DIREITO À MORADIA EM UMA ÁREA PÚBLICA CERCADA POR UMA ZEIS

José Marcondes de Araújo Bezerra[1]

RESUMO: O trabalho aborda a questão do direito à moradia, garantido pela Carta Política de 1988; faz-se um estudo de caso sobre uma ocupação em área pública, incrustada no Loteamento Grande Recife, integrante da ZEIS -Zona Especial de Interesse Social–, de número (06), no município de Jaboatão dos Guararapes-PE, fruto de assentamento espontâneo de população de baixa renda. Historicamente, faz-se necessário compreender como as cidades têm respondido, ao longo dos anos, às demandas habitacionais, bem como os moradores, em específico, a população e o poder público têm se portado diante desse grave problema social. Essa problemática atinge a maioria do povo brasileiro, fruto da desigualdade social, cujos reflexos rebatem na qualidade de vida, tendo os movimentos sociais papel de relevo na implementação desse direito social. Utiliza-se uma metodologia bibliográfica e documental, além de pesquisa de campo, com entrevistas e questionários dos referidos moradores. Intenta-se compreender o papel e a luta dos moradores, no intuito de ter garantido um lugar para chamar de seu.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Moradia. ZEIS.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à moradia pelas camadas mais vulneráveis da população brasileira passa por um contexto de conflito histórico e social que circunda o tema. A questão do direito à moradia na Região Metropolitana do Recife (RMR) segue a mesma lógica perversa do restante do país.

Enquanto alguns poucos privilegiados gozam de direitos fundamentais, e não só ao de moradia, inclusive deixando transparecer terem vários imóveis, uns para casa de campo, como ocorre com parte dos ricos, ou dos que assim se pensam, pois parcela significativa da classe média alta, que nem de ricos, realmente podem ser chamada, têm casa em Gravatá e outras cidades serranas, bem como casas de praia para as férias de verão, espalhadas no litoral, Os que, de fato estão no topo da pirâmide econômica do

1 Mestrando em História pela UNICAP, sob a orientação do Prof. Dr. Flávio Cabral

Estado pernambucano, vão bem mais além, possuindo ainda outros imóveis para uso de especulação e fonte de renda.

Enquanto isso uma maioria, significativa, dos habitantes dessa mesma RMR não têm o direito básico e elementar que lhes garanta o mínimo de dignidade humana e social:

O direito à moradia, escupido na Constituição Federal do Brasil, ainda carece de efetividade e implementação no mundo real.

A realidade evidencia que a maior parte da população trabalhadora vive como pode, ocupando os mais variados pedaços de terra que encontram vazios, não se importando se são públicos ou privados, se são íngremes ou planos, se à beira de rios, córregos, canais de escoamento de águas pluviais, nas mais das vezes imundos e sujeitos à inundação, deslizamentos, e não raramente, a acidentes com perecimento da própria moradia e das pessoas que os ocupavam.

2 O LOTEAMENTO GRANDE RECIFE EM JABAOTÃO DOS GUARAPRAPES DENTRO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Na Região Metropolitana do Recife, que abrange, quatorze municípios, praticamente, conturbados, num passeio pelas estradas federais e estaduais, é visível o tamanho da desigualdade social, tomando por consideração apenas a questão da moradia.

Todavia quando se adentra o olhar para situações mais específicas, pode-se enxergar com mais detalhes como é a vida das pessoas em busca por moradia. Nesse sentido, voltamos o olhar para uma comunidade – o Loteamento Grande Recife - incrustrada no município de Jaboatão dos Guararapes, integrante da RMR, para analisar como se deu (e se dá) o processo de luta pela conquista do direito de viver sob um teto.

Para tentarmos compreender parte desse processo, é salutar destacar que as primeiras legislações que tratam da matéria surgiram na Cidade do Recife, capital do Estado Pernambucano. Com o advento da Lei das Cidades, foi instituído o Plano Local de Interesse Social (PLHIS), que dispõe sobre o tratamento do acesso à moradia pelas camadas mais vulneráveis da população. Obviamente, o PLHIS proporcionou um avanço no tratamento da matéria, mas não o suficiente para que esse grave problema social fosse solucionado efetivamente.

Deflui-se disso que a condução da política pública de moradia não vem realizando o preceito esculpido na Carta Política de 1988, que determina ao Poder Público a implementação desse direito. A situação da moradia da maioria dos trabalhadores no Brasil reflete a luta de classes. As condições de habitat estão intimamente ligadas ao fato de quem vende e quem compra a força de trabalho. Uma elite dispõe das melhores áreas habitacionais, enquanto um contingente populacional sobrevive como pode.

Tal desigualdade vem de muito longe, trazendo as marcas indeléveis de um período escravocrata que parece nunca querer nos abandonar, e se acentuou com o desenvolvimento econômico comandado pelas classes dominantes se locupletando das terras e das oportunidades, impondo a quem não as detinha, as agruras de aceitar o destino manifesto de arcar com uma subcidadania que se revela nas formas mais gravosas do viver precarizado. Onde o improviso vira uma regra e as mazelas de viver em habitações improvisadas tem uma cor preponderante. Das senzalas, para os mocambos e deles para favelas.

A Região Metropolitana do Recife representa bem os sinais da desigualdade habitacional. A saída para muitos se efetivou nas ocupações de terrenos públicos e privados com vistas à conquista de um 'chão' e nele estabelecer moradia. Essa luta encontrou no Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), que atua na Região Metropolitana do Recife, o esteio e a inspiração que empodera comunidades na busca pela regularização fundiária.

No Brasil, o direito à moradia figura como disposição Constitucional pela Carta Magna 1988, sendo um direito social, portanto, direito fundamental do ser humano, políticas de inclusão nesse tema são de aplicação obrigatória pelo Estado, justamente pelo fato de que, sendo um direito social, a moradia insere-se em uma espécie de direitos sob os quais os cidadãos podem exigir uma prestação positiva do Estado.

3 O SURGIMENTOS DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

Embora a área geográfica de atuação da nossa pesquisa se dê no Loteamento Grande Recife, na cidade de Jaboatão dos Guararapes, há de se fazer menção ao pioneirismo da

Cidade do Recife, que deu uma importante contribuição, instituindo uma legislação especial para tratar do tema moradia social. Assim surgiu, no início da década de 1980, a Lei Municipal Nº 14.511/1983, que criou as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que dispõe sobre o uso do solo, delimitando áreas urbanas para esse fim.

Nesse sentido, o texto do art. 14, da referida Lei explicita, taxativamente, que essas áreas, quando ocupadas de modo espontâneo devem submeter-se a regularização fundiária, merecendo aqui transcrever o texto do mencionado artigo: "Caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana".

Para ter-se uma ideia, o mapeamento realizado de 2014 a 2016, demonstra uma estimativa de que 53% da população do Recife viva em Comunidades de Interesse Social (CIS), em uma área que ocupa cerca de 35% (trinta e cinco por cento) do perímetro urbanizado da cidade. Um exemplo disso é a carência de infraestrutura, ou seja, a ausência de pelo menos um dos seguintes itens: iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

O exercício do direito à moradia dentro de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), em área pública colide com conflitos privados e também do Poder Público que findam por levarem esses moradores a condições de insegurança jurídica e social sobre a permanência nos locais que ocupam. A ausência de uma estratégia política definitiva leva o problema a padecer de decisões municipais que variam de acordo com os gestores políticos à frente das Prefeituras da Região Metropolitana do Recife.

Pelo exposto, entende-se que a problemática da moradia, em nosso país, como também, na RMR atravessa décadas sem uma solução efetiva, o que ficou ainda mais consignado no decorrer do presente levantamento prévio.

5. COMO JUSTIFICAR NOSSA PREDILEÇÃO AO TEMA:

Tendo em vista a atuação em campo do desempenho do cargo de Oficial de Justiça, vinculado ao Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), é constante o cumprimento de diligências profissionais voltadas à judicialização dos conflitos sobre

moradias irregulares em zonas de especial interesse social. Dada a experiência dos últimos anos, percebemos o intenso nível de indefensabilidade social que os moradores afetados por decisões reintegratórias e de despejo sofrem. Em meio ao choque de interesses privados e coletivos, o Poder Público queda-se inerte no sentido de não ser capaz de atender às necessidades dessa camada da população.

Dada, também, a complexidade do problema, que diz respeito ao tema de relevante interesse social, histórico e jurídico, e por ter, o pesquisador, na atividade profissional atuado, no caso concreto, para efetivar uma ordem de despejo, justamente na localidade do Loteamento Grande Recife, na cidade de Jaboatão dos Guararapes, que faz parte de RMR, além atuar como operador do direito, teve contato próximo com moradores que sofreram essa ação e concreta tentativa de despejo compulsório, no início dos anos 2000, numa ação impetrada pelo Estado, que atuou como parte autora, para defender interesses de uma Escola Estadual e o pleito de retirada de dezenas de famílias que ocupavam uma área pública, dentro de uma ZEIS.

O desfecho do cumprimento dessa ordem legal, não se deu no despejo pretendido, pelo Estado, em virtude de situações técnicas e materiais que culminaram na permanência dessas dezenas de famílias naquela área pertencente ao Estado. Além do mais, o viés constitucional, as garantias em torno da habitação em zonas de acentuada vulnerabilidade social, merecem ser analisadas pela perspectiva da gestão pública e do contexto histórico que o assunto traz consigo.

Se faz imperioso ressaltar que a situação da moradia popular no Brasil, em geral e especificadamente, na RMR padece de atravessamentos oriundos da especulação imobiliária e do jogo de interesses políticos que compõem a conjuntura ora analisada. Os interesses espúrios do setor imobiliário controvertem a previsão jurídica que defende o direito à moradia para todos e a ampla cobertura que deveria ter o referido tema em relação à população, especialmente em favor das camadas que só acessam tais garantias mediante a construção de políticas públicas específicas de atendimento dessas demandas.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa enveredar-se-á pelo método exploratório-descritivo. Aliado a este, tem-se também a perspectiva do método histórico lastreado na teoria marxista da luta de classes.

No que diz respeito aos procedimentos utilizados, elegeu-se a via bibliográfica e documental, uma vez que este projeto fará uso tanto de artigos científicos e de livros, quanto de documentos públicos e textos jurídicos para que se desenvolva uma pesquisa empírica, qualitativa e descritiva, que resultará em um estudo de caso, a ser desbravado mediante entrevistas e aplicação de questionários.

Quanto à natureza dos dados, esta tende a ser mista (qualitativa com dados quantitativos), pois, apesar de grande parte de sua realização potencialmente resultar em análise da subjetividade do universo de pesquisa, na tentativa de compreender, de interpretar o contexto político-social no qual está inserida a política pública analisada, sobretudo pela utilização dos métodos de análise de políticas públicas, o presente estudo também busca se lastrear em algumas estatísticas fornecidas pela bibliografia consultada.

7. RESULTADOS ESPERADOS

Uma vez identificado que a problemática da moradia na Região Metropolitana do Recife estende-se por várias décadas, e difere muito pouco entre os municípios da aludida região, e pouco importa, nesse contexto, se houve diversidade de projetos políticos nas cidades que compreendem a RMR, no final das contas para existir um só "bem sucedido" projeto colocar os pobres para periferias e ceder espaço para uma crescente especulação imobiliária e aí pouco irá importar se a batalha se dará entre figuras privadas ou pelo meio público. As grandes empreiteiras sempre levaram vantagem e os menos favorecidos pagam e pagarão o preço por cidades mal planejadas e que servem e cedem as pressões empresarias, contra projetos que demandem algum ar de coletividade.

A solução dada, por exemplo, à área do Cais José Estelita (é um cais que se encontra na Ilha de Antônio Vaz, localizada na cidade do Recife, capital do estado brasileiro de Pernambuco), é bem típica de um projeto voltado para pequenos grupos de privilegiados economicamente e que impõe a coletividade da RMR saídas cada vez piores para coletividade que reside nessa região.

8 CONCLUSÃO

Resultados preliminares indicam que a quantidade de soluções políticas, tomadas no decorrer de décadas, foram insuficientes para responder ao direito à moradia nas cidades da RMR, mesmo em zonas especiais, como é o caso do Loteamento Grande Recife, na cidade de Jaboatão Dos Guararapes, haja vista a insuficiência de moradias adequadas para à população, ao mesmo tempo em que todos os índices demonstram que o problema se agrava cada vez mais, na medida em que aumenta a discrepância entre classes quanto ao desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, resta consignado que as políticas de moradia necessitam que sejam transformadas em política de Estado, sobretudo o Plano Local de Habitação de Interesse Social, objeto da pesquisa, devendo estarem previstos nos textos legais da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor, a fim de se evitarem os efeitos aqui identificados dessa alternância de gestões municipais que não dão sequência a projetos anteriormente formulados, uma vez que passarão a ser direitos sociais de prestação positiva no âmbito das legislações municipais, portanto de observância obrigatória pelo Estado.

Espera-se que o resultado deste trabalho possa de alguma forma contribuir, para um olhar mais coletivo sobre o grave problema habitacional e que a confecção do nosso produto possa fazer bem representar à comunidade fonte da nossa pesquisa e levar além dos muros do mundo acadêmico uma reflexão sobre um tema tão caro a todos nós que vivemos na Região metropolitana do Recife e principalmente aos moradores do Loteamento Grande Recife, na cidade de Jaboatão dos Guararapes.

REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS

BLOCH, Marc. **A Apologia da História**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CERTEU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano**. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória**. Tradução: Bernardo Leitão. Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 1990. (Coleção Repertórios)

PERROT, Michelle. **Os Excluídos da História:** Operários, mulheres e prisioneiros. Tradução: Denise Bottmann. 10. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

RECIFE. **Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária**. Página no site do Conselho da Cidade do Recife. Disponível em: http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/camara-tecnica-de-habitacao-eregularizacaofundiaria Acesso em: 24 nov. 2020.

RECIFE. **Lei Orgânica do Município do Recife**, 1990. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/lei-organica-recife-pe Acesso em: 24 nov. 2020.

RECIFE. **Plano Diretor do Município do Recife, Lei nº 17.511, 2008**. Disponível em: hhttps://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe Acesso em: 24 nov. 2020.

RECIFE. **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS). DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL**. PRODUTO 2 (2016). Recife. 2016. Elaborado por Lucena Topografia & Construção Ltda.

RECIFE. **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS). ESTRATÉGIAS DE AÇÃO**. PRODUTO 3 (06 de junho de 2018). Recife. 2018. Elaborado por Lucena Topografia & Construção Ltda.

RECIFE. **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS). PROPOSTA METODOLÓGICA.** PRODUTO 1 (2014). Recife. 2018. Elaborado por Lucena Topografia & Construção Ltda.

RECIFE. **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS). VERSÃO FINAL** Prefeitura da Cidade do Recife - Conselho da Cidade do Recife. Recife, 2019. Elaborado por Lucena Topografia & Construção Ltda.

SILVA, Paulo Tadeu Gomes da. **Direitos fundamentais:** contribuição para uma teoria geral. São Paulo: Atlas, 2010.

SOARES, Isabelle Oliveira; AZEVEDO, Maria de Lourdes Pinheiro de; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; ARANTES, Paulo Tadeu Leite. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. **Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo Programa De Pós-Graduação Do Instituto De Arquitetura E Urbanismo**, v. 15, p.21-37, 2012.

SOUZA, Angela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes do. O Desafio da Regulamentação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. **Anais do ENANPUR**, v. 12 n. 1 (2007): Belém – maio 2007.

TERRA, Paulo Cruz; MAGALHÃES, Marcelo de Souza; ABREU, Martha (organizadores). **Os poderes municipais e a cidade**: império e república. Edição, Rio de Janeiro/RJ: Mauad X, 2019.