

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE – FDR
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ



ANA JÚLIA RIBEIRO DE MACEDO

RECIFE, CIDADE PARA QUEM?

A garantia do direito à moradia face o higienismo urbano, ação e omissão dos
poderes constituídos

RECIFE
2019

ANA JÚLIA RIBEIRO DE MACEDO

RECIFE, CIDADE PARA QUEM?

A garantia do direito à moradia face o higienismo urbano, ação e omissão dos poderes constituídos

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva

RECIFE

2019

ANA JÚLIA RIBEIRO DE MACEDO

RECIFE, CIDADE PARA QUEM?

A garantia do direito à moradia face o higienismo urbano, ação e omissão dos poderes constituídos

Trabalho De Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharelado em Direito pelo CCJ/UFPE. Áreas de Conhecimento: Direito Urbanístico, Direito Administrativo, Direito Constitucional.

Recife, ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

AGRADECIMENTOS

Acredito que os processos conclusivos que se apresentam na vida encerram em si a “dor e a delícia” de estar diante de uma longa estrada percorrida e um caminho a diante com um infinito de possibilidades. Certa vez escutei de uma pessoa querida que “a vida só vale a pena se compartilhada”, não poderia ser mais certa, o caminho que trilhei só se tornou possível porque estive repleta de amor, trocas e companhias e por isso agradecer é tão necessário. À minha mãe, Maria Helena, por me ensinar todos os dias a ter confiança em mim mesma, por ter me apoiado incondicionalmente e por ser meu exemplo de amor e respeito. Ao meu pai pelo seu amor e carinho mesmo à distância. Às minhas irmãs, Cecília e Gabriela, por serem companheiras e parceiras. À minha avó Salete e ao meu tio Celso, que estão comigo para o que der e vier e me preenchem de energia vital com carinho tão grandioso. Agradeço enormemente a Marcello, meu companheiro, pois sem a sua parceria, paciência e afeto, nada disso teria sido possível; por ser leveza e calma nos momentos de tempestade. Aos que me ajudaram antes, Mateus, Júlia e Davi pelas as longas conversas sobre indecisões e devaneios. Aos meus amigos de faculdade, companheiros indispensáveis nessa aventura que se chama FDR. Com eles pude sentir que mesmo nas maiores adversidades sempre é possível encontrar belezas, e como é bonita a companhia desses que caminham comigo. Ao Movimento Zoada que trouxe a primavera nos dentes, me fez vislumbrar uma universidade para além dos muros. Fez ecoar em mim a voz das esquerdas, da contra hegemonia, dos/das oprimidos/as, mostrou a urgência de que o povo arrebente os muros da universidade e pinte-a como quiser para dar fim a um silêncio sufocante. À comunidade Caranguejo Tabaiães e à todos os marginalizados que se lançam na luta, que ousam ocupar, que tem consciência para ter coragem e inventam contra a mola que resiste.

“É a história da sociedade desses seres anfíbios que eu conto neste livro. Desta sociedade que, economicamente, também é anfíbia, pois vegeta nas margens ou bordas de duas estruturas econômicas que a História até hoje não costurou num mesmo tecido a estrutura agrária feudal e a estrutura capitalista. Estruturas que persistem no Nordeste do Brasil, lado a lado sem se integrarem até hoje num mesmo tipo de civilização.

A sociedade dos mangues é uma sociedade imprensada entre estas duas estruturas esmagantes. É uma sociedade que, comprimida pelas duas outras, escorre como uma lama social na cuba dos alagados do Recife, misturando-se com o caldo grosso da lama dos mangues”.

(Josué de Castro)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como ponto de partida a reflexão acerca do Recife e da necessidade de pensar a construção de uma cidade para as pessoas e não direcionada ao lucro do capital de investimento: as construtoras e empreiteiras. O atual modelo de atuação do poder público em relação às decisões acerca dessa grande metrópole baseia-se nas múltiplas possibilidades de geração de lucro, distante das reais necessidades e demandas dos cidadãos. Esse estudo debruça-se sobre a realidade do direito à moradia no Recife, as políticas públicas urbanas que incidem sobre o processo de transformação da cidade e os instrumentos jurídicos utilizados para conduzir tal situação. Por fim apresenta a comunidade Caranguejo Tabaiars enquanto território que expõe as questões suscitadas na pesquisa.

Palavras-chave: Direito Urbanístico, Direito à Moradia, ZEIS, Especulação Imobiliária, Segurança Jurídica da Posse, Caranguejo Tabaiars

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Previsão da transformação na paisagem do cais.....	27
Figura 2 - ZEIS Caranguejo Tabaiães.....	40
Figura 3 - Casas na beira do canal do prado.....	41
Figura 4 - Conflitos por tipo de área.....	46

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. A LEGISLAÇÃO URBANA E O (NÃO) ACESSO À CIDADE: NORMAS JURÍDICAS REGULADORAS DA ATIVIDADE URBANÍSTICA	9
2. A CIDADE COMO NEGÓCIO	20
3. SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE: ENTRE A LEGALIDADE E ILEGALIDADE DA TERRA URBANA.....	27
4. A LUTA POR MORADIA NA COMUNIDADE CARANGUEJO TABAIARES: DEFICIÊNCIAS E POSTURAS DOS PODERES CONSTITUÍDOS	35
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54

INTRODUÇÃO

A moradia digna é um direito humano universal previsto na legislação internacional, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948; na legislação brasileira, foi inserida na Constituição Federal em 2000 como direito social (art. 5º, XXIII). Associa-se a esse direito um dos princípios basilares do ordenamento jurídico nacional, o princípio da dignidade da pessoa humana. O direito básico a um lar é um requisito primário à sobrevivência. É na garantia dessa premissa elementar onde reside a harmonia, a conformidade e o consenso social de qualquer cidade do Brasil e do mundo.

A identificação do acesso à moradia com uma vida digna situa esse direito no rol dos direitos sociais, quer dizer, ultrapassa a esfera individual para assumir importância para toda a coletividade. Antes de atender a interesses econômicos e se submeter à lógica do mercado e do lucro, a cidade é um direito coletivo/difuso. Deve estar a serviço de toda sociedade, garantindo a qualidade de vida de todos e todas. Destarte, é dever do Estado instaurar a legislação que prevê garantias de ordenação de uso e ocupação do solo em áreas urbanas, adequando o direito à propriedade à sua função social.

Entretanto, a realidade das cidades brasileiras apresenta, em sua maioria, uma manifesta sobreposição dos interesses privados ao interesse da coletividade. Parece existir na nossa sociedade uma naturalização da prática em que uma maioria da população não possua habitação digna, enquanto uma minoria privilegiada encontra possibilidades de se inserir no mercado formal de habitação. Em contraste com a crise habitacional da maioria da população, uma outra parte da cidade apresenta inúmeros imóveis aptos para moradia, porém em situação de abandono e com altas dívidas de IPTU. Propriedades e terrenos que possuem um amplo potencial habitável.

Há, portanto, uma grande dificuldade enfrentada pelo poder público de colocar em prática a função social da propriedade, bem como, as demandas ligadas ao espaço urbano, principalmente no trato com o direito à moradia. O direito à moradia não se exaure na mera concretização de um instrumento jurídico. A preservação das áreas de moradia popular perpassa por um reconhecimento transversal e multidisciplinar da história da cidade e da identidade urbana.

A presente pesquisa surge da inquietação de vivenciar uma cidade que enfrenta uma séria crise habitacional em embate com a grande quantidade de imóveis ociosos.

Adotando como objeto de estudo o Direito Urbanístico e seus desdobramentos em Direito a Cidade e a Moradia. A cidade do Recife é a referência territorial onde serão analisadas e aprofundadas as questões suscitadas. As soluções para o enfrentamento da problemática do déficit habitacional no Recife são urgentes, assim como a necessidade de construir um projeto urbanístico de regularização jurídica das casas e bairros populares já existentes. O Estado tem se mostrado ineficiente em suprir as necessidades de habitabilidade, não apenas da casa em si, mas de todas as condições do morar, do acesso às infraestruturas e da inclusão participativa da população nos processos decisórios da malha urbana.

No primeiro capítulo será abordada a inserção da moradia e da habitação digna enquanto objeto de estudo do Direito, bem como o arcabouço jurídico internacional e nacional que tutelam a questão. A partir de um panorama geral das normas jurídicas da atividade urbanística, objetiva-se compreender por que mesmo diante de um extenso aparato legal, a cidade cada vez mais se constitui em um espaço de reprodução da exclusão social.

O capítulo seguinte aprofundará na análise da transformação da habitação em mercadoria, em contraste à progressiva necessidade habitacional da população. Na medida em que a terra urbana se concretiza em fonte de lucro, as ocupações e assentamentos informais se consubstanciam em espaços que resistem à especulação imobiliária, à gentrificação e ao higienismo.

O terceiro capítulo aprofunda o estudo da legislação urbanística e os instrumentos de política urbana trazidos no Estatuto da Cidade, um dos pilares fundamentais do direito urbanístico, quais sejam: parcelamento, edificação, e utilização compulsória do solo urbano, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública e, ainda, a usucapião especial urbana e concessão real de uso para fins de moradia, institutos de regularização fundiária. Pretende-se, portanto, investigar as ferramentas de efetivação da função social da cidade a partir de uma maior segurança jurídica na posse dos moradores da “cidade informal”.

O capítulo final apresenta as questões abordadas ao longo do trabalho na realidade prática. O caso da Comunidade Caranguejo Tabaiars, território de tradição pesqueira que resiste à ação higienista do poder público. Sobrevivendo, assim como a maioria das comunidades populares, da luta de seus moradores, Caranguejo é mais uma ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) na cidade, que diferentemente do que prevê a norma, não teve nenhum projeto de reurbanização efetivado na área. A comunidade é exemplificativa no trato

do Poder Público Municipal com a questão da habitação na cidade. A partir do momento em que a prefeitura cede aos interesses especulativos das empresas imobiliárias, ela desrespeita sistematicamente a lei e viola o direito humano à moradia na comunidade.

A pesquisa pretende contribuir para uma maior visibilidade e compreensão desses territórios que constituem parte indissociável da cidade do Recife e pensar em possíveis atuações jurídicas para defesa e consolidação desses territórios ocupados. A partir da revisão bibliográfica e documental, além da análise da legislação acerca do tema, pretende-se apresentar uma perspectiva crítica acerca da necessidade de regularização fundiária nas ocupações urbanas e instrumentos que concretizem a cidade em um território para todos e todas.

1. A LEGISLAÇÃO URBANA E O (NÃO) ACESSO À CIDADE: NORMAS JURÍDICAS REGULADORAS DA ATIVIDADE URBANÍSTICA

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano fundamental, essencial à qualidade de vida. Sua proteção e preservação é elementar para garantir as presentes e futuras gerações, daí porque se faz necessário um compartilhamento de ações protetivas por parte do Poder Público e da coletividade, conforme preceitua a Constituição brasileira, documento máximo que rege a vida em sociedade. Esse dever de tutela atribuído ao Estado e à sociedade, nos termos da Constituição Federal (art. 225, caput), há de ser amplo, compreendendo o meio ambiente nos seus aspectos físico, natural, cultural, do trabalho, e também artificial ou urbano (o denominado direito à cidade), exigindo uma compreensão e um atuar holístico.

Nesse sentido, o direito urbanístico é o ramo do direito que tem como objeto de estudo esse meio ambiente artificial e representa um conjunto das normas que pretendem promover o controle jurídico do desenvolvimento urbano e disciplinar a ordenação dos espaços habitáveis, isto é, dos vários processos de uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo nas cidades (FIORILLO. 2002).

É um direito que deve assegurar o interesse da coletividade em planejar o espaço urbano e promover o acesso, não só à moradia digna, mas a todo um conjunto de direitos sociais uma vez que, o problema da moradia articula-se aos demais desafios das áreas urbanas como segurança, saúde, educação. Nas palavras de José Afonso da Silva, o direito urbanístico:

É produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade. (2010, p.36)

Um dos sustentáculos do Direito Urbanístico é o respeito à moradia. O conceito de dignidade tem como alicerce básico o acesso à habitação. A habitação é uma necessidade básica da subsistência humana e sua garantia é uma condição para a continuidade da vida humana. Em razão disso, o direito social fundamental à moradia adequada é indissociável da sustentabilidade ambiental. Para que a moradia seja meio de exequibilidade da dignidade humana, o local deve ser ecologicamente equilibrado, com condições mínimas de habitabilidade, segurança, saneamento e equipamentos urbanos básicos. São, portanto,

diretamente correlacionados o direito à moradia e o direito humano ao meio ambiente, valores indissociáveis e como tais interdependentes na efetivação de políticas de urbanização sustentáveis.

Articula-se o direito à moradia ao direito à cidade, à regulação urbanística, à segurança e habitabilidade. A rápida transformação na estrutura geográfica-populacional brasileira decorrente do crescimento desenfreado da população urbana, sem urbanização adequada, expôs o desafio do planejamento urbano. A cidade precisa de uma organização sócio-espacial das formas de ocupação do solo e de acesso aos serviços essenciais à vida urbana. Contudo, a falta de um planejamento que atenda às demandas de uma maioria da população é uma dificuldade que vem sendo reproduzida a partir das relações de poder econômico e social, daqueles que ocupam os espaços decisórios.

A compreensão de que a urbanização brasileira é caracterizada pela desigualdade social, ampla informalidade e irregularidade no padrão urbano, faz com que o tema da habitação ocupe um lugar central na abordagem das cidades uma vez que, o acesso à moradia, encontra na cidade o seu âmbito de materialização. Nesse sentido é fundamental um maior entendimento das práticas urbanas, dos elementos sociais da urbanização e de sua base regulatória, assim como uma revisão de como estes problemas foram colocados e como vem se desenrolando na esfera pública e privada.

A cidade é um organismo constituído pelos seus ocupantes, elementos naturais, suas infraestruturas urbanas e tecnológicas, são espaços em constante mutação, pois resultam da interferência humana no ambiente. Pensar esse território é um exercício de estar sensível aos movimentos, às histórias e relações que fazem parte da vivência urbana para então compreender suas necessidades e deste modo vislumbrar mudanças efetivas para a cidade.

É importante compreender que a cidade deve ser vista a partir de uma perspectiva sistêmica, ela não deve e nem pode ser resumida em termos de nossas estruturas disciplinares atuais. É necessária a construção de um diálogo que busque a transversalidade possível entre as disciplinas – arquitetônicas urbanísticas e jurídicas – que tragam alternativas às contradições do processo de produção do habitat social. A questão da habitação não deve ser tratada como um conceito abstrato ou apenas sob uma perspectiva de características analíticas. Deve acima de tudo ser compreendida nas dinâmicas da sociedade capitalista. A crise de moradia é estrutural do capitalismo, sistema econômico em que a propriedade privada sustenta-se na desigualdade de distribuição.

O Direito por si só não é capaz de atender a todas as demandas que surgem quando tratamos do tema, torna-se necessária uma abordagem que supere as limitações disciplinares e busque relacionar os diversos fenômenos que se concretizam no território citadino, o que inclui dimensões ambientais, urbanísticas, fundiárias e jurídicas. Nesses termos, o Direito pode representar uma importante ferramenta de transformação social, assim como pode ser um legitimador dos conflitos socioambientais urbanos relacionados à questão da moradia e dos assentamentos.

O termo "Direito à cidade" foi inicialmente concebido por Henri Lefebvre em seu livro - manifesto "O direito à cidade", em que o autor apresenta uma crítica à tentativa de transformar os problemas urbanos em questão meramente técnica – administrativa. Para ele, essa pretensão representa um aspecto essencial da alienação da população. Os cidadãos tornam-se objetos desse espaço social a mercê das relações econômicas de dominação, controlados pelo Estado, e não sujeitos ativos na construção urbana. Como alternativa para essa perspectiva, Lefebvre propõe que:

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia da segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos "centros de decisão". Isto não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível. A integração sem ela não tem sentido, e a desintegração continuará, sob a máscara e a nostalgia da integração. (2008, p. 113).

Para o geógrafo David Harvey, o "direito à cidade", assim como o "direito à moradia", deve ser compreendido a partir das reivindicações dos movimentos sociais urbanos, como uma luta social pela efetivação desse direito e não como um mero direito posto. O autor aponta que:

[...] a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero. (2014, p.15).

No entendimento do autor o direito em questão não diz respeito à uma cidade que está posta e finalizada, mas sim o direito de mudar e reinventar os rumos da cidade. A cidade, portanto, é palco da luta de classes, lugar onde os conflitos e tensões urbanas se manifestam. As classes sociais reivindicam e lutam por melhores condições de sua existência e a garantia da habitação relaciona-se diretamente à manutenção da vida na urbe. Nesse aspecto, o direito à cidade não é somente o direito da população a ter acesso aos serviços básicos, mas é fundamental para a garantia do protagonismo nas decisões, na construção de um espaço urbano verdadeiramente inclusivo.

De fato, na seara das lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, os movimentos sociais, organizações sociais, mídia independente, juntamente com o protagonismo das comunidades, têm frequentemente buscado que seja assegurado e efetivado o direito à moradia através de normas legais. Ou seja, tornar a necessidade social de habitação uma obrigação com força vinculativa, obrigando o poder público e particulares. (SÁ MENEZES, 2017).

No âmbito da legislação internacional, o direito à cidade e à moradia adequada é previsto como parte dos direitos humanos. Foi legitimado enquanto direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, art. XXV item I, a qual assegura que todo ser humano tem direito à habitação. Em 1992, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas e ratificado pelo Brasil, prevê em seu art. 11, item I, que os Estados parte reconheçam o direito de toda pessoa à moradia adequada

A partir desses dois documentos que representam a estrutura normativa básica do sistema universal de direitos humanos, diversos outros tratados internacionais reconhecem o direito à moradia como direito humano universal. Como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) em 1978, estabeleceu-se o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos¹, agência especializada da ONU que atua para a construção de cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis, objetivando um consenso global acerca das políticas habitacionais para grupos vulneráveis.

Em 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como RIO92, na qual

¹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>

179 países acordaram e assinaram a Agenda 21 Global. Um plano de ação para promover o desenvolvimento sustentável em diferentes bases geográficas a partir de métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Em seu capítulo sétimo designa o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos a partir da garantia da habitação adequada a todos. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Destaca-se também a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006, firmada no Fórum Social das Américas (Quito, 2004), no Fórum Mundial Urbano (Barcelona, 2004) e no V Fórum Social Mundial (Porto Alegre, 2005). Em seu texto, a carta define o direito à moradia como:

[...] usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequada. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2004).

Ela afirma o direito dos cidadãos à participação direta e representativa na elaboração, definição e fiscalização da efetivação das políticas públicas e do orçamento municipal. Também estipula que as cidades protejam os moradores dos juros e dos despejos arbitrários a partir de uma regulamentação dos aluguéis de imóveis para habitação.

No ordenamento jurídico brasileiro, a organização físico-social do território nacional é de interesse de todas as entidades estatais. Dentro dessa correlação de interesses, o direito urbanístico constitui-se de um conjunto de normas que compreende normas gerais, de competência legislativa da União (CF, art. 24, I, e § 1º), consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); normas suplementares de cada Estado (CF, art. 24, I, e § 2º); normas municipais, também de caráter suplementar (CF, art. 30, II e art. 182), que ganham maior força com o Estatuto da Cidade² (SILVA, 2010).

² "A composição desses conflitos de interesse urbanístico é função da lei, e na medida em que a atividade urbanística se faz mais necessária e intensa vão surgindo normas jurídicas para regulá-la e fundamentar a intervenção no domínio privado. Essas normas, que agora recebem sistematização e unidade com a promulgação do *Estatuto da Cidade*, instituído pela Lei 10.257, de 10.7.2001, e que, em seu conjunto, constituem o que a teoria jurídica denomina de “direito urbanístico”, em seu sentido objetivo”.

Sob a perspectiva internacional de que o direito à moradia se traduz em direito humano, a Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, inseriu na Constituição Federal a moradia no rol dos direitos sociais. Após doze anos de vigência da Constituição Federal, este artigo reconhece a moradia como direito a partir de uma emenda constitucional, que objetivou introduzir a moradia num mesmo patamar que outros direitos sociais já resguardados, como educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, segurança, previdência social e outros.

A Constituição de 1988, em seu Título VII, capítulo II esboça as diretrizes da Política Urbana, instituindo nos artigos 182 e 183 diretivas gerais para ordenar o meio urbano, buscando também a efetivação da função social da propriedade, estabelecida pelo artigo 5º, caput, XXIII³.

A luta pela Constituição cidadã de 88 e a regulamentação dos seus dois artigos que tratam da política urbana, deu origem ao Estatuto da Cidade (instituído pela Lei 10.257, de 10.7.2001). Ou seja, norma com força constitucional, que representa o grande marco jurídico do direito urbanístico brasileiro, na medida em que compreende um compilado de 22 disposições legais que versam sobre o meio urbano. O Estatuto prescreve condutas de ordem pública e de interesse social quanto ao uso da propriedade urbana, orientando o planejamento e o controle estatal em relação à expansão das cidades. Atenta ainda para a questão da escassez de moradia e irregularidades fundiárias advindas da informalidade na habitação.

A natureza jurídica de Direito Público do Direito Urbanístico reside na característica intrinsecamente pública da atividade urbanística (sistematização do território habitável). São imposições de ordem pública que atuam na limitação da propriedade privada e dos interesses individualistas de lucrar a partir da maior exploração do território possível. Busca efetivar o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço urbano. Ocorre que essa atuação acaba por gerar conflitos entre interesses, embates estes, que demandam normas jurídicas urbanísticas, para regulamentar a intervenção pública e privada no meio ambiente artificial com intuito de efetivar a função social da propriedade urbana. Com a promulgação do Estatuto da Cidade, essas normas recebem sistematização e unidade constituindo o que a teoria jurídica denomina de “direito urbanístico”, em seu sentido objetivo (SILVA, 2010).

³Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

O artigo 30 da Constituição Federal é norma suplementar que estabelece a competência prioritária da lei municipal para tratar do interesse local, isso é, estipula a importância do Direito Municipal na tutela da questão urbana. A Lei municipal nº 13.490/2008 criou o Conselho Estadual das Cidades, órgão colegiado que tem a finalidade de estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano. Assim também como monitora, acompanha e avalia a sua execução, de acordo com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

O Conselho é um órgão de grande relevância que, dentre suas atribuições, deve acompanhar e propor o processo de criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, Zonas Especiais de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural - ZEPH, Imóvel Especial de Preservação - IEP, Imóvel de Preservação de Área Verde - IPAV e Unidades Protegidas – UP; apresentar, avaliar, deliberar e fiscalizar a elaboração de propostas de revisão e adequação do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e outros instrumentos de regulamentação em matéria urbanística; propor ajustes e alterações ao Plano Diretor do Recife e aos planos, programas e projetos de execução da política de desenvolvimento urbano e ambiental, bem como acompanhar, fiscalizar e avaliar a sua efetivação⁴.

Nesse sentido, destaca-se ainda o disposto no art. 182, §1º da Constituição Federal de 88⁵, que estatui a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, consolidando na legislação a necessidade de um planejamento urbano para organizar o crescimento e o funcionamento da cidade. O plano diretor é instrumento básico da política urbana de uma cidade, segundo o art. 2º deste diploma, “a política urbana do Município do Recife observará os seguintes princípios fundamentais: função social da cidade, função social da propriedade, sustentabilidade e gestão democrática”. O plano deve ser voltado aos princípios da Reforma Urbana, como o direito à cidade e à cidadania, gestão democrática e função social da cidade e da propriedade⁶.

O reconhecimento do direito à moradia como um dos elementos fundamentais da sociedade, expõe uma conquista dos movimentos sociais em garantir esse direito em diplomas

⁴ Disponível em: <http://www.cidades.pe.gov.br/web/secid/concidades/lei>.

⁵ Art. 182, § 1º: 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.

⁶ Disponível em: leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe.

nacionais e internacionais. A partir de uma maior consciência da necessidade de planejamento urbano e de uma orientação para a regulação urbanística, a moradia digna torna-se ponto de partida das construções normativas. Todavia, apesar do vasto arcabouço legislativo que assegura o direito à moradia como direito humano básico, a realidade ainda se apresenta demasiadamente distante da efetiva satisfação das necessidades habitacionais.

Muitas das legislações que tutelam a questão urbanística, não são pensadas num contexto de longo prazo, tornando-se desatualizadas com as novas demandas. O planejamento urbano não é pensado enquanto política pública de continuidade. O problema não é enfrentado da raiz, mas apenas perifericamente. Não adianta termos excelentes diretrizes se não é possível operacionalizá-las, e sua aplicação depende de interesses privados e não coletivos.

2. A CIDADE COMO NEGÓCIO

"Eram os edifícios: todas essas novas construções que surgiam, conjuntos urbanos de seis, oito andares a reluzir maciços com barreiras de contenção contra o desmoronamento das encostas, debruçando sobre o mar o maior número de janelas e varandas que podiam. A febre do cimento se apossara da Riviera: ali se avistava um prédio já habitado com os canteiros de gerânio todos iguais nas sacadas; aqui, moradias recém terminadas, com os vidros marcados por serpentes de giz, à espera de famílias lombradas ansiosas pelo banho de mar."

(Ítalo Calvino)

A partir de uma visão lúdica, Ítalo Calvino desenha o retrato da cidade sendo tomada pela construção desenfreada de prédios, uma arquitetura sem identidade, produzida nos moldes do mercado: padronizada e em massa, uma arquitetura que procura espaços na cidade para valorizar economicamente, a exemplo das regiões a beira mar e a beira rio. A especulação imobiliária, fenômeno que dá título ao livro, transforma o solo em mercadoria, tornando-o sujeito às leis de mercado e formando bairros socialmente diferenciados, sem organicidade.

Analisando a crise urbana a urbanista Erminia Maricato, identifica três linhas de orientação do investimento público urbano. A atuação clientelista do poder público voltado para interesses eleitorais; aquela definida pelos interesses da valorização do mercado imobiliário e, por fim, aquela apresentada pelo marketing urbano que busca uma representação ideológica da cidade, a partir da invisibilidade dos excluídos dessa cidade hegemônica. (MARICATO, 2015).

Observa-se que tais diretivas estão arraigadas em um legado patrimonialista: "o uso pessoal da esfera pública e o exercício da política de favor (ou troca)", dos países latino-americanos como um dos elementos que dificultam o planejamento urbano e acabam por reproduzir a desigualdade social. A autora afirma que:

[...] nesse ambiente, a aplicação da lei segue caminhos imprevisíveis quando se trata de contrariar interesses dominantes. Leis progressistas podem resultar em decisões

conservadoras, já que os julgamentos não ignoram as relações pessoais ou de compadrio. (MARICATO, 2015, p.78).

Nesse sentido, observa-se que a ordem legal é deliberadamente desprezada e com aquiescência do poder público, fazendo com que as leis sejam aplicadas de maneira discriminatória para uma parte da população que é sistematicamente excluída do acesso à cidade formal. Dessa forma temos uma aplicação seletiva da legislação, que não se responsabiliza com o interesse coletivo. Há, portanto, na atuação dos poderes constituídos, uma nítida inversão das prioridades que contrariam o disposto pela própria legislação.

É importante atentar para o fato de que o direito à moradia é absoluto em nossa Carta Magna. Já o direito à propriedade é relativo ao cumprimento de uma função social. Enquanto direito a moradia deveria ser pensada pela necessidade e uso da população, bem como garantido a todos pelo Estado de maneira igualitária e sem distinção de renda. Ocorre que na realidade brasileira a moradia se transformou em mercadoria, independentemente das necessidades sociais. A lógica mercadológica não se importa se há gente precisando de moradia, importa-se apenas com o lucro que determinado bem pode gerar para as construtoras e proprietários. Como consequência dessa relação, consolida-se um sistema de favorecimento político/econômico em que as empreiteiras financiam campanhas eleitorais de candidatos subservientes às suas vontades.

A especulação imobiliária consiste na acumulação de riqueza a partir da expectativa sobre o aumento do valor. Compradores e investidores especulam na aquisição de um terreno ou imóvel, sem a finalidade imediata de usá-los para moradia, mas sim com a expectativa de vendê-los posteriormente com o maior preço. A partir dessa prática surgem espaços desocupados e subutilizados dentro do perímetro urbano, os denominados "vazios urbanos". Lugares onde poderiam existir praças, habitação, escolas, parques e outros espaços de integração entre os habitantes. As modificações no entorno desses espaços, como a pavimentação, a instalação de redes de esgoto, abastecimento de água e energia elétrica, bem como pavimentação das ruas, maior oferta de transportes e, até mesmo, construções na vizinhança, são formas valorizar economicamente uma área.

Isto, contudo, não significa dizer que tais investimentos não sejam necessários. A problemática surge quando tais melhorias são um pretexto para segregação social e expulsão das comunidades de baixa renda do território que ocupam, para priorizar outra faixa de renda

mais elevada. Também não se trata de extinguir o direito à propriedade, mas de vinculá-lo à função social do instituto.

A especulação imobiliária é prejudicial para as cidades, pois pode criar falhas na malha urbana e alterar o crescimento espontâneo, fazendo a cidade se expandir para regiões mais distantes do centro. A partir do momento que embora haja espaços disponíveis com infraestrutura, como é o caso dos grandes centros, e demandas urgentes para ocupá-los, há a retenção especulativa. O geógrafo Milton Santos, analisando o processo de urbanização nos países periféricos, explica a dinâmica artificial de valorização de determinadas áreas da cidade:

Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua...a especulação se alimenta dessa dinâmica que se alimenta de expectativas. Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares aperfeiçoando às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizadas... o marketing urbano (das construções e dos terrenos) gera expectativas que influem nos preços (1993, p.96).

As grandes construtoras e empreiteiras financiam as campanhas eleitorais de quase todos os partidos e exercem significativa influência nas decisões de política urbana. Isso acaba por agravar o problema da especulação imobiliária. Para as empresas do setor de engenharia e infraestrutura, essas doações são uma forma de garantir sua contratação pelo novo governo. Para os políticos envolvidos trata-se de uma retribuição pelo apoio recebido. Assim, a prática de financiamento de campanhas políticas por parte das grandes empreiteiras, forma uma dinâmica setorial de construção que é politizada, e permite que essas grandes construtoras direcionem o orçamento público de acordo com seus interesses. Vende-se para "clientes em potencial", governos e empresas estatais, os projetos de infraestrutura que pretendem executar. (ROLNIK, 2015, p.47).

Sobre a aliança entre o Estado e o capital imobiliário, o líder nacional do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), Guilherme Boulos, ressalta:

Tendo os políticos de plantão a favor de seus interesses as terras vazias em suas mãos, os especuladores e empreiteiros tornam-se os verdadeiros donos das cidades. Abocanham dinheiro público, mudam leis, determinam despejos e lucram sem qualquer limite. Moldam a cidade de acordo com seus interesses e prejudicam os

trabalhadores em nome de seus lucros. Essa é a cidade em que vivemos. (2012, p.34).

A grande maioria da população não tem acesso à moradia por meio do mercado privado e o Estado não tem apresentado soluções que correspondam às demandas habitacionais. Ao contrário, esse direito tem sido sistematicamente desrespeitado por gestores públicos, alcançando sérios níveis de violação.

Tecendo uma análise acerca das dinâmicas do capital e a construção das cidades sob uma perspectiva marxista, o geógrafo David Harvey, sopesa fatos históricos e contemporâneos que expõem como a reurbanização do mundo consubstancia um dos principais meios de reprodução constante do lucro. Ele denomina de “Política de acumulação por espoliação” como sendo uma das principais formas de reurbanizar a cidade por meio da expulsão, instrumento recorrente ao longo da história. Atualmente, como agravamento dessa prática, o Estado, vem transformando em “políticas públicas” ações que ferem direitos constitucionais, como o direito à moradia digna. Ao mesmo tempo em que promove despejos em massa em nome de projetos urbanísticos: essência da gentrificação.⁷

O âmbito da urbanização parece permanecer aumentando cada vez mais o seu lucro, mesmo no meio de uma quebra do mercado imobiliário. Dessa forma, as pessoas precisam de um percentual cada vez mais alto da sua renda para arcar com os custos de manter sua habitação. Deste modo, uma das formas de expulsar as pessoas de determinadas regiões é através do aumento do custo de vida.

O conceito de "gentrificação" foi introduzido em 1964 pela socióloga Ruth Glass em sua obra "*London: Aspects of Change*" (1964). O termo refere-se a um conjunto de medidas urbanísticas que objetivam expulsar a população mais pobre de uma determinada região para dar lugar a uma população mais rica. As pessoas pobres que moram em terras muito valiosas ou com potencial de valorização, não permanecerão ali por muito tempo, pois, de alguma forma, o estado irá despejá-las. Seja por meios revestidos de legalidade, com a ação do próprio Estado, ou por meios ilegais para expulsão dessas pessoas, possibilitando então a ação do capital imobiliário.⁸

⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=VzyZHy0xKPY.

⁸ Disponível em: <http://ea.flech.usp.br/conceito/gentrifica%C3%A7%C3%A3o>.

Uma das formas em que o Estado atua nesse processo de gentrificação é através dos megaprojetos, como as Olimpíadas, a Copa do Mundo e/ou obras de requalificação urbana. O capital precisa do Estado para assegurar essa dinâmica, deste modo, esses eventos e obras públicas se transformam em instrumentos de investimentos e maior lucratividade. Na realidade eles dependem desses despejos para serem realizados e não por acaso, entre suas consequências, estão as remoções forçada das comunidades de baixa renda do seu território. A reurbanização nos moldes do capital, desempenha papel fundamental no reinvestimento dos lucros às custas de criar um processo de exclusão das massas de qualquer direito à cidade.

A proximidade com a população pobre é o ponto essencial contra esse processo de gentrificação que acaba “higienizando” bairros inteiros onde são feitas intervenções urbanísticas. Na construção desses projetos de cidade hegemônica é essencial que haja distinção social e “convívio entre iguais”. A presença da população de baixa renda nesses espaços acarreta a desvalorização da região, pois leva à quebra dos padrões sociais dessa hegemônica população abastada, que elevam o preço daquela região, devido ao preconceito da elite com o pobre.

Não faltam exemplos fáticos para ilustrar a ingerência urbana do capital. O Projeto Novo Recife traduz, jurídica e socialmente, a hipótese de requalificação por meio da gentrificação na realidade recifense. Trata-se de um projeto imobiliário que é uma expressão do urbanismo de mercado. Política urbana higienista que tem sido reiteradamente aplicada na cidade do Recife, a qual procura atender aos interesses do capital. O empreendimento não apresenta uma proposta de requalificação da área uma vez que, não traz uma alternativa inclusiva e condizente com a realidade da metrópole. Não integra a participação popular, considerando somente os interesses da construção civil e do mercado imobiliário.

A proposta mostra-se como instrumento de gentrificação na medida em que pretende construir um condomínio para as classes mais abastadas, aumentando o valor do metro quadrado da área que está rodeada por comunidades populares. Desse modo, substitui-se uma população que historicamente habita a região, que criou uma identidade afetiva com aquele território, por um público com outro perfil de renda. Com uma proposta tão obscura quanto excludente, em sua pouca clareza quanto à visão do microcosmos do bairro em que está inserido.

O maior problema dessa forma de planejamento urbano é que gera exclusão e segregação urbana. A incorporação desses novos moradores tende a promover a valorização

econômica da região, elevando os preços do mercado imobiliário e o custo de vida locais. Como consequência, os moradores e trabalhadores que viviam no cotidiano do Cais José Estelita e de seus arredores, tenderão a ser substituídos por esse outro grupo social. Como consequência há a expulsão desses antigos residentes e comerciantes diretamente pela substituição dos usos do espaço ou, indiretamente, pela valorização que o lugar assume. A permanência desses grupos sociais menos abastados, com maior vulnerabilidade e menor possibilidade de mobilidade, torna-se inviável nesse novo território urbano, resultando a redução da diversidade social do bairro.

O consórcio responsável pela construção é formado por quatro grandes empresas do setor imobiliário na cidade: Ara Empreendimentos, GL Empreendimentos, Moura Dubeux Engenharia e Queiroz Galvão. Todas estas construtoras são importantes financiadoras de campanhas políticas no Estado. O grupo adquiriu em 2008 o terreno que antes pertencia a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), desmontada a partir do final dos anos de 1970 e privatizada na década de 90, através de um leilão considerado fraudulento pela Polícia Federal. Por conseguinte, representa mais um espaço pertencente ao poder público que passou por um sucateamento, abrindo caminhos para a chegada de grandes empresários imobiliários que encontram nestes locais uma fonte de lucro.

O consórcio pretende erguer um total de treze torres em todo o terreno com uma proposta de uso misto: ao lado do empreendimento residencial ficará o complexo empresarial. Os prédios mais próximos do Forte das Cinco Pontas – patrimônio histórico da cidade, construído pelos holandeses em 1630, devem ter uma altura máxima de 14 andares para respeitar os limites urbanísticos do sítio histórico do bairro de São José. Com as alterações em relação ao seu desenho original, o projeto passou a prever 13 torres com 12 a 38 andares, de forma escalonada. Decisão tomada a partir de sugestões recolhidas em audiências públicas, realizadas pela prefeitura em meados de 2014 e 2015, numa tentativa frustrada de atender aos protestos da população por maior participação nos processos de decisão sobre a cidade. Ainda assim, a construção dos prédios em limites tão elevados, continuou sendo uma afronta à paisagem histórica da região.

O projeto gera grande ameaça à identidade arquitetônica e cultural da cidade pela incompatibilidade entre os prédios e as edificações históricas em seu entorno. A verticalização deslocada desrespeita a paisagem preexistente e propõe a construção de um empreendimento que descaracteriza a paisagem histórica da região. Mais um reflexo das profundas

desigualdades sociais presentes no Recife que é marcada por duas cidades antagônicas. Portanto, o projeto é um desastre histórico, social e paisagístico, fruto de uma gestão urbana negligente em conjunto com ações descompromissadas do Estado.

No aspecto jurídico propriamente dito, há uma série de acusações das irregularidades do projeto. As ilegalidades no leilão de arrematação da área pelo consórcio, omissão quanto a realização do Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança, preconizado pelos artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade e aprovação no Conselho de Desenvolvimento Urbano sem o quórum mínimo previsto. Ações judiciais e institucionais ainda em curso contestam as condições de aprovação do projeto, que, desde o começo, atropelou a emissão de pareceres de órgãos públicos como a FUNDARPE (Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco) e o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional).

A área onde fica o Cais José Estelita possui 101,7 mil metros quadrados e localiza-se entre os bairros de Boa Viagem e Recife antigo, em frente à Bacia do Pina, lugar privilegiado no Recife e que motivou o interesse de várias construtoras pela compra do local⁹. O terreno, de localização estratégica, poderia abrigar equipamentos públicos e ao mesmo tempo servir para a mitigação do problema da moradia, a partir da construção de habitações populares para as famílias que se encontram sem moradia regular. Numa cidade em que há um enorme déficit de moradia, o uso da área para habitação social seria uma solução mais adequada de requalificação. Não à toa o cerne das disputas sobre o território do Cais estava, em um primeiro momento, restrito a questões urbanísticas: aspectos legais ou ligados à interferências na paisagem; mudanças radicais nos padrões de uso e ocupação do território ou na capacidade da infraestrutura instalada em absorver as novas demandas do empreendimento.

Entretanto, outro aspecto subjaz à disputa política pelo terreno. Trata-se da ausência de transparência nos processos de transformação da cidade e da possibilidade de participação e escuta de diversos e variados atores, para além do mercado imobiliário e dos órgãos da gestão municipal. Ampliando a discussão, o direito à cidade apresenta-se não só numa perspectiva de aprimorar seus usos, mas também de protagonismo na decisão de qual cidade queremos.

Destarte, consubstancia-se em um projeto bastante agressivo com o centro histórico e representa uma disputa entre mercado imobiliário e direito à cidade. Cria uma frente de

⁹Disponível em: <https://www.novacultura.info/single-post/2015/06/23/Especula%C3%A7%C3%A3o-imobili%C3%A1ria-o-Recife-n%C3%A3o-%C3%A9-mais-do-povo>.

arquitetura imobiliária que só favorece uma pequena parcela da população, aquela que tem maior poder aquisitivo. É uma área central e privilegiada, e por isso o projeto vai de encontro com a ideia do direito à cidade para todos e todas; a visão desenvolvimentista, que coloca o empreendimento imobiliário para determinados setores da sociedade acima de tudo, sacrificando valores urbanísticos é equivocada e excludente. Os edifícios são padronizados, é um mesma arquitetura imobiliária produzida e reproduzida toda de uma vez, retirando a identidade do centro histórico da cidade, além de outras questões supramencionadas, como as irregularidades do processo.

Imagem 1: Previsão da transformação na paisagem do cais.

Fonte: https://www.facebook.com/pg/MovimentoOcupeEstelita/photos/?ref=page_internal



Ao contrário disso, requalificar a área é fazer um empreendimento que realmente seja para todos na área que está agora abandonada, mas que não pode ser destinada exclusivamente ao setor da população com maiores possibilidades aquisitivas. Agir assim é insistir em um modelo de cidade que, apesar de cada dia se mostrar mais falido, está sendo reproduzido em grande escala. Esse tipo de empreendimento cria um centro urbano dependente de automóveis, que privilegia determinados setores da sociedade, onde o espaço público praticamente só existe como espaço de passagem de um lugar para outro, e não como vivência. Especialmente nesse caso, será construído praticamente 1 km de edifícios, de frente para a água, alterando a silhueta do centro histórico, área mais significativa do Recife.

O fenômeno da verticalização, ligado à habitação, constrói uma cidade com intenso adensamento populacional em muitas áreas. Esse processo além de transformar bruscamente a paisagem, sobrecarrega a capacidade de infraestrutura, afeta a dinâmica e os padrões de vida dos cidadãos, assim como o modo em que se relacionam com o espaço urbano. As empreiteiras aliam-se ao Estado para desapropriar os terrenos pertencentes à união, encampando uma política de remoção das pessoas em situação de rua em ocupações informais, que são tidos como entrave ao desenvolvimentismo. Sob a falsa ideia de que esses empreendimentos gerarão empregos, há um esfacelamento do comércio informal que é sustento de grande parte da população para construção de monopólios do capital, pautado na concentração de renda.

Trata-se de um modelo político de cidade que ameaça a existência de uma maioria da população e sufoca a liberdade de viver nessa cidade. O Novo Recife é uma expressão dessa cidade excludente tanto pelo processo antidemocrático e ilegal, quanto pela arquitetura higienista. O projeto diz muito sobre como a iniciativa pública se mistura à iniciativa privada que mais uma vez, dita o desenho urbano e para quem esse projeto vai ser benéfico. Em face do alinhamento entre as empresas, gestores públicos, tendências de adesão pelo judiciário e legislativo e o silêncio constante da imprensa, movimentos como o Ocupe Estelita, se transformam em instrumentos reivindicatórios, assim como de discussão do que pode ser feito em relação as modificações e melhorias da cidade.

Nesse sentido, a estratégia cultural do movimento Ocupe Estelita é uma importante ferramenta para tornar o centro atrativo para outra faixa de renda. É uma forma de possibilitar que essas pessoas vivenciem a urbe também a partir do lazer, a "festa urbana" demandada por Lefebvre em sua clássica obra "O direito à cidade". (MARICATO, 2015)

O movimento se transformou em um símbolo da reapropriação da cidade pelas pessoas. As ocupações mostram novas possibilidades de como habitar aquele espaço a partir de intervenções culturais e sociais mais condizentes com a preservação do meio ambiente e função social da cidade. Havia por exemplo, por parte da sociedade civil organizada e de organizações não governamentais, a proposta de parte de o terreno ser destinado à moradia popular. A resistência ativa da população expressa pelo Ocupe Estelita, reafirmam a reivindicação dos sujeitos sociais pelo direito à cidade, por uma cidade mais justa, solidária e sustentável. É uma proposta de cidade que se opõe a perspectiva de muros.

O direito à cidade é um direito difuso que engloba várias perspectivas, vários direitos dentro desse direito maior. Percebendo a cidade como o espaço em que o poder focado em construção de privilégios toma forma concreta, disputar a prevalência de narrativas mais contextualizadas sobre o espaço urbano, converte isso em ações com impacto na cidade. Retomando uma visão da cidade como um lugar comum. O direito à cidade, portanto, é uma mediação tática para a construção da luta social. Na disputa pelo espaço urbano, a resistência através de instrumentos que democratizem a cidade é absolutamente importante.

3. SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE: ENTRE A LEGALIDADE E ILEGALIDADE DA TERRA URBANA

A História da luta pela terra no Brasil é composta de muitos fatos de dominação, mas também de resistência. A maior parte das terras brasileiras sempre esteve ocupada pela posse direta dos povos indígenas, e depois, também pelos negros aquilombados e pelos trabalhadores livres pobres. Isso quer dizer que estas terras sempre foram utilizadas por essas populações para morar, independentemente de terem os títulos de propriedade. Apesar da concentração fundiária opressiva, esses sujeitos construíram muitas formas de resistência e autonomia frente os proprietários de terra, principalmente através da ocupação e da luta pelo direito ao território.

Os acontecimentos históricos são fatos e símbolos marcantes, mas a história também é feita no dia-dia, na luta e na resistência cotidiana de crianças, mulheres, homens, jovens, adultos e mais velhos, que atuam individualmente e também são parte de comunidades e outros coletivos. Todos estes sujeitos, que nunca tiveram título da terra - e a maioria ainda não tem, historicamente não fazem parte da parcela da população que é proprietária das terras.

O direito brasileiro tem como centralidade a defesa da propriedade. Foi em 1850, com a edição da Lei de Terras, que surgiu a exigência da aquisição da propriedade da terra pela compra. A propriedade assume então posição privilegiada em detrimento da posse, isto é, juridicamente somente poderia ocupar e produzir em um determinado terreno quem pagasse e registrasse em cartório, conseguindo assim o título de propriedade.

Nesse sentido, enquanto a posse é uma relação que se baseia na realidade de fato, na utilização efetiva da terra, a propriedade é um instituto jurídico que foi criado, é uma invenção da sociedade de classes. Tal contexto resulta na dimensão mercadológica atribuída à terra urbana, a habitação se concretiza em fonte de renda para construtoras do mercado imobiliário e fonte de patrocínio de campanhas eleitorais.

Uma das principais características do processo de urbanização brasileiro tem sido a ampliação de processos informais de desenvolvimento urbano. Trata-se de um modelo de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão do espaço urbano mais individual do que coletivo. O elevado índice de desigualdade sócio-espacial faz com que grande parte da população não consiga se inserir no mercado formal de produção habitacional. Para essas

peessoas, o acesso à moradia ocorre através de mecanismos informais e ilegais onde a vulnerabilidade política, a baixa qualidade de vida e insegurança jurídica da posse são a realidade diária. A divisão entre as ordens formal e informal, entre a cidade "legal" e a cidade "ilegal" expressa a urgência de se construir mais pontes entre a realidade urbana e os estudos jurídicos. Desse modo, as dinâmicas do processo de urbanização poderão ser mais bem conhecidas e transformadas.

As formas de ocupação que constituem a cidade informal variam de acordo com as possibilidades de aquisição da posse ou da propriedade, bem como dos distintos processos de consolidação dos assentamentos. Assim surgem as favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços e até mesmo conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado. Todas essas formas de habitar fazem parte do universo de irregularidade, uma vez que não resultam de intervenção planejada pelo Estado e nem foram formalmente propostas por empreendedores privados no interior do marco jurídico e urbanístico vigente. (FERNANDES, 2002).

Analisando o universo urbano, Erminia Maricato explica:

Em relação à legislação urbanística (parcelamento do solo, zoneamento, meio ambiente apenas para citar as principais) e à legislação edilícia (código de obras), estamos diante de uma "situação na qual a regra se torna mais exceção do que regra e a exceção mais regra do que exceção". Essa gigantesca ilegalidade não é percebida nem pelas instituições brasileiras, nem pela mídia e nem pela própria universidade. Nas maiores cidades brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mais de 1/5 dos habitantes mora em favelas. Em Salvador e Fortaleza a cifra chega a 1/3, e em Recife, 40% da população mora em favelas.

(...)

O que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. O loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa. (MARICATO, 2003)

Esse cenário de segregação espacial e separação social data de longo período histórico e retrata os reflexos de um processo desigual, sobretudo na disponibilização do uso do espaço

urbano pelas populações pobres. A terra urbana tem cada vez mais se consolidado como espaço de produção e reprodução da cidade como negócio e segregação.

A luta dos movimentos sociais urbanos desempenha papel fundamental na busca pela garantia do social do solo urbano - valor de uso acima do valor de troca - possibilitando a inclusão social das ocupações espontâneas. Um dos grandes resultados dessa luta foi a concepção das Zonas Especiais de Interesse Social, previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo, LUOS (14.511/1983).

Na década de 80, o Movimento popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife apresentaram um projeto de lei, intitulado “Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social” (Prezeis). O projeto surge com o intuito de promover a regularização jurídica e integração dos assentamentos populares na estrutura urbana da cidade. Pela primeira vez em Recife, e no Brasil, o poder público municipal reconhece a existência de uma cidade informal. Representou importante conquista do movimento popular, uma vez que, historicamente, as políticas oficiais não reconheciam as favelas como parte da cidade.

O pioneirismo do Prezeis em Recife representa uma primeira experiência de inserção desses assentamentos informais na esfera do planejamento urbano, firmando as bases para criação de uma política nacional de habitação. O Prezeis enaltece a importância do direito municipal no planejamento urbano e foi inovador ao se apresentar como instrumento normativo e de gestão democrática para urbanização e legalização fundiária das zonas especiais. A participação popular representou uma ruptura com o clientelismo político no trato da questão urbana, além de orientar o poder público a pensar a cidade a partir de um conjunto de políticas, e não de investimentos sob a ótica de interesses eleitorais. A participação popular foi um marco na elaboração da Lei do Prezeis, garantindo o reconhecimento das ocupações urbanas de baixa renda através do protagonismo ativo das comunidades. (CADERNOS CENDHEC Nº 18).

As Zeis representam um instrumento normativo da atividade urbanística que busca incluir, no zoneamento das cidades, uma categoria que permite, mediante plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos compatíveis com a realidade dos assentamentos pobres e instituir parâmetros para controle de ocupação do solo que inibem os interesses de empreendedores imobiliários e comerciais. São as áreas já ocupadas espontaneamente por assentamentos informais, ou com alguma forma de irregularidade. Objetiva reconhecer

através de lei municipal específica ou respectiva previsão no plano diretor e integrá-las definitivamente na cidade formal a partir de um plano de regularização e urbanização.

O reconhecimento de determinadas áreas faveladas da cidade como Zeis integram, do ponto de vista urbanístico, essas ocupações à cidade. Contudo, não regulariza juridicamente a situação fundiária, sendo essencial a aplicação concomitante dos instrumentos de regularização fundiária. Com base na segurança da posse da terra da população assentada, a regularização é procedimento pelo qual se busca tornar amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular/ilícito (OLIVEIRA, 2001).

As regiões que atualmente compreendem as 74 Zonas Especiais de Interesse Social, representam grande parte das favelas que recortam a cidade. São ambientes que encerram condições habitacionais precárias ou de risco e isolamento social. Esse retrato permite pensar acerca da importância da existência e aplicação de instrumentos jurídicos que busquem assegurar a proteção jurisdicional e condições dignas de moradia e de habitabilidade. Nesse sentido, consolidar as ocupações espontâneas é um importante instrumento para garantir o acesso dessas populações aos serviços de infraestrutura, efetivando a função social da propriedade.

O direito à moradia não é equivalente ao direito de propriedade, o acesso à moradia corresponde à relação de posse e seu valor social. É dever do Poder Público desenvolver planos urbanísticos e implementar a legislação a fim de oferecer a todas as pessoas uma segurança na posse.

O Estatuto da Cidade (lei nº. 10.257/2001) é a lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e prescreve diretrizes gerais para execução da política urbana. O Estatuto ordena o uso da propriedade urbana em prol do interesse público e fixa princípios jurídicos básicos que irão nortear estas ações.

O artigo 182 prevê a política de desenvolvimento urbano em harmonia com as funções sociais da cidade, executada pelo Poder Público municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei. Através dos instrumentos de parcelamento ou edificação compulsório, IPTU progressivo e desapropriação, o estatuto prescreve o poder coercitivo do Estado para que o

proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento.

O artigo 183, por sua vez, institui a usucapião especial urbana, forma originária de aquisição da propriedade (título de domínio), possibilitando a regularização das áreas ocupadas por loteamentos clandestinos; introduz também a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) – visto que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião (imprescritibilidade dos bens públicos), o § 1º incluiu a outorga de uso como medida que permite compatibilizar a permanência dos moradores com o domínio público do bem.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, são instrumentos da política urbana e têm por escopo dar cumprimento à função social da propriedade urbana, conformando-a ao interesse coletivo. Atendem à diretriz geral da política urbana nacional determinada pelo Estatuto da Cidade: ordenação e controle do uso do solo de modo a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte em sua subutilização ou não utilização (art. 2º, inciso VI, alínea e) ¹⁰.

O Estatuto da Cidade determina em seu artigo 5º a criação de lei municipal específica para reger o PEUC, a qual deverá fixar as condições e os prazos para execução do referido instituto, aplicando-se em área incluída no Plano Diretor. É considerado subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. A partir da aplicação desse instrumento, procura-se aperfeiçoar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social¹¹.

Aos proprietários que não atenderem aos prazos e condições para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, aplica-se consequentemente o IPTU progressivo no tempo, ou seja, a majoração da alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel), pelo prazo de cinco anos consecutivos. Constitui-se em instrumento de coerção que objetiva estimular, mediante elevação da alíquota

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.

¹¹ Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/43e28c87bbe73a719d31c06f76bb47.pdf>.

do IPTU, a utilização socialmente justa e adequada desses imóveis ociosos ou subaproveitados em áreas que possuam alguma infraestrutura.

Após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município tem o poder/dever de desapropriar o imóvel, mediante pagamento em títulos da dívida pública. A desapropriação somente se dará no caso de ineficácia dos instrumentos supramencionados, quando, então, o poder público municipal poderá dar ao terreno ocioso a destinação socialmente mais adequada. As áreas que chegarem a ser objeto de desapropriação, poderão servir, por exemplo, para construção de habitação social, criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente; bem como destinadas para atividades econômicas tornadas à geração de renda e emprego para população pobre. Tais penalidades são formas de estimular o uso da propriedade ou terreno subutilizados. (MEIRELLES, 2008).

Há também na legislação instrumentos para regularizar o uso informal do espaço urbano para moradia. A usucapião especial urbana, conforme dispõe o artigo 183, §3º da CF e artigo 1.240 do Código Civil, direciona-se aos imóveis particulares e tem como núcleo central o direito à moradia. Desse modo, o direito à propriedade, na usucapião, efetiva-se em direito - meio para o exercício do direito-fim – o direito à moradia. O Estatuto da Cidade dedica a seção V dos artigos 9º ao 14 para regular esse instituto. Aquele que ocupar área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (MEIRELLES, 2008).

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), por sua vez, é instrumento regulatório estabelecido pela MP 2.220, de 4.9.2001 para o atingimento da função social das terras urbanas pertencentes ao Estado (bem público). A Lei nº. 11.481 de 2007 inseriu a CUEM no artigo 1.225, XI considerando direito real sobre coisa alheia. É instrumento de outorga do uso privativo de imóvel público urbano a particulares para fins de moradia, aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos.¹².

¹² Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/04/03/concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-o-que-mudou-em-seu-regime-juridico-desde-a-constituicao-de-1988-ate-a-lei-n-13465-de-2017/>. Acesso em: 18 ago, 2019

A Lei Federal nº. 13.465 de 11.7.2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, instituindo mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e realiza alterações na MP 2.220 de acordo com o artigo. 77. Da análise da atual redação legal que trata desse instrumento, observam-se duas modalidades de concessão de uso especial de acordo com um critério de número de possuidores e tamanho do terreno. A CUEM individual garante o direito àqueles que possuem imóvel público utilizado para sua moradia ou de sua família, de até 250 metros quadrados, não exigindo que o possuidor comprove pertencer à população de baixa renda. A CUEM coletiva, por sua vez, abarca imóveis superiores a 250 metros, sem limitação de tamanho, mas, nesse caso exige a comprovação de impossibilidade de definição da área ocupada por cada possuidor (indivisibilidade) e a condição de baixa renda dos potenciais beneficiários (vulnerabilidade econômica). (MELLO, 2010).

Representa então uma medida regulatória ensejadora da segurança na posse dos imóveis construídos em assentamentos informais. Nas palavras de Hely Lopes:

Não se trata de uma faculdade do Poder Público concedente, mas sim de um direito do possuidor, desde que provadas as condições previstas na lei. Assemelha-se à usucapião, mas inexistente a transferência do domínio. Trata-se de um direito real sobre coisa alheia, mas direito real resolúvel. É transferível por ato inter vivos ou causa mortis, mas se extingue se o concessionário der ao imóvel destinação diversa de moradia, ou adquirir a propriedade de outro imóvel urbano ou rural. Ela será outorgada por termo administrativo ou, em caso de recusa da Administração, por sentença judicial, valendo o respectivo título para inscrição no cartório de registro de imóveis. Nos imóveis onde não for possível identificar os terrenos ocupados pelos possuidores (favelas e assemelhados) a concessão especial de uso será conferida de forma coletiva, sendo atribuída a cada morador igual fração ideal de terreno, independentemente da área ocupada pelo mesmo, salvo acordo escrito entre os mesmos. (MEIRELLES, 2016, p. 649)

Observa-se que o instrumento de Concessão de Direito Real de Uso, diferentemente da Usucapião especial urbana, não garante o título de propriedade do imóvel, mas sim a permanência dos moradores do local, estabelecendo a segurança jurídica da posse na medida em que impõe limitações quanto à disposição do terreno.

4. A LUTA POR MORADIA NA COMUNIDADE CARANGUEJO TABAIARES: DEFICIÊNCIAS E POSTURAS DOS PODERES CONSTITUÍDOS

“Para olhar o Recife, não basta a altura dos olhos. A paisagem na linha do horizonte pode até mostrar as águas do mar e do Rio Capibaribe e suas pontes de cartão-postal. Pode revelar um comércio informal desorganizadamente organizado. Pode ainda escancarar a segregação recifense contemporânea em fileiras de carros de vidros fechados e muros concretos e guaritas de prédios. Mas para se abrir ao Recife, é preciso olhar de baixo. É preciso olhar para cima. Nas próximas páginas, eu norte é o chão. E perceba: olhar é ato político transformador”

(Guia comum do centro do Recife).

A cidade do Recife, como grande parte das metrópoles brasileiras, tem como característica estrutural a herança latifundiária, caracterizada pela apropriação do solo pela classe mais abastada, e por raízes coloniais baseadas no patrimonialismo e nas relações de favor. A ocupação irregular e precária tornou-se a solução habitacional mais comum para a maior parte da população urbana de renda baixa. Assim, no Recife, a busca por alternativas para moradia deu início às ocupações em sua maioria em terras de mangues e alagados. Essas áreas são classificadas como Terrenos de Marinha - terras de praia, de margem de rio, de beira-mar, de mangue, de maré – submetidas à regulamentação especial¹³.

O desenho urbano da ocupação do solo em Recife é marcado por um histórico de resistência da população marginalizada, para permanecerem nos lugares que tradicionalmente ocupam. Essa é a luta diária pela moradia, enfrentada por grande parte dos recifenses, que defendem a permanência no território face as constantes ameaças. Nesse sentido, as ocupações têm sido um importante instrumento reivindicatório do direito à moradia. São comunidades que desafiam a especulação imobiliária e que vêm laboriosamente construindo suas casas. Com os contornos dos rios Capibaribe e Beberibe, mangues, alagados e morros da cidade através consolidam ocupações espontâneas, fruto da necessidade por um lar. A relação

¹³Os terrenos de marinha são classificados como terras públicas sendo de propriedade da União, Estados, municípios, das autarquias e outras entidades públicas criadas por lei. De acordo com o artigo 2º da lei 9.760/46, essas áreas são as faixas de terra localizadas até 33 metros para dentro do território, a partir de uma linha imaginária chamada Preamar Médio, que é determinada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Em geral, toda e qualquer pessoa pode transitar por esses terrenos.

que essa população vem estabelecendo com o território não é somente geográfica é, inclusive, de identidade, memória e afetividade com o espaço urbano.

Com o crescimento populacional da cidade do Recife, novos habitantes pobres, migrantes de outras regiões de Pernambuco não encontravam terrenos salubres e infraestruturados para ocupar, uma vez que estavam sob o domínio restrito do setor imobiliário formal. Assim, a expansão informal de assentamentos pobres, loteamentos irregulares e clandestinos encontrou nas áreas marginalizadas um território para edificar suas construções. As invasões e habitações populares ocuparam os mangues e alagados, subiram os morros que circundam o Recife. São áreas cujas formas de ocupação são precárias e não dispõem dos serviços públicos básicos como transporte, saneamento básico e abastecimento de água potável. Deste modo, foi sendo construída historicamente a relação pobre-alagado e esses moradores passaram a consolidar e aterrar o solo artesanalmente, com o material disponível, construindo suas precárias moradias para abrigar a própria família. (LUDEMIR, 2011).

De acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em 2015, estima-se um déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife de 130 mil pessoas. Contraditoriamente, há cerca de 140 mil domicílios vagos com potencial de serem ocupados.¹⁴ O confronto destes dados mostra que o “problema social” em questão não ocorre devido à inexistência de imóveis suficientes para atender a todos, o número de domicílios vagos supera o número de famílias sem moradia. Este paradoxo se dá por questões econômicas e com respaldo do direito. A expressão "tanta gente sem casa, tanta casa sem gente", que tem ecoado nas mais diversas discussões que abordam a moradia adequada e a construção de cidades inclusivas no Brasil e na América Latina, sintetiza o fenômeno.

Recife é uma cidade com um rico histórico de movimentos sociais urbanos que disputam o território. São comunidades que vivenciam uma violação de direitos cada vez mais sistemática e aparentemente indestrutível. Nessa conjuntura, é de suma importância dar visibilidade aos movimentos que cotidianamente resistem e pleiteiam uma cidade mais justa, inclusiva, democrática e sustentável. O presente capítulo se debruça sobre a luta da Comunidade Caranguejo Tabaiars que perpassa pelas questões suscitadas ao longo da pesquisa.

¹⁴Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>.

Na construção da malha urbana de Recife é muito comum o aterramento de grandes áreas de manguezal pela população de baixa renda para construção de suas moradias. Entrecortada pelo estuário do rio Capibaribe, às margens desse rio, surgiu Caranguejo Tabaiars (FIGURA 3). De tradição pesqueira, a comunidade ocupa cerca de 7 hectares. Entre os bairros da Ilha do Retiro (RPA 04) e o bairro de Afogados (RPA 05), por trás da Avenida Abdias de Carvalho - uma das principais vias de acesso entre a Zona Oeste - e o centro do Recife. Está inserida em região de importantes conexões na cidade, próxima ao Sport Clube do Recife (Ilha do Retiro), FCAP (Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, da Universidade de Pernambuco – UPE), SEBRAE (Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas), e várias empresas de comércio e serviços, com destaque para o ramo de automóveis e para o polo médico (Ilha do Leite). É uma Zona que está cada vez mais valorizada no mercado imobiliário (SILVA, 2012).

Reserva ambiental e área estuarina do Rio Capibaribe, criada pela Lei nº 16.716/96, da qual a “Ilha do Zeca” é parte integrante, Caranguejo Tabaiars configura-se enquanto ZEIS e Unidade de Conservação da Natureza (ZEPA-2 Ilha do Zeca).¹⁵

É de grande importância situar onde o território em análise se insere na cidade, pois quem passa pelas imediações, mal consegue perceber sua existência. Rodeada por arranha céus e comerciais, a comunidade que é moradia para cerca de 1.500 famílias (em torno de 5 mil pessoas)¹⁶ é mais uma área invisibilizada na cidade do Recife que está sobrevivendo, assim como a maioria das comunidades populares, da resistência de seus moradores. A especulação imobiliária vem crescendo na localidade, e a presença da população de baixa renda que historicamente ocupa esse território, construindo sua moradia em área bem localizada, perto do centro e na beira rio, não condiz com os padrões urbanísticos de valorização da cidade.

¹⁵ Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/2013/05/04/promotoria-de-urbanismo-abre-inquerito-civil-sobre-a-ilha-do-zeca/>.

¹⁶ Informação fornecida pela organização comunitária: Caranguejo Tabaiars resiste, em 23 mai, 2019.

Figura 3: Casas na beira do canal do prado em Caranguejo Tabaiaries.

Fonte: <http://marcozero.org/ameacada-e-esquecida-pela-prefeitura-caranguejo-tabaiaries-resiste-ao-despejo-feito-as-pressas/#prettyPhoto>



A partir da edição da lei municipal nº. 16.176/96 que regulamenta o uso e ocupação do solo da cidade do Recife, a área foi convertida em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O artigo 30 da referida lei dispõe que: "As Áreas Especiais de Regularização correspondem às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, onde o Município promoverá ações de urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas pela população de baixa renda".¹⁷ Isso quer dizer que, ao invés de retirar os moradores da localidade, a Prefeitura tem o dever de reurbanizar, trazer infraestrutura para os moradores ali permanecerem morando de forma digna¹⁸. Todavia, diante da ausência de regularização fundiária e urbanização da área, a comunidade vive momentos de incerteza quanto à continuidade no território.

Conforme explanado no capítulo anterior, as ZEIS são espaços que a municipalidade reconhece que devem ser prioritários para a moradia de interesse social. Essas áreas devem passar por um processo de regularização fundiária a partir de um plano urbanístico capaz de garantir a permanência no território. O que não tem acontecido na realidade de Caranguejo Tabaiaries, assim como outras ZEIS da cidade. O Estado tem sido o principal violador de direitos por meio da Prefeitura do Recife que, por sua vez, representa os interesses de uma elite local.

¹⁷Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1617/16176/lei-ordinaria-n-16176-1996-estabelece-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-cidade-do-recife>.

¹⁸Disponível em: <http://www.adolescer.org.br/onde-atuamos/caranguejo/>.

Há 23 anos Caranguejo foi qualificada enquanto ZEIS e desde então nenhuma medida foi tomada para efetivar a regularização fundiária das moradias. As famílias da comunidade vivem uma situação permanente de insegurança jurídica da posse de suas casas. Há uma notória omissão por parte do poder público, em especial do poder executivo municipal, no seu poder-dever de promover a regularização fundiária plena na comunidade.

A Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), através do projeto Capibaribe Melhor, está reestruturando as margens do rio Capibaribe a partir da articulação de um sistema de parques e áreas livres, da construção de novas unidades habitacionais e da implantação do sistema de serviços básicos de infraestrutura urbana em 21 comunidades, e dentre elas, Caranguejo Tabaiães. Enquanto ZEIS, a lei prevê que as obras de infraestrutura no canal devem estar integradas a um Plano Urbanístico para toda a comunidade.

No ano de 2008 foi construído de forma amplamente participativa um plano urbanístico que previa a realocação de algumas famílias, das áreas que não são adequadas para moradia, para outros terrenos próximos ao que já ocupavam. O plano apresentado pela Autarquia de Saneamento do Recife (Sanear) preocupava-se em manter as características da comunidade, bem como se articular às premissas colocadas pela prefeitura em seu plano para recuperação da área. Em construção com participação da comunidade, o plano previa a articulação dos espaços livres e ociosos, na área da própria zona especial, com as necessidades da comunidade: implantação de infraestrutura urbana como sistemas para abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, abastecimento de energia e telefonia como obras prioritárias para a comunidade e para o entorno imediato. Propunha a construção de 404 novas unidades habitacionais em terrenos vazios contíguos a ZEIS, garantindo assim a permanência dos seus moradores na própria comunidade, revitalizada em benefício dos seus moradores e moradoras¹⁹.

Verifica-se que a construção de um habitacional em Caranguejo Tabaiães já estava prevista no plano de reurbanização desde 2008. A comunidade foi atingida por um incêndio no ano de 2013, ocasião em que o então prefeito Geraldo Júlio e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) assinaram um contrato de cessão de um terreno próximo à localidade (antiga fábrica de cimentos "fermentação") onde seriam construídas as moradias populares. Uma licitação para escolha da empresa chegou a ser lançada. O terreno onde deveria ser construído

¹⁹Disponível em: http://www.unaarquitetos.com.br/site/projetos/detalhes/41/reurbanizacao_em_caranguejo_tabaiães.

o habitacional foi objeto de um decreto de utilidade pública, emitido pelo poder executivo municipal. Ocorre que a associação de médicos urologistas do Real Hospital Português ingressou na justiça pleiteando a revogação do decreto reivindicando ser particular parte do terreno.

De acordo com informações fornecidas pelo Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), organização não governamental que está assessorado juridicamente a comunidade, o prazo de validade do decreto caducou sem que a prefeitura tivesse concluído a desapropriação do terreno, abrindo mão de sua prerrogativa de desapropriação por interesse público. Essa atitude ratifica o desinteresse da municipalidade em efetivamente dar solução ao problema habitacional. Ainda de acordo com informações fornecidas pelo CPDH, a associação de médicos tem como advogado o dono da maior parte da Ilha do Zeca, unidade de conservação da natureza²⁰ inserida em Caranguejo, onde especulam edificar construções de alto padrão e pra onde as vias marginais do Canal do Prado apontam. Devido a essa disputa judicial o fundo destinado para construção do habitacional está retido desde então. Assim, o convênio com a Caixa Econômica, através do Minha Casa Minha Vida, nunca foi assinado²¹.

No ano de 2019 a comunidade vivencia mais um conflito fundiário, instalado entre a prefeitura e as moradoras da beira do canal do Prado, revelando a trama complexa que define o lugar dos assentamentos populares no Recife. A atuação do poder público é ambígua e contraditória, os projetos, as leis e decretos vão e vem. A contradição reside no fato de que a PCR não tem atuado na comunidade somente na perspectiva de expulsão. Concomitantemente à recente tentativa expropriatória, a Prefeitura do Recife apresenta o projeto “Parceria na Sua Casa”, ação que integra o programa “Chegando Junto” e tem como base a lei municipal nº 18.189/2015, que dispõe sobre o programa de melhoria de unidades habitacionais daqueles que têm perfil socioeconômico para habitação de interesse social. Em seu artigo 3º, a referida

²⁰ O Recife conta, atualmente, com 25 Unidades de Conservação da Natureza (UCNs). As normas gerais vigentes para criar, implantar e gerir essas Unidades estão dispostas na Lei Nº 18.014/2014. As UCNs são área definidas por lei com o intuito de conservar suas características ambientais, protegendo rica biodiversidade e contribuindo para a manutenção dos serviços ambientais e ecossistêmicos. Esses serviços podem ser percebidos como benefícios destas áreas verdes prestados à sociedade, como regulação de marés, sequestro de carbono, melhoria da qualidade do ar e provimento de alimentos. Além disso, as UCNs são espaços propícios para atividades de lazer, contemplação e educação ambiental. Disponível em: <http://meioambiente.recife.pe.gov.br/unidades-de-conservacao>.

²¹ Disponível em: <https://marcozero.org/ameacada-e-esquecida-pela-prefeitura-caranguejo-tabaiars-resiste-ao-despejo-feito-as-pressas/>.

lei estipula reformas a serem realizadas pelo Poder Executivo a partir de um empréstimo de R\$ 5.000,00 por unidade habitacional²².

A atuação dicotômica da Prefeitura do Recife explicita a ausência de uma política habitacional. Analisando a situação jurídica dos assentamentos populares, Raquel Rolnik afirma que a categoria "ilegal" não deve e nem pode ser absolutizada.

Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados para legais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades.

(...)

A formação desses bairros não tem necessariamente origem numa violação da lei. Quando os futuros moradores ocupam uma terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão em princípio, violando a lei e podem estar sujeitos a punições legais por isso. Entretanto, em muitos casos, a terra pode não ter "proprietário" formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes. Assim, mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes a consolidação da ocupação. (ROLNIK, 2015, p.17).

No caso de Caranguejo Tabaiars, a comunidade vem sendo consolidada há quase um século com a convivência do poder público, que não só permitiu a permanência das famílias como incentivou e incentiva as ocupações através de políticas públicas habitacionais.

“Os moradores da comunidade Caranguejo-Tabaiars, na Ilha do Retiro, receberam nesta quinta-feira (16) três ruas totalmente requalificadas”. As intervenções foram realizadas pela Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife (Emlurb) e iniciadas no dia 29 de fevereiro e concluídas no último dia 7 de junho. A Prefeitura realizou ainda um grande serviço de limpeza do canal próximo às ruas, recuperação da drenagem e da iluminação de outras ruas, além de um mutirão de limpeza, que aconteceu recentemente.

A comunidade Caranguejo-Tabaiars é uma localidade que precisa de muita atenção. Aqui fizemos serviços de pavimentação em três ruas que dão acesso à comunidade.

²²Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1819/18189/lei-ordinaria-n-18189-2015-dispoe-sobre-o-programa-de-melhoria-habitacional-que-trata-da-realizacao-de-melhorias-de-unidades-habitacionais-para-promocao-da-dignidade-da-pessoa-humana-e-da-funcao-social-da-cidade-daqueles-que-tem-perfil-socioeconomico-para-habitacao-de-interesse-social-localizadas-no-municipio-de-recife>.

“Somente essas obras já mudaram a vida de muita gente aqui no bairro e a Prefeitura vai continuar atuando forte aqui dentro, fazendo muito mais trabalho”, ressaltou o prefeito Geraldo Júlio.

Embora sejam ações públicas que abordam demandas concretas dos movimentos sociais que lutam por moradia digna nas cidades, é preciso ressaltar que as gestões municipais não tem apresentado uma política de habitação, mas sim atuações pontuais. A prefeitura tem desenvolvido algumas ações paliativas e sem qualquer discussão com a população, numa tentativa de camuflar as violações de direitos cometidas. Dessa vez, através da secretaria de habitação chegou à comunidade de Caranguejo com uma proposta de beneficiar cinquenta unidades habitacionais com o empréstimo de 5 mil reais para reformas. Ao mesmo tempo em que, do outro lado do canal, está provocando um grande conflito fundiário ao ameaçar remover quase metade da comunidade para impor a realização de obras de caráter rodoviarista. Nesse trecho da comunidade moram cerca de 70 famílias na chamada Vila Canal²³. Esse "*modus operandi*" longe de representar política habitacional acaba por criar uma fragmentação interna na luta comunitária.

A luta que vem sendo travada nessa comunidade é exemplar para a compreensão da complexidade que envolve o direito à habitação em Recife e dos conflitos fundiários urbanos que ameaçam a segurança jurídica de posse das famílias envolvidas. Ao invés de encontrar no poder público um garantidor do direito à habitação e ao território, os moradores se deparam com a disputa pela posse ou propriedade do território urbano. As incertezas acerca da situação fundiária da área, assim como o impacto da obra de revitalização do canal do prado, envolvem remoções forçadas dessa população de baixa renda em situação de vulnerabilidade.

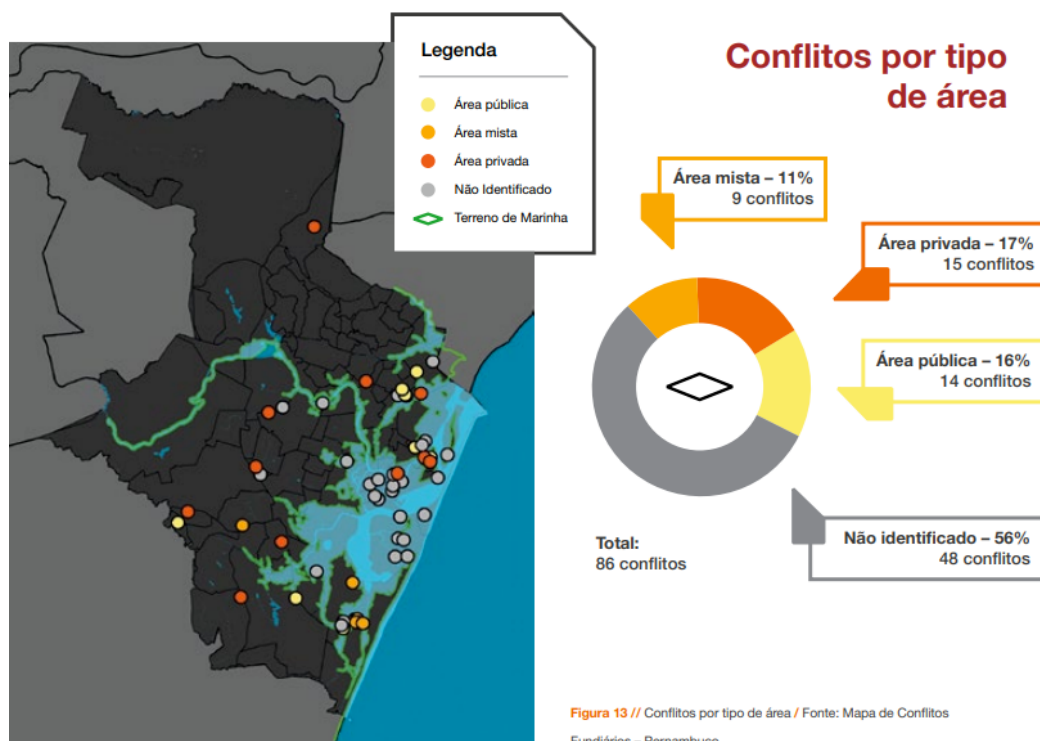
O Habitat para a humanidade em parceria com vários órgãos e movimentos que atuam pelo direito à moradia em Pernambuco realizou entre 2016 e 2018 um mapeamento dos conflitos fundiários urbanos no estado. Com relação ao diagnóstico por tipo de área ocupada (FIGURA 4), verificou-se que na maioria dos conflitos não foi possível identificar se a área era pública ou privada. São áreas inserida nos terrenos de marinhas, muitas vezes sob controle de particulares. Essa falta de precisão em relação à propriedade, posse e controle do território é um dos principais fatores que dificulta a defesa das famílias ameaçadas uma vez que, cada

²³Disponível em: <https://recifedeluta.org/2019/08/07/a-tropa-de-choque-como-politica-habitacional-e-a-secretaria-de-habitacao-a-bucha-do-canhao-caranguejo-tabaires-resiste/>.

tipo de área requer um instrumento jurídico distinto, tornando os processos demasiadamente longos ou até mesmo paralisados.

Figura 4: Mapa dos conflitos por tipo de área

Fonte: Mapa de Conflitos Fundiários - Pernambuco



Em julho de 2019 parte dos moradores foi surpreendida com um decreto de desapropriação em caráter de urgência (nº. 32.680) da lavra do atual prefeito do Recife, Geraldo Júlio. Questiona-se, urgência para quem? Para construção de vias para passagem de automóveis? Não se verifica urgência no cumprimento da legislação que prevê a necessidade de urbanização da área.

Conforme já explanado anteriormente, toda área próxima de região ribeirinha pertence à união, portanto o decreto que visa a desapropriação das famílias mostra-se inválido. Não é juridicamente possível entrar com um decreto de desapropriação contra as famílias que estão na beira do canal uma vez que elas não têm a legalização da posse.

Os limites do terreno em que se pretende realizar as obras de revitalização pertencem à União Federal²⁴. As declarações da prefeitura têm sido num sentido de que o decreto é necessário para proceder à indenização da população pelas benfeitorias, porém, essa não é a via jurídica adequada. O decreto de desapropriação fundamenta-se no poder do Estado de tomar para si o bem do particular, para atendimento de um interesse e não para indenização. A indenização pelas benfeitorias é um ressarcimento pelos danos por ele sofridos, ou seja, é uma contrapartida e não o objeto em si do decreto desapropriatório.

Desapropriação é uma forma excepcional de aquisição originária da propriedade pelo Poder Público e deve cumprir estritos requisitos e condições constitucionais e legais. O decreto de desapropriação exarado pela Prefeitura do Recife declara em seu texto a Utilidade Pública da área, para fins de desapropriação total, autoriza ainda a “urgência da desapropriação para fins de negociação administrativa ou de imissão provisória na posse das poligonais de que tratam este Decreto”.

À luz do direito positivo brasileiro, a desapropriação é um instrumento administrativo de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro por utilidade pública, a qual inclui a necessidade pública e o interesse social²⁵. Nesse ponto, Carvalho Filho discorre acerca dos pressupostos da utilidade pública:

O interesse social decorre das situações em que mais se realça a função social da propriedade. O Poder Público, nesses casos, tem preponderantemente o objetivo de neutralizar de alguma forma as desigualdades coletivas.

(...)

As expressões utilidade pública e interesse social espelham conceitos jurídicos indeterminados, porque despojados de precisão que permita identificá-los a priori (CARVALHO, 2015, p. 963).

Analisando esses pressupostos, Celso Mello identifica os fundamentos jurídicos e políticos que embasam o instituto. Nas suas palavras:

²⁴ Num primeiro momento, quando a prefeitura decretou a desapropriação para construção dos habitacionais a sociedade de médicos urologistas reivindicou parte da propriedade como sendo particular. Porém, com o recente decreto de desapropriação para construção das avenidas dentro da comunidade e revitalização do canal do prado, a associação mostra-se silente. Aparentemente a disputa judicial interessava apenas para impedir a construção dos conjuntos habitacionais enquanto as vias rodoviárias mostram-se de interesse da associação.

O fundamento político da desapropriação e a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis.

O fundamento jurídico teórico consiste na tradução dentro do ordenamento normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema. Corresponde a ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território (2010, p.871).

No decreto em análise, a alegação de utilidade pública refere-se à requalificação do Canal Prado em uma patente incompatibilidade entre o interesse individual de construção e remoção de uma comunidade para construção de pistas para automóveis, e o interesse público de permanência da comunidade em seu território histórico. De acordo com a Autarquia de Urbanização do Recife (URB), órgão público municipal responsável não só por projetos de urbanização como também pelo remanejamento urbano das áreas desapropriadas pelo Município, o projeto de revitalização do Canal do Prado consiste na construção de três vias marginais para automóveis, no trecho entre a Estrada dos Remédios até a foz na Ilha do Zeca. Essa obra faz parte do projeto "Capibaribe Melhor" e pretende retirar as famílias do local para requalificação do canal. O mesmo projeto que em 2008 previa a construção de um habitacional num terreno que é contíguo a essa área, onde seria construída a moradia e os moradores seriam reassentados saindo da beira do canal para um terreno próximo.

Observa-se que o projeto inicial foi alterado unilateralmente pela Prefeitura do Recife sem diálogo com a população: o caso evidencia como o projeto habitacional adotado pela prefeitura não condiz com as necessidades de uma maioria excluída do acesso à cidade. É evidente que a urbanização da área não servirá às famílias moradoras da comunidade, mas sim a outros setores do corpo social. A valorização imobiliária da avenida beira rio é uma das possíveis explicações da necessidade de remoção da comunidade da área para a construção das vias que pretendem ligar determinados pontos da cidade que a prefeitura vem privilegiando.

Ainda assim, a prerrogativa da prefeitura de que a desapropriação é de interesse público, fere o disposto na lei que define os casos de desapropriação por interesse social (nº. 4.132/62).

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

(...)

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

Na realidade o interesse social corresponde à garantia da comunidade no seu território. É dever da Prefeitura realizar a revitalização da área e desapropriação após a construção do habitacional, assegurando primeiramente uma alternativa habitacional para os moradores no território que ocupam historicamente e onde construíram toda uma rede de relações. Ao priorizar a revitalização com construção de pistas para automóveis, o concreto e os automóveis parecem ter preferência às pessoas. O que está sendo colocado em discussão não é a importância da revitalização do canal do Prado na melhoria urbanística da cidade, o que está em questão é priorizar tal obra em detrimento da expulsão dos moradores que habitam a região há muitos anos. Em conformidade com a lei federal nº. 4.132/62, os assentamentos informais na comunidade caranguejo Tabaiars correspondem às necessidades imediatas de habitação, além da importância para o Recife e sua história. Portanto, o interesse social está na garantia de permanência dessa comunidade e sua urbanização.

Nesse mesmo sentido, a lei 16.113/95 que dispõe sobre o Plano de Regularização das ZEIS - PREZEIS prescreve que, em caso de necessidade de remoção dos moradores dessas áreas, deverá ser preferencialmente para locais inseridos nos limites da própria Zeis, ou para áreas adjacentes. A remoção poderá ser promovida pelo poder público através de solução negociada com a comunidade através dos canais institucionais do PREZEIS.

Como consequência disso, ocorre o efeito reverso do que se espera para as ZEIS: a atuação da especulação imobiliária. Esse fato ventila novamente a triste realidade: não basta disputar legislativamente a reclassificação de um espaço urbano, percebendo a utilidade dada, se a legislação não consegue ser cumprida. Nesse tocante, ressalta-se que há uma tendência marcante no judiciário brasileiro no sentido de interpretar a legislação nesse tipo de conflito

segundo interesses econômicos e políticos, que inviabilizam um litígio pautado em argumentos.

Caso se concretize a pretensão de remoção das famílias, Recife pode se tornar a primeira cidade do Brasil a inaugurar a questão das ZEIS e a terminar com elas. Se a prefeitura não aplica a legislação principalmente no que diz respeito às comunidades de baixa renda, quando vai executar determinado tipo de intervenção urbana, acaba por esvaziar o sentido da legislação. O conflito apresenta uma série de contradições no que diz respeito à observância da legislação, associado às informações parcas e imprecisas fornecidas pelos órgãos públicos.

A comunidade está organizada em torno do movimento chamado "Caranguejo Tabaiães Resiste" e tem feito várias articulações que vão desde negociações com a prefeitura a mobilizações dentro da própria comunidade. Juntamente à comunidade o Centro Popular de Direitos Humanos vem atuando na tutela jurídica dos interesses de Caranguejo. O CPDH é uma organização surgida em 2012 que atua na cidade do Recife na garantia do direito à cidade, com assessoria técnica aos movimentos sociais e às comunidades que estão envolvidas em conflitos urbanos, numa mediação com o poder público.

O centro entrou com um mandado de segurança para proteger o direito coletivo da moradia que está sendo violado pela uma autoridade pública municipal, requerendo a suspensão liminar dos seus efeitos e a posterior anulação do Decreto Municipal nº 32.680 de 24 de julho de 2019. O documento apresenta-se irregular não só quanto ao fundamento embasado em um duvidoso interesse coletivo, mas também quanto ao objeto da desapropriação. Nesse ponto, Carvalho Filho explica que os bens públicos podem ser desapropriados embora encontre limites na lei geral de desapropriação (nº. 3.365/41) e deve se adequar condições e formas determinadas. O art.2º, §2º dessa lei veda a desapropriação do terreno pertencente à União por parte da entidade federativa municipal.

A possibilidade expropriatória pressupõe a direção vertical das entidades federativas: a União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e os Estados podem desapropriar bens do Município. Assim sendo, chega-se à conclusão de que os bens da União são inexpropriáveis e que os Municípios não têm poder expropriatório sobre os bens das pessoas federativas maiores (CARVALHO, 2015, p.967).

Antes da assinatura do decreto de desapropriação, em junho de 2019, o CPDH representando a comunidade, deu entrada em um pedido de regularização fundiária do território com base na lei federal nº. 13.465/2017, a qual garante aos ocupantes de áreas urbanas informais em terrenos públicos a permanência em sua unidade respectiva²⁶. À vista disso, as famílias não podem ser removidas do local enquanto a prefeitura não se pronunciar sobre esse pedido. Poucos dias após esse pedido a prefeitura exara o decreto repleto de irregularidades. Há evidente nexos de prejudicialidade entre os pedidos ora submetidos à apreciação da municipalidade, e a continuidade das remoções com indenização apenas pelas benfeitorias, desconsiderando os direitos de posse e propriedade das famílias de Caranguejo Tabaiães. Toda essa tentativa de regularização é o que a prefeitura deveria ter feito ao longo desses 20 anos de silêncio, mesmo tendo estrutura para isso. O decreto desapropriatório mostra-se repleto de ilegalidades.

Somado a isso e na expectativa do desmonte completo da tentativa de construir uma cidade democrática, o projeto de regularização jurídico-fundiária de Caranguejo Tabaiães fica relegado pelo Município, que deixa de cumprir a dicção do art. 110 do Plano Diretor, *in verbis*:

Art. 110. A regularização jurídico-fundiária dos assentamentos de baixa renda será precedida da transformação da respectiva área em ZEIS e dar-se-á, preferencialmente, mediante a utilização dos instrumentos da Usucapião Especial do Imóvel Urbano, da Concessão do Direito Real de Uso e da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, preferencialmente em sua forma coletiva.

O poder público deu como solução habitacional as seguintes propostas: o reassentamento num conjunto habitacional denominado casarão do barbalho, localizado no bairro da Iputinga, distante sete quilômetros da comunidade; uma indenização calculada com base apenas nas benfeitorias empregadas; ou um auxílio-moradia de R\$ 200,00 por mês até que as obras do habitacional em caranguejo Tabaiães sejam realizadas. Tais soluções mostram-se completamente incompatíveis com uma política habitacional comprometida com a realidade e tem desarticulado a luta coletiva.

²⁶ Art. 31, § 8º: O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

A alocação no habitacional Casarão do Barbalho vai de encontro à classificação da área enquanto Zeis. Por se tratar de zona especial, moradores e moradoras que porventura precisem ser retirados de suas localidades têm que ser realocados na própria comunidade. A população ocupa o território, aterra, constrói uma história, uma identidade local por cerca de um século, fazendo daquilo arrimo da sua família. É o local onde construíram e constroem uma relação subjetiva de identidade com a cidade, as ruas, as pessoas, as matas, as águas. Da noite para o dia se veem diante da "solução" apresentada pelo poder público de mudar toda a dinâmica de vida para outro território na cidade. Na realidade, além do direito a moradia, Caranguejo Tabaiães luta pela permanência no lugar, pleiteia a regularização fundiária e melhoria das condições de moradia no local onde estão.

A inclusão das famílias na política social de auxílio moradia no ínfimo valor de R\$200,00 por mês ou indenização pelas benfeitorias mostram-se alternativas descomprometidas com a política urbana estabelecida pelas normas jurídicas urbanísticas. Na perspectiva de afirmação e defesa dos direitos humanos, essa atitude é uma completa arbitrariedade do poder público e apresenta-se insuficiente até mesmo em caráter emergencial.

No decorrer da presente pesquisa, o decreto n. 33.000 de 15.10.2019 revogou o decreto de desapropriação n. 32.680 de 24.7.2019, que justificativa a necessidade de remoção de 74 famílias para viabilizar um projeto de revitalização do Canal do Prado e a construção de duas pistas laterais ao curso d'água. Depois de muita luta travada pelos moradores e moradoras em parceria com o CPDH o direito de ficar na área foi respeitado, mas não termina e nem começa aí.

A situação de insegurança vivenciada pela comunidade e intensificada nos últimos meses explicita a necessidade de luta pelo não retrocesso. A revogação de um decreto ilegal é dever do gestor público, assim como a regularização fundiária - que todos tenham o título de propriedade da terra - e a construção participativa de um projeto urbanístico - a melhoria da infraestrutura da comunidade como um todo. As obras no Canal do Prado são sim necessárias, mas para que o município faça uma intervenção na comunidade, primeiro precisa construir um habitacional na área e não remover as famílias de forma aleatória.

Percebe-se, portanto a urgência de que seja efetivada a urbanização, regularização e titulação da área ocupada pela comunidade Caranguejo Tabaiães, diante da permanente insegurança jurídica que seus moradores enfrentam. Há um somatório de omissões ou ações

que resultam na ofensa ao direito fundamental à moradia: o higienismo pode ser visto como prática de atuação estatal, a partir de decisões descompromissadas com a realidade urbana.

A especulação é alimentada pela omissão da Prefeitura em multar e iniciar processos administrativos para arrecadação de bem imóvel vago abandonado e outras ferramentas previstas no Código Civil e no Estatuto da Cidade. Ora, a regularização do território gera, inclusive, aumento na arrecadação tributária dos municípios, uma vez que cada área regularizada implica também a regularização no recolhimento de impostos e melhoria na oferta dos serviços públicos. Adotando como marco temporal a constituição de 1988, os gestores municipais não respeitam as políticas gerais da função social da propriedade. Isso explicita uma conduta não apenas omissa como criminosa, de improbidade administrativa.

Por fim, destaca-se que o caso em análise não é isolado e faz parte de um projeto de cidade que tem as ZEIS como algo “ultrapassado”. Apoiado nessa retórica pretende impor à cidade uma proposta excludente de cidade, sem preocupação com a lei e muito menos com as pessoas que fazem do território um bairro, dotado de múltiplos significados, mas, sobretudo reflexo da resistência pela moradia urbana.

CONCLUSÃO

O histórico de adensamento urbano desordenado aliado à má gestão estatal no Brasil e mais especificamente em Recife reverbera em uma série de consequências negativas ao espaço urbano. Os indivíduos marginalizados da sociedade encontraram como solução para a necessidade habitacional a construção de moradias irregulares e assentamentos informais que encerram em si condições de profunda precariedade.

A Prefeitura da Cidade do Recife adota como “política urbana” a desapropriação, remoção forçada das famílias que são expulsas do território onde vivem, numa evidente ofensiva de cunho higienista. Sob a égide do argumento de “requalificação” da área, a Prefeitura coloca em prática um plano deliberado de delimitação restritiva do espaço físico e geográfico da população de baixa renda de Recife.

Como já descrito e analisado no corpo de todo o trabalho, o direito a moradia é um direito humano, onde sua garantia é defendida por várias normas constitucionais, leis estaduais e municipais, medidas jurídicas e diversos outros conceitos que se propõem dar conta do estudo e aplicabilidade do bem estar social, que se efetivaria no cumprimento da função social da propriedade. É nessa perspectiva que tanto se fala na necessidade de uma reforma profunda na política habitacional brasileira.

O caso da comunidade de Caranguejo Tabaiars suscita uma série de questões para compreender como desenvolver estratégias jurídicas para garantia da moradia. De que maneira é possível traçar uma atuação do jurista com as comunidades, a fim de fortalecer esses movimentos populares de maneira menos assistencialista e mais instrutiva? Como efetivar essa participação social no planejamento da cidade? A compreensão dos instrumentos jurídicos existentes aliados à percepção da realidade social é um importante começo.

Essa questão é fundamental quando se pensa em ações práticas que possam fortalecer a luta pelo direito à moradia galgada pelas comunidades. Inicialmente é preciso uma troca, uma convivência com as comunidades para fortalecer a luta com as redes de articulação comunitária. É preciso ter em mente que a construção de uma nova prática urbanística circunscrita na esfera do planejamento, gestão e controle urbanístico, deve ser voltada àqueles que vivenciam a precariedade de uma moradia não privilegiada/irregular de um grande centro

urbano. Também a essas pessoas é necessária à inclusão nos processos decisórios, afinal essa é uma premissa do estado democrático de direito.

Importante ressaltar que a demanda da comunidade pode ser diferente do que alguém de fora daquele espaço e convívio diário pressupõe, por isso é tão essencial a troca, a comunicação e participação efetiva dessa população nos processos de construção e decisão. Assim também como o aproveitamento dos espaços educativos e políticos já existentes, por parte dessa gente. A comunidade vem com suas demandas e é preciso criar estratégias para solucionar a questão.

É responsabilidade do poder público buscar o equilíbrio na ocupação da cidade, identificando as complexidades sociais da distribuição dessa população ocupante e transeunte das grandes malhas urbanas. Para isso, aplicar e aprimorar alguns pontos da ampla legislação urbanística já existente no ordenamento jurídico pátrio é media urgente e necessária.

REFERÊNCIAS

_____. **Lei 10.257 de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21/07/2019.

_____. **Lei 13.490, de 01 de julho de 2008.** Cria o Conselho Estadual das Cidades do Estado de Pernambuco – ConCidades-PE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cidades.pe.gov.br/web/secid/concidades/lei>. Acesso em: 14/07/2019.

_____. **Lei 16.176 de 1996.** Estabelece a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1617/16176/lei-ordinaria-n-16176-1996-estabelece-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-cidade-do-recife>. Acesso em: 18/09/2019.

_____. **Lei 17.511 de 2008.** Promove a revisão do plano diretor do município Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 14/07/2019.

_____. **Lei 18.189 de 2015.** Dispõe sobre o programa de melhoria habitacional, que trata da realização de melhorias das unidades habitacionais, para promoção da dignidade da pessoa humana e da função social da cidade, daqueles que têm perfil socioeconômico para habitação de interesse social, localizadas no município de Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1819/18189/lei-ordinaria-n-18189-2015-dispoe-sobre-o-programa-de-melhoria-habitacional-que-trata-da-realizacao-de-melhorias-de%20unidades-habitacionais-para-promocao-da-dignidade-da-pessoa-humana-e-da-funcao-social-da-cidade-daqueles%20que-tem-perfil-socioeconomico-para-habitacao-de-interesse-social-localizadas-no-municipio-de-recife>. Acesso em: 30/09/2019.

_____. **Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm. Acesso em: 25/08/2019.

ADOLESCER. Caranguejo. Disponível em: <http://www.adolescerc.org.br/onde-atuamos/caranguejo/>. Acesso em: 18/09/2019.

ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de. 2018. "Gentrificação". In: Enciclopédia de Antropologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia. Disponível em: <http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>. Acesso em: 15/08/2019.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem teto. Scorttecci, São Paulo, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11/07/2019.

CARTA Mundial do Direito à Cidade. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004; Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004; V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Disponível em: https://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf. Acesso em: 25/09/2019.

CARVALHO FILHO, DOS SANTOS, JOSÉ. Manual de Direito Administrativo. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, 1992. 319 p. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conferencias-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-miniguia-da-onu/>. Acesso em: 12/09/2019.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima e SOUZA, Claudia Virginia Cabral de, Org. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo:** Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

DIREITOS URBANOS. **Promotoria de Urbanismo abre inquérito civil sobre a Ilha do Zeca.** Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/2013/05/04/promotoria-de-urbanismo-abre-inquerito-civil-sobre-a-ilha-do-zeca/>. Acesso em: 25/09/2019.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Regularização da terra e da moradia:** o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

FERREIRA, Francisco Ludemir. **Dos alagados à especulação imobiliária:** fragmentos da luta pela terra na comunidade do coque. Recife: Editora Universitária, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.

JORNALISMO, AG. Entrevista com David Harvey. Youtube. 14 dez. 2013. Disponível em https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=VzyZHy0xKPY. Acesso em: 22/08/2019.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. Centauro: São Paulo, 2008.

MARCO ZERO. **Ameaçada e esquecida pela prefeitura, Caranguejo Tabaiães resiste ao despejo feito às pressas**. Disponível em: <https://marcozero.org/ameacada-e-esquecida-pela-prefeitura-caranguejo-tabaiães-resiste-ao-despejo-feito-as-pressas/>. Acesso em: 20/07/2019.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. in: CASTRIOTA, L.B. (org.). Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEIDE, Maria da. **A participação popular e o desenvolvimento local sustentável – as experiências vivenciadas pela comunidade de Caranguejo Tabaiães – Recife**. 2012. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, Universidade de Pernambuco, Recife, 2012.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender....**Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001

ONU-HABITAT. **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 15/07/2019.

PINHEIRO, Otilie Macedo; coordenação Celso Santos Carvalho, Denise Gouvêa, Renato Balbim. **Acesso à terra urbanizada** : implementação de planos diretores e regularização fundiária plena– Florianópolis : UFSC; Brasília : Ministério das Cidades, 2008.

RECIFE DE LUTA. **A Tropa de Choque como Política Habitacional e a Secretaria de Habitação a Bucha do Canhão. Caranguejo Tabaiars Resiste!** Disponível em: <https://recifedeluta.org/2019/08/07/a-tropa-de-choque-como-politica-habitacional-e-a-secretaria-de-habitacao-a-bucha-do-canhao-caranguejo-tabaiars-resiste/>. Acesso em: 28/09/2019.

RECIFE. Prefeitura municipal. **Prefeitura entrega três importantes obras em Caranguejo-Tabaiars**. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/06/2016/prefeitura-entrega-tres-importantes-obras-em-caranguejo-tabaiars>. Acesso em: 15/09/2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Editora: Boitempo, 2015.

SÁ MENEZES, Rafael Lessa V. **Crítica do Direito à Moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, M. M. A.; LOSTAO, S. S.; AZEVEDO, L. et.al. Prezeis em Revista. Recife: Cendhec, 2005, 67 p. [Cadernos Cendhec: nº 18].

UNA ARQUITETOS. Reurbanização em Caranguejo Tabaiars. Disponível em: http://www.unaarquitetos.com.br/site/projetos/detalhes/41/reurbanizacao_em_caranguejo_tabaiars. Acesso em: 18/09/2019.