural (IBGE, 2010).

Tais fatos podem ser observados através dos censos demográficos do IBGE de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 1:** Senso demográfico IBGE



Fonte: IBGE, 2010.

O processo de urbanização foi acometido de grande intensidade, tanto que, a partir dos anos 1970, os índices de população rural e urbana foram completamente invertidos, como informa o gráfico acima. O censo demográfico do IBGE<sup>3</sup> de 1970 demonstra que 56% da população já se encontrava em área urbana e 44% em área rural. O curto elástico prazal entre as décadas de 1960/70, evidenciam que o crescimento urbano acelerado iria desembocar em graves problemas nos centros urbanos.

Nesse contexto, resta latente que o crescimento populacional nas periferias é influenciado pela dificuldade do acesso ao solo pelas populações de baixa renda, tendo em vista o seu elevado custo, restando assim, o acesso informal ao solo das áreas sujeitas a restrições quanto à ocupação, tais como, encostas de alta declividade, morros e áreas de mangue, pois estas são desprovidas de interesse do mercado imobiliário formal, uma vez que sequer possuem infraestrutura mínima de habitabilidade.

Desse modo, o processo de ocupação espacial aflorou nas principais capitais brasileiras, e, na maioria dos casos, de forma inadequada, em áreas impróprias à implantação de habitações, como consequência da falta de políticas públicas habitacionais. Não tem sido diferente na Cidade do Recife, cujo crescimento urbano se caracterizou pela ocupação desordenada de morros e áreas de mangue na direção norte da capital pernambucana e dos municípios metropolitanos.

A maioria das estruturas urbanas existentes nessas áreas surgiu de forma espontânea e irregular, através de invasões ou ocupações consentidas, resultando em agravamento do processo de favelização, e tornando-se uma pseudossolução habitacional para a grande parte da população.

Neste contexto, podemos trazer como exemplo prático de ocupação espacial no Recife, a comunidade de Roda de Fogo, situada no bairro dos Torrões, Zona Oeste do Recife e compõe a RPA 4, Microrregião 4.2.

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**, Brasil, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Acesso em: 27. mar. 2017.

O processo cognitivo da ocupação e de questões fundiárias da comunidade de Roda de Fogo vincula-se ao contexto político da época.

Leite (2010, p.3) afirma que entre as décadas de 1920 e 1940, principalmente, no governo de Getúlio Vargas e sob a égide do Estado Novo, na figura do então interventor Agamenon Magalhães, houve no Recife um movimento para rechaçar a imagem de uma cidade real, a “Liga contra os Mocambos”, que surge em defesa de um “novo olhar” sobre a cidade, surgindo assim, uma Recife Moderna, de largas avenidas, prédios pomposos e iluminação futurista.

Tal perspectiva trouxe à luta histórica pela terra, mais um elemento de exclusão, discriminação e retrocesso, tendo em vista que a ampliação do acesso à terra e à moradia digna foi sendo suprimida por um ideal de cidade que “marginalizou” ainda mais a população dos mocambos em sobrados infecto e becos (LEITE, 2010).

Assim, o Estado demarcava o espaço da cidade onde devia intervir, objetivando suas ações para que uma “nova cidade” pudesse ser vista. Não significa, contudo, que os mocambos proliferavam nas periferias às escondidas, mas se configura nesse processo de migração forçada, a construção de uma cidade informal, desordenada, excluída das ações e políticas urbanísticas, isto é, uma verdadeira cidade paralela.

Nesse processo migratório a ocupação das áreas desprezíveis e desvalorizadas por habitações de baixa renda, foi adquirindo formas peculiares [...] morros próximos às vias de penetração da cidade, tiveram seus sítios pouco a pouco parcelados e alugados a terceiros que, mediante o “aluguel do chão”, poderia construir e ter a “posse” do imóvel [...] na década de 1940, a política de combate aos mocambos, que provocou por um lado, a transferência compulsória de grandes contingentes da população para os morros e córregos (Souza, 1984).

Neste cenário, a ocupação irregular do terreno urbano está associada, ainda que não exclusivamente, a um processo protagonizado pela população de baixa renda, uma vez que, de forma histórica, não tem acessado o direito à moradia, no contexto formal – considerando os impasses financeiros e legais para este acesso. Como consequência, a população fica impossibilitada de morar em condições adequadas de estrutura e com a segurança jurídica que o direito à propriedade pode garantir.

Smolka (2000, p.162) corrobora com a linha de raciocínio que o acesso informal ao solo e conseqüentemente à moradia é um dos maiores problemas das últimas décadas, fortemente agravado pela falta (intencional) de políticas habitacionais adequadas para atender a população mais carente. As populações de baixa renda não alcançam o acesso de terras urbanas legalizadas, devido ao alto custo deste solo, decorrente de uma regulamentação elitista.

Ressalte-se que a ausência de segurança jurídica sobre a moradia é condição de vulnerabilidade para as famílias de baixa renda, pois estas sofrem o risco permanente de despejo ou realocação indesejada. O direito à moradia é um direito social, e a moradia regular é um aspecto que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer.

A problemática da habitação, com forte rebatimento sobre os segmentos de mais baixa renda na formação social urbana do Recife, gera um campo de luta, embate

e resistência como alternativa de instalação dos pobres e garantia de sua permanência na cidade (LIMA, 2005m p,76).

Esse fato condiciona uma grande parte da população a inserir-se no mercado imobiliário informal, como forma de alcançar o acesso à propriedade. A ilegalidade dessas ocupações, entretanto, geram consequências urbanísticas, ambientais, sociais, jurídicas e econômicas que repercutem negativamente nas cidades e na população de baixa renda.

Impende destacar ainda que, no início da ocupação da região dos Torrões, a área não sofria especulação imobiliária e as pessoas que cuidavam do plantio aos poucos foram construindo sua história de posse com a terra. Em 1940, contudo, institui-se a cobrança do “Foro de chão”, na qual estabelecia o pagamento da terra, em que os ditos donos do terreno começam a desenvolver uma relação mercantil com a terra. Essa relação desencadeia na periferia da cidade, uma alternativa de moradia que vem ao longo das décadas de 1940 em diante, desenhando um novo retrato das comunidades no Recife.

De outra banda, a partir de março de 1986, um grupo de militantes ocupa parte do terreno que seria a praça dos previdenciários, atualmente, “comunidade Asa Branca”, próximo ao presídio feminino do “Bom Pastor”, localizado no Engenho do Meio, no município do Recife, iniciando assim, a primeira ocupação em uma área de aproximadamente 60 hectares de terra ociosa e sem a devida função social.

Na época, a área se destacava pela produção de cerâmica, e, assim, a matéria-prima era extraída pelos moradores locais e a produção controlada pela família Mendonça, que construiu uma olaria, atraindo várias famílias em busca de trabalho, na qual passaram a morar em pequenas casas de taipa nas proximidades da área. Uma nova forma de ocupação, dessa vez pelos foreiros mais antigos, agrega o desenho do bairro, que apresenta uma nova perspectiva, efetivada pela construção de quartos de aluguel com banheiros coletivos precários e insalubres, que vão se firmando entre a estrada do Forte e o Canal dos Torrões e passam a serem divididas entre duas localidades pela Rua onze de fevereiro, conhecida como Torrões de Fora e Torrões de Dentro. Na época, esse limite pertencia ao Bairro do Engenho do Meio (COSTA, 2010).

A este efeito, em janeiro de 1987, parte dos moradores da comunidade da “antiga Coreia” foram despejados, e deste modo, decidiram com moradores da Malvina (comunidade próxima ao terreno) ocupar a outra parte do terreno pertencente ao Governo Federal. A proposta do Governo Federal na época da ocupação era de construir a Cidade Previdenciária, por meio de um conjunto residencial para os servidores previdenciários e um Clube dos Servidores Federais. Contudo, após duas tentativas frustradas de negociação, a população ocupou o restante do terreno.

Na ocasião da ocupação, os envolvidos juntaram pneus em volta dos barreiros e atearam fogo formando vários círculos, que combinado às reuniões que aconteceram à noite, quando as pessoas usavam velas dentro de latas de leite, deram origem ao nome da comunidade, qual seja Roda de Fogo, numa alusão à novela brasileira da época.

Nesse caminhar, o Instituto de Administração Financeira Previdência Social (IAPAS) ingressou com três ações de despejo, sendo as duas primeiras ações vencidas pelo instituto. Entretanto, os ocupantes resistiram e ganharam a terceira ação judicial, realizando uma passeata histórica para o movimento popular da moradia.

O dia 14 de março de 1987 representa um marco histórico e social da conquista da população de Roda de Fogo, no que se refere à luta pelo direito humano à moradia, uma vez que o governador da época fez um pronunciamento favorável à permanência da população no local, após protesto organizado pela comunidade, com aproximadamente de 3.000 (três mil) pessoas de vários segmentos sociais.

**Figura 2:** Protesto da comunidade de Roda de Fogo em frente ao Palácio do Governo do estado de Pernambuco



Fonte: [agenciaroda.files.wordpress.com/2010/07/roda-1.jpg](http://agenciaroda.files.wordpress.com/2010/07/roda-1.jpg).

Sem baldas de dúvidas a ação positiva de ocupação de Roda de Fogo se atribui ao engajamento político dos diversos sujeitos presentes no início da ocupação, bem como a publicização pelo direito humano à moradia de forma organizada e reivindicatória através da Comissão de Justiça e Paz e população, e posteriormente reconhecida pelo governo do Estado.

Outro avanço para a consolidação da área naquele território foi o reconhecimento e a integração desta como Zonas de Interesse Social na Lei do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 14.511/1983).

Em 17 de julho de 1989, a extinta Cohab-PE adquiriu do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), através de Escritura Pública de Compra e Venda, lavrada no Cartório Paulo Guerra sob o Livro nº 1265, às fls. 46, Traslado 1º, uma área de terras que integrava a gleba chamada de “Engenho do Meio da Várzea” abrangendo dois sítios denominados “Torrões ou do Lima” e “Torrões ou Dona Alexandrina”, na freguesia da Várzea, no município de Recife, medindo 522.231,503m<sup>2</sup> (quinhentos e vinte e dois e duzentos e trinta e um e quinhentos e três metros quadrados), com a vinculação da destinação à urbanização e execução de programa habitacional, em favorecimento de famílias de baixa renda, residentes na comunidade de Roda de Fogo.

Todavia, diversos embaraços cartoriais fizeram com que apenas em 9 de outubro de 2013, a citada área fosse devidamente registrada pelo 4º Registro de Imóveis do Recife. Desse modo, a área de Roda de Fogo pertencente à Perpart se apresentou preparada e liberada para intervenção do poder público, através da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social (RFJDIS) via Programa Meu Imóvel legal, como uma das alternativas de minimizar os efeitos do processo de urbanização desordenado, e assegurar o direito humano à moradia.

#### **4. O Programa Meu Imóvel Legal e o Projeto de Regularização Fundiária de Roda de Fogo**

O contexto da regularização fundiária na Perpart ganha importância, em 2011, a partir da grande demanda da população pela regularização das áreas ocupadas da extinta Cohab/PE, seja através da procura espontânea pelo atendimento do cidadão na empresa, ou pela reivindicação coletiva, via movimentos sociais ou entidades representativas, como por exemplo, as associações de moradores e fórum das entidades, e, assim, a Perpart iniciou um aprofundamento teórico-metodológico na temática, com objetivo de propor um novo ciclo para a regularização fundiária no Estado de Pernambuco, vislumbrando a transferência definitiva das áreas ocupadas por família de baixa renda.

Diante dos estudos e das experiências nacionais analisadas, o Governo do Estado de Pernambuco, através da Perpart, implantou em agosto de 2013, o Programa Meu Imóvel Legal (PMIL), como um dos caminhos para a solução da irregularidade dominial, do reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano com mínima infraestrutura, tais como, abastecimento de água, de energia elétrica, coleta de esgoto, e com tempo de ocupação de mais de vinte anos.

O objetivo do programa é cumprir as etapas para a regularização dos imóveis urbanos consolidados pela população de baixa renda, em áreas desapropriadas pelo Estado de Pernambuco/Cohab/PE, nas décadas de 1980/90, reconhecendo o direito de propriedade da população e elevando a qualidade de vida das famílias, de acordo com os ditames da regularização fundiária jurídico dominial, instituída pela Lei estadual nº 15.211/2013 e demais legislações federais.

O Programa tem dois eixos: a Regularização de Unidades Imobiliárias de Interesse Social e a Transferência definitiva da titularidade do imóvel ao Cidadão.

Para participar do programa de regularização fundiária as famílias devem ser cadastradas no PMIL através do posto de cadastramento da Perpart, bem como atender aos seguintes critérios: utilizar as unidades imobiliárias para fins de moradia ou de uso misto, a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 250 m<sup>2</sup> e superior que 18 m<sup>2</sup>, a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a cinco anos ininterruptamente e sem oposição, o ocupante não ser proprietário a qualquer título de outro imóvel e a renda familiar do beneficiário não poderá ser superior a cinco salários mínimos, conforme critérios legais.

Neste sentido, podemos elencar alguns dos aspectos inovadores do Programa Meu Imóvel Legal promovido pela Perpart, quais sejam: a estruturação das condições

técnicas, tais como criação de unidade administrativa especializada (Superintendência de Regularização Fundiária e coordenadorias) com objetivo de elaborar procedimentos administrativos e judiciais viáveis para a regularização fundiária e a reativação do Conselho de regularização de Imóveis do Estado de Pernambuco (CORI-PE) com escopo de analisar, afetar e legitimar as áreas submetidas para o processo de regularização fundiária afastando assim, a ingerência política no processo de execução do processo fundiário.

De outra banda, ainda acerca das condições técnicas podemos destacar, a realização de processo seletivo público<sup>4</sup> para a contratação do corpo funcional, sendo eles formados por advogados, assistentes sociais, engenheiros, biblioteconomista, arquivologista, com experiência comprovada na área de regularização fundiária. Como forma de fortalecer a eficiência no serviço público estabeleceu que os servidores seriam submetidos a avaliação de desempenho<sup>5</sup> trimestral, e caso não atendessem aos requisitos e consequentemente ao interesse público, poderão ter seus contratos encerrados.

Assim, contextualizando esse conjunto de mudanças institucionais dentro do qual se formou o PMIL, não podemos olvidar a influência do modelo burocrático weberiano na construção da capacidade técnico institucional.

A burocracia *weberiana* funciona da seguinte forma específica: rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas; as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; a autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. (WEBER, 1946. p. 229).

Ademais, do ponto de vista da análise da capacidade estatal na organização e estrutura processual estabelecida no perfil burocrático do PMIL, resta evidenciado uma organização continua com especificação de áreas de competência resultantes da divisão de trabalho e com limites definidos, como por exemplo, a Superintendência de Regularização Fundiária com a gestão do programa, as coordenadorias especializadas com a execução técnico-operacional.

Quanto à estrutura dos quadros administrativos constituído por funcionários nomeados através de seleção pública e com experiências comprovadas na área de atuação, e sendo assim, adequados a *especialização* da organização burocrática que tem seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos.

4 Portaria Conjunta SAD/Perpart nº 99, de 05 de agosto de 2013.

5 Portaria da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco nº 1.788, de 06 de setembro de 2012.

Em relação à racionalidade impessoal orientada por regras formais que distinguem os propósitos pessoais dos propósitos do funcionário, conferindo igualdade no tratamento dos casos, podemos citar dois exemplos, o primeiro atinente aos critérios legais estabelecidos pela Lei nº 15.211/2013, no que pertine à política de regularização fundiária como uniforme para todos beneficiários do PMIL e a aprovação das áreas de regularização fundiária pelo CORI-PE embasada por pareceres técnicos que afastam as pressões externas quanto à priorização de áreas.

Por fim, a consistência e a continuidade no interior da organização são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes a organização, e no caso do PMIL é vislumbrado através dos registros das escrituras nos cartórios, mapas e plantas arquivados nas prefeituras e na Perpart.

Esse arcabouço burocrático apoiou o PMIL sobre o conhecimento técnico, conferindo-lhe caráter racional, bem como inserindo ao programa instrumentos capazes de assegurar alta eficiência administrativa no que tange ao processo de estruturação e formulação da política pública ora analisada.

Impende destacar ainda que, o PMIL é alinhado ao modelo de gestão do Estado e da Perpart – Todos Por Pernambuco<sup>6</sup>, que a partir de sua implementação, introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado: primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de Objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados.

De outro lado, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), que antes não guardavam sintonia. De outra banda, rotinizou, na máquina pública, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação), rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pelo Governo.

Salientamos ainda que, o modelo Todos Por Pernambuco iniciou ouvindo as demandas da população do Sertão à capital, sendo um fator de influência para o PMIL no que tange à participação popular.

Nesse contexto, a influência do modelo de Todos Por Pernambuco e suas ferramentas disponíveis no processo de gestão pública foram imprescindíveis para a elaboração, formulação e execução do Programa Meu Imóvel Legal, tendo em vista a preocupação com a estruturação da ação estatal desde as concepções de bases teóricas à práticas atinentes ao planejamento estratégico e etapas do ciclo de gestão de políticas públicas. Portanto, sem baldas de dúvidas o diferencial do Programa Meu Imóvel Legal é o alinhamento e a integração do processo de gestão do Estado que engloba desde a concepção teórica do programa à recursos financeiros.

6 Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ttpe/todos-por-pe-apresentacao>. Acesso em: 17 jan. 2017.



Ademais, no campo do financiamento do programa, o Estado de Pernambuco criou o Fundo de Regularização Fundiária, através da Lei nº 15.145/2013, como forma de subsidiar e gerenciar recursos destinados à implementação de políticas e projetos de regularização fundiária.

Outro ponto de inovação do PMIL é que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada, resolvendo a situação social, jurídica registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada, irreversível e segura, de forma a permitir que, a partir das intervenções, tais comunidades transformem-se em bairros legais, integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram e, principalmente, reconhecendo o direito ao cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva, com garantia de permanência no solo onde as famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural, acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas à cidade, através de endereçamento oficial, bem como afastando a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

É no âmbito instrumental que o PMIL apresenta seu maior leque de inovações, para fomentar a aplicação de diversas ferramentas da política urbana, tais como, planta da situação real existente da área consolidada, irreversível e segura como forma de acelerar o processo decisório do licenciamento urbanístico, matrícula autônoma decorrente do desmembramento da grande gleba em unidades imobiliárias e a previsão de contrato de doação como forma de efetivar a titulação da propriedade em concreção às diretrizes gerais propostas.

Outro aspecto inovador que merece destaque é o período de inalienabilidade inserido na escritura definitiva, conforme prevê a Lei estadual nº 15.211/2013, que estabelece o período de 1 (um) a 5 anos (cinco), e a restrição urbanística de vedação do rememoração do imóvel. Com essa decisão, busca-se evitar os contratos de compra e venda de gaveta, tão característico de assentamentos considerados de baixa renda, e que tem no ato de reconhecimento de firmas nos cartórios a uma falsa legalidade, além de afastar a pressão da especulação imobiliária.

Não podemos deixar ainda de evidenciar o processo de gestão democrática e efetivação da igualdade entre homens e mulheres ao reconhecer como entidade familiar, constituída pelos cônjuges ou companheiros, homoafetivos ou não, e sua prole, bem como pela família unipessoal<sup>7</sup>, monoparental<sup>8</sup> e anaparental<sup>9</sup> para efetivação do direito à moradia.

Portanto, não podemos olvidar que a mola propulsora do êxito do programa é o alinhamento entre as dimensões democráticas e burocrática do programa, isto é,

---

<sup>7</sup> É a composta por apenas uma pessoa.

<sup>8</sup> É a relação protegida pelo vínculo de parentesco de ascendência e descendência. É a família constituída por um dos pais e seus descendentes.

<sup>9</sup> É a relação que possui vínculo de parentesco, mas não possui vínculo de ascendência e descendência, sendo hipótese de dois irmãos que vivam juntos.

a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política, associada a habilidades dos atores do Estado em expandir a interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político nos processos de políticas públicas. Salientando que, o processo de identificação de padrões, formulação e organização do PMIL teve a necessidade do aparato burocrático como viés estruturante, ou seja, estabelecimento de critérios formais, equipe técnica e conselho técnico especializado e modelo de gestão definido.

No Estado de Pernambuco, foram contempladas com recursos desse programa, diversas comunidades, entre elas, Roda de Fogo (Torrões), que tinha o intuito de beneficiar 15.665 (quinze mil e seiscentos e sessenta e cinco) pessoas direta e indiretamente, apenas na citada área.

Diante da importância da valorização do conhecimento tradicional espacial, o qual tem sido determinante para a formalização de novos instrumentos de políticas públicas de ordenamento territorial, como por exemplo, a regularização fundiária, a filosofia do Programa Meu Imóvel Legal é retratar as lutas históricas de ocupação, bem como a situação atual, como forma de reconhecimento cultural e espacial.

Neste sentido, a reconstrução da poligonal (área de regularização) perpassa pela participação popular e registros de documentos no cartório de imóveis. No projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo foi necessário dialogar com as pessoas inseridas na localidade, com objetivo de mapear as identidades culturais e espaciais em sua origem.

Somente após tal discussão tomar a decisão política que fomentaria a inserção da política pública de regularização fundiária na localidade. Podemos citar como exemplo prático de reconhecimento da participação popular a inserção de área remanescente informada e mapeada pelos moradores de Roda de Fogo, na qual sequer constava no registro de imóveis, mesmo sendo de “propriedade” da Perpart.

Posteriormente, a Perpart ingressou com um processo de retificação na matrícula para inserir a respectiva área no processo de regularização, reconhecendo que a participação popular é uma ferramenta importante para a reconstrução dos mapas.

Assim sendo, a considerar o andamento do debate contemporâneo sobre cartografias sociais e mapeamentos participativos, tais iniciativas poderão ser vistas ora como esforços de resistência às dinâmicas da globalização, ora como instrumento de apoio à efetivação mesma destas dinâmica (ACSELRAD, p. 10, 2008).

No Brasil, diversas comunidades pobres ou socialmente marginalizadas estão se reunindo em oficinas de mapas, objetivando se afirmar espacialmente e assim poder legitimar suas próprias reivindicações. São inúmeras as experiências envolvendo grupos populares que já utilizam a cartografia, como registra o Projeto “Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil”, que objetiva “fazer um balanço das distintas iniciativas de inclusão de populações locais nos processos cartográficos no Brasil, bem como discutir as estratégias, os quadros conceituais e metodológicos que orientam tais experiências” (IPPUR/UFRJ, 2007).

Assim, o progresso técnico, mesmo motivado pela produção de riqueza capitalista, gerou mercadorias – ferramentas de cartografia que podem ser manipuladas em microcomputadores – cuja difusão ampla e muitas vezes livre, por meio da Internet, têm contraditoriamente aberto oportunidades não irrelevantes para que grupos sociais historicamente mais frágeis consigam produzir conhecimento sobre sua existência, cultura e território que vem lhes permitindo construir uma renovada perspectiva de empoderamento (FREIRE; FERNANDES, p. 8, 2010).

Nesse aspecto, o mapeamento participativo do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo ao propor a inclusão das populações locais nos processos de produção de mapas reconheceu o conhecimento espacial e ambiental de populações, culminando em uma aceitação social do processo de regularização fundiária, na qual inclusive ajudou os cartógrafos no trabalho de campo.

O mapeamento comunitário envolve diretamente os membros da comunidade no levantamento do uso da terra e das fronteiras de seus domínios. (COLCHESTER, 2002).

A ideia de mapeamento participativo na comunidade de Roda de Fogo tem origem na construção e oportunidade de diálogo com grupos menos favorecidos, bem como a integração deles na sociedade. Nesse contexto, a cartografia social através dos mapas participativos e a cartografia técnica são elementos essenciais na edificação do processo fundiário, tendo em vista associar a ciência da informação geográfica aos seus efeitos sociais e culturais na busca da democratização do território.

#### ***4.1. A regularização fundiária na comunidade de Roda de Fogo e seu processo operacional***

Em 27 de junho de 2013, o Conselho de Regularização de Imóveis do Estado de Pernambuco (CORI-PE), aprovou 16 (dezesesseis) áreas que estavam aptas à Regularização Fundiária, entre elas, Roda de Fogo. Tal área passaria a ser objeto de licitação para levantamento topográfico e identificação da população beneficiada, bem como, a atualização cadastral de famílias, que já tinham recebido títulos de posses emitidos e/ou preparados e que nunca foram entregues. Para a realização do projeto, foram implementadas as seguintes etapas operacionais descritas abaixo.

A primeira etapa realizada foi a mobilização social, na qual inaugura os trabalhos de campo, sendo esta a etapa que merece destaque, por ser o primeiro contato com a população das áreas definidas, e é neste momento que a equipe de regularização fundiária solicita autorização para integrar, temporariamente, o cotidiano da comunidade. A citada etapa foi realizada nas datas 9 de setembro 2013 a 15 de outubro 2013.

As modalidades de mobilização adotadas são as seguintes: a) Articulação com parceiros dos órgãos governamentais presentes nas áreas de atuação da Regularização; b) Reuniões para compartilhar conhecimentos sobre a dinâmica da

área e quais estratégias deverão ser utilizadas nas próximas fases da mobilização; c) Reconhecimento das instituições civis no território; d) Visitas técnicas, realização de entrevistas e produção de relatórios; e) Apresentação da Regularização fundiária às lideranças e representantes civis; f) Reuniões na comunidade, para esclarecer objetivo do processo fundiário, bem como empreender proposta e formar rede de articulação composta por entidades civis, representantes comunitários e instituições governamentais; g) Mobilização de rua (Passagem de carro de som, panfletagem e abordagem porta- porta) para convidar a população a participar das reuniões comunitárias; h) Apresentação da regularização fundiária a toda comunidade com uma grande reunião comunitária para que toda a população compreenda na execução do projeto esclareça suas etapas e objetivos.

A segunda etapa foi o selamento dos imóveis, isto é, o reconhecimento georreferenciado do imóvel, identificando se a configuração do imóvel é multifamiliar ou co0habitação, bem como as características da edificação sobre o lote a ser regularizado e tipo de ocupação (se comércio, misto ou moradia), e endereçamento.

Na terceira etapa do processo fundiário, temos o cadastramento social, ou seja, aplicação da pesquisa socioeconômica através de formulário e o recolhimento dos documentos do cadastrado. O cadastro social é a principal ferramenta para a análise social e jurídica, pois o formulário de cadastramento apresenta todos os dados socioeconômicos levantados em área, revelando a relação dos ocupantes com os imóveis (se cedido, alugado, próprio; herdado, tempo de moradia), bem como possibilita ao analista a apreensão da realidade local. O processo deverá ser ágil e acessível a toda população para que haja adesão de todos os habitantes da área, e evitar retrabalhos.

Concomitantemente às etapas anteriores foram sendo realizados o levantamento topográfico para a confecção da planta da situação real existente, na qual foi submetida à Prefeitura do Recife (Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC) e Secretaria Executiva de Licenciamento urbanismo (SELURB) em 10 de janeiro de 2014, com objetivo de conseguir a aprovação para posteriormente registrar no cartório de imóveis o projeto de regularização fundiária e os títulos de propriedade.

Impende salientar que, o processo de aprovação da planta da situação real existente foi extremamente tenso, tendo em vista, a burocracia e a tecnicidade conservadora dos técnicos do órgão municipal, os quais desejavam aprovar o referido projeto com base em um loteamento novo, isto é, sem levar em consideração que tratava-se de área consolidada, segura e irreversível, e com mais de vinte anos de ocupação.

O projeto de regularização fundiária foi aprovado em 29/01/2014, a partir dos parâmetros urbanísticos flexíveis da Lei estadual nº 15.211/2013 e Lei Municipal nº 16.113/95, bem como forte coalizão política instalada na época.

Posteriormente, os beneficiários aptos pelo do Programa Meu Imóvel Legal obtiveram seus títulos de propriedade registrados no 4º registro de imóveis da capital, e devidamente entregues em ato sole com o Governador do Estado de Pernambuco da época.

#### **4.2. Entraves, limitações e potencialidades na regularização fundiária de Roda de Fogo**

O processo de regularização fundiária de Roda de Fogo foi acometido de diversos fatores os quais culminaram em diversos entraves quais sejam, a participação popular limitada pela descrença política, tendo em vista as experiências incompletas das políticas de regularização fundiária no Estado de Pernambuco na qual a população se organizou, participou, e o processo não foi finalizado; a vontade política x a limitada dificuldade técnica dos órgãos municipais; os limites territoriais restringidos pela impossibilidade de regularização de alguns imóveis; categorização de imóveis incompatíveis com o processo de regularização fundiária de interesse social, como por exemplo, comércio, serviços e igrejas, e, por último o receio de pagamento de IPTU em áreas isentas, bem como seu aumento do imposto em áreas não isentas.

De outra banda, não podemos olvidar que a aprovação do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo instituiu, no âmbito municipal, a aprovação do instituto da planta de levantamento da situação real existente destinada à regularização fundiária jurídico dominial, com base na Lei estadual nº 15.211/2013 e no decreto municipal no 27.703, flexibilizando assim, parâmetros urbanísticos e criando outros instrumentos jurídicos capazes de adequar à realidade informal das ocupações á cidade formal sem a necessidade de transformação da área em zona especial de interesse social, tendo em vista o reconhecimento da ocupação consolidada, segura e irreversível.

Ademais, o processo de regularização fundiária na comunidade de Roda de Fogo, ainda vem sendo realizado, tendo em vista, os diversos cadastrados ainda estarem solucionando suas pendências documentais para recebimento do título de propriedade registrado em cartório. Salientamos ainda que a pendência do processo fundiário constata-se apenas em emissão de títulos dos retardatalhos com pendência jurídica e social, ou seja, os demais processos foram devidamente finalizados.

Nesse contexto, resta evidente a importância da propriedade fundiária no espaço urbano como mecanismo de reconhecimento do direito humano a moradia, e de outro lado, resta aos técnicos de diversas áreas encontrarem a convergência do social e o legal, pois o acesso à terra e à propriedade é direito fundamental de todos.

#### **4.3. Resultados do Programa Meu Imóvel Legal na comunidade de Roda de Fogo**

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo executado pelo PMIL possui uma área de aproximadamente 52,22 ha, equivalente a 72 (setenta e dois) campos de futebol padrão oficial, onde foram regularizadas 3.133 unidades imobiliárias, que beneficiou até o momento 15.665 (quinze mil e seiscentos e sessenta e cinco) pessoas direta e indiretamente.

O resultado preliminar da execução do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo, pode ser visto no quadro abaixo:

**Tabela 1** – Resultados preliminares do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo

Hectares de área trabalhada	52,22
Selamento de imóveis	5.918
Cadastramento	4.541
Unidades Imobiliárias Regularizadas	3.133
Escrituras Registradas (títulos de propriedade)	1.700
Reuniões Comunitárias	12
Mutirões de Atendimento	20
Atendimento sócio jurídico	8.900
Atos de Entrega de Escritura	03
População beneficiada direta ou indiretamente	15.665

**Fonte:** Relatório do Programa Meu Imóvel Legal (2019).

Cabe ainda registrar que, com objetivo de desburocratizar as ações com os Stakeholders no tocante à execução do programa foi criado um Grupo de Trabalho multistitucional e multidisciplinar<sup>10</sup> (GT da Regularização Fundiária) sob a coordenação da Secretaria de Administração do Estado (SAD) a partir da Perpart, do Tribunal de Justiça do Estado (TJPE) a partir da Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) e acompanhamento da Secretaria de Governo do Estado (Segov) e Secretaria de Articulação (Seart), compostos exclusivamente por técnicos, gestores e delegatários do serviço público, sendo realizado mais de 07 (sete) meses de atividades do Grupo de Trabalho, totalizando 40 encontros e 160 horas de reuniões e discussões para elaboração das soluções jurídicas e operacionais que viabilizaram os projetos de regularização fundiária dos trabalhos de campo ao registro nos cartórios competentes.

Salientamos ainda que, foram frutos das citadas reuniões, provimentos, leis, resoluções, portarias, modelos de memorial descritivo, matrículas e contrato de doação, os quais culminaram no êxito do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo.

## 5. Considerações Finais

As cidades brasileiras demonstram diversos fatores que contribuíram para o processo de urbanização as avessas, materializando a distância entre as regras urbanísticas e a real situação de ocupação das cidades. Desde a década de 1980, resta latente um processo de reformulação jurídica e urbanística em relação à regularização fundiária, e sem baldas de dúvidas, a institucionalização do Prezeis no Recife contribuiu para o avanço nacional. No entanto, embora todos os avanços legislativos, administrativos e urbanísticos, as soluções ainda são de difícil construção prática, tendo em vista o conservadorismo arraigado na Administração Pública.

<sup>10</sup> PERPART, Relatório de Gestão 2013.

Neste sentido, o grande desafio do processo fundiário é a adequada construção legislativa e a mudança cultural e técnica dos profissionais e atores da regularização fundiária, pois, quando é outorgado o direito ao morador de se tornar proprietário do solo onde reside na cidade, esse direito não inclui práticas já consolidadas naquele território. Assim, renova-se o descompasso, apontado por Souza (2008), entre o processo vivido por essas comunidades e os processos “legais” que baseiam a ação jurídico-política.

De outra banda, as políticas públicas de habitação necessitam reconhecer as identidades culturais e espaciais de cada cidade, e uma das formas de inovar e aproximar a população na formatação de uma política inclusiva é a cartografia social através de mapeamentos participativos.

Diante dessa situação fazem-se necessários estudos aprofundados, com objetivo de avançar nos procedimentos de regularização fundiária e de formas para garantir o desenvolvimento urbano e o reconhecimento das ocupações consolidadas de nossas cidades. Tudo isso passa pela conscientização de que as normas urbanísticas precisam de flexibilidade para se adequar a realidade urbana, e não o contrário.

Neste aspecto, o Programa Meu Imóvel Legal traz uma inovação no processo fundiário desde a base administrativa, uma vez que alinhada o modelo de gestão do Estado no seu planejamento estratégico. Assim, baliza o processo de Planejamento Estratégico através da premissa de que a definição da estratégia precede a ação, e que a lógica de planejamento deve ser baseada em planos estratégicos integrados, onde as atividades de Planejamento e Orçamento estejam alinhados dinamicamente aos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), rotinizando assim, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação).

Ademais, o PMIL através da influência dos mecanismos da burocracia, estrutura a identificação de padrões e processos organizacionais para a promoção de uma moderna e virtuosa relação Estado-Sociedade, na busca de uma maior eficiência das ações estatais.

Desse modo, a influência do modelo de gestão Todos Por Pernambuco e suas ferramentas disponíveis no processo gerencial são imprescindíveis para a elaboração, formulação e execução do Programa Meu Imóvel Legal, no qual trouxe reflexões quanto a nova forma de estruturar a Administração Pública no processo fundiário, através alinhamento e integração dos processos, órgãos e atores deste demanda estatal.

Neste sentido, devemos aprofundar os estudos da proposta inovadora trazida pelo Programa Meu Imóvel Legal e a regularização fundiária jurídico dominial, qual seja, de que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada administrativamente e judicialmente, resolvendo a situação social, registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada, irreversível e segura, de forma a permitir que, a partir das intervenções, essas comunidades transformem-se em bairros legais, retirando-os da situação de invisíveis sociais em que se encontram e, principalmente, reconhecendo o direito ao cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva, além de garantia de permanência no solo onde as

famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural, de acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas à cidade, através de endereçamento oficial, bem como afastando a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

Nessa perspectiva, a execução da RFJDIS vem demandando um rigoroso trabalho conjunto e integrado de órgãos públicos, a mitigação de entraves jurídicos e financeiros no registro dos imóveis passíveis de regularização, a definição do(s) proprietário(s) de lotes constituídos por mais de uma edificação, dificuldades de comprovação do tempo de posse das famílias ocupantes, e ainda algumas resistências por parte da população, uma vez que esta mesma população foi alvo de processos anteriores de regularização inconclusos. Destaca-se ainda, as possíveis incompatibilidades com as legislações ambientais.

Portanto, a Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social é apenas uma das alternativas que visa minimizar os impactos desenvolvimentistas dos padrões urbanos atuais. Desse modo, este tipo de regularização fundiária não pode ser um fim em si mesmo, mas sim, uma possibilidade de interligação setorial com as demais políticas urbanas, ou seja, resolver a demanda fundiária por partes, desde que assegure de imediato a propriedade e a participação do cidadão do início ao fim do processo fundiário.



## Referências

- ACSELRAD, H. Cartografias Sociais e Território: Introdução e Disputas cartográficas e disputas territoriais, in: **Cadernos IPPUR/UFRJ**, 2008.
- ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Édesio (coord) **A lei e legalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- BRASIL. **Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Brasília: Congresso Nacional, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Lei 10. 257 de 10 de julho de 2001**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009**. Brasília: Congresso Nacional, 2009.
- CASARIN, V.; OLIVEIRA, M. A. A., LOCH, C. **A importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frete ao estatuto da cidade e plano diretor na busca pela justiça social**. Anais do COBRAC, 2006. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.
- Colchester, Marcus. **O mapeamento como ferramenta para garantir o controle comunitário**: alguns ensinamentos do sudeste asiático. WRM Boletim nº 63. Outubro de 2002.
- COSTA, Alexandre. **Roda de Fogo: cidade encantada, a biografia**. Recife, 2010. Disponível em: <http://rodadefogoencantada.blogspot.com.br/>. Acesso em: 2 março 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo de 2010**. Brasil, 2010.
- LEITE, Ricardo. Recife dos morros e córregos: a fragorosa derrota do exterminador de mocambos e sua liga social em Casa Amarela. Dissertação (Mestrado) Recife. UFPE, 2010. Disponível em:
- [http://www.encontro2010.historiaoral.org.br/resources/anais/2/1270423029\\_ARQUIVO\\_RECIFEDOSMORROSECORREGOS.05012010.pdf](http://www.encontro2010.historiaoral.org.br/resources/anais/2/1270423029_ARQUIVO_RECIFEDOSMORROSECORREGOS.05012010.pdf).
- LIMA, Rosa Maria Cortês de. A cidade autoconstruída. **Tese** (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.
- NALINI, José Renato; NERY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. São Paulo: Forense, 2014.
- N.C.F. Freire; A.C.A. Fernandes. Mapas como expressão de poder e legitimação sobre o território: uma breve evolução histórica da cartografia como objeto de interesse de distintos grupos sociais. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, nº 3, 2010, Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) da UFPE. **Anais...** Recife: Editora da UFPE, 2010.

PERNAMBUCO. **Lei 15.211/2013 de 19 de dezembro de 2013**. Recife, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.

SMOLKA, Martim. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução**. Cadernos do IPPUR, 2002.

SOUZA, Maria Ângela A. Et. Alli, **O Processo de formação de favelas de Casa Amarela**. Recife. MDU/UFPE. 1984.

SOUZA, M. A. A. Loteamentos/Assentamentos de Gênese Ilegal na Metrópole do Recife. Descompasso entre o arcabouço jurídico e a realidade social. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (Org.) **Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização Análise comparativa Brasil-Portugal**. São Paulo: PUC-SP, 2010, p. 219-246.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras e. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.