



# UM PANORAMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS COMUNIDADES DA ILHA DO JOANEIRO E ILHA DO CHIÉ – RECIFE, PE: *Perspectivas, Limitações e Potencialidades*

---

**Alexandra Oliveira Luna**

*Universidade Federal de Pernambuco*

## **Resumo**

O presente trabalho analisa o processo de regularização fundiária de interesse social no Recife – PE, desenvolvendo um estudo de caso nas comunidades da Ilha do Joaneiro e Ilha do Chié. Parte-se da hipótese de que, mesmo com o passar dos anos tendo havido uma reforma nos instrumentos jurídico-urbanísticos a respeito da regularização fundiária de interesse social, ainda há limitações a serem enfrentadas para que seja efetivada como política de integração socioespacial. Para contextualizar o processo atual, evidencia-se brevemente a centralidade da questão fundiária na produção do espaço urbano, a regularização fundiária no âmbito do Programa de Regularização das Zonas de Interesse Social – PREZEIS e a legislação básica que a sustenta. E, em seguida, é abordado o processo de regularização fundiária das comunidades através da descrição do processo e a discussão a respeito das suas perspectivas, limitações e potencialidades. Para fundamentar o estudo, foram realizados levantamentos bibliográficos, assim como levantamentos de informações a respeito de todas as etapas da regularização em curso com as empresas responsáveis pela realização do projeto, além de quatro entrevistas com pessoas envolvidas no processo.

**Palavras-clave:** regularização fundiária; Recife; Ilha do Joaneiro; Ilha do Chié; política de integração socioespacial.

## ***A VIEW OF LAND'S REGULARIZATION IN THE COMMUNITIES OF THE JOANEIRO'S ISLAND AND CHIÉ'S ISLAND – RECIFE, PE: Perspectives, Constraints and Potentialities***

---

## **Abstract**

The work analyzes the process of land's regularization of social interest in Recife-PE developing a case study on communities of the Joaneiro's Island and Chié's Island. Part of the hypothesis that, even over the years having been a reform in the legal instruments of urbanistic land's regularization of social interest, there

are still limitations to be faced for the settlement to take effect as sociospatial integration policy. To contextualize the current process, highlights briefly the centrality of the land issue in the production of urban space, the land's regularization experience, under the programme of Land's Regularization of Social Interest Areas – PREZEIS, and the basic legislation that sustains it. And, finally, the work discusses the process of land's regularization of the communities through the description of the process and the discussion above the perspectives, constraints and potentialities. To support the study, were conducted as well as bibliographical information surveys regarding all stages of ongoing regularization with the companies responsible for the realization of the project, as well four interviews with people involved in the process.

**Keywords:** land's regularization of social interest; Recife; Joaneiro's Island; sociospatial integration policy.

## INTRODUÇÃO

A habitação, como modo concreto da apropriação do espaço geográfico pelas pessoas, depende diretamente da terra urbana, mais precisamente, da propriedade fundiária. De acordo com Santos (2008 p.59-60), a propriedade fundiária se mantém em sinergia com o capital industrial e financeiro, fazendo com que essa aliança traga como consequência a exclusão dos agentes populares à terra. O Estado assume, assim, o papel de desenvolver um conjunto de medidas e ações a que dá o nome global de política urbana e na qual se integram a política habitacional e fundiária.

No Recife, apenas a partir da década de 80, o movimento popular pela moradia ganhou força e reivindicou junto ao Poder Público, auxiliando, assim, na instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e no Plano de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS). Impulsionada pelo PREZEIS, a discussão a respeito da regularização fundiária de áreas de interesse social foi criando uma base legal que passou a dar suporte para projetos com atuação dos três níveis político-administrativos territoriais. Atualmente, no âmbito do Recife, a atuação estadual se dá através de dois órgãos: Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART) e Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco (CEHAB). Esta, desde 2011, vem atuando na regularização fundiária das comunidades de Ilha do Joaneiro e Ilha do Chié.

Diante desse contexto, o estudo de caso realizado nesta pesquisa corresponde à análise do processo de regularização fundiária de interesse social das comunidades de Ilha do Joaneiro e Chié, objetivando evidenciar que, mesmo com o passar dos anos e tendo havido uma reforma nos instrumentos jurídicos-urbanísticos a respeito da regularização fundiária de interesse social, ainda há limitações a serem enfrentadas para que a regularização seja efetivada como política de integração socioespacial.

O interesse e a escolha da temática e das áreas foram embasados na participação da autora nas etapas de campo do Projeto de Regularização Fundiária da Ponte do Maduro, Recife-PE. A partir da ideia, para fundamentar a sua

operacionalização, foi realizado um levantamento bibliográfico, assim como levantamentos de informações a respeito de todas as etapas do processo com as empresas responsáveis pela realização do projeto, além de quatro entrevistas com pessoas envolvidas no processo.

No primeiro item “A Centralidade da Questão Fundiária na Produção do Espaço Urbano, a Regularização Fundiária no Recife e a Legislação básica que permeia o processo” há uma breve revisão bibliográfica a respeito da importância da propriedade fundiária no espaço urbano, como também analisada a iniciativa do PREZEIS, bem como apontada a legislação básica que permeia o processo de regularização fundiária. O segundo item “O processo de regularização fundiária das comunidades da Ilha do Joaneiro e Ilha do Chié” realiza a descrição do processo da produção do território pelas comunidades, assim como o processo operacional ao qual estas foram sujeitadas para fins de regularização fundiária. E, por fim, o terceiro item “As limitações e potencialidades no processo de regularização fundiária” aborda uma análise de como essa questão foi tratada nesse processo e quais são as suas perspectivas, limitações e potencialidades.

#### **A CENTRALIDADE DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO RECIFE E A LEGISLAÇÃO BÁSICA QUE PERMEIA O PROCESSO**

O processo de apropriação territorial do espaço urbano brasileiro foi realizado de forma desigual através de diferentes agentes sociais. Estes produzem distintas morfologias espaciais que resultam na acentuação da fragmentação socioespacial nas cidades. A habitação, como modo concreto da apropriação do espaço geográfico pelas pessoas, é um dos principais elementos que permite a visibilidade dessa fragmentação. Contudo, a habitação depende diretamente da terra urbana, mais precisamente, da propriedade fundiária. Esta, de acordo com Santos (2008 p.59-60), se mantém em sinergia com o capital industrial e financeiro, fazendo com que essa aliança traga como consequência a exclusão dos agentes populares à terra. Estes, então, são impulsionados a se apropriar, através de assentamentos de gênese ilegal, de terras urbanas naquele momento julgadas inadequadas por outros agentes.

O Estado assume, assim, o papel de desenvolver um conjunto de medidas e ações a que dá o nome global de política urbana e na qual se integram a política habitacional e fundiária. Ambas abrangem a necessidade direta da compreensão da articulação entre a terra urbana e o Estado, e das formas que este elabora e coloca em prática as leis e normas que regulamentam o acesso ao solo e a habitação. Entretanto, estas leis e normas, conforme apontado por Souza (2010), sofrem um descompasso quando comparadas com a realidade social das cidades.

No âmbito do Recife, a população excluída da terra urbana ao modelar a sua forma espacial na cidade, passou a ser vista como "anomalia" desta. O papel do Estado na cidade se deu através de políticas públicas que negligenciavam e pouco levaram em conta o acesso das famílias pobres ao solo nas políticas de desenvolvimento urbano e habitacional. Apenas a partir da década de 80, o movimento popular pela moradia marcado pelo dinamismo dos movimentos

sociais com objetivos de direito à habitação, à terra urbana e à cidade, passou a cada vez mais reivindicar junto ao Poder Público.

Diante desse contexto, em 1980, o prefeito do Recife decretou 27 Áreas Especiais de interesse social que em 17 de janeiro de 1983 foram institucionalizadas como um importante instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo no Recife através da Lei do Uso e Ocupação do solo (14.511/83). Este denomina essas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social, caracterizando-as como “áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária.”

Mesmo reconhecendo essa população e garantindo-lhe um instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, apenas o zoneamento não estabelecia parâmetros urbanísticos precisos para que subsidiassem, por meio da regularização fundiária, a permanência daquela população. Com isso, a partir da iniciativa de movimentos populares, entidades políticas e profissionais organizados através da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife foi aprovado e instituído, através da Lei Municipal no 14.947/87, o Plano de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)

A partir do PREZEIS, a prefeitura do Recife passa a incluir a regularização fundiária nas suas políticas, servindo de referência para os demais municípios do país, e, garantindo, assim, o direito à moradia para a população de baixa renda respeitando a ideia da relação entre a população e o lugar. Com isso, o PREZEIS passa a ser

uma das primeiras experiências brasileiras, do ponto de vista legal, onde já se reconhecia o direito social à moradia como mais importante do que o direito à propriedade, defendendo claramente o princípio da função social da terra. Como princípio fundamental da Lei do PREZEIS está o de respeitar as características locais de cada comunidade, possibilitando que as ocupações permaneçam em seus locais de origem, desde que essas áreas ofereçam condições de serem urbanizadas e legalizadas.(FASE-NE, Cendhec, URB-Recife, 1997, p.5 apud SIQUEIRA, 2008 p.40)

Entretanto, mesmo com um planejamento estrutural inicial, o PREZEIS vem passando por limitações como enfoque nos projetos urbanísticos, rigidez da legislação e estrutura burocrática, limitação da ação municipal, bem como a diminuição da ação popular, não conseguindo, assim, o desenvolver o esperado na regularização fundiária.

Impulsionado pela iniciativa do PREZEIS, a partir dos anos 80 iniciou-se discussões a respeito da regularização fundiária de áreas de interesse social, criando, então, uma base legal (Quadro 1), principalmente de âmbito federal, que passou a dar suporte para projetos com atuação dos três níveis político-administrativos territoriais: federal, estadual e municipal.

**Quadro 1.** Principais marcos legislativos municipais, estaduais e federais.

Décadas	Anos	Leis	Acontecimentos
70	1979	Lei Federal nº 6.766	Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo
	1983	Lei Municipal nº 14.511	LUOS (27 ZEIS)
80	1987	Lei Municipal nº 14.947	PREZEIS
	1988	Constituição Federal	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira Aprimorando o conceito de função social da propriedade
90	1995	Lei Municipal nº 16.113	Dispõe sobre o PREZEIS e dá outras providências.
	1996	Lei Recife nº 16.176	LUOS (66 ZEIS)
	1999	Lei Federal nº 9785	Alteração na Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766), dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	2000	Emenda Constitucional nº 26	Definição da moradia como um direito social
	2001	Lei Federal nº 10.257	Aprovação do Estatuto da Cidade pelo Congresso Nacional
		Medida Provisória nº 2.220	Disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados
	2003	Criação do Ministério das Cidades	Instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária
	2004	Lei Federal nº 10.931	Estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária
	2007	Lei Federal nº 11.481	Define mecanismos para a regularização fundiária de interesse social em terras da União
	2009	Lei Federal nº 11.952	Define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União da Amazônia Legal
		Lei Federal nº 11.977	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos
2013	Lei Estadual nº 15.211	Institui a política estadual de regularização fundiária de interesse social a ser adotada no Estado de Pernambuco.	

Fonte: BRASIL/PERNAMBUCO/RECIFE / autora (2014)

Como pode ser visto no Quadro 01, a partir da Lei Federal nº 6766 de 1979 que, conforme Souza (2010 p. 234), “regula, ao nível federal, os parcelamentos do solo urbano, conceitua as figuras do parcelamento do solo (loteamento,

desmembramento e remembramento), estabelece os requisitos urbanísticos mínimos exigidos e os percentuais de área de uso público [...] assim como o percentual de área loteável, destinada aos lotes propriamente ditos”, a legislação federal passa a ser referência para as legislações das estâncias estaduais e municipais, servindo como base para a demarcação das ZEIS na LUOS do Recife, em 1983. E, alterada pela Lei Federal nº 9785 de 1999, a Lei de Parcelamento do Solo passou a incluir a discussão a respeito da regularização dos assentamentos populares no âmbito de ações públicas locais, dentre elas, o PREZEIS.

Em 1988, a Constituição Federal introduz um debate jurídico-político em relação ao direito à cidade. Em 14 de fevereiro de 2000, a partir da Emenda Constitucional nº26, o direito à moradia passa a ser reconhecido como um direito social, sendo visto como um direito de todos viverem na perspectiva jurídica, urbanística e ambiental, em condições adequadas. Além deste, a Constituição também introduz a discussão da moradia a partir da competência dos poderes executivos do Brasil (art.23), além de apontar a importância do poder municipal nas políticas de desenvolvimento urbano local (art. 182) e inserir ou possibilitar o direito à propriedade na área urbana (art.183).

No dia 10 de julho de 2001, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, a legislação federal consolida o espaço jurídico e político de atuação das instâncias governamentais a respeito das políticas habitacionais e fundiárias, levando em consideração as questões urbanas, sociais e ambientais. O suporte jurídico ao governo local continuou em ênfase e a lei passou a assegurar a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.” A lei propõe também os instrumentos de Usucapião especial urbano e de Concessão de Direito Real de Uso e, a partir da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, atribui a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) como um mecanismo jurídico para a regularização fundiária.

Mesmo o Estatuto da Cidade sendo um importante passo legislativo federal para a regularização fundiária, é apenas com a Lei Federal nº 11.977, aprovada pelo Congresso Nacional em 2009, que a regularização Fundiária de loteamentos localizados em áreas urbanas no Brasil - citada em conjunto com o Programa Minha Casa Minha Vida - ganha seu devido destaque e definição numa lei federal.

Art. 46 A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

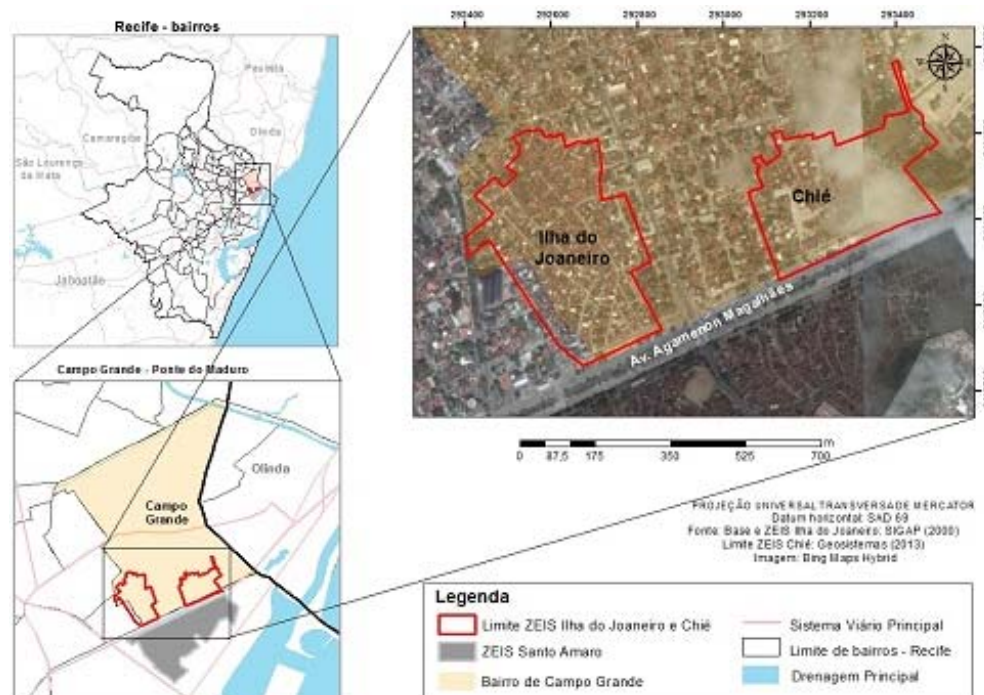
Dessa forma, mesmo tendo avançado em instrumentos jurídicos, é necessário que a legislação seja efetivada através de ações desenvolvidas a partir de políticas de desenvolvimento urbano que possam agregar a urbanização e a sustentabilidade ambiental. No Recife, a atuação estadual se dá através de dois órgãos: Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART) e Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco (CEHAB). Esta, desde 2011, vem atuando na regularização fundiária das comunidades de Ilha do Joaneiro, Ilha do Chié, Santo Amaro e Santa Terezinha que, juntas compõem a localidade denominada de Ponte do Maduro.

## O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS COMUNIDADES DA ILHA DO JOANEIRO E ILHA DO CHIÉ

### *A produção do território e a luta pela moradia nas comunidades*

Situadas no bairro de Campo Grande, Zona Norte da cidade do Recife, as comunidades de Ilha do Joaneiro e Chié encontram-se às margens da Avenida Agamenon Magalhães, principal via de acesso entre os municípios de Olinda e Recife. (Figura 01).

**Figura 1.** Mapa de Localização de Ilha do Joaneiro e Chié.



Fonte: Autora (2014).

O início da ocupação das comunidades remonta ao final da década de 30<sup>1</sup>, onde famílias advindas principalmente do interior do estado chegaram a capital em busca de trabalho. A relação desses moradores com a Fábrica Tacaruna e também com o sustento através da pesca é apontada pela moradora:

Os primeiros moradores na verdade chegaram em busca das questões de oportunidade de trabalhar na Fábrica de tecido da Tacaruna - Companhia Manufatura de Tecidos - e na questão da pesca. Aí eles foram aterrando e construindo suas casas de palafitas. Daí surgiu as vagas na fábrica, começaram a trabalhar e começaram também a viver um pouco da pesca. (Entrevista cedida pela moradora da Ilha do Chié, realizada em 23/01/2014)

Essas famílias passaram a se distribuir em pequenas ilhas em meio ao sítio de mangue e braços de maré, sendo ligadas por uma ponte denominada de Ponte do Maduro. A produção do território dessas comunidades foi marcada pela modificação do sítio de mangue, passando por constantes aterros realizados pelos moradores para a construção das suas moradias – palafitas, mocambos.

Desde o início da ocupação, as comunidades passaram por várias tentativas de expulsão e realocação. Entretanto, apenas foram afetadas diretamente na década de 70, devido a construção da Companhia de Habitação de Pernambuco (COHAB), do canal e do alargamento da Avenida Agamenon Magalhães. Boatos diziam que os terrenos as margens da Av. Agamenon seriam destinados à construção de prédios públicos, começando pela COHAB, havendo, assim, a expulsão das comunidades às suas margens. Como aponta Lima (1991, P.66-67), para a construção da COHAB, em 1978, foram retiradas cerca de 100 barracas, sendo a luta das famílias da comunidade apoiadas pelo Padre Frei José Milton, vigário de Campo Grande.

Em matéria do Diário de Pernambuco de 23.09.78, sob o título “COHAB-PE expulsa moradores da Ilha de Joaneiro” está registrado: “Os moradores da Ilha estão sendo removidos daquele local de maneira desumana, irracional e absurda, denunciou, ontem, o vigário de Campo Grande, Frei José Milton. O padre, há cerca de três anos, vem ajudando o povo daquela área a se organizar na defesa dos direitos humanos e agora apela pelas famílias que estão sendo removidas abruptamente das suas casas para dar lugar À construção da sede da COHAB-PE na Av. Agamenon Magalhães. Segundo ele, as indenizações, na maioria dos casos, estão sendo injustas e insuficientes para que as famílias possam se estabelecer de maneira condizente em áreas seguras” (DIÁRIO DE PERNAMBUCO 1978 apud LIMA, 1991 p. 66-67).

Este fator fez com que no dia 16 de abril 1979, a partir da luta do Frei José Milton, fosse sancionado um mandato proibitório contra o Estado de Pernambuco, a COHAB e o Serviço Social Agamenon Magalhães, antigo Serviço Social contra o Mocambo, em nome da Ilha do Joaneiro:

Assim, EXCLUÍDA a área onde a COHAB-PE construiu a sua sede, indenizando os seus ocupantes, conforme comprovação nos autos, CONCEDO aos autores, moradores das referidas ruas, cujas casas e casebres são designados na inicial, inclusive com indicação numérica, para que os Réus: ESTADO DE PERNAMBUCO, SERVIÇO SOCIAL AGAMENON MAGALHÃES e COHAB-PE se abstenham de ameaças e violências contra os mesmos e



suas respectivas posses através de seus prepostos, sob pena, cada um, da multa diária de Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros), até que se encontre uma solução JUSTA, PACÍFICA e HUMANA para os postulantes, e ao invés de resolver-se um problema social, não se crie outro de maiores proporções. (FREI MILTON, 2016)

A expulsão dos moradores fez com que parte dessas famílias se adensasse cada vez mais dentro das comunidades. As moradias ainda de resto de materiais eram somadas com os constantes alagamentos devido ao sítio onde estavam instaladas e das suas precárias condições. A intensa reivindicação das quatro áreas para o melhoramento das habitações e de urbanização despertou o olhar do governo e, no início da década de 80, a COHAB, a partir do financiamento do BNH, inicia o Projeto Ponte do Maduro. Dentre as obras realizadas estão a urbanização, implantação de infraestrutura básica e ajuda em materiais e mão de obra para construção de moradias de alvenaria.

Outro avanço para a consolidação das áreas naquele território foi o reconhecimento e a integração destas como Zonas de Interesse Social na Lei do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº14.511). Foram instituídas em 1983 as ZEIS e Santo Amaro, representando as comunidades de Santo Amaro e Santa Terezinha, e a ZEIS Ilha do Joaneiro. A Ilha do Chié foi a única das quatro áreas que compõem a Ponte do Maduro, que não participou do zoneamento, pois, além de ter tido a Associação apenas em 1980, quem estava à frente da associação não achou importante ao Chié que fosse uma ZEIS.

Ainda na década de 80, mais precisamente em 1984, as terras onde estão localizadas as comunidades foram aforadas ao Estado de Pernambuco para que este as legalizassem em nome dos moradores. O jornal Diário de Pernambuco no dia 22 de setembro de 1984, na manchete intitulada “Favelados recebem títulos de terra” publicou:

“A partir de hoje, homens, mulheres e crianças que vivem em áreas de favelas, nas proximidades do edifício sede da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE) chamadas Ilha de Joaneiro, Chié, Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro, podem estar certos de que ninguém os expulsará de suas casas”, disse o governador Roberto Magalhães, ontem, durante assinatura de transferência de terras da União para o Governo do Estado. O objetivo final dessa transação é o repasse dessas terras pela Cohab-PE para os que residem ali, dando a todos os moradores os títulos de posse das propriedades. A Secretaria de Habitação fará o ordenamento dos lotes, obras de drenagem e urbanização numa área de 400 mil metros quadrados, beneficiando cerca de oito mil famílias, que

logo após receberão totalmente legalizados seus títulos de propriedade (FREI MILTON, 2016).

No entanto, mesmo as comunidades estando situadas em áreas aforadas para fins de regularização há mais de 30 anos e sendo instituídas como ZEIS, os ainda não possuíam a titularidade do território construído por eles.

Uma pesquisa realizada com as mulheres das comunidades através da Fundação Joaquim Nabuco em parceria com a ONG Espaço Feminista do Nordeste para Democracia e Direitos Humanos a respeito da importância das suas casas no contexto da regularização fundiária, aponta o quanto a casa e a sua devida regularização fundiária são importantes:

Quando se questionou “Qual é a importância da casa?”. [...] a casa aparece como o lugar da família: “A casa é a base de uma família, onde vamos criar nossos filhos e ter nossa dignidade e respeito”. [...] Na discussão aparece, explicitamente, a importância da regularização fundiária. “Primeiro a posse da casa e da terra, porque não tem como a gente dizer que a casa é da gente de boca. Como é que eu vou provar que é minha?! Quando questiona se a titulação fará diferença em suas vidas, a resposta, unanimemente, foi sim. (ZARIAS et al., 2012 p. 197)

Em 2010, a CEHAB realizou um projeto de urbanização, cadastramento e selagem para fins de regularização fundiária apenas nas comunidades de Santo Amaro e Santa Terezinha. Por ter sido restrito apenas à essas comunidades, os moradores de Ilha do Joaneiro e Ilha do Chié reivindicaram o projeto, já que as 04 passaram pelo processo de produção e consolidação juntas. A partir disso, o processo foi cessado e, em 2011, a CEHAB recomeça o projeto de regularização fundiária, dessa vez, com as quatro comunidades.

### ***O processo operacional para regularização fundiária nas comunidades***

Em 22 de março de 2011 foi aberto pela Secretaria das Cidades por meio da CEHAB, o Processo Licitatório com objetivo de contratar uma empresa para realizar a captação, o levantamento e o processamento de dados para a Regularização Fundiária de interesse social das famílias residentes na área da Ponte do Maduro. E, para a realização do projeto, foram seguidas as seguintes etapas operacionais descritas abaixo.

A primeira etapa realizada foi o Trabalho Social. Este consiste na sensibilização da população residente e mobilização das lideranças, visando a participação no processo e facilitação do acesso dos técnicos em campo. Logo após, as comunidades foram chamadas para uma Assembleia Geral, onde, dentre outros assuntos, foram discutidos os limites que iriam ser adotados nas etapas seguintes. Os limites que serviram de base para a discussão foram das ZEIS Ilha do Joaneiro e Santo Amaro e para a Ilha do Chié foi adotado o limite do Cadastro de Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife.

A segunda etapa foi a Identificação cadastral e reambulação. Estas consistem em identificar e cadastrar as os imóveis e levantar os seus limites físicos. Após a

identificação, foi colado em cada imóvel um selo que possibilitou a sua identificação e foi, até o fim do processo, o código de representação do imóvel, estando contidas todas as informações referentes ao imóvel cadastrado. Enquanto era realizada a selagem, também foram medidas as dimensões planimétricas do lote e da edificação.

Após a etapa cadastral foi iniciada a aplicação da pesquisa socioeconômica e o recolhimento dos documentos do proprietário. A pesquisa socioeconômica tinha o objetivo de identificar os moradores e obter informações sobre o imóvel e sua infraestrutura, bem como coletar dados da propriedade do imóvel. Para isso, todos os imóveis selados foram pesquisados, não importando se era proprietário ou não. Entretanto, os documentos coletados eram apenas do proprietário da residência, dando preferência às mulheres, conforme indicado na Lei Federal nº 11.977/2009.

Em paralelo às etapas anteriores estava sendo realizado o levantamento fundiário. As informações foram levantadas a partir da Gerência do Patrimônio da União e de pesquisa cartorial. Além da burocracia cartorial, plantas com fontes cartográficas e projeções diferentes dificultaram o processo da delimitação territorial. Contudo, foi verificado que as comunidades estavam localizadas em terrenos de marinha pertencentes à União Federal e aforadas ao Estado de Pernambuco a partir da portaria no. 301 de 28 de agosto de 1984 por meio de contratos de cessão que se encontram registrados no 2º Cartório de Registro de Imóveis do Recife.

Entretanto, o limite do terreno cedido correspondeu apenas aos limites das áreas cadastradas - descrita pelos moradores - das comunidades de Santo Amaro e Santa Terezinha, sendo a área cedida para a Ilha do Joaneiro e Chié não correspondentes ao limite da área cadastrada. Mas, para efeito de cronograma, as etapas foram realizadas a partir de onde as comunidades se reconhecem, porém só poderiam ser regularizados, nesse projeto, os imóveis que estiverem dentro do limite de cessão. Diante desse contexto, para dar entrada na formalização dos processos individuais foi necessária a escolha de uma área que serviria de modelo para as outras. A comunidade escolhida foi a Ilha do Chié, por ter menor extensão e por ser a única que não era ZEIS.

Escolhida a primeira, foi realizada a etapa de submissão da planta da área, utilizando o limite de cessão pela União, para a Secretaria Executiva de Licenciamento e Urbanismo (SELURB) da Prefeitura do Recife, por meio da CEHAB, para que fosse aprovada a planta de loteamento, sendo uma exigência do Cartório para que se possa realizar o registro da concessão de uso. A primeira vez que foi dada entrada na planta, esta não foi aprovada. Isso se deu devido a especificações dos parâmetros urbanísticos exigidos pela Prefeitura: “houve uma certa tensão nesse aspecto porque a prefeitura dizia: não, eu não vou aprovar esse loteamento que as ruas aqui tem menos de 3 metros de largura, não entra nem uma ambulância, como e que eu vou dizer que isso pode se regularizar?”<sup>ii</sup>. Porém, por se tratar de uma comunidade que surgiu espontaneamente, ela não poderia ter os parâmetros urbanísticos mínimos que a prefeitura exige para os loteamentos formais. Para isso, teria que ter respaldo em leis mais flexíveis que

tratassem das especificações desse tipo de área, como é o caso da Lei Municipal nº 16.113/95 que dispõe sobre o PREZEIS.

Para utilizar a lei do PREZEIS era essencial a condição de ZEIS. Com isso, foi necessário aprovar o zoneamento de Chié enquanto ZEIS, sendo utilizado o limite da área cadastrada. Então, no dia 12 de janeiro de 2013 foi enviado um requerimento, feito com a ajuda da advogada da SECID, em nome da Associação Comunitária dos Moradores de Chié para a presidente da URB. A partir daí a proposta foi levada para a Câmara dos Vereadores do Recife e, em torno de 10 meses, a ZEIS Chié foi aprovada e instituída pela Lei Nº 17.930/2013 com publicação da lei no Diário Oficial da Prefeitura no dia 05 de novembro de 2013. Aprovada a ZEIS Ilha do Chié, a planta do loteamento voltou à Prefeitura, podendo ser utilizado agora a Lei do PREZEIS.

O loteamento aprovado - a partir do limite cedido pela União - foi para o cartório pra abrir um número de matrícula do loteamento como um todo, após abrir este, o cartório pode abrir números de matrículas individuais de cada lote. Este número foi conectado com o número de cadastro e entregue com outros documentos para, então, ser aberto os processos individuais.

Os imóveis aptos para a regularização foram registrados no 2º Cartório de Imóveis do Recife. Dentre as cláusulas que se encontrou nos títulos, houve a de controle transacional, onde o imóvel só poderá ser transacionado, passando pelo cartório de registro de imóveis, se tiver a anuência previa da CEHAB e se a pessoa que irá receber tiver a faixa social similar ao morador proprietário, sendo utilizado os dados da pesquisa socioeconômica.

No início do ano de 2014, o Secretário das Cidades, durante a segunda gestão do ex-governador Eduardo Campos, Danilo Cabral, foi acionado através de uma portaria publicada no Diário Oficial do Estado, para ser o responsável por assinar as cessões para os moradores. E, em 12 de março de 2014, aproximadamente 500 domicílios da Ilha do Chié, representando apenas cerca de 50% dos cadastrados pelo projeto, receberam os títulos de propriedade, tendo a presença do ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos, o prefeito da cidade do Recife, Geraldo Júlio, e o ex-secretário das cidades, Danilo Cabral, dentre outros.

## **AS LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Durante o processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro houve fatores fundamentais que nortearam e fizeram com que tivesse potencial para para avançar, porém, ao mesmo tempo, questões limitantes que dificultaram o seu desempenho. Dentre os fatores levantados, destacam-se: a participação popular, limitada pela descrença política; a vontade política, limitada pela dificuldade técnica; e, por fim, as práticas dos moradores e limites territoriais restringidos pela impossibilidade de regularização de alguns imóveis.

A população encontra-se descrente da política, principalmente os moradores dessas comunidades em relação as políticas públicas de regularização fundiária. Essa descrença se deve, dentre outros fatores, às experiências incompletas de

regularização, quando a população se organizou, participou, e o processo não foi finalizado. Este fato faz com que a população se desgaste e não participe com afinco do processo, como aponta o morador da comunidade de Ilha do Joaneiro:

a gente já vem debatendo isso desde os anos 80, quando foi implantado Ponte do Maduro [o projeto]: “conseguimos as casas, agora vamos correr atrás do documento do terreno que é pra regularização”. Tivemos muitas promessas acho que tivemos aqui 3 a 4 cadastros anteriores e a partir que passou de tábuas pra alvenaria, já se fez um cadastro pra regularização. Agora nos anos 90 tivemos outro de novo, aquela pesquisa socioeconômica, medição de casa. Teve a última, foi com Mendonça Filho em 2006, de novo cadastramento! Só que isso aí cansa o povo [...] Esse pelo menos até agora é o que tá dando mais esperança a eles. Os outros nunca chegaram ao ponto que esse chegou. (Entrevista cedida pelo morador da Ilha do Joaneiro, realizada em 23/01/2014).

Mesmo sem a presença da maioria dos moradores, a regularização fundiária continua sendo uma reivindicação dessas áreas. As quatro são animadas por organizações sociais como associações de moradores e organizações de mulheres que atuam nas comunidades. Entretanto, mesmo articulado com organizações locais, sem a vontade política por parte das instâncias estatais, este projeto não seria realizado. É a partir da iniciativa política, citada por alguns como continuidade das obras do ex-governador Miguel Arraes, que o ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos, através da Secretaria das Cidades, acionou a CEHAB, que lançou o edital para que fosse contratada a empresa que realizaria o processo de regularização.

Todo o processo deveria ser finalizado em 180 dias (6 meses) – setembro de 2012 –, mas, devido a imprevistos nos trabalhos de campo e principalmente às lentidões burocráticas enfrentadas para dar continuidade nas outras etapas, o processo foi se prolongando. Diante desse contexto, que poderia levar, novamente, à não realização plena do projeto, a Secretaria das Cidades deslocou uma advogada, especialista em Regularização Fundiária, da SECID para a Gerência de Regularização Fundiária da CEHAB destinando-a para tratar especialmente deste caso.

O envolvimento da advogada da SECID foi fundamental para dar continuidade ao processo, pois, como ressaltado anteriormente, para dar entrada ao processo jurídico cartorial dos lotes da Ilha do Chié era necessário aprovar o loteamento da comunidade na SELURB, não sendo aprovado por não se encontrar nos parâmetros urbanísticos ideais para um loteamento, como foi ressaltado pela prefeitura, sendo necessária a transformação de Chié em ZEIS. E, a respeito da limitação encontrada na prefeitura para a aprovação do loteamento, cabe

ressaltar a falta de preparação e sensibilidade dos técnicos das esferas governamentais com esse contexto e também com as novas leis federais que respaldam essas áreas.

Em paralelo ao processo de respaldo para entrar com o pedido da ZEIS Chié, houve, em dezembro do ano de 2012, um boato que dizia que os moradores iriam ser retirados do local. A partir daí, os moradores fizeram uma carta para entregar ao governador, como descreve a moradora:

E aí nós fizemos uma carta ao Governo do Estado e fomos pra uma entrega que o governador ia fazer na sede no Centro de Convenções, onde ele está, de uns equipamentos pra SDS. Então quando ele veio, nós abordamos ele, colocamos a situação e ele disse: “Eu já conversei com fulano e estou pra fazer uma grande surpresa, você confia em mim?” [...]Essa carta era pedindo que o processo de Chié, das quatro áreas andassem e que não houvesse nenhuma interferência no processo da ocupação na questão de colocar o pessoal pra fora. (Entrevista cedida pela moradora da Ilha do Chié, realizada em 23/01/2014)

Enquanto aguardavam a aprovação de Chié como ZEIS, os moradores continuavam atentos para os acontecimentos. E por não ter sido aprovada nenhuma ZEIS desde 1996 – 16 anos atrás desta aprovação – pensava-se que Chié não seria aprovada. Entretanto, após 10 meses, Chié foi aprovada como a 67ª ZEIS do Recife. E, após aprovada, e com a nova ocupação dentro do zoneamento, Chié pôde entrar nos parâmetros que se enquadram a ZEIS e ter o seu loteamento aprovado perante a Prefeitura do Recife.

O pedido de solicitação da ZEIS Chié para a URB, visto como fundamental para a consolidação do projeto, coincidiu com o período que iniciou a nova gestão da Prefeitura do Recife, aliada ao Governo do Estado de Pernambuco. Esta articulação da Prefeitura do Recife, responsável por aprovar a ZEIS, e o Governo do Estado, que deu entrada no pedido, foi de fundamental importância para a viabilização desta etapa. Outro fator, apontado por uma moradora, foi a candidatura do ex Governador de Pernambuco à Presidência da República:

A lei, ela só serve e ela só é cumprida quando interessa a alguém. [...] você não acha que o governo também não tinha interesse nisso? Então a lei funcionou porque o governo também tinha interesse. Porque num momento desses onde a gente tá aí no mundo inteiro vivendo os desgastes políticos, passou assim a ser candidato da presidência da república. E se de repente se expulsão toda essa área, se chegam as pessoas que se dizem dono

e conseguem tirar esse pessoal, isso cria uma imagem muito negativa. Então o interesse foi de ambas as partes. (Entrevista cedida pelo morador da Ilha do Chié, realizada em 23/01/2014)

A inclusão de Chié no zoneamento de interesse social da Cidade do Recife foi um dos principais pontos positivos deste projeto. Outro ponto foi que a aplicação da planta para aprovação do loteamento que alertou a prefeitura para esta problemática e, em 24 de janeiro de 2014, foram instituídos - baseados na nova lei estadual 15.211/13 - a partir do decreto municipal nº 27.703, "procedimentos para aprovação de Planta de Levantamento da Situação real existente destinada à Regularização Fundiária Jurídico-Dominal de Interesse Social no Recife, com base dos fundamentos, objetivos e instrumentos disciplinados na Lei Estadual 15.211/13." Esta, também sancionada durante o processo. Este decreto faz com que haja, agora, maior facilidade para aprovar este tipo de loteamento, sem necessitar a transformação em ZEIS.

Em relação as limitações a respeito das práticas dos moradores em contrapartida com a impossibilidade de regularização de alguns imóveis é necessário destacar o que abrange o instrumento jurídico que foi utilizado para o processo: a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM). Criado através da Medida Provisória Federal nº 2.220 em 04 de setembro de 2001, a CUEM significou um novo e importante instrumento para a concessão de uso através da regularização fundiária, que, antes era realizada através da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), decretada em 1967 (Decreto-Lei nº271/67).

Dentre as principais diferenças com a CDRU, quando comparada a CUEM, encontra-se a gratuidade do processo desta, e a sua possibilidade de transferir o título não apenas por inter vivos – como concede a CDRU-, mas também por causa mortis. E tratando da restrição do direito, na CDRU, a concedente pode, em qualquer momento, o restringir, enquanto que na CUEM é restrito quando o uso passa a ser diferenciado ou quando o concessionário adquire outro imóvel, como aponta o Art. 1º da Medida Provisória que institui a CUEM:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

Mesmo com essa abrangência da Medida Provisória, há possibilidade de manterem-se conflitos de uso com as atuais práticas dos moradores das

comunidades. O primeiro deles é a respeito do mercado imobiliário informal, representado na comunidade através de uma grande quantidade de casas residentes por inquilinos.

A questão da obtenção do direito de obter a cessão de mais de uma casa é retratada pelo CUEM no 2º parágrafo do caput citado acima: “o direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.” Além da não concessão, é ressaltado no art. 8º, referente a extinção da CUEM, que esta será extinguida no caso de: “o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.” Ou seja, as práticas já informalmente instituídas assim como a compra formal de outro imóvel são vetadas através do contrato de cessão.

Outra prática comum nas comunidades é a destinação dos imóveis para uso comercial e de serviços, em sua maioria, pelos próprios moradores da comunidade que alugam ou compram imóveis para estes fins. Conforme o Art 9º da Medida Provisória da CUEM, “é facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.” Entretanto, neste projeto não será entregue a concessão para imóveis utilizados para estes fins, pois, neste primeiro momento, o objetivo geral do projeto é a regularização das moradias.

Os moradores dos imóveis que forem regularizados através da CUEM são impossibilitados de modificar o uso deste, sob pena de extinção da concessão, como apontado no art. 8º “O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de: I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; [...]”

A CUEM também limita a regularização para os imóveis que possuem área maior do que 250 m<sup>2</sup>, porém esta fração do lote é flexibilizada quando a concessão é conferida de forma coletiva. (BRASIL, 2001) Para o projeto, as a comunidades terão processos individualizados, ficando, então, não regularizáveis os lotes acima de 250 m<sup>2</sup>.

Com isso, essas limitações impostas pela legislação, entram em discordância com a dinâmica real da comunidade. Mesmo enquadradas nas restrições da CUEM citadas, os imóveis que poderiam ser regularizados enfrentam outra limitação: os limites territoriais e fundiários.

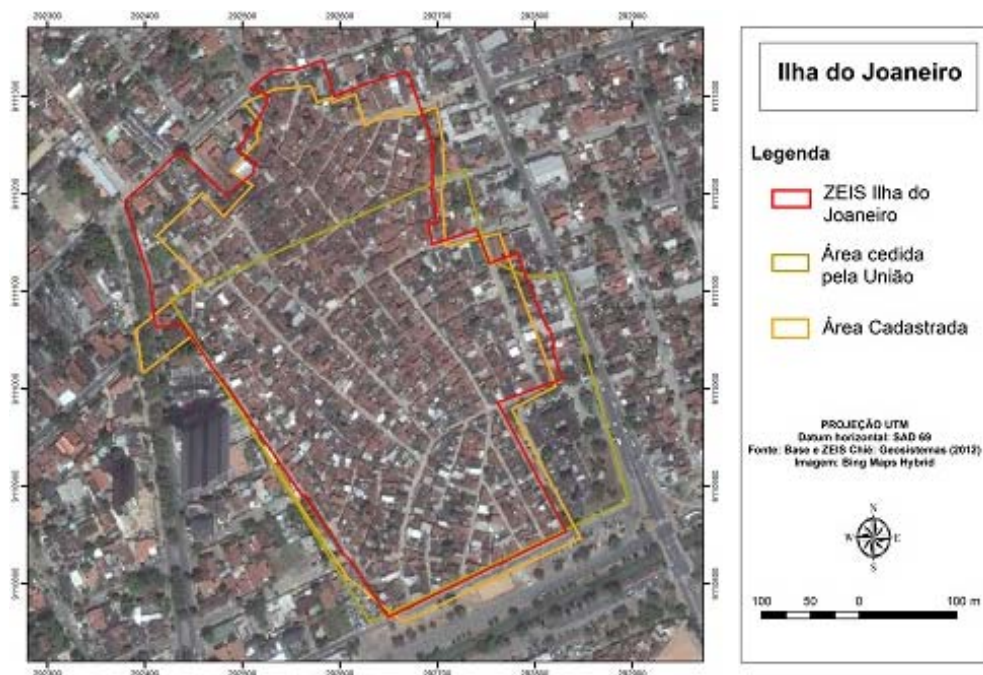
Ao abrir o projeto para licitação, a CEHAB já tinha o conhecimento que as terras onde estão localizadas as comunidades foram cedidas para o Governo do Estado, assim, haveria maior facilidade no processo jurídico, porém, não foi realizado um levantamento fundiário prévio para a verificação dos limites. Sendo, então, este levantamento cobrado como uma etapa para a empresa que realizaria o processo. Com isso, a não especificação de limites no lançamento do projeto fez com que no início das etapas, para fins do trabalho de campo, houvesse a necessidade de delimitação dos polígonos de intervenção para a realização das primeiras etapas.



Como citado anteriormente, os limites de cadastramento foram baseados no limite das ZEIS e, para Chié, no limite do Cadastro das Áreas Pobres da RMR, sendo retificados pelos próprios moradores. E a partir do levantamento fundiário cartorial, para saber a quem pertencia e quais eram os limites fundiários, foi posteriormente delimitada a área cedida pela União.

Na comunidade da Ilha do Joaneiro, como demonstrado na Figura 2, há diferença entre os três limites. O limite da ZEIS, instituída em 1983, apresenta maior semelhança com o limite considerado pela comunidade, não tendo, então, em 30 anos um processo de expansão considerável em suas margens – porém, havendo a presença da verticalização e adensamento, apresentando muitas construções às margens e em cima dos córregos e canais. Entretanto, o limite da área cedida pela União descarta a porção norte e noroeste da Ilha do Joaneiro, fazendo com que, estas sejam excluídas da etapa jurídica deste projeto, não participando também da aprovação da planta de loteamento na prefeitura.

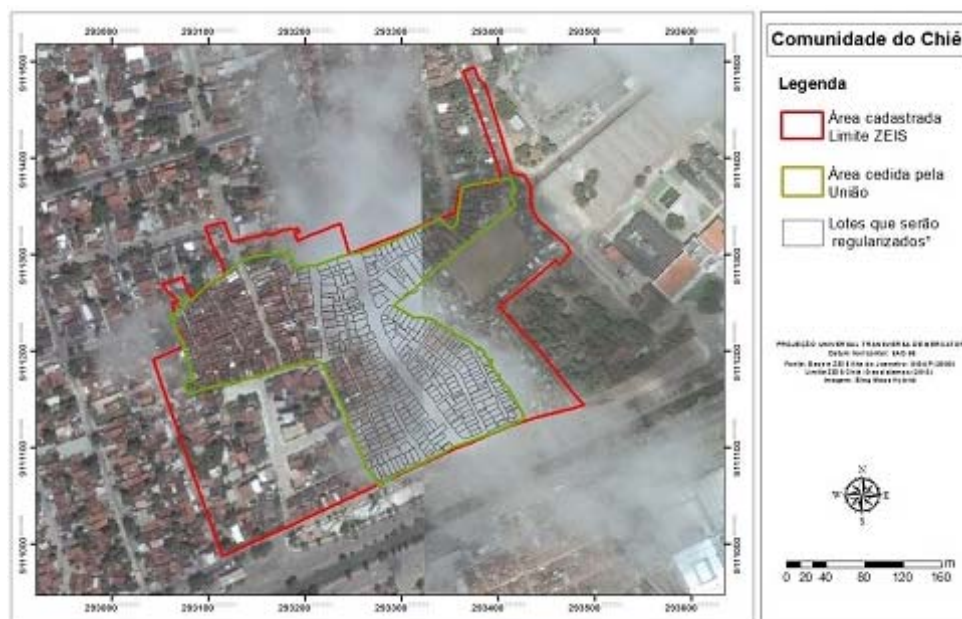
**Figura 2.** Mapa de limites da comunidade da Ilha do Joaneiro.



Fonte: Autora (2014).

Na comunidade da Ilha do Chié (Figura 14) o limite da área cadastrada também ficou maior do que o limite da área cedida pela União. Tratando da porção leste, isso se deu devido ao limite da cessão ter sido aforado em 1984 e a nova ocupação, denominada Novo Chié, ter acontecido há 12 anos atrás. Para a delimitação e aprovação da ZEIS, foi utilizada toda a área cadastrada, assim, pode garantir o zoneamento tanto para a área nova, quanto para a antiga.

Figura 14. Mapa dos limites da comunidade da Ilha do Chié.



Fonte: autora (2014) Nota: a indicação na legenda dos “lotes que serão regularizados” posta apenas pela baixa qualidade da imagem de satélite utilizada. Com isso, ela não se refere aos lotes que passaram pelas restrições da CUEM.

No caso da Ilha do Chié, a porção da “Nova Chié” que não integra a área deste projeto contemplada com a regularização fundiária, está localizada em terreno privado que se encontra em processo fundiário para desapropriação objetivando, a partir dos dados já levantados, a regularização. A respeito desta questão, a advogada da SECID aponta:

Chié tem um conflito fundiário em curso, tem uma área que foi objeto de atuação, já que foi levantada do ponto de vista da topografia e da pesquisa socioeconômica, mas não é de domínio do estado ainda como é a área da cessão de domínio útil de aforamento da união. Mas foi importante garantir que o objeto contratado fosse os levantamentos pra fins da regularização em toda área de ocupação com aquele perfil de ocupação consolidada de baixa renda. E aí foi além da área de cessão de aforamento. (Entrevista realizada em 13/01/2014)

Para a área que está em domínio de propriedade fundiária particular, ao ocorrer a desapropriação, será necessário realizar outro processo de aprovação de loteamento para poder seguir ao cartório e, então, abrir a matrícula dos lotes. Entretanto, as modificações físicas de consolidação das casas pelos moradores, assim como a modificação dos usos e dos próprios moradores, podem fazer com que, dependendo do tempo para o processo - que não é mais de domínio do contrato deste projeto - as informações coletadas anteriormente fiquem obsoletas, tendo, então, que realizar outro cadastramento.

Mesmo havendo outro momento em que os moradores que não foram contemplados neste projeto recebam os títulos de concessão, esta divisão - de quem receberá o título agora ou não - causa um desconforto nos que viram os

seus imóveis serem selados, medidos, que realizaram a pesquisa, entregaram os seus documentos e ficaram na expectativa da entrega dos títulos. Estes sendo para os moradores da comunidade e não apenas para os moradores que residem na propriedade da União cedida para o estado.

Diante desse contexto, verifica-se a importância da propriedade fundiária no espaço urbano: Neste último, estão incluídos os agentes que consolidaram a ocupação por meio de loteamento de gênese ilegal e configuraram uma comunidade na cidade; naquela, residem as restrições das concessões para regularização, a submetendo a regras que impedem ou dificultam a inclusão, por completo, das dinâmicas já consolidadas nas comunidades. Além disto, as divergências dos limites territoriais que fazem com que parte da população seja excluída do processo.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde os anos 80 iniciou-se um processo de reforma jurídica em relação à regularização fundiária de interesse social. A iniciativa do Recife, com o PREZEIS, se destacou no cenário nacional, porém, fatores como a limitação da ação municipal, diminuição da ação popular e a rigidez da legislação fez com que este plano de ação fosse freado. Atualmente, apesar de toda uma base legal federal consolidada, algumas limitações se perpetuam nas ações para fins regularização.

O grande desafio a respeito da temática é a construção legislativa. Esta não consegue realizar uma leitura que promova a inclusão das diferentes dinâmicas espaciais encontradas nas comunidades. Quando é outorgado o direito ao morador de se tornar proprietário do solo onde reside na cidade, esse direito não inclui práticas já consolidadas naquele território. Assim renova-se o descompasso, apontado por Souza (2008), entre o processo vivido por essas comunidades e os processos "legais" que baseiam a ação jurídico-política.

Outra constatação, a partir dos casos da Ilha do Joaneiro e da Ilha do Chié, é que os limites da propriedade fundiária são limitadores da atuação. Evidencia-se que a falta de conhecimento prévio das delimitações fundiárias do território por parte dos órgãos governamentais se apresenta como um grande impedimento para que o alvo do projeto de regularização, que visa a integração sócio espacial legal, seja a comunidade e não apenas um limite fundiário correspondendo, no caso aos terrenos cedidos pela União.

Reconhece-se que, durante o processo em curso da Ilha do Chié, houve uma grande contribuição. A aprovação de Chié como ZEIS assegurou no zoneamento, além da área já consolidada, a sua expansão denominada de "Nova Chié", ocupada principalmente pelos filhos dos moradores da comunidade. Outra contribuição se deu através do subsídio ao procedimento administrativo municipal de aprovação de loteamento, sendo decretado em janeiro de 2014, procedimentos específicos para plantas com fins de Regularização Fundiária Jurídico-Dominial de Interesse Social (decreto municipal nº 27.703/14).

Por fim, mesmo se as políticas de regularização fundiária de interesse social tenham, de certa forma, avançado, ainda encontram uma barreira no paradigma

da limitação da legislação, na falta de sensibilidade dos técnicos dos órgãos governamentais e nos limites fundiários que fazem com que esta política que inicialmente seria de integração socioespacial da comunidade não seja plenamente efetivada como tal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei N° 271, de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão do uso e espaço aberto e dá outras providências. Brasília, 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. [Lei Nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999](#). Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, 1999.

BRASIL. Emenda Constitucional N° 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei N° 19 257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Medida Provisória N° 2 220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei N° 10 931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei N° 11 481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei N° 11 952, de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei Nº 11 977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009.

SANTOS, B. S. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, J. A. (Org.). Conflito de direito de propriedade: Invasões urbanas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p.59-60.

FREI MILTON. Frei Milton Coelho, o apóstolo dos mocambos. Disponível em: <[http://freimilton-ofm.blogspot.com.br/2010\\_05\\_01\\_archive.html](http://freimilton-ofm.blogspot.com.br/2010_05_01_archive.html)> Acesso em 05 maio de 2016.

LIMA, R. M. C.de. O Morar e a Moradia: As Representações dos moradores do Chié no Recife. 1990. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social. UFPE. 1991. Recife. 1991. 66-67p.

PERNAMBUCO. Lei Nº 15 211, de 19 de dezembro de 2013. Institui a política estadual de regularização fundiária de interesse social a ser adotada no Estado de Pernambuco. Pernambuco, 2013.

RECIFE (PERNAMBUCO). Lei Nº 14 511/83. Ementa: Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Lei Ordinária, Recife, 1983.

RECIFE (PERNAMBUCO). Lei Nº 14947/87. Ementa: Cria o plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Lei Ordinária, Recife, 1987.

RECIFE (PERNAMBUCO). Lei Nº 16 133/95. Ementa: Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS e dá outras providências. Lei Ordinária, Recife, 1995.

RECIFE (PERNAMBUCO). Lei Nº 16 176/96. Ementa: Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Lei Ordinária, Recife, 1996.

RECIFE (PERNAMBUCO). Decreto Nº 20.728/04. Ementa: Regulamenta a Lei 16.947/2004 que dispõe sobre a Estrutura de Gerenciamento do Programa PROMETRÓPOLE. Lei Ordinária, Recife, 2004.

RECIFE (PERNAMBUCO). Lei Nº 17.930/13. Ementa: Altera o zoneamento da cidade, instituída como Zona Especial de Interesse Social I - ZEIS I - a área denominada Chié. Lei Ordinária, Recife, 2013.

RECIFE (PERNAMBUCO). Lei nº 17.511. Ementa: Promove a revisão do Plano Diretor do Recife. Recife, 2008.

SIQUEIRA, J. B. P. de. Urbanização e Regularização de Áreas Pobres do Recife, PE: a experiência do PREZEIS. 2008. 75 f. Monografia (Bacharelado em Geografia) – IGC, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2008. 40p.

SOUZA, M. A. A. Loteamentos/Assentamentos de Gênese Ilegal na Metrópole do Recife. Descompasso entre o arcabouço jurídico e a realidade social. In: BÓGUS, L.

M. M.; PASTERNAK, S. (Orgs.) Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização Análise comparativa Brasil-Portugal. São Paulo: PUC-SP, 2010. 219-246p

ZARIAS, A., FERREIRA, G. N. L. S., QUEIROZ, F. R. de. Mulheres e o direito à moradia: a função social da propriedade na perspectiva de gênero In: 35º Encontro Anual as Anpocs, 35., 2011. Caxambu-Minas Gerais. 2011. 197p.

Contato com o autor: Alexandra Oliveira Luna <luna.alexandraa@gmail.com>

Recebido em: 17/05/2016

Aprovado em: 06/07/2017

---

<sup>i</sup> A Ilha do Chié há 12 anos atrás passou por um intenso processo de expansão devido a uma nova invasão localizada ao leste da comunidade, próxima ao muro da Fábrica Tacaruna, onde vivem principalmente filhos dos moradores.

<sup>ii</sup> Entrevista cedida por técnico responsável pelo processo, realizada no dia 23 de novembro de 2013.