

Sande Nascimento De Arruda

Regularização fundiária de interesse social como instrumento de inclusão urbana e de reconhecimento da função social da propriedade através da influência da cartografia na comunidade de Roda de Fogo

Resumo

Este presente artigo trata da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social dentro de uma política pública com fulcro no reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, no resgate da cidadania e do direito à cidade formal, além de travar discussão acerca do processo de ocupação de terra, e da conceitualização da regularização fundiária, case e agendas administrativas que viabilizaram um novo ciclo fundiário no município do Recife. O objetivo é analisar a experiência da implementação da Regularização Fundiária Jurídico Dominial de Interesse Social (RFJDIS) em Pernambuco, através da execução do Programa Meu Imóvel Legal. Com vistas a atender à demanda da população e concluir as políticas habitacionais da Cohab/PE, bem como propor um novo ciclo para a regularização fundiária no estado de Pernambuco, vislumbrando a transferência definitiva das áreas ocupadas por família de baixa renda, para fins de moradia. Assim, a regularização fundiária jurídico dominial surge como uma ferramenta capaz de garantir e efetivar juridicamente, administrativamente e socialmente a escritura definitiva de áreas urbanas consolidadas de maneira informal, possibilitando aos cidadãos pernambucanos o acesso à cidade formal.

Regularização fundiária

Moradia

Política pública

Abstract

This article deals with the legal regulation of land ownership within a public policy with a focus on the recognition of consolidated communities in the urban space, the rescue of citizenship and the right to the formal city, as well as a discussion about the process of land occupation, and the conceptualization of land regularization, case and administrative agendas that enabled a new land cycle in the city of Recife. The purpose of this study is to analyze the experience of the implementation of the Legal Land Legal Regularization of Social Interest (RFJDIS) in Pernambuco, through the execution of the My Legal Property Program. In order to meet the population demand and complete the housing policies of the Cohab / PE, as well as propose a new cycle for land regularization in the State of Pernambuco, with a view to the permanent transfer of the areas occupied by low income families, for housing purposes. Thus, legal land title regularization emerges as a tool capable of guaranteeing and legally, administratively and socially effective the definitive deed of consolidated urban areas in an informal way, enabling the citizens of Pernambuco to access the formal city. The RFJDIS presents itself as a tool capable of legally, administratively and socially ensuring the definitive writing of consolidated urban areas.

Land tenure regulation

Housing

Public policy

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a regularização fundiária urbana jurídico dominial de interesse social dentro de uma política pública com fulcro no reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, no resgate da cidadania e no direito à cidade formal, utilizando a construção de um processo fundiário pautado na participação popular através da cartografia social.

Ademais, o presente artigo dialoga acerca do processo de ocupação da terra, da conceitualização da regularização fundiária e agendas administrativas que viabilizaram um novo ciclo fundiário no estado de Pernambuco.

Deste modo, a temática a ser analisada tem foco na experiência da regularização fundiária implementada no estado de Pernambuco, através da Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart), na qual executa o programa de regularização fundiária, denominado Meu Imóvel Legal, com vistas a atender à demanda da população de baixa renda e concluir as políticas habitacionais da extinta Cohab/PE.

O PROCESSO FUNDIÁRIO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA COMUNIDADE DE RODA DE FOGO, NO MUNICÍPIO DO RECIFE

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

No estado de Pernambuco tínhamos 55% da população em área rural e 45% da população em área

urbana, na década de 1960. Entretanto, em 2010, a população pernambucana já ultrapassava o percentual de 80% em áreas urbanas, e apenas 20% em área rural (IBGE, 2010).

O processo de urbanização foi acometido de grande intensidade, tanto que, a partir dos anos 1970, os índices de população rural e urbana foram completamente invertidos, como informa a figura 1.

A população rural recorre aos centros urbanos em busca de melhores condições de emprego e qualidade de vida, mas se depara com um conjunto de expressões da desigualdade social, que está, contraditoriamente, presente no contexto de desenvolvimento das cidades.

Esse processo de ocupação espacial ocorreu na maioria dos casos de forma inadequada, em áreas impróprias à implantação de habitações, como consequência da falta de políticas públicas habitacionais. Não sendo diferente na comunidade de Roda de Fogo, situada no bairro de Torrões, no município do Recife.

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

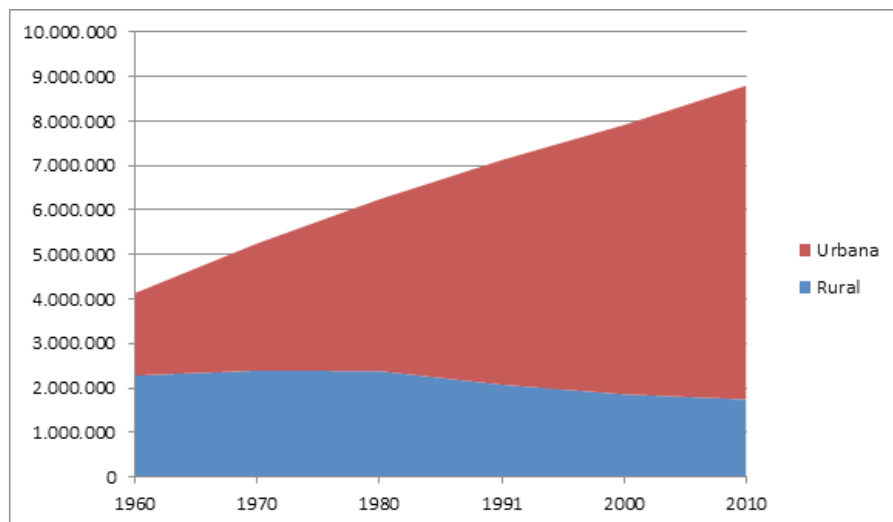
Leite (2010) afirma que entre as décadas de 1920 e 1940, no governo de Getúlio Vargas e sob a égide do Estado Novo, na figura do então interventor Agamenon Magalhães, houve no Recife um movimento para rechaçar a imagem de uma cidade real, a “Liga contra os Mocambos”, que surge em defesa de um “novo olhar”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

Neste sentido, verifica-se que as condições de exclusão/inclusão da cidade estão relacionadas com o processo de modernização das cidades do Nordeste e o seu processo de urbanização excludente e elitista.

Segundo Harvey (1993) uma das expressões dessa modernização excludente é, exatamente, a urbanização de vitrine, que tem redefinido as paisagens urbanas das capitais nordestinas, tais como Recife, Fortaleza, Salvador, Natal, entre outras, denominadas de “cidade vudu”, isto é, a cidade que, por trás de sua face luminosa e atraente, é constituída por vastos territórios de exclusão.

Tal perspectiva trouxe à luta histórica pela terra mais um elemento de exclusão, discriminação e retrocesso, tendo em vista que a ampliação do acesso à terra e à moradia digna foi sendo suprimida por um ideal de cidade que “marginalizou” ainda mais

Figura 01:
Censos
demográficos do
IBGE de
1960 a 2010.



a população dos mocambos em sobrados infectos e becos (Leite, 2010).

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

Deste modo, essas periferias eclodiam no espaço urbano através da pseudonegligência do Estado, isto é, uma forma de ocupação deliberadamente “autorizada” pelo Estado.

Nesse processo migratório a ocupação das áreas desprezíveis e desvalorizadas por habitações de baixa renda, foi adquirindo formas peculiares [...] morros próximos às vias de penetração da cidade tiveram seus sítios pouco a pouco parcelados e alugados a terceiros que, mediante o “aluguel do chão”, poderia construir e ter a “posse” do imóvel [...] na década de 40, a política de combate aos mocambos, que provocou por um lado, a transferência compulsória de grandes contingentes da população para os morros e córregos (Souza, 1984).

Neste cenário, a ocupação irregular do terreno urbano no Recife e especificamente em Roda de Fogo está associada, ainda que não exclusivamente, a um processo protagonizado pela população de baixa renda, uma vez que, de forma histórica, não tem acessado o direito à moradia, no contexto formal, considerando os impasses financeiros e legais para esse acesso.

A ausência de moradia formal condiciona uma grande parte da população a inserir-se no mercado imobiliário informal, como forma de alcançar o acesso ao solo urbano.

Impende destacar que, no início da ocupação da região dos Torrões (área que abrange Roda de Fogo), a área não sofria especulação imobiliária e as pessoas que cuidavam do plantio aos poucos foram construindo sua história de posse com a terra.

Contudo, em 1940, instituiu-se a cobrança do “Foro de chão”, que estabelecia o pagamento da terra, onde os ditos donos do terreno começam a desenvolver uma relação mercantil com a terra.

Essa relação desencadeia na periferia da cidade uma alternativa de moradia que vem ao longo das décadas de 1940 (quarenta) em diante, desenhando um novo retrato das comunidades no Recife.

No entanto, com o processo de abertura política e redemocratização, que pode ser situado entre a segunda metade da década de 1970 e o final da dé-

cada de 1980, a luta pela moradia ganha força dos movimentos associativos nas comunidades de interesse social (participação social), constituindo uma conjuntura favorável à emergência de políticas com outra ênfase para a regulação das ocupações.

Essa participação social e a crescente politização dos conflitos de propriedade na Região Metropolitana do Recife (RMR) culminam em um fato histórico ocorrido em março de 1986, quando um grupo de militantes ocupa parte do terreno que seria a praça dos previdenciários, próximo ao presídio feminino do “Bom Pastor”, localizado no Engenho do Meio, no município do Recife, iniciando assim, a primeira ocupação em uma área de aproximadamente sessenta hectares de terra ociosa e sem a devida função social, isto é, a comunidade de Roda de Fogo.

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

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

Todavia, diversos embaraços cartoriais fizeram com que apenas em 09 de outubro de 2013, a citada área fosse devidamente registrada pelo 4º Registro de Imóveis de Recife. E, deste modo, a área de Roda de Fogo pertencente à Perpart apresentou-se preparada

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



Fonte: agenciaroda.files.wordpress.com/2010/07/roda-1.jpg

e liberada para intervenção do poder público, através da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social (RFJDIS), como uma das alternativas de minimizar os efeitos do processo de urbanização desordenado, e assegurar o direito humano à moradia.

De outra banda, não podemos olvidar que o processo de ocupação irregular evidenciado pela população residente na comunidade de Roda de Fogo não foi diferente do de outras áreas do Recife e Região Metropolitana, conforme veremos adiante.

Neste sentido, podemos destacar os levantamentos realizados pela arquidiocese de Olinda e Recife, no ano de 1977, quando divulgou que 58 mil famílias da Região Metropolitana (RMR) do Recife, totalizando mais de 300 mil pessoas estavam ameaçadas de expulsão, isto é, em situação de vulnerabilidade quanto à segurança da posse (Barros e Silva, 1985).

Na primeira década do século XX, foram identificados mais de 40% dos domicílios em “mocambos”. Entre os anos 1978 e 1983, ocorreram na RMR mais de oitenta invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas (Pesquisa da FUNDAJ; FALCÃO NETO, J., 1984).

De outra banda, a Cohab/PE registra, entre 1987 e 1989, mais de duzentas invasões na RMR, envolvendo cerca de 80 mil pessoas, concentrando-se dois terços destas no município do Recife (SOUZA, M.A., 1991).

O cadastro dos assentamentos populares do Recife realizado entre os anos de 1988 e 1991 revela 489 assentamentos na RMR em situação de precariedade e irregularidade fundiária, com um área ocupada de 33.10 km² (15,1 % da área total e cerca de 25% do território construído do município), sendo 166.170 de moradias (54,3% das moradias do Recife), tendo

uma população de 630.850 (48,3% da população do Recife).

Tais dados podem ser observados, a partir dos cadastros e mapeamentos de áreas pobres da Região Metropolitana do Recife, os quais foram consolidados no Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, senão vejamos:

Esse mapeamento e cadastro não censitário das Comunidades de Interesse Social (CIS) do Recife, que apresentam os resultados das informações levantadas em campo e em órgãos públicos sobre 545 comunidades de interesse social que ocupam 45,13 km², com tamanho e características diferenciados, resultante das condições históricas, sociais e físicas de sua implantação e expansão, descrevem o cenário da população de baixa renda no Recife e Região Metropolitana na luta pelo acesso à terra.

Impende destacar que a Prefeitura do Recife, no ano de 2016, realizou levantamento do deficit de domicílios para subsidiar o Plano Local de Habitação de Interesse Social, senão vejamos (Tabela 2).

O levantamento realizado pela Prefeitura do Recife evidenciou que a população de baixa renda vem tendo acesso à terra urbana e a “pseudo” alternativas habitacionais mediante ações informais e irregulares de ocupação.

A necessidade de 125.254 novas habitações e a condição inadequada de infraestrutura dos domicílios recifenses foram a herança da desigualdade socioeconômica, agravada pela pouca efetividade das políticas públicas de habitação, ainda presente em 2018.

Assim, os assentamentos irregulares autoconstruídos, tais como favelas e loteamentos clandestinos, são parte integrante e significativa do desenvolvimento urbano, já que a produção de habitação via progra-

Tabela 1:
Cadastros e
Mapeamentos das
Comunidades de
Interesse Social.

Itens	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda - 1978-1980	Cadastro dos Assentamentos Populares - 1988-1991	Cadastro das Áreas Pobres - 1998-2000	Mapeamento das Comunidades de Interesse Social - 2014
Quantidade	73	489	420	545
Área Ocupada (ha)	17,71	33,1	34,16	45,13
% sobre o Recife	8,1	15,1	15,6	20,4
S/ Recife construído	13	25	26	32,3
Moradias	103.7	166.17	191.45	286.756
% sobre o Recife	42	54,3	50.9	60,9
População estimada	518,6	630,85	727.510	817.538
% s/ Recife total	43,1	48,6	51,1	53,2

Fonte: Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, 2014.

Deficit Habitacional	Inadequação Moradia (Domicílios Inadequados)	Inadequação de Infraestrutura	TOTAL
125.254	56.040	130.332	186.372

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social da Prefeitura do Recife, 2016.

Tabela 2:
Deficit Qualitativo
de Domicílios
(2016).

mas públicos ou mercado não acompanhou o crescimento habitacional da população de baixa renda.

E, como consequência, a população fica impossibilitada de morar em condições adequadas de estrutura e com segurança jurídica que o direito à propriedade pode garantir.

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

Nesse aspecto, podemos citar, como exemplo de elementos que incidem no custo do acesso ao solo pela população de baixa renda, os programas (Promoradia) implementados nos anos 1990 que estabeleceram exigências normativas burocratizadas e pouco flexíveis, as quais dificultaram a concessão de financiamentos para estados e municípios. De outra banda, o Habitar Brasil, que integrou-se às poucas iniciativas municipais de urbanização de favelas.

Deste modo, resta latente a ausência de eficácia das ações de provisão de habitações e de regularização fundiária, evidenciando a reduzida capacidade do poder público de gerar recursos na intensidade necessária para empreender programas habitacionais abrangentes. Esse custo do acesso ao solo perpassa também pela ausência de prioridade para utilização de recursos públicos para o setor de habitação.

E, nesse sentido, a ausência de segurança jurídica sobre a moradia é condição de vulnerabilidade para as famílias de baixa renda, pois essas sofrem o risco permanente de despejo ou realocação indesejada.

CONSOLIDAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E EM PERNAMBUCO

Conforme dito alhures, o Brasil passou por grande migração da população do meio rural para o meio urbano, e, sendo assim, exigiu-se do Estado, além de medidas urbanísticas, ambientais e sociais, ações po-

líticas de habitação para o desenvolvimento urbano.

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

E diante de um arcabouço jurídico e político atinente à construção da agenda do processo fundiário, não podemos olvidar que a regularização fundiária passou a ser uma das diretrizes de política urbana, que tem por objetivo a ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme estabelece o art. 2º, da Lei nº 10.257/2001, e sendo assim, faz-se necessário esclarecer seus conceitos.

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

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

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

Em Pernambuco, a regularização fundiária ganha efetividade com a promulgação da Lei Estadual nº 15.211/2013, conhecida como Lei do “Meu Imóvel Legal”, a qual institui a política estadual de regularização fundiária jurídico dominial de interesse social, com objetivo de regularizar as ocupações de imóveis

de domínio do estado de Pernambuco, bem como de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, situados em áreas urbanas, ratificando a função social do solo urbano e o caráter de direito básico da população.

Impende destacar ainda a Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu um novo marco na regularização fundiária de interesse social.

Essa lei constitui-se em norma essencial para a regularização fundiária, na medida em que conceitos ambíguos ou até mesmo consolidados foram revisados e flexibilizados visando a adequar a questão fática dos imóveis com a questão real e jurídica, além é claro de elevar a regularização fundiária ao status de categoria jurídica, nas seguintes funcionalidades: a) diretiva, no que tange ao fim e direção da política de reengenharia urbana, ou de saneamento dos males da cidade; b) enquanto gênero de diversas formas de regularizar, englobando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais, quais sejam: falta de titulação, deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação; c) procedimental, na medida em que abrange etapas interdisciplinares, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada.

Não podemos esquecer a criação de diversos institutos jurídicos que fortalecem a diretriz da regularização fundiária no reconhecimento formal da cidade, sendo eles: direito real de laje, condomínio de lotes, condomínio urbano simples, arrecadação de imóveis abandonados, consórcio imobiliário, loteamento com acesso controlado e a legitimação fundiária.

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

A dimensão administrativa da regularização fundiária jurídico dominial de interesse social é a etapa de oficialização e denominação das vias e vielas internas às áreas, a inclusão dos lotes regularizados nos cadastros da prefeitura, aprovação da planta da situação real existente, servindo para integrar as áreas regularizadas à rotina da cidade, possibilitando aos moradores de áreas públicas as mesmas condições de acesso a serviços públicos que os demais habitantes da cidade. A visão social implica a permanência no espaço consolidado e consequente preservação da identidade cultural.

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

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

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

Tal mapeamento é possível através do cadastro Técnico Multifinalitário, no qual desdobra os aspectos jurídicos, geométricos e econômicos, tendo como uma das finalidades o planejamento territorial. Esse sistema cadastral é um registro das informações territoriais composto e representado por mapas temáticos, tais como: rede viária urbana; rede de drenagem; cadastro imobiliário e tributário; planialtimétrico urbano; serviços, entre outros (Larsson, 1996; Loch e Erba, 2007).

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

Na utilização do sistema cadastral aponta-se as seguintes vantagens: localização geográfica de todos os imóveis da cidade; uso, ocupação ou finalidade de cada imóvel; delimitação de cada unidade imobiliária; base para a implementação de infraestrutura; publicidade e transparência pública das informações. O cadastro técnico multifinalitário quando entendido como um sistema de registro da propriedade imobiliária, de forma geométrica e descritiva garante o embasamento técnico necessário ao registro de propriedade (Loch, 2006).

Cabe salientar que o levantamento de tais informações (comunidade de Roda de Fogo) atualmente é angariado através do Sistema de Informações Ge-

ográficas (SIG), o qual vem se destacando por sua capacidade de estabelecer relações espaciais entre elementos gráficos.

Deste modo, tal sistema é o mais utilizado para a análise espacial de dados geográficos, tendo em vista a eficácia como instrumento de organização, tratamento e apresentação das informações, fundamental nas análises de áreas urbanas.

Considerando-se que o direito à moradia é um direito social, que a moradia regular é um aspecto que favorece o acesso a outros direitos sociais, como a educação, saúde, trabalho e lazer, e que a Constituição Federal assegurou o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano com vistas a garantir as funções sociais da cidade.

Não podemos olvidar que a utilização do SIG é de grande importância para otimizar as rotinas inerentes à caracterização das condições de habitação da área objeto de estudo, bem como a identificação do grau de vulnerabilidade jurídica dos seus lotes, visando à aplicação do processo fundiário, a partir da elaboração e sobreposição de mapas temáticos, resguardando uma abordagem interdisciplinar (Fonseca e Sousa, 2015).

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

Pois bem. Antes da Lei nº 15.211/2013, o processo de regularização fundiária normalmente era influenciado por grandes remoções.

Deste modo, com o advento da Lei nº 15.211/2013 foi possível estabelecer um traçado urbanístico através do reconhecimento da situação real existente no que se refere às ocupações consolidadas e irreversíveis, mediante a manutenção das famílias dentro da área de intervenção, além de condicionar a adequação do plano diretor da cidade aos equipamentos públicos, áreas verdes, a infraestrutura básica existente e ordenação do espaço urbano conforme a realidade posta na época da aprovação projeto.

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

dade (jurídica).

Diante desse contexto, podemos definir a regularização fundiária jurídico dominial de interesse social como um processo de intervenção multidisciplinar, que busca o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, de modo a integrar e legalizar definitivamente a população à cidade formal.

Nesse aspecto, o objetivo é transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em um espaço urbano democrático, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, através da titulação da terra.

O PROGRAMA MEU IMÓVEL LEGAL E O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE RODA DE FOGO

A partir da grande demanda da população pela regularização das áreas ocupadas da extinta Cohab/PE¹, seja através da procura espontânea pelo atendimento do cidadão na empresa, ou pelas entidades representativas, como as associações de moradores.

Nesse sentido, a Perpart iniciou um aprofundamento teórico-metodológico na temática, com ob-

1 A Cohab/PE foi incorporada pela Perpart em 1999, que, desde então, ficou com a responsabilidade de regularizar tais áreas.



Figura 3: Mapa da comunidade de Roda de Fogo (área pertencente à Perpart).

Fonte: Coordenação de Engenharia e Arquitetura da Perpart, 2015.

jetivo de propor um novo ciclo para a regularização fundiária no estado de Pernambuco, vislumbrando a transferência definitiva das áreas ocupadas por famílias de baixa renda.

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

O objetivo do programa é cumprir as etapas para a regularização dos imóveis urbanos consolidados pela população de baixa renda, em áreas desapropriadas pelo estado de Pernambuco e pela Cohab/PE, nas décadas de 1980 e 1990, reconhecendo o direito de propriedade da população e elevando a qualidade de vida das famílias, de acordo com os ditames da regularização fundiária jurídico dominial, instituída pela Lei Estadual nº 15.211/2013.

Em relação ao processo de execução da regularização jurídica, o instrumento legal utilizado para titular as terras em nome dos beneficiários inicialmente foi o contrato de doação, fundamentado na Lei Estadual nº 15.211/2013 e no Código Civil de 2002, e, posteriormente com o advento da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária passou a ser o segundo instrumento de titulação das famílias.

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

Para participar do programa de regularização fundiária as famílias devem ser cadastradas no PMIL através do posto de cadastramento da Perpart, bem como atender aos seguintes critérios: utilizar as unidades imobiliárias para fins de moradia ou de uso misto, a área ocupada deverá ser igual ou inferior a 250 m² e superior a 18 m², a área deverá estar ocupada por prazo igual ou superior a cinco anos ininterruptamente e sem oposição, o ocupante não ser proprietário de qualquer título de outro imóvel e a renda familiar do beneficiário não poderá ser superior a cinco salários mínimos, conforme critérios legais.

Impende destacar ainda que o PMIL é alinhado ao modelo de gestão do estado e da Perpart – Todos Por Pernambuco, que, a partir de sua implementação, introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado: primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um con-

junto de objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados.

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

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

A proposta inovadora trazida pelo PMIL é que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada, resolvendo a situação social, jurídica registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada, irreversível e segura.

Essa forma permite que, a partir das intervenções, essas comunidades transformem-se em bairros legais, integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram e, principalmente, reconhecendo o direito do cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva.

A escritura definitiva (título de propriedade) garante a permanência no solo onde as famílias edificaram suas vidas, desenvolveram relações sociais e consolidaram uma identidade cultural, além de possibilitar acesso a serviços públicos essenciais, financiamentos habitacionais, integração das áreas à cidade, bem como afastar a possibilidade de despejos e ações voluntaristas de gestões que coadunem com o ideal especulativo das áreas urbanas.

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

Nesse sentido, a reconstrução da poligonal² per-

2 Consiste na figura geométrica representada em planta por um agrupamento de linhas ligado por vértices (marcos), indicando os limites de uma determinada área.

passa pela participação popular e registros de documentos no cartório de imóveis. No projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo foi necessário dialogar com as pessoas inseridas na localidade, com objetivo de mapear as identidades culturais e espaciais em sua origem.

E, somente após tal discussão, tomar a decisão política que fomentaria a inserção da política pública de regularização fundiária na localidade.

Podemos citar como exemplo prático de reconhecimento da participação popular a inserção de área remanescente informada e mapeada pelos moradores de Roda de Fogo, a qual sequer constava no registro de imóveis, mesmo sendo de “propriedade” da Perpart.

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

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

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

Nesse aspecto, o mapeamento participativo do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo, ao propor a inclusão da população local no processo de produção de mapas, reconheceu o conhecimento espacial e ambiental dessa, culminando em uma aceitação social do processo de regularização fundiária, numa verdadeira troca de conhecimento técnico (Cartógrafos) e população local.

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

Portanto, a ideia de mapeamento participativo na comunidade de Roda de Fogo tem origem na construção e oportunidade de diálogo com grupos menos favorecidos, bem como a integração deles na sociedade e no processo de regularização fundiária.

Nesse contexto, a cartografia social através dos mapas participativos e a cartografia técnica são elementos essenciais na edificação do processo fundiário, tendo em vista associar a ciência da informação geográfica aos seus efeitos sociais e culturais na busca da democratização do território.

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo, executado pelo PMIL, possui uma área de aproximadamente 52,22 ha, onde foram regularizadas 3.133 unidades imobiliárias, que beneficiaram até o momento 12.532 pessoas direta e indiretamente.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA COMUNIDADE DE RODA DE FOGO E SEU PROCESSO OPERACIONAL

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo foi desenvolvido a partir das seguintes etapas operacionais descritas abaixo.

A primeira etapa realizada foi a mobilização social, que inaugurou os trabalhos de campo, e que merece destaque, por ser o primeiro contato com a população das áreas definidas, e é neste momento que a equipe de regularização fundiária solicita autorização para integrar, temporariamente, o cotidiano da comunidade. A citada etapa foi realizada no período de 09/09/2013 a 15/10/2013.

As modalidades de mobilização adotadas são as seguintes:

1. Articulação com parceiros dos órgãos governamentais presentes nas áreas de atuação da regularização;
2. Reuniões para compartilhar conhecimentos sobre a dinâmica da área e quais estratégias deverão ser utilizadas nas próximas fases da mobilização;
3. Reconhecimento das instituições civis no território;
4. Visitas técnicas, realização de entrevistas e produção de relatórios;
5. Apresentação da regularização fundiária às lideranças e representantes civis;
6. Reuniões na comunidade, para esclarecer objetivo do processo fundiário, bem como empreender proposta e formar rede de arti-

culação composta por entidades civis, representantes comunitários e instituições governamentais;

7. Mobilização de rua (passagem de carro de som, panfletagem e abordagem porta a porta) para convidar a população a participar das reuniões comunitárias;
8. Apresentação da regularização fundiária a toda comunidade com uma grande reunião comunitária para que toda a população compreenda a execução do projeto, suas etapas e objetivos.

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

Na terceira etapa do processo fundiário, temos o cadastramento social, ou seja, aplicação da pesquisa socioeconômica através de formulário e o recolhimento dos documentos do cadastrado.

O cadastro social é a principal ferramenta para a análise social e jurídica. Pois o formulário de cadastramento apresenta todos os dados socioeconômicos levantados em área, revelando a relação dos ocupantes com os imóveis (se cedido, alugado, próprio, herdado; tempo de moradia), bem como possibilita ao analista a apreensão da realidade local.

O processo deverá ser ágil e acessível a toda população para que haja adesão de todos os habitantes da área e, assim, evitar retrabalhos.

Concomitantemente às etapas anteriores foi sendo realizado o levantamento topográfico para a confecção da planta da situação real existente, que foi submetida à Prefeitura do Recife (Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano – SEMOC e Secretaria Executiva de Licenciamento urbanismo – SELURB) em 10/01/2014, com objetivo de conseguir a aprovação para posteriormente registrar no cartório de imóveis o projeto de regularização fundiária e os títulos de propriedade.

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

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

Posteriormente, os beneficiários aptos pelo Programa Meu Imóvel Legal obtiveram seus títulos de propriedade registrados no 4º Registro de Imóveis da Capital, e devidamente entregues em ato solene com o governador do estado de Pernambuco da época.

Neste sentido, o PMIL já registrou no 4º Registro de Imóveis de Recife 1.700 escrituras, as quais foram entregues em três atos realizados na comunidade, senão vejamos a Tabela 3.

O projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo executado pelo PMIL possui uma área de 52,22 ha, equivalente a 72 campos de futebol padrão oficial, onde foram regularizadas 3.133 unidades imobiliárias, que beneficiaram até o momento 15.665 pessoas direta e indiretamente. O resultado da execução do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo pode ser visto na Tabela 4.

Os resultados atinentes ao projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo não são melhores devido à população encontrar-se descrente da política de regularização fundiária. Essa descrença se deve, entre outros fatores, às experiências incompletas de regularização, quando a população se organizou, participou, e o processo não foi finalizado.

Entretanto, o projeto de Roda de Fogo foi um exemplo de agilidade, tanto na Prefeitura quanto no cartório de imóveis, pois todo o processo levou quatro meses entre elaboração de planta, aprovação na Prefeitura, registro no cartório de imóveis e primeiro ato de entrega de escrituras. Demonstrando que o ar-

Tabela 3:
Tabela de titulação dos beneficiários do PMIL em Roda de Fogo.

Data	Quantitativo de escrituras entregue à população	Pessoas beneficiadas
12/03/2014	400	2.000
18/11/2015	700	3.500
27/03/2018	600	3.000
Total	1.700	8.500

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018.

PMIL Roda de Fogo em números

Hectares de área trabalhada	52,22
Selamento de imóveis	5.918
Cadastramento	4.541
Unidades Imobiliárias Regularizadas	3.133
Escrituras Registradas	1.700
Reuniões Comunitárias	08
Mutirões de Atendimento	13
Atendimento sócio jurídico	5.200
Atos de Entrega de Escritura	03
População beneficiada direta ou indiretamente	15.665

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018.

Tabela 4:
Resultado do projeto de regularização fundiária de Roda de Fogo em números.

ranjo institucional funcionou adequadamente nesse processo.

Em relação à comunidade, verifica-se a inclusão das áreas regularizadas no planejamento municipal, a segurança jurídica da propriedade, implantação ou melhoramento dos serviços públicos essenciais, inclusão social, dentre outros.

CONCLUSÕES

As cidades brasileiras apresentam diversos fatores que contribuíram para o processo de urbanização às avessas, materializando a distância entre as regras urbanísticas e a real situação de ocupação das cidades. Apesar de todos os avanços legislativos, administrativos e urbanísticos, as soluções ainda são de difícil construção prática, tendo em vista o conservadorismo e o modelo burocrático arraigado na administração pública.

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

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

Nesse sentido, devemos aprofundar os estudos da proposta inovadora trazida pelo Programa Meu

Imóvel Legal e a regularização fundiária jurídico dominial, qual seja, de que os projetos de regularização fundiária ocorram de forma integrada, resolvendo a situação social, jurídico registral, administrativa, dominial e urbanística das áreas, cuja ocupação é consolidada, irreversível e segura, de forma a permitir, que, a partir das intervenções, essas comunidades transformem-se em bairros legais e integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram e, principalmente, reconhecendo o direito ao cidadão de ser proprietário do seu imóvel através de uma escritura definitiva.

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

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

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **Cartografias Sociais e Território: Introdução e Disputas cartográficas e disputas territoriais**, in Cadernos IPPUR/UF RJ, 2008.
- ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Édesio (coord.) **A lei e legalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- BRASIL. **Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, Congresso Nacional, 1979.
- _____. **Lei 10. 257 de 10 de julho de 2001**. Brasília, Congresso Nacional, 2001.
- _____. **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009**. Brasília, Congresso Nacional, 2009.
- CASARIN, V.; OLIVEIRA, M. A. A., LOCH, C. **A importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frete ao estatuto da cidade e plano diretor na busca pela justiça social**. Anais do COBRAC, 2006. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.
- COLCHESTER, Marcus. **O mapeamento como ferramenta para garantir o controle comunitário: alguns ensinamentos do sudeste asiático**. WRM Boletim nº 63. Outubro de 2002.
- COSTA, Alexandre. **Roda de Fogo: cidade encantada, a biografia**. Recife, 2010. Disponível em: <http://rodadefogoencantada.blogspot.com.br/>. Acesso em: 02 março 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo de 2010**. Brasil, 2010.
- LEITE, Ricardo. **Recife dos morros e córregos: a fragorosa derrota do exterminador de mocambos e sua liga social em Casa Amarela**. Dissertação de mestrado. Recife. UFPE, 2010.
- Disponível em: http://www.encontro2010.historiaoral.org.br/resources/anais/2/1270423029_ARQUIVO_RECIFEDOSMORROSECORREGOS.05012010.pdf.
- LIMA, Rosa Maria Cortês de. **A cidade autoconstruída**. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.
- NALINI, José Renato; NERY, Wilson (coord.). **Regularização Fundiária**. São Paulo, Forense, 2014.
- N.C.F. Freire; A.C.A. Fernandes. **Mapas como expressão de poder e legitimação sobre o território: uma breve evolução histórica da cartografia como objeto de interesse de distintos grupos sociais**. In: Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, nº 3, 2010, Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) da UFPE. Anais do III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife: Editora da UFPE, 2010. p. 01-09.
- PERNAMBUCO. **Lei 15.211/2013 de 19 de dezembro de 2013**. Recife, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2013.
- SMOLKA, Martim. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução**. Cadernos do IPPUR, 2002.
- SOUZA, Maria Ângela A. Et. Alli, **O Processo de formação de favelas de Casa Amarela**. Recife. MDU/UFPE. 1984.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras e. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. ■