

A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ZONEAMENTO ESPECIAL URBANO PELO
MUNICÍPIO DE RECIFETHE ORGANIZATION OF THE POLICY OF SPECIAL URBAN ZONEMENT BY THE
MUNICIPALITY OF RECIFERodrigo Ferraz de Castro Remígio¹Mariana Dionísio de Andrade²**Resumo**

O presente estudo se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: Como é organizada a política de zoneamento especial urbano pelo Município de Recife? Para responder essa questão, o estudo precisa considerar o conceito de regularização fundiária, realização do direito à moradia e judicialização de políticas públicas voltadas à regularidade da habitação urbana. O estudo também possui o objetivo de esclarecer aspectos sobre a regularização fundiária como política pública. A pesquisa é qualitativa e realiza análise descritiva com base em revisão de literatura e interpretação da legislação sobre o tema; utilizando o Município de Recife como unidade de análise e limite espacial de investigação. Há suporte quantitativo complementar, a partir da exposição gráfica dos dados coletados. É possível concluir que, no Município de Recife, a política de zoneamento especial urbano é conduzida a partir da criação de áreas isoladas, com poucos mecanismos de integração social e sem controle efetivo sobre a expansão urbana, o que exige a intervenção da judicialização das políticas públicas voltadas à regularização fundiária.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social; Políticas Públicas; Regularização fundiária urbana; Município de Recife; Judicialização.

Abstract

This study aims to answer the following research problem: How is the policy of special urban zoning organized by the Municipality of Recife? To answer this question, the study needs to consider the concept of land regularization, realization of the right to habitation and judicialization of public policies aimed at the regularity of urban housing. The study also aims to clarify aspects of land regularization as public policy. The research has a qualitative approach and performs descriptive analysis based on literature review and interpretation of legislation on the subject. The research focuses on a case study, using the Municipality of Recife as unit of analysis and spatial limit of investigation. There is complementary quantitative support, from the graphical exposition of the collected data. We concluded that, in the Municipality of Recife, the policy of special urban zoning is conducted from the creation of isolated areas, with few

¹ Doutorando do Programa de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – PPGCP/UFPE. Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR. E-mail: rfcr80@yahoo.com.br

² Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR. Professora da Disciplina Direito Processual Civil nos cursos de Graduação e Pós-Graduação da UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil. Pesquisadora do *Multidoor Courthouse System*. Membro associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Membro do Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade – PRAETOR / UFPE (Coord. Prof. Dr. Ernani Carvalho). Membro da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/CE. E-mail: ariana.dionisio@gmail.com

mechanisms of social integration and without effective control over urban expansion, which demands The intervention of the judicialization of public policies aimed at land regularization.

Keywords: Special Zones of Social Interest; Public policy; Land regularization; Municipality of Recife.

INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: Como é organizada a política de zoneamento especial urbano pelo Município de Recife? Para responder ao referido problema de pesquisa, torna-se fundamental a análise sobre os elementos que envolvem a regularização fundiária e as políticas públicas voltadas à organização urbana; além de desenvolver o raciocínio sobre a defesa de prerrogativas constitucionais como o direito à moradia digna, prevista no rol dos direitos sociais.

O presente trabalho aborda a regularização fundiária de áreas situadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Recife – capital do Estado de Pernambuco. A escolha do município deve à disponibilidade dos dados, viabilidade econômica para a pesquisa e, principalmente, por ser o primeiro caso nacional de reconhecimento da diversidade e integração de áreas de ocupação em zona urbana pelas ZEIS. A pesquisa também possui o objetivo geral de esclarecer aspectos sobre a regularização fundiária como política pública.

O estudo se divide em quatro tópicos. O primeiro tópico realiza um esclarecimento sobre o acesso à moradia como direito social constitucionalmente tutelado. O segundo tópico realiza uma abordagem teórica sobre o instituto jurídico da regularização fundiária e sua implementação como política pública de acesso à moradia digna.

O terceiro tópico considera questões fundamentais como a judicialização das políticas públicas e a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) no Município de Recife/PE, a partir de uma perspectiva conceitual; e expõe elementos acerca das políticas públicas de acesso à moradia no Município de Recife, identificando peculiaridades e aportes normativos relevantes.

O quarto tópico realiza um estudo sobre as comunidades da Mustardinha e Mangueira, ambas já reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pela legislação municipal e concretamente ocupadas, mas que ainda padecem com obstáculos institucionais. Para fins de justificativa metodológica, as referidas comunidades foram escolhidas como unidades de

análise e recorte espacial, delimitando o tema para a abordagem mais específica e parcimoniosa do tema.

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa, que consiste na análise interpretativa dos conceitos expostos, correlacionando-os ao fenômeno estudado e possibilitando a avaliação com foco no caráter subjetivo do objeto, averiguando a dimensão de suas particularidades.

A ideia de utilizar a abordagem qualitativa como método de investigação científica para a construção da ideia parte da reunião entre as necessidades próprias do estudo e da disponibilidade das fontes de pesquisa. Há também suporte quantitativo, a partir da coleta e utilização de dados que evidenciam os indicadores de habitação do Município de Recife em comparação aos *déficits* de habitação, além da identificação da dimensão da presença do Plano Diretor na estrutura social.

A base de dados foi coletada a partir das informações fornecidas pelo Atlas de Desenvolvimento Humano de Recife, Relatórios MUNIC/IBGE e Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A investigação utiliza como unidade de análise o Município de Recife e as ações voltadas à regularização fundiária em âmbito local.

O estudo possui relevância teórica porque oferece contribuições originais para a pesquisa na área, especialmente por se tratar de um tema muito específico e ainda pouco explorado pela literatura. A relevância prática se apresenta pela existência real dos problemas levantados, e cujas soluções envolvem a articulação entre áreas de conhecimento diversas, como direito, ciência política e políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à realização de direitos.

O ACESSO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL

A ideia de acesso à moradia implica na consideração de um ambiente capaz de satisfazer minimamente as necessidades existenciais para uma vida digna. A inclusão dessa prerrogativa no rol dos direitos sociais impõe repercussões no mundo fático e jurídico, afirmando uma aspiração legítima de todo indivíduo.

Além disso, também é possível verificar que o direito de propriedade no espaço urbano merece especial atenção do regramento constitucional, na medida em que o constituinte destacou a política urbana como uma competência prioritária dos Municípios.

Tal designação se justifica pelo fato de que os Municípios exercem função nuclear na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano, uma vez que se encontram geográfica e institucionalmente mais próximos da população. Assim, os Municípios podem atuar em parceria com Estados e União para previsão de regularização fundiária das moradias precárias ou em situação marginal.

A política pública pode ser definida como um contrato entre as autoridades, os burocratas e as populações, para o benefício dos interessados na política e harmonização das diferenças sociais. (AGUILAR, 2012).

O conceito de políticas públicas é polissêmico e envolve fatores variados e diferentes atores políticos e institucionais que, juntos, compõem fluxos de decisões cujo objetivo se concentra no equilíbrio social. (SECCHI, 2010).

Uma política pública voltada ao desenvolvimento urbano “deve prever o reconhecimento da existência dos assentamentos irregulares localizados em seu território por meio da elaboração de levantamentos topográfico e cadastral para o conhecimento do local e dos ocupantes”. (PAGANI; ALVES; CORDEIRO, 2016, p. 185).

A Constituição da República de 1988 estabelece, no art. 5º³, o direito de propriedade, atendida a sua função social. Em seguida, o art. 6º⁴, o elenca o direito à moradia como um direito social, que deve ser resguardado como necessidade fundamental (incluído pela EC 26/2000). Portanto, é possível perceber que a previsão constitucional foi concebida sob a forma de política pública a ser executada sob a competência municipal, dando cumprimento do direito à moradia regular e titulada.

Ainda, de acordo com o art. 182⁵ do mesmo diploma, verifica-se que a política de desenvolvimento urbano deve ser realizada pelo Município; quando evidencia que “a política de

³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

⁴ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁵ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal,

desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Ou seja; a função social da propriedade urbana somente será cumprida quando forem observados plenamente todos os elementos da legislação urbanística. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, enuncia no art. 25 que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis".

Na esfera infraconstitucional, há de se ressaltar a Lei Nacional nº 10.257/2001, também conhecida como “Estatuto das Cidades” e que possui o objetivo de definir normas gerais do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, entretanto, não se aprofunda em questões essenciais como a função social das cidades e a função social da propriedade urbana.

Ainda, promulgação da Lei Nacional nº 11.977/2009, que estabeleceu as diretrizes do Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias de baixa renda, tentando impulsionar a melhor organização das cidades por meio da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A Lei nº 13.105/2015, que estabelece as normas do Código de Processo Civil de 2015, também se refere ao direito à moradia quando propõe inovações à Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) no que diz respeito ao instituto da usucapião extrajudicial.

Verifica-se assim que o ordenamento jurídico brasileiro possui uma preocupação específica com questões voltadas à proteção ao direito à moradia como direito social, entretanto, nem sempre possui meios garantidores para a realização de seus efeitos (especialmente porque não há uma definição clara do que seria moradia digna).

obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

Uma das maiores dificuldades para a realização da eficácia social dos direitos fundamentais sociais não se concentra propriamente na falta de normas que confiram densidade aos preceitos constitucionais, mas sim, possui fundamento na ineficácia quanto à prestação de serviços sociais pelo Estado, o que corresponde a uma equivocada compreensão sobre o ciclo de políticas públicas. (KRELL, 2007). O problema da eficácia dos direitos fundamentais sociais estaria, sim, na formulação, implementação e manutenção das políticas públicas, além da errônea composição dos gastos públicos em todas as esferas federativas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias de baixa renda e devidos meios legais para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, foi alterada pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, buscando a garantia do direito social à moradia e ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade.

A regularização fundiária procura estabelecer a ordenação territorial, promovendo a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional com a regulamentação jurídica da área ocupada.

Tal instituto consiste na tentativa de ajustar a permanência de moradores que ocuparam áreas com fins de habitação, mas que se encontram em desconformidade com as exigências legais. (LUCA; LEÃO JUNIOR, 2016, *on line*). A ideia é promover, por meio da regularidade legal, melhorias no ambiente ocupado e qualidade de vida aos ocupantes, materializando o direito de acesso à moradia.

Trata-se de um mecanismo de contribuição para a universalização do acesso à infraestrutura social, à moradia digna e aos equipamentos públicos, desempenhando papel fundamental na garantia da inclusão social da população urbana. (GOMES; STEINBERGER, 2016).

A Lei nº 13.465/2017, Lei sobre a Regularização Fundiária, estabeleceu como responsabilidade dos poderes públicos a formulação e desenvolvimento de políticas em consonância com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação

territorial, buscando a ocupação do solo urbano de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

De acordo com o art. 10 da Lei nº 13.465/2017, constituem objetivos da Reurb a identificação de núcleos urbanos informais que precisam ser regularizados; a prestação de serviços e a melhora das condições de vida dos ocupantes desses núcleos; a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano; a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; a promoção e a integração social para a geração de emprego e renda; o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos e à consensualidade; o encorajamento à cooperação entre Estado e sociedade; a garantia do direito social à moradia digna e efetivação da função social da propriedade pela concessão de direitos reais; a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e uso do espaço e, finalmente; a prevenção e desestímulo à ocupação desordenada e irregular dos espaços urbanos.

Tais preocupações criam padrões de desenvolvimento urbano e contribuem para evitar distorções no modelo de cidade, conferindo direitos, adequando serviços e legalizando condições para o estabelecimento de uma sociedade mais sustentável.

A partir da compreensão do direito à moradia digna como direito social, inalienável, irrenunciável e imprescritível, é necessário pensar em mecanismos capazes de garantir sua efetivação. Um dos mecanismos de efetivação de direitos consiste na identificação do problema e consequente elaboração de políticas públicas voltadas à realização do acesso às prerrogativas constitucionais.

O Brasil, nas últimas décadas, tem implantado políticas públicas decorrentes da teoria norte-americana sobre o conceito de ações afirmativas ou discriminações reversas, ou seja; adoção de meios para se promover a redução de desigualdades por intermédio da construção de um patamar mínimo de igualdade material, que pode ocorrer por meio da atuação estatal e/ou pela intervenção de instituições.

Entretanto, há de se considerar que para cada política é necessária a realização de um recorte epistemológico específico, com definição de público atendido, resultados esperados e principais direitos a serem resgatados, além de definição e delimitação de custos, bem como determinações estratégicas e planejamento.

Assim, é possível perceber que para cada política implementada, uma série de ações institucionais devem ser elaboradas para atingir uma finalidade específica, abrangendo uma comunidade determinada e um problema social pontual. Eis o grave problema aqui identificado:

há uma ineludível carência quanto à elaboração de políticas públicas voltadas à realização do direito à moradia.

A atenção e formulação de uma agenda governamental que compreenda a implementação de políticas públicas depende de uma articulação institucional que envolva o momento certo, as circunstâncias adequadas, propostas conciliáveis, presença de apelo social e viabilidade financeira das propostas ventiladas; razão pela qual o ato de pensar políticas de regularização fundiária exige especial atenção ao direito à moradia em comunidades específicas.

A concepção de políticas públicas está relacionada à funcionalidade a qual se propõe, na medida em que se destinam a produzir efeitos específicos. Trata-se da soma das atividades governamentais, realizadas diretamente ou por delegação e que tendem a impactar o contexto social dos cidadãos contemplados pela política (SOUZA, 2007).

Produzir políticas públicas⁶ voltadas para favorecer uma maior redistribuição social é um eixo que baliza mudanças setoriais e políticas no contexto do Estado Democrático de Direito, e que envolve a participação de instituições de maneira articulada e coesa.

A partir do momento em que um problema é identificado, há a formalização e verificação quanto à viabilidade dessas alternativas, momento no qual ocorre a formulação de políticas públicas como estágio fundamental de um ciclo que envolve apreciação, diálogo e consolidação das decisões. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Há quatro dimensões para a democratização das políticas públicas que devem ser ressaltadas para a melhor compreensão de sua adoção; a primeira consiste nas mudanças no processo decisório; a segunda, nas mudanças dos conteúdos das decisões; a terceira, nas mudanças no processo de implementação das políticas e, finalmente, a quarta dimensão, consiste nas mudanças nas agências públicas. (FURTADO; BARREIRO, 2015).

Ainda, ressalta-se que o ciclo de políticas públicas envolve sete fases: a) identificação do problema; b) formação de agenda; c) formulação de janelas ou alternativas; d) o momento de tomada de decisão; e) implementação das políticas públicas; f) avaliação das políticas públicas

⁶ Deve-se distinguir políticas públicas de políticas sociais; “enquanto a primeira classificação se refere ao processo e possui foco em como responder questões como ‘por quê’ e ‘como’, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez. Essa aparente simples distinção tem implicações na agenda de pesquisa. Estudos sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política [...] dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são demarcados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca ‘resolver’ os problemas da área e seus resultados”. (SOUZA, 2007, p. 71).

após a implementação, para verificar o desempenho e a efetividade e, finalmente, g) a extinção da política pelo alcance do objetivo projetado. (SECCHI, 2010).

As formas de implementar políticas públicas não se limitam à atuação unicamente estatal, mas contam com o apoio institucional para o desenvolvimento das ações. Para a garantia do direito constitucional à moradia digna, ressalta-se aqui a proposição legal de reconhecimento de zonas de interesse social na busca pelo alcance de tais prerrogativas.

A política pública deve, portanto, ser projetada progressivamente, considerando aspectos institucionais e sociais concretos, e coordenando meios disponíveis ao Estado para harmonizar atividades estatais e privadas para alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BELLETTI; MARESCOTTI; TOUZARD, 2017).

O ACESSO À MORADIA NO MUNICÍPIO DO RECIFE

De acordo com os dados do IBGE cidades (2017, *on line*), o Município de Recife conta com uma população estimada de 1.625.583 milhão de habitantes, índice de desenvolvimento humano municipal de 0,772, e valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio na área urbana, de aproximadamente R\$ 3.755,53.

A posição geográfica litorânea e geopolítica favorece o crescimento populacional, concentrando grande parte da população do Estado de Pernambuco em uma área de aproximados 218,43 km², segundo informa o IBGE cidades. (2017, *on line*).

Tal realidade gera problemas comuns às grandes concentrações populacionais em países em desenvolvimento: irregularidade fundiária. De acordo com dados coletados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano de Recife (2013, *on line*), e que utiliza como fontes as informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e Fundação João Pinheiro - FJP, seguem indicadores de habitação no Município de Recife, no que se refere à prestação de serviços básicos pelo Estado:

Quadro 1: Indicadores de habitação no Município de Recife

Indicadores em Percentual	1991	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	80,24%	87,46%	97,45%
% da população em domicílios com energia elétrica	99,77%	99,92%	99,92%
% da população em domicílios com coleta de lixo	81,40%	96,02%	97,67%

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano de Recife (2013, *on line*).

É possível identificar que os indicadores de serviços básicos prestados pelo Estado ainda apresentam *déficit*, o que evidencia o fato de que a organização da cidade não está acompanhando o aumento populacional em sua integralidade. O critério utilizado para a definição do *déficit* consiste na função entre percentual de domicílios contemplados com serviços públicos e a capacidade do Estado em fornecer tais serviços. A metodologia de avaliação do Atlas de desenvolvimento Humano de Recife utiliza dados extraídos de censos habitacionais e indicadores de demografia.

Considerando-se que é dever da Administração Pública agir com eficiência e que a obrigação pela prestação adequada de serviços públicos compõe matéria constitucional (conforme determina o art. 175, da Constituição Brasileira de 1988), constata-se que os indicadores demonstram que ainda não há integralidade nessa prestação, especialmente no que se refere às condições básicas de habitabilidade.

Cumprido salientar que o ato de identificar possíveis lacunas na prestação de serviços correlatos ao direito à moradia e construir um diagnóstico sobre as condições habitacionais é relevante para a realização do planejamento, intervenção e avaliação de iniciativas públicas, mas que possivelmente os *déficits* serão ainda maiores, uma vez que censos habitacionais tendem a considerar apenas domicílios particulares e permanentes ocupados. (ALVES; CAVENAGHI, 2016).

Em termos metodológicos, é possível ainda que a coleta dos indicadores divirja do método utilizado em consultas anteriores, o que pode causar ceticismo quanto aos valores atribuídos. Cumprido ressaltar que no ano de 2010 a “Fundação João Pinheiro (FJP) contabilizou um *déficit* de 6.940.691 unidades habitacionais, já no ano seguinte com a mudança da técnica aplicada esse valor caiu para 5.581.968 domicílios, uma redução de mais de um milhão de residências”. (DOMINGOS; FERNANDES JUNIOR, 2017, p. 4).

Há ainda, um descompasso quanto à comparação entre os dados coletados e a realidade fática, visto que, a despeito dos indicadores apresentados, ainda há um considerável número de indivíduos sem acesso à prestação dos serviços aqui destacados. Os dados são coletados por década, ressaltando a possibilidade de que, com o passar do tempo, não houve forte tendência à redução das desigualdades.

Esta realidade é tradicional no Município de Recife, e não consiste em um problema típico dos dias atuais. Para contextualizar historicamente; em razão da precária e insuficiente política de organização urbana, foi iniciado na década de 1970 um processo voltado à urbanização de assentamentos e invasões, o que culminou com o surgimento, em 1975, do

Movimento Terras de Ninguém nos morros da zona norte da cidade, com o apoio da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada pelo arcebispo D. Helder Câmara⁷. Tais movimentos resultaram no Decreto municipal nº 11.670/80, que reconheceu algumas comunidades periféricas como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que passariam a ter prioridade no processo de urbanização; e, em seguida, o reconhecimento de tais áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pela Lei Municipal nº 14.511/83. (REMÍGIO; ALBUQUERQUE, 2015).

Criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) no Município de Recife/PE

Dada a existência das diversas espécies de propriedades tuteladas pela Constituição da República de 1988 (material, imaterial, pública, privada, urbana e rural, móvel, imóvel), faz-se necessária a especificação quanto ao tema de estudo no presente ensaio; a propriedade imóvel urbana destinada à moradia.

No Brasil, há um visível *déficit* habitacional, especialmente nas regiões urbanas (MARRA; GONÇALVES, 2012). O mencionado *déficit* é um problema nacional, que está presente em todo país; o que se confirma pelos dados estatísticos sobre o Déficit Habitacional Brasileiro segundo a Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2016, *on line*):

⁷ Tal movimento não consistiu em uma ação isolada. Além do Movimento Terras de Ninguém, surgiram “a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano; o curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE); o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB); o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM); o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR); e o Projeto Recife (implantado no início dos anos 1980 com recursos do Banco Mundial, com o objetivo de urbanizar as favelas às margens do Rio Capibaribe)”. (REMÍGIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 399).

Quadro 2: Déficit Habitacional Brasileiro

Região	Déficit Habitacional	
	Total absoluto	Total relativo
Norte	632.067	12,8 %
Nordeste	1.900.646	10,8%
Centro-Oeste	464.480	9,0%
Sudeste	2.425.679	8,3%
Sul	645.189	6,3%

Fonte: Déficit Habitacional Brasileiro segundo a Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2016, *on line*). Destaque-se que o total relativo se refere ao total do *déficit* brasileiro.

Diante de um cenário cuja lógica da especulação imobiliária transforma o caráter social da propriedade em mercado, parte da população sem poder de compra busca alternativas nem sempre regulares para a garantia do acesso à moradia.

Assim, verifica-se um crescimento urbano desordenado e absolutamente irregular, em desconformidade com a estrutura urbana, onde ocupações clandestinas fazem parte da rotina das cidades.

A cidade reflete as consequências do processo de desenvolvimento implantado por meio da ocupação de seus espaços; resultando na polarização da estrutura urbana em que, de um lado, há uma cidade legalizada, regularizada e adequada às necessidades dos moradores; enquanto do outro lado, há uma cidade em desconformidade com as exigências legais, composta pela expansão da favelização e das ocupações clandestinas periféricas. (ALBUQUERQUE, 2006, *on line*).

Para conter essa crescente demanda, foi criado, a partir de iniciativa dos movimentos populares e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, na conformidade do que dispõe o art. 14, II, da Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983, com o intuito de assegurar a gestão democrática do planejamento urbano organizado, compartilhando responsabilidades entre Estado e cidadãos.

A Lei nº 14.947 de 30 de março de 1987 do município de Recife, estabeleceu as diretrizes para a execução do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, representando um marco nacional sobre o tema, antes mesmo da promulgação da Constituição da República de 1988.

De acordo com o art. 3º da referida lei, a iniciativa compreende o conjunto de normas e providências que devem ser executadas e fiscalizadas pelo Poder Público Municipal, no intuito

de melhorar a qualidade de vida nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS -, promover a sua regularização jurídica e propiciar a sua integração na estrutura urbana do Recife.

Com o objetivo de promover e integração da cidade na Região Metropolitana do Recife; orientar a ocupação e utilização do solo quanto ao uso, distribuição da população, desempenho das funções urbanas e preservação os elementos naturais de paisagem urbana e os sítios de valor histórico e cultural, a Lei nº 14.511/1983 definiu as ZEIS como “assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana”, orientando assim a criação do PREZEIS pela Lei nº 14.947, sancionada pelo prefeito Jarbas Vasconcelos em 1987.

No Município de Recife, a busca pela regularização dos espaços urbanos e adequação da propriedade às exigências legais constitui parte de um movimento anterior à Constituição da República de 1988.

O art. 6º da Lei nº 14.947/1987 definiu as seguintes diretrizes para a regularização: preocupação com a adequação da propriedade à função social; priorização do direito à moradia sobre o direito de propriedade; controle efetivo sobre o uso do solo; adequação de investimentos públicos às características e tipicidades locais, notadamente a habitação, saneamento, sistema viário e lazer; implementação de equipamentos urbanos que atendam às necessidades dos moradores das ZEIS, inclusive no que se refere à oferta de cursos profissionalizantes; inviabilização total de especulação imobiliária e/ou processo de expulsão indireta dos moradores dos espaços reconhecidos como ZEIS; preservação de edificações existentes e das atividades produtivas na área, com conseqüente estímulo à participação dos moradores das ZEIS na economia; e utilização de mão de obra local na execução do plano urbanístico de cada ZEIS, fortalecendo a participação dos moradores no processo de urbanização ordenada.

Em seguida, a Lei nº 16.113/95 atualizou o texto legal presente na Lei nº 14.947/1987, consolidando a função social da propriedade urbana pela implementação de infra-estrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS.

O art. 5º da Lei nº 16.113/95 descreve, como requisitos indispensáveis à transformação de novas áreas como ZEIS: a possibilidade de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica e, nas áreas ocupadas, o uso predominantemente residencial; apresentação de tipologia habitacional predominantemente de baixa renda; precariedade ou

ausência de serviços de infra-estrutura básica; renda familiar média igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos; possuir densidade habitacional nunca inferior a 30 (trinta) residências por hectare.

O art. 7º, § 4º do mesmo dispositivo também estabelece que os planos urbanísticos poderão inclusive indicar parâmetros urbanísticos diversos dos definidos na Lei de Uso e ocupação do Solo, desde que consideradas as condições de adensamento e infra-estrutura das áreas.

A norma também definiu a metragem dos lotes (a dimensão máxima a ser considerada para as ZEIS será de 250m², e a mínima é de 18m²; à exceção dos lotes destinados à implantação de equipamentos de unidades públicas de ensino, de assistência à saúde e à segurança, de templos religiosos de qualquer culto e a outros quaisquer equipamentos urbanos), as regras de ocupação, documentação exigida e as condições para as edificações, estabelecendo ainda que o loteamento das ZEIS deve ser aprovado por iniciativa municipal a título de urbanização específica de interesse social.

As ZEIS “incluem, nos zoneamentos das cidades, terrenos e glebas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura”. (ROLNIK; SANTORO, 2014, p. 02).

O art. 103 da Lei nº 17.511/2008, o Plano Diretor de Recife, define as ZEIS como “áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária e construção de habitação de interesse social”.

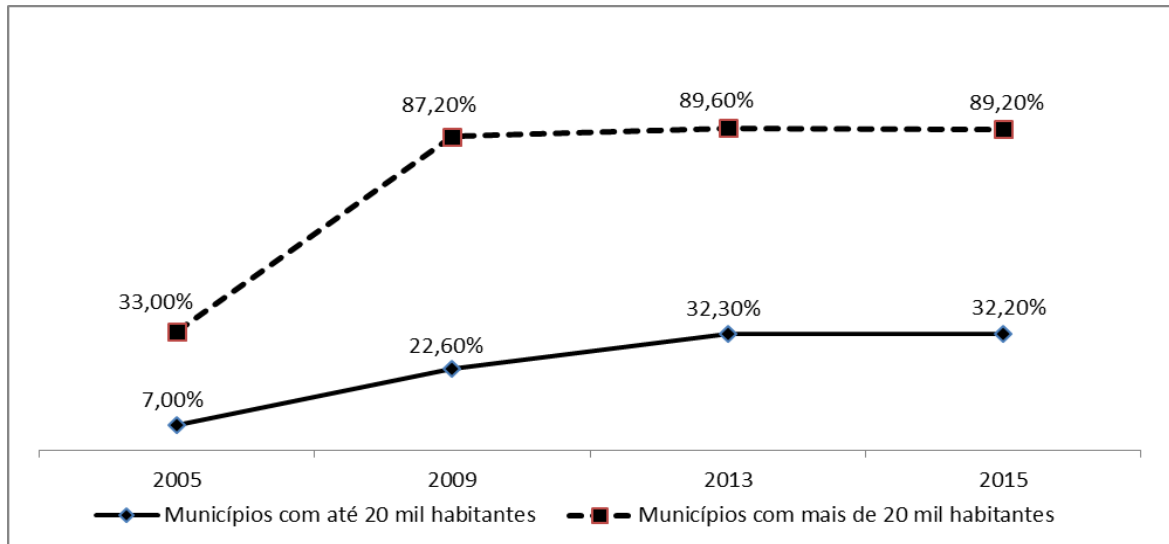
As ZEIS são previstas como mecanismo de regularização fundiária também na Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999, que altera a Lei nº 6.766/1979. De acordo com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 4º, alínea “f”, podem ser utilizados, entre outros instrumentos para a regulamentação da política urbana, “a instituição de zonas especiais de interesse social”.

A ideia de ambas as iniciativas normativas municipais consiste oficialmente em regularizar a situação jurídica das habitações, preservando as características locais e causando impacto mínimo para a estrutura urbana.

Entretanto, não se pode olvidar que também se tratam de iniciativas políticas, que podem enxergar nos processos participativos a oportunidade de não enfrentar diretamente questões estruturais de maior relevância.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – MUNIC/IBGE tem realizado a descrição do perfil dos municípios brasileiros, identificando os municípios que estão em fase de elaboração do Plano Diretor⁸, os que não possuem Plano Diretor e os que possuem Plano Diretor, conforme o que segue⁹:

Gráfico 1: Proporção de municípios brasileiros com Plano Diretor



Fonte: Elaboração própria, com base dos dados disponibilizados pelos Relatórios MUNIC/IBGE (anos: 2005, 2009, 2013 e 2015).

É preciso assinalar que são considerados municípios que não possuem Plano Diretor aqueles em que não há registro de início do processo de elaboração, como leitura comunitária e processos participativos. São considerados municípios em fase de elaboração, aqueles cujo processo para o estabelecimento do Plano Diretor foi iniciado (fases como a nomeação de técnicos, definição de cronograma de trabalhos, levantamento de lideranças comunitárias foram definidas), mas não foi concluído (a coleta não considerou as razões pelas quais as fases não foram finalizadas).

A partir da análise do gráfico 1, é possível verificar que há um movimento crescente no processo de inclusão do Plano Diretor nos municípios com até 20 mil habitantes, o que

⁸ Dada a pluralidade conceitual que envolve o Plano Diretor Municipal, o presente artigo utiliza a definição da NBR 12267 da Associação Brasileira de Normas Técnicas, que considera o Plano Diretor como “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteador a ação dos agentes públicos e privados”. (NBR 12267/ABNT, 1992, *on line*). De acordo com o art. 182, § 1º da Constituição da República de 1988, “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

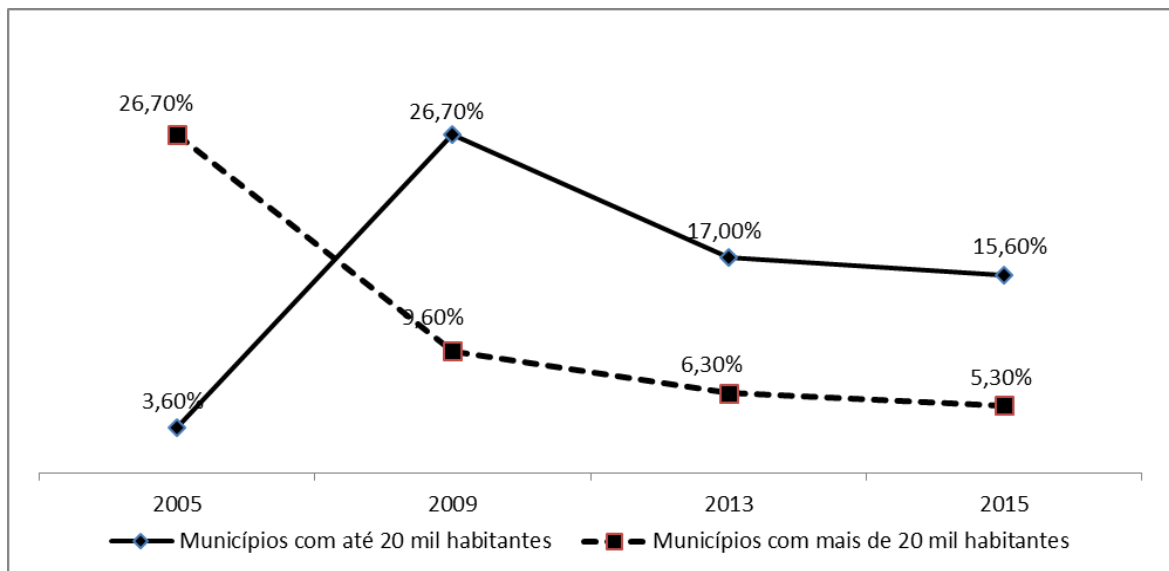
⁹ Cumpre destacar que a periodização é intercalada, com marco inicial em 2005 e marco final em 2015 em razão da disponibilidade dos dados.

evidencia o esforço para uma melhor adequação urbana dos espaços ocupados, especialmente a partir de 2005, com estabilização entre 2009 a 2015, conforme se denota pela linha sólida.

Nos municípios com mais de 20 mil habitantes, descritos pela linha descontínua, verifica-se que a quase totalidade das unidades analisadas apresentam Plano Diretor, o que demonstra uma tentativa de realização do mandamento constitucional, corrigindo o grande *déficit* entre 2005 e 2009.

A despeito das iniciativas municipais e da evolução na construção do Plano Diretor, é preciso destacar que ainda há um longo caminho a ser percorrido para responder à exigência constitucional e do Estatuto das Cidades no que se refere à organização urbana.

Gráfico 2: Proporção de municípios brasileiros com Plano Diretor em fase de elaboração



Fonte: Elaboração própria, com base dos dados disponibilizados pelos Relatórios MUNIC/IBGE (anos: 2005, 2009, 2013 e 2015).

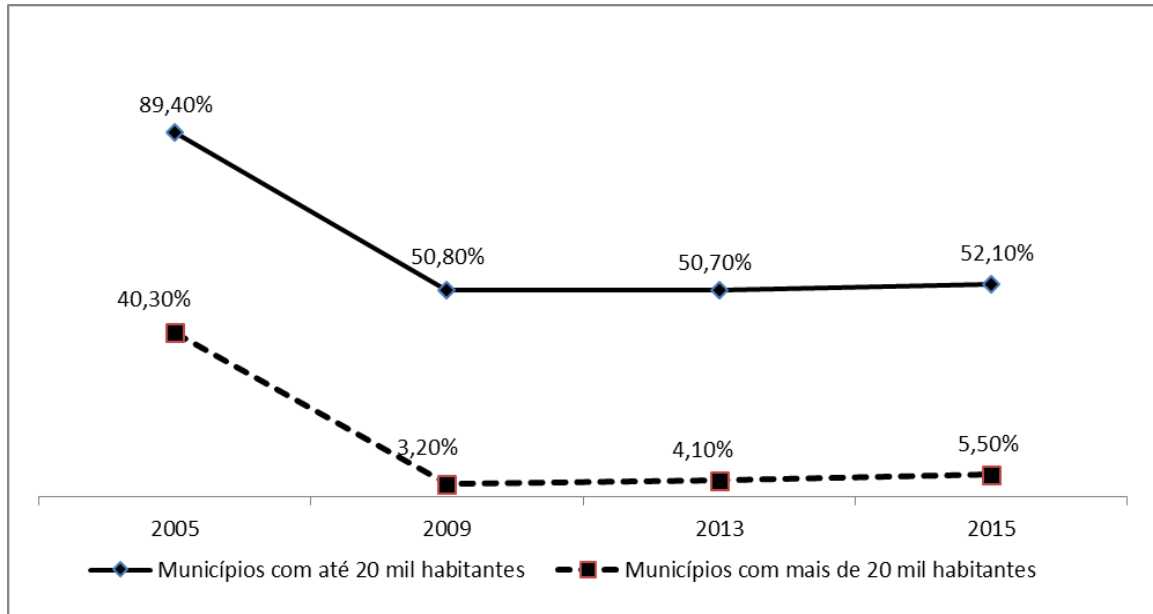
Pelo exposto no gráfico 2, é possível perceber que os Municípios com até 20 mil habitantes, representados graficamente pela linha sólida contínua, tiveram significativo crescimento quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor, mas o processo tem sido decrescente a partir de 2013.

Tal redução representa a maior adequação ao mandamento constitucional, visto que, em comparação ao gráfico 1, o processo de elaboração tem diminuído pelo alcance da implementação do Plano Diretor.

Verifica-se, ainda, que o processo de elaboração do Plano Diretor nos Municípios com mais de 20 mil habitantes, representados graficamente pela linha descontínua, também tem

sofrido significativa redução, o que supõe uma agenda política voltada à implementação do Plano Diretor.

Gráfico 3: Proporção de municípios brasileiros sem Plano Diretor



Fonte: Elaboração própria, com base dos dados disponibilizados pelos Relatórios MUNIC/IBGE (anos: 2005, 2009, 2013 e 2015).

O gráfico 3 demonstra que, em ambos os casos, há queda no número de Municípios sem Plano Diretor, o que representa um avanço na busca pela adequação constitucional, especialmente a partir de 2009, e reforça os dados dos gráficos anteriores.

Não que a simples presença do Plano Diretor no âmbito do Município reflita sua efetividade, mas se trata de um importante indicador para enxergar os caminhos da política de urbanização das cidades em um circuito de intervenções no espaço urbano.

Tais informações robustecem a ideia de que a organização da estrutura urbana tem sido tema de destaque na agenda política dos Municípios brasileiros, todavia, não garantem que a preocupação em elaborar e efetivar o Plano Diretor signifique, imediatamente, o interesse em agregar as comunidades reconhecidas como ZEIS e promover a integração social de seus moradores.

Ao comparar os resultados expostos pelos gráficos 1, 2 e 3, percebe-se um processo crescente de adequação à implementação do Plano Diretor nos Municípios brasileiros, entretanto, analisando os dados conjuntamente às informações dos quadros 1 (indicadores de habitação no Município de Recife) e 2 (*déficit* habitacional brasileiro), é possível verificar que o fato de os Municípios manifestarem a preocupação política de construir o Plano Diretor não

implica necessariamente na preocupação em promover uma estruturação urbana voltada à implementação de infra-estrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores, especialmente nas Zonas Especiais de Interesse Social.

Ou seja, o *déficit* habitacional é superior aos indicadores que identificam o *déficit* no número de habitações. Por *déficit* habitacional, entende-se o número que considera o total de famílias em condições de moradia inadequadas, ou que não contam com estrutura básica que permita a habitação dos moradores. Não se resume ao número absoluto de moradias, mas abrange as condições de habitabilidade.

De acordo com os indicadores de habitação no Município de Recife, foco do presente estudo, há um percentual populacional crescente de indivíduos sem acesso a serviços públicos básicos como água encanada, energia elétrica e coleta de lixo; realidade esta também verificada em outras regiões periféricas de todo o país.

O Plano Diretor de Recife (Lei nº 17.511/2008)¹⁰ define a possibilidade de implementação de projetos especiais (a exemplo das ZEIS) áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas; estabelecendo como objetivos, no art. 194, a promoção da dinamização econômica; da inclusão sócio espacial, através da requalificação de áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária; o reassentamento das famílias ocupantes das áreas de preservação ambiental ou risco; a priorização dos investimentos em infra-estrutura, principalmente de saneamento e sistema viário e de transporte; e a promoção da inclusão sócio espacial da população local, através da intervenção física nas áreas de urbanização precária.

Entretanto, os indicadores de habitação evidenciam falhas na implementação de políticas de regularização fundiária, expondo problemas de realização do Plano Diretor, das legislações municipais e, em especial, do mandamento constitucional do direito à moradia como direito social fundamental.

¹⁰ “Art. 193. I - margens do Rio Beberibe; II - margens do Rio Capibaribe; III - margens do Rio Tejipió; IV - Parque dos Manguezais; V - Ilha do Zeca; VI - Parque do Jiquiá; VII - Mata do Engenho Uchoa; VIII - Bairro do Recife; IX - Santo Amaro; X - ZEIS Santo Amaro/Tacaruna/Vila Naval; XI - Santo Antônio e São José; XII - Boa Vista; XIII - Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga; XIV - Ilha Joana Bezerra; XV - Brasília Teimosa; XVI - Iputinga e Parque Caiara; XVII - Parque Apipucos; XVIII - Jardim Botânico do Recife; e, XIX - áreas de influência das linhas do metrô”.

A judicialização da regularização fundiária de comunidades no município do Recife/PE

Mais do que inserir as ocupações em uma situação de adequação sob o ponto de vista das condições de urbanização da cidade, a regularização fundiária promove o acesso ao direito constitucional à moradia digna, incluindo indivíduos e equalizando condições de vida.

É possível aproximar as fases da política pública com as discussões típicas da judicialização, na medida em que o processo de preenchimento de lacunas por meio do Judiciário pode ocorrer para materializar as políticas públicas propostas; o que pode vir a exigir uma reformulação do ciclo de políticas públicas a partir da inclusão de uma política pública judicializada. (FURTADO; BARREIRO, 2015).

Na judicialização, a identificação do problema ocorre na fase de construção da fase cognitiva do processo, que se materializa pela petição inicial; momento em que o juiz tomará ciência acerca do problema.

As fases de formação de agenda política e formulação de alternativas, típicas da burocracia pública, por óbvio não podem ser substituídas pela figura do magistrado, mas pode ser conduzida por sua representação funcional no momento em que a sentença define a forma com a qual a política pública será materializada. A decisão judicial também impacta a formação da agenda na medida em que prioriza a realização dos direitos.

A tomada de decisões, quando há judicialização, é transmitida do Poder Judiciário ao Poder Executivo por meio de uma decisão judicial, condenando o Estado a agir de determinada forma.

Não há uma estrutura complexa de tomada de decisão assim como na esfera da burocracia pública, uma vez que ao magistrado, caberá analisar apenas três elementos: o direito violado ou sob o risco de violação, o bem jurídico e seu valor e, finalmente, a proporção entre a necessidade do jurisdicionado e a viabilidade financeira do Estado. (FURTADO; BARREIRO, 2015).

A fase de implementação das políticas públicas se relaciona com o processo de judicialização, justamente porque este só ocorre em razão de falhas nessa implementação, especialmente nos casos em que há escassez de recursos públicos e imposição de racionalização dos gastos pelo Poder Judiciário.

No caso da regularização fundiária, quando o Estado não promove o reconhecimento de ZEIS ou quando determinadas comunidades são afetadas pela ausência da prestação de serviços

públicos mesmo após o reconhecimento, é necessária a intervenção judicial para garantir o direito de acesso à moradia digna.

Tal intervenção o que pode modificar o resultado das políticas públicas, conferindo uma resposta não prevista pela administração pública (resposta esta que também pode ser útil à uma eventual reformulação das políticas implementadas).

O art. 20 da Lei nº 16.113/95 enuncia que “para promover a regularização jurídica fundiária das Zonas Especiais de interesse Social, o Executivo Municipal fica autorizado a utilizar os instrumentos jurídicos necessários, e, preferencialmente, a Concessão de Direito Real de Uso”, prestando assessoria técnico-jurídica em ações de usucapião plúrimas, coletivas ou individuais, para fins de regularização fundiária.

A via mais tradicional para materializar o conteúdo das políticas públicas de proteção ao direito à moradia tem sido a judicialização da questão, por meio de ações judiciais de usucapião especial urbano¹¹.

Em regra, organizações não governamentais têm conduzido as propostas de judicialização, representando as comunidades nas ações de usucapião. Entretanto, há de se observar que, se por um lado as ONGs contribuem para a qualificação do posicionamento das comunidades, interferindo na gestão direta; por outro, podem se posicionar de modo independente, não admitindo articulação com os entes públicos. (MIRANDA; MORAES, 2014).

Destaque-se, ainda, que nem sempre as ações de usucapião urbano especial são recepcionadas de forma unânime pelos juízes de primeiro grau, uma vez que parte deles pode entender que o cabimento do instituto por ser aplicado na modalidade de usucapião coletivo; enquanto outros, podem entender pelo cabimento da modalidade individual. A despeito do cabimento jurídico de ambas as modalidades, muitos moradores já tiveram o acesso à justiça atingido por decisões de primeiro grau de jurisdição. (REMÍGIO; ALBUQUERQUE, 2015).

¹¹ “O usucapião coletivo veio para facilitar a regularização fundiária e garantir o direito de acesso à terra urbanizada, até mesmo para aqueles que ocupam áreas não identificadas, de maneira que a previsão de tal modalidade não pode ser invocada para restringir direitos. Com efeito, essa modalidade de usucapião é fundamental para a regularização fundiária, por meio da aquisição do pleno domínio pelos moradores, dos núcleos de favelas ou de lotes populares sub-fracionados, adquiridos pela população de baixa renda em áreas urbanas, sempre que não for impossível individualizar os lotes ocupados por cada um dos moradores em área particular”. (REMÍGIO; ALBUQUERQUE, 2015).

CONTROVÉRSIAS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ZEIS MUSTARDINHA E MANGUEIRA

O Estatuto das Cidades discrimina, no art. 42-B, V, que os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano devem elaborar projeto específico que contenha, entre outras hipóteses, “a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido”.

É necessário refletir sobre as hipóteses decorrentes dessa determinação: enquanto a norma oferece a oportunidade para o reconhecimento das ZEIS para a inclusão social; também abre a possibilidade da utilização estratégica das ZEIS como mecanismo de ampliação do perímetro urbano.

Além disso, o art. 108 da Lei nº 17.511/2008 determina que os objetivos do reconhecimento das ZEIS consistem em possibilitar melhores condições de habitabilidade; promover a regularização urbanística e jurídico-fundiária, e inibir a especulação imobiliária e comercial sobre os imóveis situados nessas áreas.

No contexto do Município de Recife, a despeito da declaração de determinadas localidades como ZEIS, ainda há uma série de espaços ocupados com problemas estruturais, domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e falta de acesso a serviços públicos.

Como exemplo para o presente estudo, ressaltam-se duas ZEIS específicas: a Comunidade da Mustardinha e a Comunidade da Mangueira, ambas reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social pela legislação municipal e efetivamente ocupadas há muitas décadas.

A Comunidade da Mustardinha está localizada entre os bairros de Afogados e Bongí, possui uma área territorial de 63 hectares, população de 12.429 habitantes e aproximadamente 3.669 domicílios.

A Comunidade da Mangueira está localizada entre os bairros de San Martin e Parque do Jequiá, possui uma área territorial de 31 hectares, população de 8.480 habitantes e aproximadamente 2.582 domicílios (Recife, 2017, *on line*). Abaixo, a ilustração da demarcação territorial espacial das unidades, para melhor visualização pelo leitor:

Imagem 1: Zonas Especiais de Interesse Social no bairro (Zeis): Mustardinha



Fonte: Delimitação territorial ZEIS Mustardinha. Prefeitura da cidade de Recife (2017, *on line*)

Imagem 2: Zonas Especiais de Interesse Social no bairro (Zeis): Mangueira



Fonte: Delimitação territorial ZEIS Mangueira. Prefeitura da cidade de Recife (2017, *on line*)

Cumprе asseverar que as imagens estão disponibilizadas em sítios de livre acesso ao público, e são alimentados pela Prefeitura da cidade de Recife, como compromisso aos princípios da Administração Pública e obediência às determinações da Lei de Acesso à Informação.

A despeito do reconhecimento dos referidos espaços como ZEIS pela legislação municipal, o Censo IBGE 2010 (IBGE, 2010, *on line*) identificou 323 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais na ZEIS da Mustardinha, perfazendo quase 10% do total de domicílios; e 425 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais na ZEIS da Mangueira, totalizando quase 18% do total de domicílios, evidenciando a irregularidade da habitação no contexto das ZEIS (excluindo-se da análise realizada pelo IBGE o número de ações de usucapião especial urbano).

O instituto das ZEIS possui fundamental relevância no desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, contribuindo para a regularização de áreas ocupadas, e destinando a habitação ao interesse social.

No Município de Recife, o plano municipal de habitação que deve ser implementado pela Prefeitura carece de realização no plano prático, arrastando-se por gestões municipais diferentes sem resoluções de longo prazo, o que acarreta em maior adensamento populacional em áreas que não comportam infraestrutura.

O reconhecimento dos espaços como ZEIS permite o estabelecimento de parâmetros urbanísticos especiais que respeitam as peculiaridades das ocupações em cada comunidade, admitindo a construção de acordo com as necessidades desses espaços.

Esse reconhecimento também confere aos moradores relativa estabilidade de habitação, uma vez que impede a especulação econômica por grandes grupos imobiliários e uma provável expulsão dos membros da comunidade.

Porém, os casos das comunidades aqui destacadas, Mustardinha e Mangueira, ainda apresentam ordenação inadequada do espaço físico, o que pode gerar conflitos coletivos, segregação social e espacial, uma vez que o Município de Recife, por meio de seus gestores públicos, chegou a conceder títulos de posse nas encostas e morros, causando problemas habitacionais e criando áreas isoladas, com poucos mecanismos de integração social e sem controle efetivo sobre a expansão urbana, o que acaba por exigir a intervenção da judicialização das políticas públicas voltadas à regularização fundiária.

Assim, verifica-se que a divisão de áreas em padrões urbanísticos específicos sem a adequada integração social tende a resultar em um processo de segregação, produção de conflitos locais e absoluta desatenção às determinações do Plano Diretor, Estatuto das Cidades e legislações municipais, especialmente no que se refere ao respeito quanto à tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária e adequação da propriedade à sua função social.

CONCLUSÃO

A partir do estudo realizado e respondendo ao problema de pesquisa, é possível perceber que a organização da política de zoneamento especial urbano pelo Município de Recife ocorre de maneira inadequada às exigências do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor de Recife, uma vez que não consegue possibilitar melhores condições de habitabilidade, tampouco promove o acesso a serviços de acordo com as necessidades sócio econômicas apresentadas, além de evidenciar falhas quanto à ocupação em aglomerados subnormais, falta de mecanismos de consultas regulares às bases e falta de consenso entre as políticas das secretarias municipais, no que se refere à articulação e coordenação das ações.

A regularização fundiária realizada por meio da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que ocorreu de forma pioneira no Município de Recife, tende a trazer efeitos positivos para a cidade, especialmente nas esferas urbanística, ambiental, jurídica, política e social.

Todavia, trata-se de um conjunto articulado de ações que impõe uma reflexão sobre o uso dos espaços urbanos e o cumprimento da função social da propriedade, especialmente no que diz respeito à integração dos indivíduos à cidade, de maneira organizada e sustentável, garantindo uma solução coletiva e mediada do problema de moradia nessas localidades.

Nesse sentido, a judicialização pode se tornar um relevante mecanismo para que o zoneamento especial urbano seja feito de maneira adequada, materializando as políticas públicas de regularização fundiária e garantindo o direito social de acesso à moradia.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luis F. Política pública: una mirada al presente y al futuro. *Opera*, v. 12, n. 12, p.31-61, nov. 2012.

ALBUQUERQUE, Juliene Tenório de. **A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS**. 2006. Disponível em:< <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia. *Séries Demográficas*, v. 3, p. 257-286, 2016.

BANCO DE DADOS. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BELLETTI, Giovanni; MARESCOTTI, Andrea; TOUZARD, Jean-Marc. Geographical indications, public goods, and sustainable development: the roles of actors' strategies and public policies. *World Development*, v. 98, p. 45-57, oct. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Lei de Registros Públicos. Brasília, DF, Senado, 1973.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 2001.

_____. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009**. Programa Minha Casa, Minha Vida para famílias de baixa renda. Brasília, DF, Senado, 2009.

_____. **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil brasileiro. Brasília, DF, Senado, 2015.

_____. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Lei sobre a Regularização Fundiária. Brasília, DF, Senado, 2017.

DE LUCA, Guilherme Domingos; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. Minha casa, minha vida: extensão do direito à moradia e proteção constitucional. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 1, p.79-101, abr. 2016.

DOMINGOS, Nadion Florindo; FERNANDES JUNIOR, Valtair. O déficit habitacional no Brasil frente às políticas públicas de habitação. *Anais do Seminário Científico da FACIG*, n. 2, p.01-07, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional do Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

FURTADO, Renata Pedretti Moraes; BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.49, n.2, p. 293-314, mar./abr. 2015.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 18, n. 41, p. 292-319, jan/abr 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. 3 ed. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE CIDADES. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE Cidades 2017**. Disponível em: < <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=26&search=pernambuco>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

IBGE. **Censo IBGE 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/tabelas_pdf/tab2.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

KRELL, Andréas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

MARRA, Natalia Cardoso; GONÇALVES, Raquel Garcia. O acesso ao direito social à moradia nas metrópoles: a periferação da oferta de habitação da região metropolitana de Belo Horizonte. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 13, n. 1, p. 139-154, jan./jun. 2012.

MIRANDA, Lúvia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. **Coleção Habitare** - 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, n. 11, p. 415-435, 2014.

MUNIC/IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros em 2015**. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

NBR 12267. **Associação Brasileira de Normas Técnicas, 1992**. Disponível em: < <https://onedrive.live.com/?cid=ABD323E3F6B24ED7&id=ABD323E3F6B24ED7%216799&parId=ABD323E3F6B24ED7%216416&o=OneUp>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida Cordeiro. Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Revista Katálysis**, v. 19, n. 2, p.184 -193, jun. 2016.

RECIFE. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/recife_pe#habitacao>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. **Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983**. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Recife, PE, 1983.

_____. **Lei nº 14.947 de 30 de março de 1987**. Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Recife, PE, 1987.

_____. **Lei nº 16.113 de 06 de novembro de 1995**. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências. Recife, PE, 1995.

_____. **Lei nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008**. Plano Diretor de Recife. Recife, 2008.

_____. **Bairro da Mustardinha**. Disponível em: < <http://www2.recife.pe.gov.br/servico/mustardinha>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Bairro da Mangueira**. Disponível em: < <http://www2.recife.pe.gov.br/servico/mangueira>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro; ALBUQUERQUE, Francisco Sales de. Direito à moradia e políticas urbanísticas: uma abordagem sobre a criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) e a judicialização da regularização fundiária de comunidades no município do Recife. **Diálogos em direito**: uma abordagem sobre a transdisciplinaridade entre o direito constitucional e o direito civil. MIRANDA, Jorge Miranda; ALVIM, Thereza (Coord.). Lisboa: AAFDL, p. 381-414, abr. 2015.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. **Lincoln Institute of Land Policy**, n. 1, p. 01-37, ago. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.), Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

Trabalho enviado em 03 de novembro de 2017.

Aceito em 15 de fevereiro de 2018.