

**REURB-S COMO INSTRUMENTO DE DISPUTA E DEFESA DE COMUNIDADES
VULNERÁVEIS NAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS I E II NO
BAIRRO DE NOVA DESCOBERTA, RECIFE (PE)**

Cristinalva Quintino Santos de Lemos¹

Lorena Karla Melo da Silva²

Luis Emmanuel B. Cunha³

1 INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado tem como objetivo socializar a experiência do Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social - CENDHEC, a partir do Programa Direito à Cidade com regularização fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, com recorte em três ocupações localizadas na ZEIS Casa Amarela, sendo uma delas ZEIS II. As ocupações objeto desta socialização são: Córrego do Inácio, Vila Independência e Arca de Noé, todas localizadas no Bairro de Nova Descoberta, em Recife – PE, e contempladas no projeto Regularização em favor de pessoas vulneráveis apoiado por SELAVIP - Servicio Latinoamericano, Africano y Asiatico e KZE/Misereor no eixo estratégico do projeto: defesa de direitos, formação e comunicação popular no enfrentamento às mudanças climáticas.

A atuação nas áreas ZEIS, está intrinsecamente ligada à história da instituição desde a sua constituição. Assim, por meio do Programa Direito à Cidade, o CENDHEC tem atuado desde então em defesa da legalização da posse da terra em nome de seus reais moradores como instrumento de garantia do direito à terra e à moradia da população pobre residente em ZEIS, contribuindo, efetivamente, para a defesa da posse da terra, evitando o despejo forçado de inúmeras famílias de suas casas pela especulação latifundiária, pelo mercado imobiliário e pela gestão.

¹ Graduada em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e atualmente está como Assistente Social no Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social (CENDHEC). E-mail: cristinalva@cendhec.org.br

² Graduada em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e atualmente está como Assistente Social no Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social (CENDHEC). Especialista em Saúde da Família Universidade de Pernambuco (UPE) e Mestre em Saúde Pública, Instituto Aggeu Magalhães (IAM/Fiocruz-PE). E-mail: lorena@cendhec.org.br

³ Graduado em Direito, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e atualmente está como Advogado e Coordenador do no Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social (CENDHEC). Doutor em Direitos Humanos e Justiça na América Latina (PPGD-UFPE). E-mail: luis@cendhec.org.br



Vale ressaltar que no período de 2005 a 2009, desenvolveu junto à comunidade de Mustardinha e Mangueira, a partir de uma metodologia interdisciplinar e participativa, o plano de regularização fundiária, que beneficiou cerca de 1.004 famílias. Atualmente, as ações no campo da regularização estão focadas no acompanhamento processual de processos judiciais individuais e coletivos e a partir da experiência de um dos projetos, com pedidos administrativos de REURB-S baseada na Lei 13.465 de 2017. Assim, neste período a atuação institucional esteve atenta as necessidades para superação das condições de vulnerabilidade das comunidades, que não possuem titulação das terras onde construíram suas casas e vidas.

Essa atuação foca no trabalho social realizado no processo de formação, treinamento de cadastradoras/es, assembleias comunitárias, cadastramento de 450 famílias e protocolo do pedido administrativo de REURB-S à gestão municipal da Cidade do Recife.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

É importante evidenciar que, embora a Lei Federal nº 13.465 de 2017, tenha sido vista por muitos como um avanço ao tornar mais simples e menos demorada a regularização fundiária, também foi criticada por alguns segmentos que atuam na regularização como juristas, urbanistas, ambientalistas e movimentos sociais, pois traz risco com possível flexibilização ambiental - principalmente com a REURB-E, e risco de ocupação em áreas vulneráveis. Embora, a lei exija estudos técnicos e a demonstração de melhoria das condições ambientais e de segurança da população. No entanto, entendemos que ninguém mora em área de risco porque quer, mas por necessidade e falta de uma política pública efetiva de acesso a uma moradia digna, que apesar da Cidade do Recife ter a Política Municipal de Habitação de Interesse Social⁴ e o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS⁵, tem um déficit habitacional de 54 mil moradias⁶, levando se em conta o ônus excessivo com o aluguel, a coabitação e as moradias precárias na cidade.

Acreditamos que a regularização seja um passo importante para a função social da propriedade, porém existe uma preocupação que a titulação individual do imóvel não seja o final em si. Nesse sentido, faz necessário muito cuidado para que a titulação não esteja desconectada de um projeto urbano e integrado e formação comunitária que possa levar à facilitação da aquisição pelo mercado imobiliário da terra regularizada e à expulsão das

⁴ Lei Municipal Nº 18.863, de 29 de novembro de 2021.

⁵ Decreto nº 35.235 de 29 de dezembro de 2021.

⁶ Atualizado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2024.



populações de baixa renda pela valorização imobiliária e para evitar essa situação e a perda da população, na grande maioria dos casos, que o local de moradia é o único bem familiar.

O CENDHEC trabalha em quatro eixos de atuação, sendo a defesa jurídico social, atuação política em espaços de promoção, controle social e formação, principalmente comunitária, esse último sendo fundamental no processo de regularização para manutenção das famílias nas comunidades de origem. Na interseção dessas quatro dimensões, encontramos as condições ideais para a efetivação do direito à moradia digna: não apenas como um teto, mas como um lar adequado, com segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, habitabilidade, acessibilidade, localização adequada e riqueza cultural.

Gráfico 1 - Dimensões do direito à moradia na atuação do Programa Direito à Cidade.



Elaboração: autoras

O direito à moradia digna se realiza plenamente quando há uma interseção efetiva entre essas quatro dimensões fundamentais: a defesa jurídica, que protege direitos; a promoção que implementa políticas; o controle social que garante transparência e participação; e a formação política que empodera as comunidades.

O processo de cadastramento da REURB-S no Córrego do Inácio e na Vila Independência, inicialmente, utilizou uma metodologia altamente eficaz e participativa. O cerne dessa abordagem foi o engajamento e parcerias com as lideranças comunitárias, garantindo que o processo fosse transparente e bem recebido pelos moradores dessas localidades, que têm seus imóveis “irregulares”, do ponto de vista jurídico há muitos anos.

Principais etapas da metodologia participativa:

- **Engajamento Inicial com as Lideranças:** A proposta da REURB-S foi apresentada inicialmente às lideranças comunitárias do Córrego do Inácio e da Vila Independência. Essa etapa garantiu que o projeto tivesse a adesão e o apoio daqueles que melhor entendem as necessidades e a dinâmica da comunidade.



- **Anuência e Nomeação dos Cadastradores Locais:** Com a aprovação dos líderes comunitários, pessoas das comunidades foram indicadas para atuar como cadastradores locais. Entre esses indicados estavam os próprios líderes, demonstrando o compromisso direto de figuras confiáveis.
- **Conhecimento e confiança locais:** Um princípio fundamental desta metodologia foi a crença da instituição e equipe de que "não existe o trabalho realizado na comunidade sem a comunidade" pois é ineficaz e desrespeitoso com quem ao longo dos anos vem construindo aquela comunidade. Ao selecionar cadastradores já conhecidos e respeitados em suas comunidades, o processo se beneficiou da confiança e da familiaridade existentes, facilitando uma coleta de dados mais fluida e precisa.
- **Assembleias nas comunidades:** O processo teve início com assembleias comunitárias realizadas diretamente no Córrego do Inácio e na Vila Independência. Esses encontros iniciais foram importantes para preparar o terreno e promover um ambiente colaborativo desde o início, onde os moradores puderam também conhecer os cadastradores (também moradores), a equipe que iria acompanhar todo processo e principalmente a instituição que estaria a frente do pedido de REURB-S a Prefeitura do Recife.

Após o engajamento inicial da comunidade, um programa de treinamento foi implementado tanto para líderes comunitários quanto para cadastradores locais. Este treinamento abrangente foi elaborado pela equipe social para equipá-los com o conhecimento necessário para gerenciar eficazmente o processo de coleta de informações e documentos para a REURB-S e atender às preocupações dos beneficiários.

Principais tópicos de treinamento:

- **Compreendendo a REURB-S:** O treinamento forneceu uma explicação clara sobre o que a REURB-S envolve, descrevendo seu propósito e benefícios para as comunidades.
- **Estrutura legal:** Os cadastradores e lideranças aprenderam sobre as leis e regulamentações específicas que regem a REURB-S, garantindo uma sólida compreensão da base legal para o processo de regularização.
- **Condicionalidades dos Beneficiários:** Foi compartilhado de forma detalhada as condições e critérios que os posseiros devem atender para se qualificar como beneficiários da REURB S sendo uma das principais partes do treinamento. Isso ajudou os cadastradores a avaliar a elegibilidade com segurança.
- **Antecipando perguntas dos beneficiários:** O treinamento abordou perguntas e preocupações comuns que os beneficiários podem levantar, preparando líderes e cadastradores para fornecer respostas de forma concisa e tranquilizadora.



• **Documentação necessária:** Foi fornecida uma lista abrangente de documentos necessários para o registro, agilizando o processo de coleta por meio de tecnologias⁷.

Para apoiar ainda mais os moradores e garantir a compreensão plena do processo de cadastramento e pedido de REURB-S, plantões sociais semanais ou quinzenais foram realizados diretamente nas comunidades do Córrego do Inácio e Vila Independência, na comunidade Arca de Noé participamos do processo de cadastramento também.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação em comunidades como Córrego do Inácio, Vila Independência e Arca de Noé demonstra que a regularização fundiária, quando realizada por meio de metodologias participativas, aliada à formação política, mobilização comunitária e suporte jurídico, fortalece o protagonismo das comunidades e garante avanços reais na segurança da posse e no reconhecimento dos direitos dessas populações.

Mais do que apenas a titulação de imóveis, acreditamos que o processo de REURB-S se apresenta como uma oportunidade de promover pertencimento, cidadania ativa e planejamento urbano sensível à realidade dos territórios populares. Entretanto, a regularização fundiária deve ser compreendida como parte de um projeto urbano mais amplo, que inclua políticas públicas integradas de habitação, infraestrutura, mobilidade, saneamento e enfrentamento às desigualdades e justiça ambiental, social e racial

Por isso, o CENDHEC reafirma a importância de uma atuação pautada nos quatro eixos estratégicos: defesa jurídico-social, formação comunitária, participação política e controle social. É nessa interseção que se constrói, de fato, o direito à cidade, assegurando que cada passo dado na regularização fundiária seja um passo também rumo ao bem viver, à permanência segura nos territórios e à construção de cidades mais justas, democráticas e inclusivas, especialmente para as mulheres negras, que seguem como protagonistas na luta por dignidade e por justiça urbana.

REFERÊNCIAS

RECIFE. DECRETO nº 35.235. Plano Local De Habitação De Interesse Social. 2021. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2021/3523/35235/decreto-n-35235-2021- aprova-o-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-plhis-do-recife-nos-termos-da-lei-municipal-n-18863-de-29-de-novembro-de-2021-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 09 jun. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional Total Brasil e Regiões. Infográfico. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1wwzDzhQUxuhA5mXNLGM20cZIBqM2en6t/>. Acesso 09 jun. 2025.

⁷ Como Google Forms e Cam Scanner.