

**Direito à Moradia
e a Função Social
da Terra**

Mesa 4 Direito à Moradia e a Função Social da Propriedade BR PE

Introdução

Nos últimos anos a Região Metropolitana do Recife (RMR) vem passando por um ciclo de investimentos e grandes empreendimentos, públicos e privados, que causaram impacto na garantia e na promoção do direito à moradia para famílias de menor renda. Essas famílias, que geralmente necessitam da atuação do Estado para efetivar e garantir esse direito, em muitos desses casos tiveram o próprio Estado como principal violador dos direitos à moradia e à cidade.

No mesmo contexto, um enorme estoque de imóveis em áreas centrais e bem servidas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, permanece inabalavelmente vazio por décadas. Desde pequenos sobrados históricos, passando por edifícios modernistas de escritórios com 15 a 20 pavimentos, até grandes terrenos e áreas remanescentes de atividades industriais e logísticas, hoje obsoletas. Esses imóveis têm potencial de desempenhar um papel chave na promoção dos dois temas discutidos no presente documento: **garantir o direito à moradia** para milhares de famílias através da ação pública de promover o **cumprimento da função social dessas propriedades**.

Contexto Local

O Recife vem de uma tradição de lutas urbanas pela garantia do acesso à moradia, protagonizadas pelas comunidades que se consolidaram e resistiram nas áreas mais centrais da cidade. A prática predominante até meados dos anos 60 era de "erradicação dos mocambos", através de ações como a "Liga Social Contra o Mocambo", de 1939. Essa associação promovia a remoção de comunidades que ocuparam terrenos e áreas alagadas próximas aos mangues, principalmente em áreas centrais, para novas vilas ou conjuntos periféricos. Após os anos 60 a mesma prática seguiu sendo viabilizada pelo BNH (RECIFE, 2016).

No final dos anos 70, no contexto da redemocratização, os movimentos populares, o movimento de reforma urbana, setores progressistas da igreja católica e demais atores políticos comprometidos com o tema, construíram um ambiente que possibilitou uma série de avanços no campo institucional. Em Recife o principal avanço foi o reconhecimento de 26 Áreas de Interesse Social (AEIS) em 1980, inseridas, posteriormente, na lei de Uso e Ocupação do Solo de 1983, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Hoje, o Recife conta com 74 ZEIS, entre ZEIS 1 e 2, e 545 Comunidades de Interesse Social (CIS), algumas dessas integram as ZEIS reconhecidas. O termo CIS foi apresentado em um mapeamento recente (RECIFE, 2016) de assentamentos populares consolidados e precários realizado pelo Município, intitulado: *Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife*. Segundo o Atlas, 60% dos domicílios e 53% da população do Recife estão nessas Comunidades de Interesse Social. Esses números são relativos ao território municipal, mas essa realidade se estende, em diferentes intensidades, aos demais municípios da região metropolitana.

O cadastro da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), em 1978, mapeou 126 "assentamentos de baixa renda" em toda a Região Metropolitana, 73 deles em Recife. Foram realizados mapeamentos em 1988 e 1998, que constataram o crescimento dessas áreas, tanto do ponto de vista populacional como em extensão, como é possível verificar na tabela 1.

Tabela 1 - Dados de Registros dos Cadastros /Mapeamentos.

ITENS	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda	Cadastro dos Assentamentos Populares	Cadastro das Áreas Pobres	Mapeamento das CIS*
	1978-1980	1988-1991	1998-2000	2014
Quantidade	73**	489***	420***	545***
Área Ocupada (Km ²)	17,71	33,10	34,16	45,13
Percentual da Área do Recife	8,1	15,1	15,6	20,4
Percentual da Área Construída Recife	13,0	25,0	26,0	32,3
Número de Moradias	103.700	166.170	191.450	286.756
Percentual das moradias do Recife	42,0	54,3	50,9	60,9
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538
Percentual sobre população total do Recife	43,1	48,6	51,1	53,2
<p>* CIS: Comunidades de Interesse Social **Total referente ao perímetro do conjunto de comunidades contíguas. *** Total referente ao número de comunidades</p>				

Fonte: Tabela ajustada por Moraes et. al. (2018) a partir de Recife (2016).

Nos demais municípios mais periféricos da Região Metropolitana essas comunidades não contam com o mesmo nível de proteção, mesmo que na maioria deles haja previsão e demarcação de algumas ZEIS nos Planos Diretores municipais. Esses municípios não contam com a mesma estrutura de gestão para as ZEIS (como o PREZEIS em Recife), nem com o conjunto de atores envolvidos nos debates urbanos e de moradia que se concentram na capital, como as ONGs, as universidades, os movimentos, as entidades de classe e demais.

No âmbito metropolitano, vetores de desenvolvimento industrial e econômico chamam a atenção, não só pelo volume dos investimentos, mas exatamente pelos impactos dos empreendimentos nessas comunidades e no território em que estão inseridos. Em Suape, o complexo industrial instalado ao sul da RMR, entre os municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, os investimentos públicos passaram de R\$ 438,6 milhões (de 1995 a 2006) para R\$ 1,46 bilhões (de 2007 a 2010), enquanto os investimentos privados, mais elevados, foram de US\$ 2,2 bilhões até 2006, alcançando US\$ 17 bilhões de 2007 a 2010. Em 2010 o CIPS representava entre 10 e 12% do PIB do estado (ROCHA e DINIZ, 2015). Nesse período recente, a construção da Refinaria, da Petroquímica Suape, do Estaleiro Atlântico Sul, além da instalação de diversos empreendimentos privados, mobilizaram um contingente considerável de trabalhadores, cerca de 42 mil, mais da metade da população de Ipojuca em 2010. Parte dos trabalhadores mobilizados para a implantação desses empreendimentos não foi absorvida pelas atividades econômicas geradas a partir deles. "De acordo com o MPT, é possível que essa desmobilização seja a segunda maior da história, ficando somente atrás da que aconteceu na construção de Brasília" (ROCHA e DINIZ, 2015)

Esse contingente populacional não foi absorvido pelos poucos empreendimentos habitacionais de escala nos dois municípios. De 7 empreendimentos mapeados em pesquisa do Observatório das Metrôpoles, apenas 1 é voltado para o programa Minha Casa Minha Vida, o que não garante o atendimento das famílias dos trabalhadores envolvidos no CIPS. Ainda na mesma pesquisa, foi possível identificar, através da comparação das imagens de satélite e do banco de dados do SIGAP, a expansão dos perímetros das denominadas "áreas pobres" mapeadas pelo Observatório das Metrôpoles, entre 2011 e 2016. Os assentamentos constituídos por estas famílias são marcados por diversas situações de precariedade, vulnerabilidade e risco sociais e físico-ambientais.

Além da mobilização populacional, a implantação e expansão territorial do CIPS causou diversos conflitos fundiários com as comunidades tradicionais pesqueiras que já habitavam o território anteriormente. Em 2009, ainda havia 7 mil famílias no interior do perímetro delimitado como território do CIPS. Com o aumento das atividades, diversas denúncias de violações através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Ministério Público do trabalho e diversas outras entidades. (ROCHA, 2015)

Cabe ainda citar uma outra tentativa de criação de um polo de desenvolvimento na RMR, que por sua vez não possui a dimensão do anterior e não chegou a ser implementado na sua totalidade. Com o anúncio do Brasil como sede da Copa de 2014 e com a escolha de Recife como uma das cidades sede, começou a se dar a discussão em relação ao estádio onde as partidas seriam disputadas. A cidade já conta com 3 estádios particulares de médio/grande porte na capital, mas o Governo do Estado optou por construir um novo estádio de futebol em um município vizinho, em São Lourenço da Mata, em uma área onde até então era indicado como ZEIS 2 no zoneamento municipal.

Mesmo sem ter sido implementado em sua totalidade (o projeto inicial previa investimentos bilionários para a construção de uma "Smart City" pela Odebrecht, além da Arena), os empreendimentos relacionados à Copa do mundo promoveram uma série de conflitos fundiários e remoções, não só no entorno da Arena mas em outras áreas da cidade. As famílias que viviam na comunidade Rivaldo Ferreira foram desapropriadas para a construção da arena, assim como no Loteamento São Francisco, desapropriado para a construção de um terminal de integração para dar acesso ao estádio. Há relatos de moradores que tiveram que sair sem receber nada (COMITÊS POPULARES DA COPA, 2014).

Esses grandes polos metropolitanos, além de causar fortes impactos nos municípios em que estão inseridos, contribuem para a pressão por novas fronteiras de mercado, incluindo os territórios mais vulneráveis na porção central da metrópole, principalmente no município do Recife. Esse ciclo recente, que envolveu o período de crescimento econômico e os grandes eventos esportivos, também causou uma série de investidas especulativas em territórios mais centrais da RMR.

Se em 2003, o Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda (apesar das inúmeras críticas possíveis e cabíveis) buscava articular os poderes públicos municipais, estaduais e federal, para viabilizar a ocupação de um conjunto de terrenos públicos de grande porte, em frentes d'água entre o centro do Recife e o sítio histórico de Olinda, hoje essa iniciativa pública se dissolveu e parte dos terrenos vêm sendo apropriados pelo mercado imobiliário para produção de unidades imobiliárias de alto padrão, no processo de retomada do centro e da desregulação urbanística dessas áreas, o que vem gerando vários conflitos urbanos.

O mais conhecido desses conflitos é o caso do Projeto Novo Recife e do Movimento Ocupe Estelita, na disputa pelo Cais José Estelita, inserido em área pública estratégica na região central do Recife leiloada de modo fraudulento para iniciativa privada. Mais recentemente, em outras áreas estratégicas, houve tentativas de (des)regulamentar a ocupação da Vila Naval e do antigo Aeroclube. A exploração imobiliária dessas áreas, hoje, é respaldada para a opinião pública a partir do argumento de que "qualquer coisa é melhor do que o abandono atual", mas sem menção à necessidade de respeito à paisagem cultural das áreas centrais do Recife, muito menos a investimentos em ZEIS e nos sítios históricos.

A crescente pressão imobiliária vem atingindo também as ZEIS, principalmente as localizadas mais próximas do centro, como é o caso do Coque. Entre 2010 e 2013, o Coque teve a ameaça da construção de um Polo Jurídico em parte do perímetro da ZEIS, através de uma operação urbana que não foi concretizada. Também durante as obras de mobilidade da copa, houve remoções para ampliação de parte do terminal integrado Joana Bezerra, também no Coque. Somente após muita mobilização o poder

público desistiu da construção do Polo Jurídico, mas a lei que aprova a Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra continua em vigor.

Ainda é importante citar o caso da Comunidade do Pilar, localizada no bairro do Recife, conhecido como "Recife Antigo". O antigo bairro portuário, ocupação mais antiga da cidade, vem sendo remodelado nos últimos anos para abrigar um dos maiores polos de tecnologia do país, o Porto Digital. Para a consolidação desse polo foram concedidas diversas isenções fiscais para empresas se instalarem no bairro, além de doação de imóveis e investimentos públicos. Um desses investimentos foi o Porto Novo Recife, uma espécie de "operação urbana" onde foram revitalizados os antigos galpões para abrigar bares, restaurantes, escritórios, centros de artesanato e museus, entre eles o "Cais do Sertão", um forte exemplar da arquitetura do espetáculo promovida pelo planejamento estratégico. Enquanto isso, a antiga Favela do Rato, hoje chamada de Comunidade do Pilar¹, espera há mais de uma década pelo conjunto habitacional prometido, que já passou por diversas gestões, projetos, fontes de financiamento e ainda hoje não foi terminado. Hoje, apenas uma quadra do conjunto foi construída, 192 unidades das 588 previstas no projeto de 2009.

Esse processo de disputa do território da cidade vem se acirrando nos últimos tempos e tem atingido com maior força as áreas sem nenhum reconhecimento ou proteção legal. Em levantamento sobre os conflitos fundiários no estado de Pernambuco, realizado entre os anos de 2016 e 2018, foram identificados 55 conflitos no município de Recife, apenas 16 deles dentro de perímetros de ZEIS (HABITAT PARA A HUMANIDADE, 2018).

No âmbito do déficit habitacional quantitativo, Recife não conseguiu reservar áreas mais expressivas e bem localizadas para HIS, em grande parte por falta da aplicação de instrumentos de indução ao cumprimento da Função Social de Propriedade previstos pelo Estatuto da Cidade e principalmente, pela falta de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que contribuiu para o não aproveitamento do volume de recursos federais canalizados a partir do MCMV. Outros municípios da RMR, com terras mais baratas, tiveram uma maior produção de unidades habitacionais pelo programa.

A disponibilização de imóveis que não cumprem a função social para a promoção de HIS também foi algo que não ganhou efetividade, já que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não foram regulamentados e por consequência, não foram aplicados. O enfrentamento do descumprimento da FSP continua sendo a tônica de uma cidade que assiste à degradação lenta do seu patrimônio histórico, enquanto nega esses espaços para usos coletivos e sociais. Não existem informações abertas que identifiquem e caracterizem esses imóveis para a aplicação desses e de outros instrumentos, a exemplo da arrecadação por abandono, regulamentado recentemente por decreto.

Um levantamento feito em campo durante 2018 por um conjunto de entidades apontou 42 edifícios predominantemente desocupados em apenas um dos bairros da região central, Santo Antônio. Após levantar outros dados sobre os edifícios, foram encontradas dívidas de IPTU em 27 (64%) deles, totalizando mais de 20 milhões de reais. Depois de realizar simulações com as áreas construídas, foram estimadas mais de 2.100 novas unidades habitacionais com 40m² em média se esse estoque fosse levado em conta (HABITAT PARA A HUMANIDADE et. al., 2018).

A oportunidade de produzir avanços no campo da regulação urbanística, de promoção da função social da propriedade, de estruturação de uma política de habitação que aborde a questão em sua complexidade, vem sendo colocada de lado

¹ Segundo o censo de 2010, no Bairro do Recife é dividido em dois setores censitários, um que delimita a comunidade do Pilar, com aproximadamente 6 hectares e outro com o restante do bairro, com aproximadamente 100 hectares. O setor onde fica a comunidade tinha 592 pessoas na época, com densidade próxima a 100 habitantes por hectare, enquanto no restante da ilha moram 10 pessoas, uma densidade de 0,1 pessoa por hectare.

e a revisão do Plano Diretor, feita em aproximadamente 4 meses, não permitiu que fossem ampliadas as leituras e proposições para a cidade em uma direção inclusiva e promotora de justiça social e espacial. A revisão foi enviada para a Câmara Municipal sem o devido processo de escuta e participação da população, conduzido de forma autoritária pelo poder executivo, que possui total controle do Conselho da Cidade, a partir da aliança com representantes dos setores econômicos e técnicos dominantes, tendo construído, ainda, maioria na Conferência do Plano Diretor, através de métodos questionáveis de "participação", baseados em relações particularistas.

Diante do cenário apresentado, dos diversos casos expostos e dos desafios colocados, buscamos sistematizar esses desafios e algumas propostas que buscam dar resposta a essas questões. Os pontos listados abaixo vêm sendo amadurecidos durante esse processo de participação e luta nas negociações e espaços institucionais possíveis, pelos diversos atores envolvidos direta e indiretamente na construção desse documento.

Desafios

- ***Políticas públicas habitacionais x planejamento estratégico empresarial***

O abandono da ideia de uma política habitacional de Estado e a adoção desse modelo de planejamento estratégico que reduz o papel do Estado a provedor de terras bem localizadas e baratas para agentes imobiliários, além de concedente de parâmetros de ocupação extremamente permissivos para viabilizar a exploração desses terrenos. Parte desse "descaso" se expressa na falta de um PLHIS, já que o plano vem sendo elaborado desde 2014 e ainda não foi concluído, o que dificulta a análise do planejamento, o acompanhamento da execução e o monitoramento das políticas e dos recursos por parte da sociedade. Não há uma abordagem mais ampla que integre outras formas de provisão de moradia para além da construção de novas unidades financiadas pelo MCMV (que não ocorreram com suficiência em Recife) e do auxílio moradia para famílias removidas. Para a RMR, programas de urbanização e regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, associados a programas de melhoria habitacional com assistência técnica e com instrumentos de regulação urbanística seriam fundamentais, considerando que parte expressiva da demanda habitacional decorre da precariedade e insuficiência de infraestruturas, serviços e legalização da posse. Faltam informações de fácil acesso público sobre a situação das ações e intervenções habitacionais municipais e estaduais, os recursos aplicados e a espacialização dos investimentos no território.

- ***Estrutura administrativa municipal e falta de corpo técnico x MCMV***

Em Recife, as ações relativas à habitação estão pulverizadas em diferentes Secretarias e órgãos, muitas vezes com competências distintas e que sofrem descontinuidades. Nos últimos anos, a Secretaria de Habitação foi extinta e recriada várias vezes, a Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano conduziu por algum tempo processos de Regularização Fundiária e a Secretaria de Saneamento tem executado obras de conjuntos habitacionais em casos de remoção para a realização obras de infraestrutura. Nos casos dos municípios com menor capacidade administrativa, o grande desafio está relacionado aos empreendimentos do MCMV implementados em áreas inadequadas, com insuficiente inserção urbana e precário acesso a serviços e oportunidades urbanas, alguns casos por insuficiência do corpo técnico e em grande parte para atender interesses pouco republicanos de agentes públicos e privados envolvidos.

- ***Visão integrada nas intervenções em ZEIS***

Intervenções em ZEIS são mais complexas do que atuação em territórios formais, com estrutura fundiária legível, traçado racional e edificações projetadas. Porém isso não pode justificar a falta de articulação entre as diversas faces dessa atuação. As obras setoriais, muitas vezes de infraestrutura viária e / ou de saneamento, vêm causando diversos conflitos em comunidades ZEIS e em áreas sem esse status de proteção. Em

muitos casos o poder público impõe obras de abertura de vias em comunidades sem diálogo com a população afetada, com o uso de força e sem oferecer uma solução habitacional para os moradores, forçando a receberem auxílio moradia, indenizações insuficientes ou aceitarem imóveis em conjuntos habitacionais a 8km de distância da comunidade (em um caso recente na comunidade de Caranguejo Tabaiães).

- **Instrumentos do Estatuto das Cidades x Função Social da Propriedade**

A atual revisão do Plano Diretor coloca como prioridade a necessidade de regulamentação dos instrumentos do Estatuto no Recife, como outorga onerosa, IPTU progressivo, PEUC etc. Esse seria um primeiro passo para garantir ferramentas de promoção da Função Social da Propriedade ou de redistribuição das mais valias geradas na atuação imobiliária. Porém, se faz necessária a discussão em torno de outros instrumentos que possam ser mais incisivos e aplicados com maior agilidade.

Propostas

- Conclusão do PLHIS, com previsão de diferentes políticas de habitação, com programa de **moradia em áreas centrais** (centro principal e secundários), programa de **urbanização das ZEIS** e CIS, programa de **locação social**, programa de **construção de novas unidades**, programa de melhorias habitacionais com assistência técnica pública gratuita etc. Criação de um **sistema de informação georreferenciado de habitação, com dados abertos e acessíveis a qualquer cidadão e cidadã**, contendo as linhas de política habitacional, o orçamento previsto, as obras e demais informações para acesso público.
- Organização de uma **estrutura para mapeamento dos imóveis vagos e das dívidas de IPTU**, com hierarquização segundo o tamanho da dívida, o tempo de abandono e demais critérios, para aplicação do decreto de Arrecadação por Abandono. Transformar imóveis com potencial para HIS em Imóveis Especiais de Interesse Social (IEIS), priorizando atuação autogestionada de movimentos e entidades nos empreendimentos, agregando usos coletivos e de geração de renda. Estímulo a modelos de propriedade coletiva ou alternativa, que iniba a apropriação das moradias por famílias de maior renda. **Criação de grupo de trabalho junto a procuradoria do município e o Judiciário** para dar seguimento nos processos de desapropriação ou arrecadação por abandono.
- Estrutura local (ou normativa geral) para **qualificar a localização das novas unidades dos programas de habitação**, principalmente Federal. Criar metodologia de pontuação para **classificar e priorizar os melhores e mais bem localizados projetos**, com critérios de corte para localizações sem o devido suporte
- **Expansão dos perímetros das ZEIS** para as demais Comunidades de Interesse Social mapeadas, **manutenção dos parâmetros atuais da lei do PREZEIS, acrescentando o limite de gabarito**. Mapeamento de terrenos para **criação de novas ZEIS 2**, que tenham critérios para garantir essas áreas para as faixas de menor renda para HIS; Transformação de CIS em assentamentos consolidados em ZEIS; **Criação de ZEIS de transição** (que possam garantir a permanência até uma solução definitiva para as que se localizam em áreas não consolidadas) e de **Zonas de amortecimento do adensamento construtivo** no entorno das ZEIS, para reduzir os efeitos da exploração imobiliária no entorno imediato das comunidades.

Para além das propostas apresentadas para uma agenda do Direito à Moradia e a Função Social da Propriedade na RM do Recife, é necessário dar continuidade e intensificar o aperfeiçoamento destas e a construção de outras propostas a partir da articulação e mobilização política dos diversos segmentos e coletivos a partir das questões vivenciadas cotidianamente e que afetam mais os vulneráveis, entre estes as mulheres, negra e negros, crianças e jovens, população LGBTI, pessoas idosas, pobres

entre outros considerando suas necessidades, interesses e práticas sociais, econômicas e culturais coletivas para a promoção de cidades mais justas, democráticas e inclusivas.

Referências:

COMITÊS POPULARES DA COPA. Dossiê: Megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil. Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, 2014

HABITAT PARA HUMANIDADE. Terra e Moradia. Conflitos fundiários urbanos em Pernambuco. Recife, Habitat para a Humanidade, 2018

HABITAT PARA HUMANIDADE et. al. Moradia no Centro, da reflexão a ação: Levantamento de imóveis vazios e ociosos no bairro de Santo Antônio. Recife, Habitat para a Humanidade, 2018

MORAES, D. et. al. Entre camadas de urbanização e intervenções integrais: A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

RECIFE. Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), Prefeitura do Recife, 2016.

ROCHA, D. de M.; DINIZ, F. R. Arenas de decisão, arranjos institucionais e reconfiguração socioespacial ao sul da metrópole do Recife: o polo Suape no cerne das políticas de desenvolvimento de Pernambuco. In: SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (orgs.). Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.