

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

ANA RÚBIA FERRAZ MENDES

**URBANISMO NEOLIBERAL PERIFÉRICO: REFLEXÕES SOBRE AS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS NO BAIRRO DO PINA, RECIFE-PE**



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Recife
2019

ANA RÚBIA FERRAZ MENDES

**URBANISMO NEOLIBERAL PERIFÉRICO: REFLEXÕES SOBRE AS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS NO BAIRRO DO PINA, RECIFE-PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Planejamento e gestão

Orientador: Prof. Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza

Co-orientadora: Profa. Dra. Danielle de Melo Rocha

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira, CRB-4/2223

M538u Mendes, Ana Rúbia Ferraz
Urbanismo neoliberal periférico: reflexões sobre as transformações urbanas no bairro do Pina, Recife-PE / Ana Rúbia Ferraz Mendes. – Recife, 2019.
130f.: il.

Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2019.

Inclui referências e anexo.

1. Urbanismo Neoliberal Periférico. 2. Planejamento Estratégico. 3. Produção do Espaço. I. Souza, Flávio Antônio Miranda de (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2019-214)

ANA RÚBIA FERRAZ MENDES

**URBANISMO NEOLIBERAL PERIFÉRICO: REFLEXÕES SOBRE AS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS NO BAIRRO DO PINA, RECIFE-PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 04/09/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Danielle de Melo Rocha (Co-orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Campina Grande

AGRADECIMENTOS

A Rosaura e Péricles, pelas raízes fortes e profundas.

A Rosaura de novo, porque nem infinitos agradecimentos seriam suficientes.

A Danielle e Flávio, pelos enriquecimentos e aprendizados. A Luis de la Mora (*in memoriam*) que, além disso, iluminou o bairro do Pina para que eu o pudesse olhar.

Às companhias do Mestrado em Desenvolvimento Urbano, pelas trocas teóricas e emocionais.

Às parcerias do meu lar, pelo sentimento familiar e de acolhida.

Aos amigos distantes, que só o são fisicamente.

À família de verdade, a conotativa.

Aos estudantes de arquitetura e urbanismo, por instigarem minha busca pedagógica. Em especial a Alane e a Renata, por suas contribuições diretas neste estudo.

Aos professores que tive em toda a vida, por quando me mostraram, mais do que quando me falaram.

À Prefeitura da Cidade do Recife, especialmente ao PREZEIS, à URB e à DIRCON, pela disponibilidade de dados e de realidade.

Ao CNPQ, pela oportunidade de tratar como ocupação principal esta pesquisa.

Aos moradores resistentes das cidades, por nos mostrarem os caminhos possíveis.

A São Luís, Belo Horizonte e Recife, por fazerem parte da minha formação urbana (e humana).

À existência, que permite a mim sentir, inconformar, questionar, refletir e emocionar sobre as cidades e para elas.

RESUMO

Tendo como foco as transformações urbanas ocorridas no bairro do Pina a partir dos anos 1990, busca-se investigar os processos de produção do espaço sob influência da razão neoliberal, em especial do planejamento estratégico, aqui entendidos como processos caracterizados pelo predomínio do padrão de competitividade, cujos objetivos principais envolvem o crescimento econômico e atração de investidores a partir da expansão do mercado imobiliário. Através de uma abordagem dialética, a pesquisa se centra nas contradições que emergem da produção hegemônica do espaço e seus conflitos frente à produção não hegemônica. Para a investigação, trazemos discussões teóricas sobre o urbanismo neoliberal, suas relações com as especificidades da formação urbana na periferia do capitalismo, sua legitimação no planejamento urbano através do planejamento estratégico e sua materialização por meio das ações de produção do espaço. A problemática observada consiste na predominância da razão neoliberal nos processos urbanos, sendo os mesmos especialmente concretizados a partir das possibilidades abertas para a atividade imobiliária com o momento econômico favorável do início dos anos 2000. Com isso em vista, nossas análises buscam compreender as principais ações e articulações dos agentes da produção do espaço que geram as transformações urbanas observadas no nosso estudo de caso, o bairro do Pina. Questionamos aqui que, embora haja a construção material e de imagem da valorização imobiliária para o mercado no bairro do Pina, áreas de precariedade urbana também seguem se reproduzindo lado a lado às áreas de grandes investimentos. Por fim, esperamos que a presente pesquisa contribua para a compreensão das contradições dos processos de produção do espaço consideradas as heranças de sua formação urbana, as implicações do planejamento urbano, bem como as possibilidades trazidas pelos conflitos entre os agentes.

Palavras-chave: Urbanismo Neoliberal Periférico. Planejamento Estratégico. Produção do Espaço

ABSTRACT

Focusing on the urban transformations occurred in the Pina neighborhood since the 1990 decade, we seek to investigate the processes of production of space under the influence of neoliberal rationality, especially strategic planning, distinguished by the domain of competitiveness pattern, which main objectives aiming economic growth and investors attraction from the expansion of real estate market. Through a dialectic approach, this search focuses on the contradictions from the hegemonic production of space and its conflicts in relation to the non-hegemonic production. For the investigation, we bring theoretical discussions about neoliberal urbanism, its relations with the urban formation specificities in the periphery of capitalism, its legitimation in urban planning over strategic planning and its materialization through the actions of production of space. The observed problem consists in the predominance of neoliberal rationality in urban processes, as they are especially realized from the opening of possibilities to real estate activity in a propitious economic moment, in early 2000s. Based on that, our analyses seek to understand the main actions and articulations made by the agents of production of space, which brings the urban transformation observed in our case study, the Pina neighborhood. We question here that, although there is an image and material construction for a real estate valuation growth, vulnerable areas not only exist, but are also being reproduced side by side areas of large investments. Finally, we hope this search to contribute to the comprehension of the production of space contradictions, considering the entail of urban formation, the implications of urban planning, as well as the possibilities brought about by conflicts between the agents.

Keywords: Peripheral Neoliberal Urbanism. Strategic Planning. Production of Space.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Recife e o polo da zona sul.....	23
Figura 2 - Principais infraestruturas viárias relacionadas ao bairro do Pina, anos 1920	24
Figura 3 - Vista parcial da comunidade do Bode, entre 1940 e 1950	25
Figura 4 - Principais infraestruturas viárias relacionadas ao bairro do Pina, até anos 1950	27
Figura 5 - Principais infraestruturas viárias relacionadas ao bairro do Pina, até anos 1970	29
Figura 6 - Diagrama síntese do Urbanismo Neoliberal Periférico	42
Figura 7 - Linha do tempo com os planos diretores e estratégicos em análise, destaque aos planos diretores	53
Figura 8 - Estrutura do PDCR 1991	55
Figura 9 - Estrutura do PDR 2008.....	57
Figura 10 - Estrutura do PDDR 2018.....	61
Figura 11 - Linha do tempo com os planos diretores e estratégicos em análise, destaque aos planos estratégicos	62
Figura 12 - Territórios de oportunidades do Plano Metrópole 2010.....	64
Figura 13 - Projetos estratégicos territorializados do Plano Metrópole Estratégica	67
Figura 14 - Territórios da proposta do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda	69
Figura 15 - Áreas de intervenção do Projeto Recife-Olinda.....	71
Figura 16 - Número de projetos aprovados no bairro do Pina, 2000-2018.....	77
Figura 17 - Bairro do Pina no zoneamento do PDR 2008.....	80
Figura 18 - Hotéis <i>Beach Class Executive</i> e Luzeiros	81
Figura 19 - Bairro do Pina no zoneamento do PDDR 2018.....	82
Figura 20 - Linha do tempo com o histórico da Via Mangue	84
Figura 21 - Pavimentos das construções do bairro do Pina, 1990-1999	87
Figura 22 - Pavimentos das construções do bairro do Pina, 2000-2009	89
Figura 23 - Pavimentos das construções do bairro do Pina, 2010-2018	90
Figura 24 - Complexo RioMar e entorno	92
Figura 25 - Cartaz na fachada do <i>Shopping</i> RioMar	94
Figura 26 - Terreno do antigo Aeroclube Pernambuco e entorno.....	95
Figura 27 - Proposta para o terreno do antigo Aeroclube de Pernambuco na campanha para prefeito de Geraldo Júlio	96
Figura 28 - Proposta da prefeitura para o terreno do antigo Aeroclube	98
Figura 29 - JCPM <i>Trade Center</i> e Marante <i>Executive</i> Hotel	100
Figura 30 - Anúncio de lançamento do condomínio <i>Le Parc</i> Boa Viagem	102

Figura 31 - Empresariais Jopin e <i>Internacional Trade Center</i>	103
Figura 32 - Peça publicitária do RioMar <i>Trade Center</i>	104
Figura 33 - Adensamento de habitação popular no bairro do Pina	106
Figura 34 - Adensamento sobre alagados, 2010-2018	107
Figura 35 - Áreas mais vulneráveis no bairro do Pina, 1988 e 2014	110
Figura 36 - Ocupação nas proximidades da Ponte Governador Paulo Guerra, empresariais e hotéis ao fundo	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pavimentos das novas construções, porcentagem por década.....	91
Tabela 2 - Usos das novas construções, porcentagem por década	103

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADEMI	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
ARIES	Agência Recife para Inovação e Estratégia
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIS	Comunidades de Interesse Social
CODEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
COMUL	Comissão para Urbanização e Legalização
CONDERM	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRECI-PE	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis de Pernambuco
CURA	Projeto Comunidade de Urbanização Acelerada
DIRCON	Diretoria Executiva de Controle Urbano
ESIG	Sistema de Informações Geográficas do Recife
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FIEPE	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FOFA	Forças, Oportunidades, Fraquezas E Ameaças
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPS	Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas
IPTU Progressivo	Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo
LSCM	Liga Social Contra o Mocambo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MAC	Mapeamento das Áreas Críticas
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP	Orçamento Participativo

OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PDCR	Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife
PDDR	Plano Diretor do Recife
PDR	Plano Diretor do Recife
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PFL	Partido da Frente Liberal
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
POT	Plano de Ordenamento Territorial
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
Promorar	Programa de Erradicação de Sub-habitação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSC	Partido Social Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
REC500	Plano Recife 500 anos
Redeprocidade	Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMR	Região Metropolitana do Recife
SECOVI	Sindicato da Habitação
SEMOC	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano
<i>SWOT</i>	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
TDC	Transferência do Direito de Construir
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
URB	Autarquia de Urbanização do Recife
ZAC	Zonas de Ambiente Construído
ZAN	Zonas de Ambiente Natural
ZDS	Zona de Desenvolvimento Sustentável
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPA	Zona Especial de Proteção Ambiental
ZRU	Zona de Reestruturação Urbana
ZUP	Zonas de Urbanização Preferencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A CONSOLIDAÇÃO URBANA DO BAIRRO DO PINA (ATÉ 1990)	22
3	O URBANISMO NEOLIBERAL PERIFÉRICO	32
3.1	A MUDANÇA DE PARADIGMA	33
3.2	ESPECIFICIDADES HISTÓRICAS DA FORMAÇÃO URBANA NA PERIFERIA CAPITALISTA	35
3.3	LEGITIMAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO	43
4	A INFLUÊNCIA NEOLIBERAL NO PLANEJAMENTO URBANO DO RECIFE E O BAIRRO DO PINA	52
4.1	PLANOS DIRETORES	53
4.1.1	<i>PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DO RECIFE (PDCR) - 1991</i>	53
4.1.2	<i>PLANO DIRETOR DO RECIFE (PDR) - 2008</i>	56
4.1.3	<i>TENDÊNCIAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE (PDDR) - 2018</i>	58
4.2	PLANOS ESTRATÉGICOS	62
4.2.1	<i>PLANO METRÓPOLE 2010 - 1998</i>	62
4.2.2	<i>PROJETO CAPITAL - 1999</i>	65
4.2.3	<i>PLANO METRÓPOLE ESTRATÉGICA - 2003</i>	66
4.2.4	<i>PLANO DO COMPLEXO TURÍSTICO CULTURAL RECIFE-OLINDA - 2003</i>	68
4.2.5	<i>PROJETO RECIFE-OLINDA - 2006</i>	70
4.2.6	<i>TENDÊNCIAS PLANO RECIFE 500 ANOS (REC500)</i>	72
4.3	CONSIDERAÇÕES: SOFISTICAÇÃO DO DISCURSO E FRAGMENTAÇÃO	73
5	AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS NO BAIRRO DO PINA (1990 EM DIANTE)	76
5.1	AÇÕES DA ESFERA ESTATAL	78
5.1.1	<i>REGULAÇÕES URBANÍSTICAS</i>	78
5.1.2	<i>INFRAESTRUTURA INDUTORA DE VALORIZAÇÃO: O CASO DA VIA MANGUE</i>	83
5.2	AÇÕES DO MERCADO IMOBILIÁRIO	86
5.2.1	<i>APROVEITAMENTO MÁXIMO DOS ÍNDICES CONSTRUTIVOS E VERTICALIZAÇÃO</i>	86
5.2.2	<i>RENOVAÇÃO E EXPANSÃO SOBRE ÁREAS AMBIENTAIS E DE HABITAÇÃO POPULAR</i>	91
5.2.3	<i>PRESSÃO SOBRE OS LIMITES DAS ÁREAS ZEIS</i>	99
5.2.4	<i>LANÇAMENTO DE NOVOS PRODUTOS IMOBILIÁRIOS E EMPREENDIMENTOS DE NEGÓCIOS</i>	102
5.3	PRODUÇÃO NÃO HEGEMÔNICA E RESISTÊNCIAS	104

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROXIMIDADE ESPACIAL E DISTÂNCIA SOCIAL	114
	REFERÊNCIAS	119
	ANEXO A - PEDIDOS DE INFORMAÇÃO	129

1 INTRODUÇÃO

MOTIVAÇÕES E DESAFIOS INICIAIS

Desde o início, as motivações da presente pesquisa envolviam a análise de processos urbanos sob a influência da razão neoliberal. O bairro do Pina emergiu como possibilidade de análise em vista de possuir um passado de desvalorização imobiliária em contraste com momentos recentes, onde há uma produção expressiva voltada às classes mais altas. Chamou nossa atenção o porte dos empreendimentos construídos, junto dos significados que traziam para o bairro nos últimos anos, especialmente a partir dos anos 2000. Ao mesmo tempo, nos saltavam as grandes áreas ambientais e de habitação popular que conviviam com aquela produção. Diante disso, começamos a questionar: como o bairro do Pina passou do baixo interesse imobiliário para a atual valorização? Como se dão as disputas pelo solo urbano no bairro? Que processos culminam no contraste socioespacial?

A primeira abordagem teórica trazida para começar a lidar com essas questões foi a da **gentrificação**¹, enquanto conceito localizado no campo de estudo sobre os fenômenos neoliberais. Entretanto, ao nos aprofundarmos sobre as relações espaciais das diferentes classes no nosso recorte, nos deparamos com algumas evidências que nos distanciavam da abordagem da gentrificação. A mais forte delas foi a análise dos dados populacionais do IBGE, referente aos censos de 2000 e 2010, onde nos deparamos com um aumento expressivo da população dos estratos de renda mais baixos: enquanto a população do bairro como um todo cresceu 24%, as pessoas com rendimento até 1 salário mínimo cresceram 113%, isto é, se em 2000 a população que ganhava até 1 salário mínimo representava 37% da população, em 2010 ela passou a representar 64%². Apesar das possíveis ressalvas estatísticas que a comparação dos dados pudesse suscitar, consideramos os números muito significativos, e os mesmos nos indicavam duas possibilidades a nível espacial: (i) as áreas de habitação popular estavam se adensando; e

¹ A definição de gentrificação sobre a qual chegamos a trabalhar vinha de Clark (2005): “Gentrificação é um processo o qual envolve uma mudança na população de usuários dos imóveis, de modo que os novos usuários são de um status socioeconômico mais elevado do que os anteriores, agregando também mudanças no ambiente construído através de reinvestimentos no capital fixo. Quanto maior a diferença de status socioeconômico, mais o processo é notável e, ademais, quanto mais poderosos são os novos usuários, mais marcadas serão as concomitantes mudanças no ambiente construído. Não importa onde nem quando. Qualquer processo de mudança que se adequa a essa descrição é, no meu entendimento, gentrificação”. (CLARK, 2005, p. 25, tradução nossa)

² Esses números correspondem às pessoas responsáveis pelos domicílios e estão incluídas as que não possuem rendimento.

(ii) as áreas de investimento estavam em porções específicas do bairro; diferenciações estas que, no estudo sobre o bairro como unidade, desapareceriam. Os caminhos para seguir com o conceito de gentrificação poderiam se dar a partir de mudanças no recorte temporal e/ou na escala espacial das análises, porém concluímos que não obteríamos ou produziríamos dados que dessem conta dessas mudanças.

Dessa forma, decidimos aprofundar na caracterização do fenômeno observado e extrapolamos nosso primeiro aporte teórico, partindo para uma abordagem conceitualmente mais ampla. Ainda compreendendo nosso contexto de produção do espaço inserido nas dinâmicas neoliberais, acreditamos que a busca pelos aspectos históricos da formação urbana a priori, e de maneira mais explícita, nos colocaria mais próximos da realidade em estudo. Ademais, diante das primeiras evidências em relação à produção das áreas de investimento valorizadas e à produção das áreas de habitação popular, fomos estimulados a focar nas constantes contradições que os processos traziam. Outra decisão diz respeito ao recorte temporal: apesar de, em uma primeira aproximação, as mudanças no ambiente construído serem mais evidentes a partir dos anos 2000, entendemos que os anos 1990 traziam eventos³ e consequentes conjuntos de ideias fundamentais para o entendimento dos processos atuais.

DIANTE DO OBJETO DE ESTUDO

Com base nas breves explicações iniciais, delineamos que o tema central deste trabalho são as contradições que emergem da produção hegemônica do espaço na periferia do capitalismo, influenciada pelo estabelecimento da razão neoliberal, e seus conflitos com a produção não hegemônica. Temos como estudo de caso as transformações urbanas ocorridas no bairro do Pina a partir dos anos 1990 até 2018, fim da coleta de dados. Buscamos compreender as principais ações de produção do espaço e como os agentes se articulam de modo a gerar as transformações urbanas observadas.

A problemática do presente estudo parte de alguns pressupostos. O primeiro deles se refere à **hegemonia do padrão neoliberal**, e de seu paradigma da competitividade nas várias dimensões da sociedade, inclusive no planejamento das cidades. Acreditamos que esse paradigma se associa ao planejamento estratégico, de caráter mercadológico, onde os interesses

³ Segundo Santos (2006), eventos são marcos históricos promotores de mudanças na forma como o espaço é produzido.

do mercado dão o tom nas políticas urbanas de maneira explícita, e entrelaçam a atuação pública e a produção do espaço urbano à necessidade de crescimento econômico a partir da expansão do mercado imobiliário, bem como a atração de investidores.

O segundo pressuposto se baseia no caráter **territorialmente enraizado** dos fenômenos neoliberais, isto é, ainda que o padrão neoliberal se propague como “fórmula de sucesso” para seus objetivos a partir das últimas décadas do século XX, se tratam de processos onde o histórico de formação urbana e as condições locais são fundamentais para seu desenvolvimento. Logo as resultantes dos processos refletem tais especificidades. Baseados nesse ponto, salientamos que o caso em estudo está situado em um país periférico e latino e em uma metrópole brasileira e nordestina, caracterizando-se pela recorrência da situação periférica e importância relativa.

O terceiro pressuposto está relacionado ao **momento econômico favorável**, vivido da esfera nacional à esfera municipal no início dos anos 2000, o qual viabilizou a concretização de importantes ações da esfera estatal e do mercado, grande parte delas planejadas em momentos anteriores. Por conseguinte, houve um aquecimento da atividade imobiliária e possibilidades de ampliação da acumulação sobre o solo urbano, fato observado no Recife como um todo, mas também no bairro do Pina. A partir disso, há uma busca pela ampliação das áreas de interesse do mercado imobiliário, na qual áreas mais ou menos consolidadas como de interesse sofrem pressão para fazer parte das dinâmicas de valorização dos solos.

Enquanto isso, o recorte espacial da pesquisa, o bairro do Pina, está localizado na zona sul da cidade do Recife e possui um histórico de desvalorização imobiliária e de amplas áreas ambientalmente especiais e de habitação popular. Entretanto, experimentou importantes rebatimentos de legislações acompanhadas por investimentos públicos e privados a partir dos anos 1990, os quais promoveram transformações na produção do seu espaço. Tais transformações se relacionam, sobretudo, à construção material e de significados propícios à valorização dos solos, baseados em uma produção imobiliária voltada para as classes mais abastadas. Como esse processo se dá? Quais suas características? Como se relaciona com a produção de outras classes?

Diante do contexto apresentado, o **objetivo central** deste estudo é investigar o processo de produção do espaço sob influência da razão neoliberal, em especial do planejamento estratégico, tomando como estudo de caso as transformações ocorridas no bairro do Pina a partir dos anos 1990.

De forma conjunta, foram elaborados **objetivos específicos** os quais, uma vez efetivados e articulados, contribuem para o desenvolvimento do objetivo central. Aqui os dispomos:

1. Recuperar a trajetória de consolidação urbana do bairro do Pina até 1990, período anterior à análise central, para entender sua condição de desvalorização;
2. Compreender as implicações da razão neoliberal no urbanismo da periferia do capitalismo;
3. Analisar a influência do urbanismo neoliberal no planejamento urbano do Recife, em especial do planejamento estratégico, e seus rebatimentos no bairro do Pina;
4. Identificar e caracterizar as principais ações dos agentes produtores do espaço no bairro do Pina a partir dos anos 1990.

ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Em seguida, discorreremos sobre as bases da investigação aqui desenvolvida. Buscamos a fundamentação em três principais aportes teóricos, os quais percorrem as argumentações ao longo de todo o trabalho, são eles: o urbanismo neoliberal periférico; o planejamento estratégico; e a produção do espaço.

Iniciamos as discussões sobre **urbanismo neoliberal periférico**, e partimos da compreensão sobre o fenômeno neoliberal de maneira ampla, trazendo as contribuições de Dardot e Laval (2016), os quais explicam se tratar de algo além do ideário político-econômico, mas de uma racionalidade que utiliza a competitividade como princípio normativo que afeta as diversas dimensões da sociedade. Assim sendo, a expansão dessa razão se dá de forma global e influencia países centrais e periféricos do capitalismo. A partir de alguns autores, em especial Santos (2006), Maricato (2007) e Pradilla Cobos (2014), compreendemos que as repercussões dos processos neoliberais se relacionam diretamente à posição geopolítica em que o espaço se situa, bem como às heranças históricas que o mesmo carrega. Já sobre o urbanismo neoliberal, Theodore et. al. (2009) colocam que o mesmo reflete o avanço da privatização sobre aspectos da produção do espaço que costumavam ser de alçada pública e estatal, entre eles o planejamento das cidades.

Diante disso, refletimos sobre a dimensão do planejamento urbano, meio pelo qual os projetos de produção neoliberal do espaço são disputados e legitimados, tendo como foco o **planejamento estratégico**. A partir dos estudos de autores como Harvey (2005), Compans (2005) e Souza (2010), consideramos que o planejamento estratégico pode ser entendido como um conjunto de mecanismos baseados em princípios empresariais, cujos objetivos, vinculados entre si, são a inserção competitiva das cidades, a atração de investimentos e a promoção de crescimento econômico a partir da produção das cidades.

A fim de investigar a concretização dos processos urbanos forjados sob os paradigmas neoliberal e do planejamento estratégico, refletimos sobre a **produção do espaço**. Construimos nossos argumentos a partir dos fundamentos de Santos (2006), para o qual o espaço “é formado por um sistema indissociável, solidário e também contraditório de objetos e ações” (SANTOS, 2006, p. 39), sendo que as ações são processos dotados de propósitos, objetivos. De forma associada, Corrêa (2011) colabora com o entendimento sobre produção do espaço, pondo a mesma como: “consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORREA, 2011, p.43). Santos (2006) ainda coloca que existem agentes hegemônicos, os quais são capazes de decidir sobre as ações a serem realizadas, enquanto existem os outros agentes, portadores de capacidade de decisão limitada. Com base nisso, tratamos a produção feita e voltada para o primeiro grupo de agentes como produção hegemônica, enquanto a produção feita e voltada para o segundo grupo de agentes é posta como produção não hegemônica.

Ressaltamos que Corrêa (2011) sugere propostas de pesquisa sobre as relações entre os agentes de produção do espaço, de modo que consideramos uma dessas propostas na investigação conduzida por este trabalho:

[Foco] no estudo de uma dada área, seja ela uma rua, um bairro, uma cidade ou o segmento de uma rede urbana. [...] A produção dessa área resulta da ação de um ou de diversos agentes sociais, cujas ações (estratégicas e práticas) podem se superpor ou se justapor, sendo marcadas por complementaridade ou antagonismo. As resultantes espaciais podem ser numerosas, expressas na configuração espacial, no conteúdo social e nas contradições e conflitos. (CORRÊA, 2011, p.48)

As perspectivas teóricas apresentadas são compreendidas dentro do método de abordagem **dialético**. Entendemos que nossas análises abordam processos carregados de contradições, sobre as quais jogamos luz como forma de compreender a realidade. Dessa forma, buscamos uma interpretação onde os fatos são entendidos em relação ao contexto e a situação em estudo é vista sob a influência das condições que a determinam (MARCONI; LAKATOS,

2003; GIL, 2008). O método de procedimento, por sua vez, é o **estudo de caso**, compreendido como a investigação de um objeto específico (no caso, o bairro do Pina a partir dos anos 1990), dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são explicitamente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência (YIN, 2005 apud GIL, 2008).

As pesquisas bibliográficas e documentais aqui trabalhadas contribuem com as evidências e a caracterização dos fenômenos, sendo que as mesmas envolvem as coletas de dados: reportagens e anúncios publicitários; projetos aprovados e construídos no bairro do Pina entre 2000 e 2018, o projeto para o terreno do antigo Aeroclube (DIRCON); dados estatísticos (IBGE; CEPAL; FIEPE/ADEMI); dados cartográficos e fotográficos (CODEPE/FIDEM); atas de reuniões (CDU; PREZEIS); planos diretores (PCR); e planos estratégicos (PCR; CODEPE/FIDEM). Com o objetivo de extrair impressões dos entrevistados sobre os processos hegemônicos analisados, foram feitos formulários com uma amostra de 50 moradores e frequentadores do bairro. Além disso, o presente estudo teve contribuições da observação participante em processos contemporâneos, como audiências públicas, espaços de participação da revisão do plano diretor e participação em espaços do PREZEIS.

ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura do trabalho é composta pela presente introdução e mais cinco capítulos, os quais foram desenvolvidos de forma a articular os objetivos específicos em favor do desenvolvimento do objetivo central. Ao final temos ainda os anexos, contendo os pedidos de informação feitos a órgãos públicos. Os capítulos de desenvolvimento da pesquisa abordam os seguintes aspectos:

Capítulo 2: A consolidação urbana do bairro do Pina (até 1990):

Como se dá a consolidação urbana do bairro do Pina e quais os aspectos da sua condição de desvalorização anterior aos anos 1990?

Por meio de revisão bibliográfica e análise cartográfica, recuperamos e caracterizamos a trajetória de consolidação urbana do bairro do Pina, desenvolvida através da comparação com o bairro vizinho, Boa Viagem, foco das principais intervenções na zona sul da cidade. Utilizamos como fio condutor as principais ações estatais e seus impactos no mercado imobiliário.

Capítulo 3: O urbanismo neoliberal periférico:

Quais as implicações da razão neoliberal no urbanismo da periferia do capitalismo?

São apresentadas as bases teóricas sobre os conceitos de urbanismo neoliberal periférico, de modo que confrontamos o paradigma neoliberal com categorias relacionadas às especificidades da formação urbana da América Latina. Também abordamos conceitualmente o planejamento estratégico, enquanto faceta neoliberal no planejamento urbano, e o confrontamos com o contexto de construção dos princípios democráticos da reforma urbana brasileira.

Capítulo 4: A influência neoliberal no planejamento urbano do Recife e o bairro do Pina

Como o urbanismo neoliberal influencia o planejamento urbano do Recife e quais seus rebatimentos no bairro do Pina?

São feitas revisões bibliográficas e análises documentais de planos diretores e estratégicos produzidos na cidade do Recife a partir dos anos 1990. Identificamos convergências e conflitos entre os discursos estratégicos e da reforma urbana, a evolução do caráter concorrencial nos discursos e mecanismos trazidos pelos planos, assim como as propostas de planejamento para bairro do Pina.

Capítulo 5: As transformações urbanas no bairro do Pina (1990 em diante)

Quais são e como se caracterizam as principais ações dos agentes produtores do espaço no bairro do Pina a partir dos anos 1990?

Identificamos e caracterizamos as principais ações de produção do espaço realizadas pela esfera estatal e pelo mercado imobiliário no bairro do Pina a partir dos anos 1990, as quais resultam na produção hegemônica. Analisamos as repercussões dessas ações e as confrontamos com a produção não hegemônica, ressaltando os conflitos. Para tanto, analisamos os projetos aprovados e construídos no bairro dentro do nosso recorte temporal e aprofundamos em alguns projetos emblemáticos. Também buscamos evidências em meios diversos, através de análise cartográfica, legislações, dados estatísticos do mercado imobiliário, atas e vídeos de espaços de participação, reportagens, anúncios publicitários, além da aplicação de formulários.

Capítulo 6: Considerações finais: proximidade espacial e distância social

Como se dá o processo de produção do espaço sob influência da razão neoliberal, em especial do planejamento estratégico, tomando como estudo de caso as transformações ocorridas no bairro do Pina a partir dos anos 1990?

Em vias de conclusão, recuperamos as principais contradições trabalhadas ao longo dos capítulos anteriores, as relacionamos aos resultados obtidos através dos objetivos específicos, e finalmente os discutimos frente ao objetivo central e ao nosso estudo de caso. Também apresentamos perspectivas frente aos processos e possibilidade de investigações futuras.

2 A CONSOLIDAÇÃO URBANA DO BAIRRO DO PINA (ATÉ 1990)

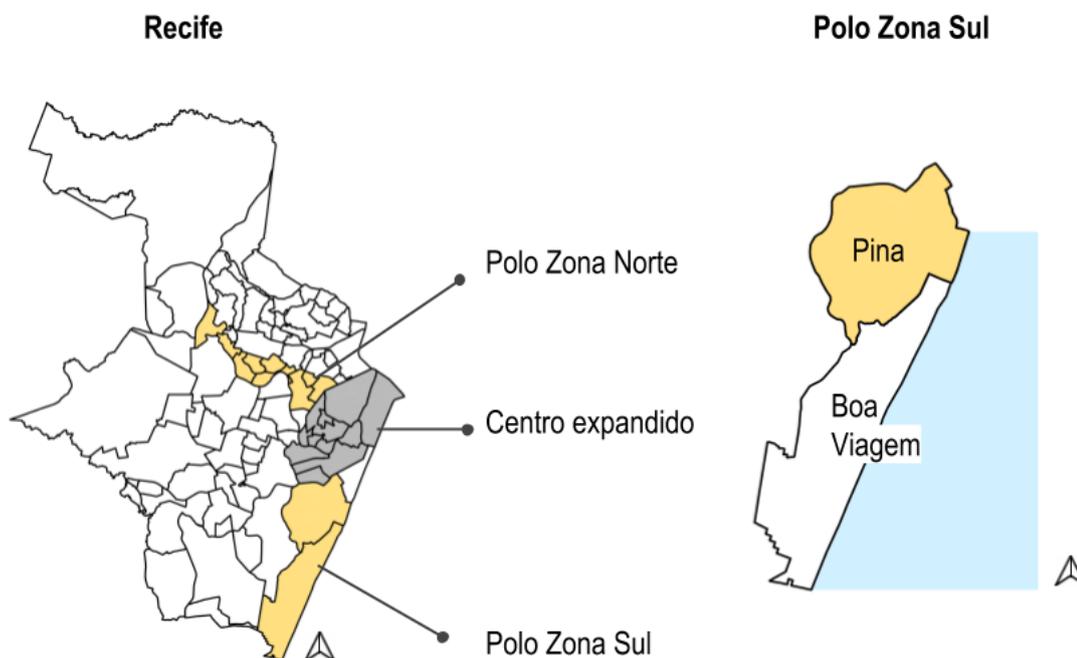
COMO SE DÁ A CONSOLIDAÇÃO URBANA DO BAIRRO DO PINA E QUAIS OS ASPECTOS DA SUA CONDIÇÃO DE DESVALORIZAÇÃO ANTERIOR AOS ANOS 1990?

O objeto espaço-temporal deste estudo como um todo são os processos de produção do espaço ocorridos no bairro do Pina a partir dos anos 1990, quando consideramos o início da influência neoliberal sobre a produção do espaço construído. Nesta seção, pretendemos fazer uma primeira aproximação a esse objeto a partir da recuperação da história de sua consolidação urbana, anterior a esse momento. Tomamos como base duas ações da esfera estatal fundamentais na indução de expansão e valorização imobiliária: as regulações sobre uso e ocupação do solo e as principais obras de infraestrutura viária, sendo que, a partir de seus impactos no mercado imobiliário, evidenciamos o estigma que acompanhou a formação do bairro do Pina e as marcas das desigualdades socioespaciais desde as origens da ocupação daqueles espaços.

Para tanto, começamos por localizar nosso objeto no contexto local. Na cidade do Recife, além do centro tradicional, existem outros dois polos de áreas com alta valorização imobiliária: um localizado na zona norte e outro na zona sul da cidade (Figura 1). Essa alta valorização é consequência da conjunção de investimentos públicos e das normativas que incrementam a área construída em ambos os polos. Na zona sul, onde está localizado o bairro do Pina, o preço do solo é incrementado também pela frente ao mar, seu principal atributo de localização (ALVES, 2009).

O polo da zona sul tem seu desenvolvimento particularmente ancorado no bairro de Boa Viagem, de modo que este teve uma consolidação urbana de prestígio desde suas origens. Por outro lado, o bairro do Pina possui um histórico de estigmatização e desvalorização, ainda que possua frente ao mar e esteja numa localização interessante em relação a duas das principais centralidades da cidade, ao lado de Boa Viagem e próxima ao centro tradicional. Isto posto, para entender as condições do bairro do Pina, recorreremos a citações sobre Boa Viagem para as análises que seguem, uma vez que esse último bairro foi, com frequência, o principal foco das intervenções nas origens da consolidação urbana do polo da zona sul.

Figura 1 - Recife e o polo da zona sul



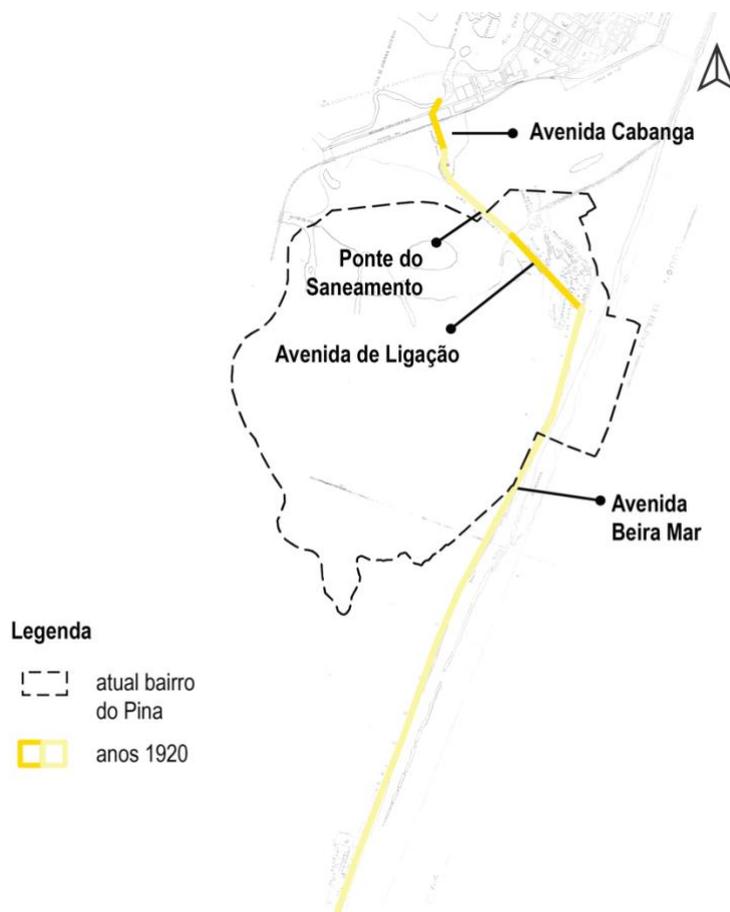
Fonte: Elaborado pela autora, 2019

A ocupação mais vigorosa da parte sul do Recife só se torna possível a partir da construção de acessos que permitissem a conexão com o restante da cidade, sendo que as primeiras pontes e estradas de ferro são feitas no século XIX. Já no início do século XX, os investimentos públicos em infraestrutura e saneamento começam a privilegiar nitidamente essa região, mesmo que outras porções da cidade, mais populosas, sejam também carentes de serviços públicos naquela época (GOMES, 2007).

A década de 1920 é especialmente intensa, uma vez que um conjunto importante de obras é feito nessa década, entre as principais: construção da Avenida Cabanga (atual Avenida Saturnino de Brito), da Avenida de Ligação (atual Avenida Herculano Bandeira), da Ponte do Saneamento (também chamada de antiga Ponte do Pina) e da Avenida Beira Mar (atual Avenida Boa Viagem), estruturas destacadas na Figura 2. Importante ressaltar que, apesar de se situar como um vetor de expansão urbana pelos investimentos públicos, nesse momento toda a zona sul da cidade está atribuída como zona rural, a partir do zoneamento de 1919⁴, sendo essas as áreas com menos restrições urbanísticas para as edificações, existindo apenas a indicação de afastamento mínimo de 5m do alinhamento principal.

⁴ Lei 1.051, de 11 de setembro de 1919. Dispõe sobre o zoneamento e construções no Município de Recife.

Figura 2 - Principais infraestruturas viárias relacionadas ao bairro do Pina, anos 1920



Fonte: Acervo da CODEPE/FIDEM, 1924, adaptado pela autora.

Desde as primeiras investidas, a grande atração de fluxos para a zona sul se dá pelas atividades de lazer relacionadas à praia, de modo que as primeiras ocupações consolidadas são os imóveis de segunda residência das classes mais abastadas (GOMES, 2007). Paralelamente, a população pobre se instala nas áreas alagadiças a partir de aterros, sobretudo onde hoje está o bairro Pina, área bastante depreciada, por ser onde os rejeitos recolhidos pelo sistema de esgoto da cidade eram lançados (ARAÚJO, 2007). Embora esteja próximo ao centro tradicional da cidade e possua parte de sua área frente ao mar, o mau cheiro e a contaminação das águas afastam as classes mais altas e as populações que não tinham escolha se instalam nos espaços do Pina, em especial comunidades caracterizadas fortemente pela atividade de pesca.

A partir da década de 1930, a população de baixa renda passa por um processo de expulsão intensiva das áreas centrais da cidade devido a ações do governo incluídas na chamada Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), mais tarde redesenhada como Serviço Social Contra o Mocambo. O mocambo era a tipologia habitacional predominante nas classes sociais mais baixas e era tido como sinônimo da pior situação de vida na cidade. Com base na construção

dessas ideias, a LSCM demole 14.597 mocambos entre os anos de 1939 e 1945. Estima-se que 1/4 da população do município tenha sido removida dos seus lugares de origem, porém a cada 3 casas derrubadas, apenas 1 foi construída (LEME, 1999; SOUZA, 2005). Ao promover um contingente tão grande de pessoas sem casa, a LSCM reforça a busca da população mais pobre por outras áreas para se estabelecer, como os desvalorizados alagados do Pina (GOMES, 2007). Em torno desse contexto surge a comunidade do Bode, hoje parte do bairro do Pina, a qual, segundo Costa (1995), se estabelece nos anos 1940 (Figura 3).

Figura 3 - Vista parcial da comunidade do Bode, entre 1940 e 1950



Fonte: Acervo da CODEPE/FIDEM, 1969

O zoneamento da cidade também passa por uma modificação nos anos 1930⁵, de modo que grande parte da zona sul do Recife, incluídos os bairros Pina e Boa Viagem, passa a ser considerada zona suburbana. Para essas áreas, essa mudança significou uma regulação maior em relação aos usos a partir de uma matriz funcionalista (residenciais, comerciais e industriais) e, em conformidade com os princípios de periferização expressos pela LSCM, restringiu as construções de tipologias habitacionais próprias das classes mais baixas, estando estas últimas permitidas apenas na zona rural. É certo que as populações de status socioeconômico mais baixo não deixaram de ocupar as áreas proibidas pela legislação, contudo, evidencia-se a construção

⁵ Decreto 374 de 12 de agosto de 1936. Regulamento de Construções do Município de Recife.

de um aparato legal que relega essas populações à informalidade e à marginalidade na produção do espaço urbano.

Ainda nos anos 1930, a área da atual comunidade de Brasília Teimosa, parcialmente assentada nos atuais limites do Pina, passa por um grande aterramento feito pelo governo do município, sendo que na época ali se chamava Cais do Areal e já contava com a presença de uma colônia de pescadores. Os usos estimulados pelo setor público para a área a colocam em caráter residual: a primeira intenção era o armazenamento de produtos inflamáveis para o Porto do Recife e, depois de anos sem função, vira acampamento militar (ALVES, 2009). No final da década de 1940 a ocupação da área se mostra expressiva e com movimentos de resistência.

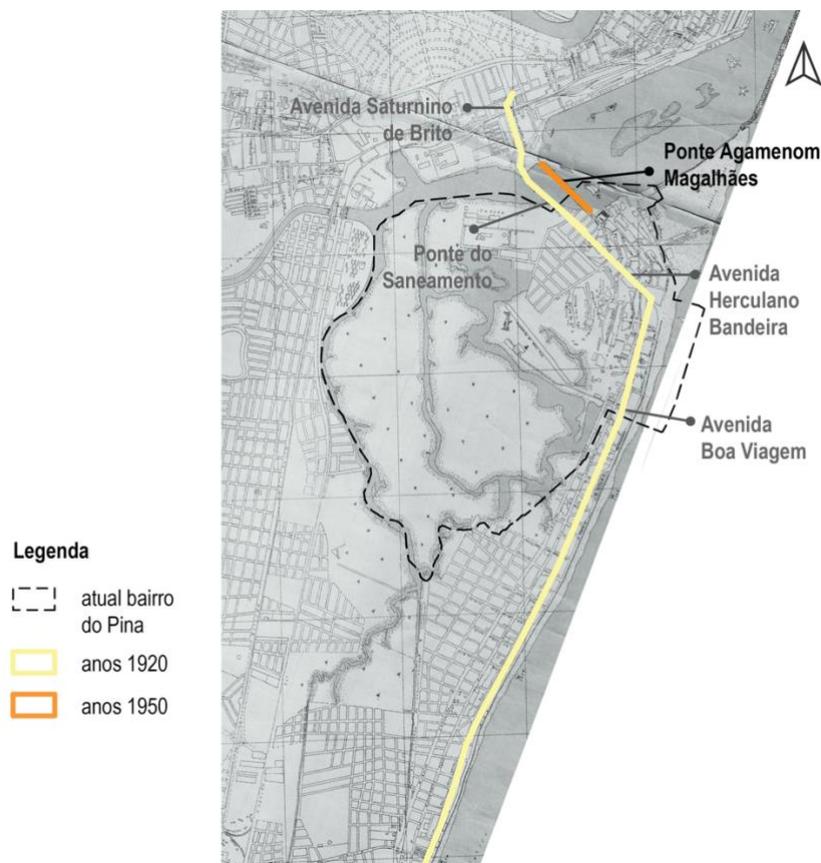
Durante os anos de 1940 o bairro do Pina recebe a implantação de dois condicionantes importantes do seu processo de urbanização: a *Radio Station* (depois Rádio Pina) e o Aeroclube de Pernambuco. A primeira, vinculada à Marinha Americana durante a Segunda Guerra Mundial, limita o gabarito das construções nas proximidades devido às suas funções de transmissão, permanecendo ativa até a década de 1990. De forma menos impactante, o Aeroclube também impõe uma limitação de altura às construções próximas a partir de seu cone de voo, sendo que o equipamento permanece em operação até o início dos anos 2010.

Esses inibidores de verticalização foram efetivos para frear o setor imobiliário. A Rádio Pina e o Aeroclube “guardaram” ao seu lado o que hoje é uma das maiores área de manguezal em área urbana do mundo (BRAGA, 2008), conhecido como Parque dos Manguezais⁶, além de inibir um padrão de construção e de aproveitamento do solo mais agressivo, desestimulando as ações dos promotores imobiliários no bairro do Pina. Aliado a isso, a vizinha Boa Viagem seguia em condições muito favoráveis de verticalização e adensamento, com uma legislação permissiva associada a um interesse imobiliário expressivo, sobretudo pela orla.

A ocupação da zona sul passa a ser predominantemente de primeiras residências nos anos 1950, período em que há um movimento forte de consolidação urbana no bairro de Boa Viagem associada a mais obras de infraestrutura viárias, muitas delas relativas à ampliação do Aeroporto Guararapes (GOMES, 2007). Com rebatimentos mais diretos no Pina, destaca-se a construção da Ponte Agamenon Magalhães, em 1953 (Figura 4).

⁶ A área foi instituída como Parque dos Manguezais pela Lei 15.946 de 31 de agosto de 1994 e regulamentada como Unidade Protegida pelo Decreto nº 25.565 de 1 de dezembro de 2010.

Figura 4 - Principais infraestruturas viárias relacionadas ao bairro do Pina, até anos 1950



Fonte: Acervo da CODEPE/FIDEM, 1965, adaptado pela autora.

A legislação urbanística segue incentivando os movimentos do mercado e, em 1953⁷ a parte litorânea do Pina e de Boa Viagem, entre as Avenida Beira-Mar e Conselheiro Aguiar, se torna zona urbana. Os parâmetros urbanísticos para as zonas urbanas são definidos com a intenção de proporcionar maior densidade construtiva, o que as torna ainda mais atrativas ao mercado imobiliário, ocasionando em um incremento no valor do solo dessas áreas (ALVES, 2009)

Posteriormente ocorreu uma mudança mais ampla no zoneamento da cidade com o Código de Urbanismo e Obras de 1961⁸, embora a classificação urbana de 1953 do Pina e de Boa Viagem tenha se mantido. A restrição às tipologias habitacionais das classes mais baixas (como os mocambos) permanece, porém essa legislação passa a incorporar a possibilidade de loteamentos e habitações populares, em tipologias necessariamente horizontais, nos setores suburbanos (PONTUAL, 2001). Portanto, o lugar da moradia dos pobres é induzido para as

⁷ Lei 2.590 de novembro de 1953. Dispõe sobre normas de construção de edifícios nas zonas comerciais e residenciais da cidade.

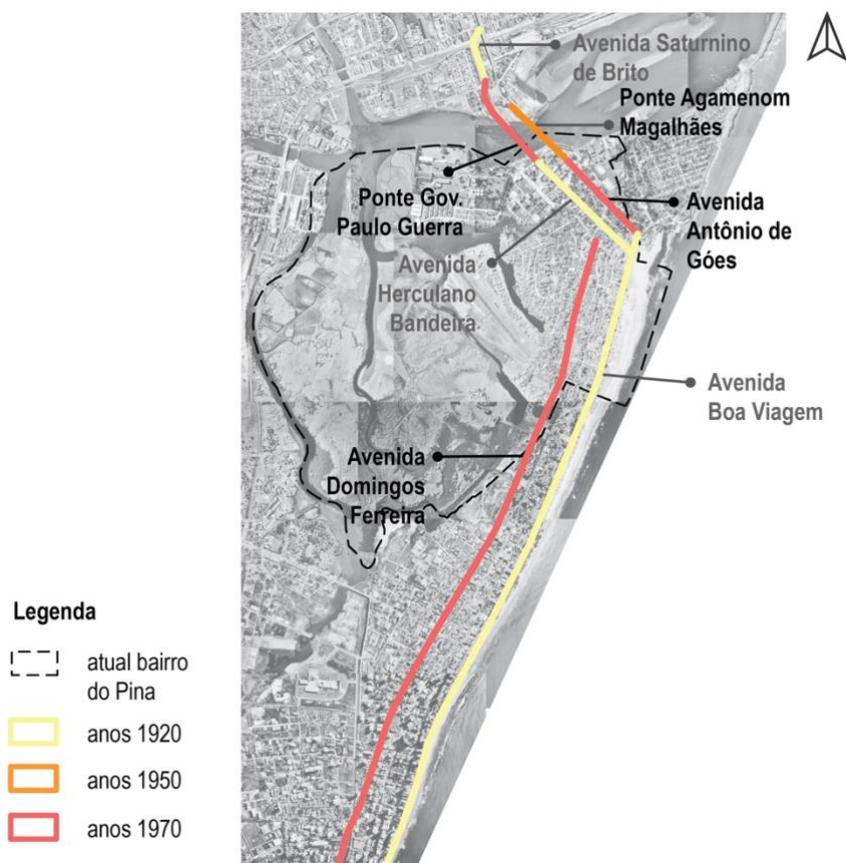
⁸ Lei 7.427 de 19 de outubro de 1961. Código de Urbanismo e Obras.

periferias, enquanto os espaços mais valorizados da cidade são liberados para a atuação do mercado imobiliário voltado às classes mais altas. Esta situação viria a se consolidar com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e seus mecanismos de construção de habitações populares na mesma década, em 1964.

Durante a década de 1960, um grande terreno localizado na porção esquerda da Ponte do Saneamento e à norte do atual Parque dos Manguezais é ocupado pela fábrica de bebidas Bacardi, tendo permanecido em funcionamento até os anos 1990.

Nos anos 1970 a construção civil está em alta e Boa Viagem passa pelo momento de maior dinamização do mercado imobiliário até então, com intensa substituição de residências unifamiliares por multifamiliares verticais (BARTHEL, 1989). Aliada a essa condição, tem-se a construção de importantes obras viárias nesse período: a Avenida Engenheiro Domingos Ferreira, a Ponte Governador Paulo Guerra (esta em localização coincidente à antiga Ponte do Saneamento) e a Avenida Antônio Góes. Na Figura 5 estão localizadas essas últimas obras em conjunto com as já citadas anteriormente.

Figura 5 - Principais infraestruturas viárias relacionadas ao bairro do Pina, até anos 1970



Fonte: Acervo da CODEPE/FIDEM, 1981, adaptado pela autora.

Cabe aqui evidenciar a abertura da Avenida Engenheiro Domingos Ferreira, na qual se nota a forte influência dos interesses das elites na condução dos investimentos públicos. As obras dessa avenida, assim como de outras tantas vias, são realizadas com recursos provenientes do BNH, dentro do Projeto Comunidade de Urbanização Acelerada (CURA) (ALVES, 2009). Esse tipo de recurso deveria ser destinado a melhorias urbanas orientadas às classes mais baixas, entretanto, projeta-se a valorização de áreas já visadas, a exemplo desse caso onde há subsídio à ampliação da faixa de interesse do mercado imobiliário, paralela à praia.

Um dos principais fatos imobiliários que marcam a ocupação da zona sul foi a implantação do *Shopping Center Recife* no bairro de Boa Viagem, no ano de 1980, consolidando a formação da região como centralidade. O empreendimento consegue uma abrangência comercial de importância regional e se torna uma âncora da urbanização das áreas próximas, promovendo valorização imobiliária no seu entorno e induzindo outros empreendimentos (COSTA, 1995).

Até então o bairro do Pina pinça os investimentos voltados à Boa Viagem, com benefícios evidentes nas regiões junto à beira mar em detrimento das áreas internas, próximas às margens dos rios e ao mangue, onde vivem populações de baixo status socioeconômico (BARTHEL, 1989). Esse quadro tem como esboço de reação algumas ações do governo municipal no início dos anos 1980, as quais culminam no Projeto Pina (1986), experiência de urbanização planejada através de um projeto co-gestionário conquistado através da pressão das comunidades pobres do bairro. As principais demandas do projeto giram em torno de infraestrutura urbana básica (pavimentação, drenagem, esgotamento, equipamentos públicos) e legalização da terra, de maneira que intervenções físicas importantes são feitas nas comunidades, embora a capacidade de solução técnica, administrativa e temporal do projeto estivesse aquém dos difíceis problemas locais. A regularização fundiária, inclusive, permaneceu em conflito (LEAL, 1997).

Ainda na primeira metade dos anos 1980 entra em vigor a LUOS de 1983⁹, inserida no Plano de Desenvolvimento do Recife (PDR). Essa regulação deixa de considerar qualquer parte da cidade do Recife como rural, de modo a existir somente áreas urbanas e áreas de expansão urbana. Também institui as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁰, vindo finalmente a reconhecer a existência de áreas pobres no zoneamento da cidade e propor sua incorporação ao planejamento urbano, mediante um cenário de pressão das comunidades e de possibilidades institucionais a partir da reorientação das políticas urbanas desde o nível federal (MIRANDA; MORAES, 2007). Alguns anos depois, a demarcação das ZEIS é potencializada com a aprovação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)¹¹ na qual são regulamentados os procedimentos de urbanização e legalização das áreas ZEIS com base em um modelo de gestão participativo.

Com a LUOS de 1983, o zoneamento todo passa por uma complexificação, e o bairro do Pina apresenta seis zonas em seus limites, entre elas destaca-se: Zona Verde (parte do grande manguezal das margens dos Rios Pina e Jordão), Zona Institucional (a outra parte do manguezal, onde era a área de abrangência da Rádio Pina), Zona Especial de Interesse Social

⁹ Lei de Uso e Ocupação do Solo 14.511 de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para uso e ocupação do solo.

¹⁰ A institucionalização das ZEIS na LUOS de 1983 é precedida pelo Decreto 11.670 de 1980, o qual criava 26 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) com o objetivo de regularizá-las através do Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) (MIRANDA; MORAES, 2007).

¹¹ Lei 14.947 de 30 de março de 1987. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Esta lei viria a ser atualizada pela: Lei 16.113 de 6 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e dá outras providências.

(comunidades do Pina próximas aos mangues até Brasília Teimosa), Zona Residencial 6 (faixa litorânea). A zona em que se encontra a faixa litorânea do Pina, assim como de Boa Viagem, é a área com maior indução de densidade e permite o maior coeficiente de aproveitamento da cidade, o que contribui diretamente na valorização dos solos dessas áreas e no aumento da verticalização.

Boa Viagem ainda se sobrepõe em relação ao interesse imobiliário por possuir um conjunto construtivo de residências e serviços de maior prestígio aliado à sua extensa frente ao mar e, nesse sentido, o bairro é elevado ao status de “novo monumento urbano” (MEDINA, 1996). O Pina, por sua vez, teria um caminho mais tortuoso na valorização de seus solos, em vista de seu histórico de estigmatização, suas restrições à verticalização, suas limitações de ordem ambiental, além da forte presença das resistências das áreas de habitação popular em seus limites, sobretudo as institucionalizadas no zoneamento. Entretanto, a partir dos anos 1990 a dinâmica imobiliária do bairro do Pina registra mudanças significativas, as quais consideramos o começo da influência neoliberal na produção de seu espaço.

3 O URBANISMO NEOLIBERAL PERIFÉRICO

QUAIS AS IMPLICAÇÕES DA RAZÃO NEOLIBERAL NO URBANISMO DA PERIFERIA DO CAPITALISMO?

Após o entendimento histórico da consolidação do bairro Pina no contexto local, antes dos momentos iniciais da influência neoliberal sobre seus processos de produção do espaço, pretendemos introduzir nossa abordagem sobre o urbanismo neoliberal e como o mesmo atua nos espaços da periferia do mundo capitalista. Neste capítulo, confrontamos as dinâmicas globais do neoliberalismo com as especificidades históricas dos processos urbanos periféricos e discutimos a influência neoliberal no planejamento urbano, em vista de se tratar do meio pelo qual os projetos de cidade são disputados e legitimados. As análises são temporalmente localizadas nos acontecimentos do século XX e início do século XXI, de maneira a relacionar as escalas local, nacional e da geopolítica.

Prosseguimos, portanto, por destacar que o bairro do Pina está localizado na região sul da cidade do Recife, metrópole de importância regional, com situação periférica no país (BITOUN et. al., 2018). Já o Brasil, situado no contexto latino-americano, possui formação urbana e geopolítica periférica e de centralidade regional (MARICATO, 2007; RIBEIRO, 2018). É possível perceber a persistência da situação periférica e da importância relativa, contradição que se reflete no conteúdo das desigualdades dos espaços em todas as escalas.

Importantes particularidades da formação urbana brasileira e recifense - urbanização acelerada, autoconstrução massiva de habitação popular, mercado fundiário e imobiliário informal, informalidade como trabalho de subsistência (PRADILLA COBOS, 2014) - perpassam a produção de seus espaços. Como as condições históricas e particulares dos espaços se combinam com as questões globais da produção das cidades? Que implicações possui essa produção em um espaço localizado na periferia da periferia do capitalismo? Em busca de discutir essas questões e outros argumentos relacionados, desenvolveremos sobre o paradigma neoliberal e suas implicações no planejamento e na concretização de espaços urbanos periféricos, de importância regional e desigual, a exemplo do bairro do Pina.

3.1 A MUDANÇA DE PARADIGMA

Nas últimas décadas do século XX o mundo passou por uma mudança de paradigma fundada em um novo conjunto de bases, métodos e objetivos chamado neoliberalismo. Caracterizado pelo predomínio do padrão de **competitividade**, confere ainda um reengajamento político a nível de Estado: de interventora, a esfera estatal busca produzir condições ótimas para a intervenção dos mercados (DARDOT; LAVAL, 2016).

Dardot e Laval (2016) ressaltam o fato de o neoliberalismo não se limitar apenas a um ideário político-econômico a ser seguido, mas, mais que isso, é uma racionalidade que utiliza a competitividade como princípio normativo da sociedade e que “tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.17).

A ascensão neoliberal teve seu momento crítico na década de 1980, a partir das crises do fordismo e do Estado de bem-estar social nas nações protagonistas dos processos de industrialização, onde o aumento da inflação e as quedas de lucro e de crescimento econômico seriam as principais adversidades a serem combatidas. Nesse contexto, o modelo fordista, baseado na produção industrial em massa e na criação de uma sociedade de consumo, é sobreposto pelo regime de acumulação flexível, o qual passa a valorizar capital especulativo, inovação tecnológica e informacional e qualificação dos produtos (ROCHA; DINIZ, 2015). Já as instituições públicas, antes mais influenciadas por associações trabalhistas e com orçamentos bem comprometidos com gastos sociais e investimentos públicos, assumem um papel de fortalecimento do mercado e passam a adotar regulamentações focadas na expansão do capital e diminuição das políticas públicas de seguridade social (ANDERSON, 2007).

Por conseguinte, a crise generalizada nos anos 1980 foi categórica nos países periféricos. Na América Latina houve a crise de endividamento em grandes países, entre eles o Brasil, uma vez que a maior parte dos investimentos e do crescimento econômico experimentado na região até então era dependente do crédito estrangeiro e da consequente dívida externa, de modo que a elevação das taxas de juros dos países credores barrou não só as possibilidades de inversão, mas também inflaram as dívidas a níveis em que os devedores não conseguiriam enfrentar (DARDOT; LAVAL, 2016). Essa situação de vulnerabilidade e dependência deu condições para que as agências multilaterais vinculadas aos países do Norte Global, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), introduzissem as regras

do Consenso de Washington¹² nos países do Sul em troca de negociação das condições de pagamento das dívidas, de forma a submeter o *modus operandi* dos governos aos padrões neoliberais (THEODORE, et al., 2009). Santos (2006) atribui essa imposição vinda das forças hegemônicas especialmente às necessidades de expansão do capital internacional o qual, cada vez mais dinâmico, exige a flexibilização das fronteiras econômicas nacionais para a consequente ampliação dos mercados de forma global.

A efetivação do realinhamento das políticas em todo o mundo levou partidos e governos de diversas orientações políticas, muitas vezes consideradas opostas, a abarcarem princípios neoliberais, de modo que esses princípios assumiram um papel hegemônico nas muitas dimensões da sociedade (ANDERSON, 2007). Sobre o caso brasileiro, Magalhães (2015) elucida que a partir dos anos 1990 houve consecutivas variações do neoliberalismo, mesmo com alternância de poder entre partidos políticos fundamentalmente distintos, uma vez que, de Fernando Collor aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), ocorreu uma priorização do posicionamento global em termos concorrenciais no mercado financeiro.¹³

A mundialização do ideário neoliberal não trouxe homogeneização dos processos, pelo contrário, o desenvolvimento das políticas é diferente entre os países, ainda que faça parte da mesma lógica ao redor do mundo. Isso ocorre por se tratarem de processos territorialmente enraizados (JANOSCHKA; HIDALGO, 2014) e dependentes da trajetória (THEODORE, et al., 2009), ou seja, as reestruturações político-institucionais ocorrem em interação com o contexto regulatório, espacial, econômico, sociocultural e de relações de poder pré-existentes. Como exemplos, os próprios países vanguardistas das políticas neoliberais - Estados Unidos e Inglaterra - adotaram estratégias distintas associadas à sua bagagem sociopolítica, embora as

¹² Estabelecido a partir de instituições financeiras sediadas em Washington D.C. (EUA), o consenso é a consolidação de um conjunto de regras político-econômicas recomendadas em caráter oficial a países em busca de empréstimos e auxílios. São as bases das regras, resumidamente: 1. disciplina fiscal; 2. redução dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. taxa de juros de mercado; 5. taxa de câmbio de mercado; 6. abertura comercial; 7. abertura ao investimento direto estrangeiro; 8. privatização de empresas estatais; 9. desregulamentação ou flexibilização de leis trabalhistas e econômicas; 10. direitos à propriedade (DARDOT; LAVAL, 2016).

¹³ Segundo Magalhães (2015, p. 28-29), Collor iniciou “um desmonte dos pilares da política de industrialização por substituição de importações na abertura para o comércio exterior”, já Fernando Henrique Cardoso aprofundou a “agenda neoliberal através do Plano Real” e das privatizações em série. Por outro lado, os governos do PT, sobretudo o de Luís Inácio Lula da Silva, combinaram o protagonismo do Estado investidor com: a manutenção da política macroeconômica focada nos títulos da dívida no mercado financeiro internacional; o aprofundamento do extrativismo e dos setores exportadores de *commodities* voltados para o mercado global; a continuidade da precariedade dos serviços públicos apesar do crescimento econômico “(que faz com que os ganhos distributivos sejam amplamente apropriados pelos mercados que ofertam os bens e serviços demandados pela classe média baixa em expansão)” e o direcionamento da ação do Estado ao investimento privado (como no caso do programa habitacional de larga escala Minha Casa Minha Vida).

mesmas estivessem amparadas em justificativas semelhantes para as regulamentações pró-mercado¹⁴.

De acordo com Santos (2006), o movimento de inclusão dos países em um sistema capitalista único como o neoliberal não se dá de forma homogênea, tampouco equilibrada, uma vez que “os atores hegemônicos da vida econômica, social e política podem escolher os melhores lugares para sua atuação e, em consequência, a localização dos demais atores é condenada a ser residual” (2006, p.33), reproduzindo, portanto, modelos de dominação e subordinação.

Ao nos voltarmos para nações em situação mais contrastante em relação à posição geopolítica, o desenvolvimento das reestruturações passa por aspectos ainda mais distintos, de modo que países periféricos lidaram com processos históricos específicos referentes a seus Estados, sociedades e usos dos espaços. Diferente dos países centrais, o momento fordista da produção não gerou a correspondência de bem-estar social para as sociedades de forma ampla, de maneira que a maior parte da população não viveu os direitos universais básicos - como saúde, educação, habitação. Logo, enquanto para os países centrais as políticas neoliberais significaram, em grande medida, a quebra do contrato social, no contexto de desigualdade estrutural dos países periféricos essas políticas significaram novas formas de exploração e dominação (MARICATO, 2007).

Como reflexo material, simbólico e de relações de poder da sociedade (SOUZA, 2013) a produção do espaço é direta e dialeticamente influenciada pelos padrões socialmente forjados e, sob os aspectos da racionalidade do neoliberalismo, trataremos aqui do urbanismo neoliberal (THEODORE, et al., 2009). Entre discursos e práticas, o urbanismo neoliberal reflete o avanço da privatização do que costumava ser de alçada pública e estatal - como serviços, infraestrutura e o próprio modo de planejamento das cidades.

3.2 ESPECIFICIDADES HISTÓRICAS DA FORMAÇÃO URBANA NA PERIFERIA CAPITALISTA

Com o objetivo de entender os efeitos da neoliberalização em aproximação ao recorte espacial da pesquisa, se faz necessário combinar as questões gerais do sistema capitalista à

¹⁴ Segundo Anderson (2007) as principais diferenças se relacionam a uma esfera de bem-estar social mais consolidada anteriormente na Inglaterra e à falta de disciplina orçamentária nos Estados Unidos que, apesar de cortes no orçamento em algumas áreas, obteve um aumento excessivo dos gastos no campo armamentista.

história particular da realidade em investigação. Para tanto, os estudos de Pradilla Cobos (2014) auxiliam ao destacar os processos históricos da formação urbana dos países latino-americanos e suas diferenças estruturais em relação aos países centrais. Entre as especificidades trazidas pelo autor, consideramos fundamentais em correspondência a este estudo: (i) a urbanização acelerada; (ii) a autoconstrução massiva de habitação popular (iii) o mercado fundiário e imobiliário informal e (iv) a informalidade como trabalho de subsistência para grande parcela da população.

Referente à **urbanização acelerada**, de forma geral os países da América Latina passaram por dinâmicas de migração do campo para a cidade em um espaço de tempo posterior e reduzido em comparação aos países centrais. Enquanto grande parte dos países europeus iniciou seus processos de urbanização desde os séculos XVIII e XIX, os países latino-americanos entraram nessa lógica no século XX. Além disso, a corrida industrial nos espaços urbanos dos últimos atraiu grandes contingentes populacionais em condições de recepção muito desfavoráveis, caracterizadas por carência de empregos, habitação e serviços básicos. No Brasil, as maiores taxas de crescimento da população estão nas décadas de 1960 e 1970, coincidindo, assim, com o período de virada onde a maior parte da população passou a viver em áreas urbanas, segundo os dados censitários do IBGE (2019).

Entendemos que a urbanização se compreende enquanto o deslocamento da população das áreas rurais para as áreas urbanas, com reorganização de estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais (MOURA, 2016). De outra parte, ressaltamos que a confirmação da urbanização por dados estatísticos nos auxilia a demonstrar em caráter mais generalista a tendência à urbanização dos espaços, mais do que definir um contraponto entre campo e cidade. Entendemos, ainda, que essas delimitações se estabelecem, em grande nível, por meio dos interesses em torno das gestões públicas e das regulações subsequentes. A exemplo disso, Recife já era delimitada 100% urbana nos anos 1980, tanto pelo caráter funcionalista de posicioná-la dentro das possibilidades de uso e ocupação que o perímetro urbano permite, quanto pela sua condição histórica de cidade-polo político e econômico (GOMES, 2014). Em decorrência das migrações do campo e das cidades do interior, a cidade possui suas maiores taxas de crescimento nos anos 1950 e 1960, sendo que na década de 1970 ultrapassa 1 milhão de habitantes (IBGE, 2019), e tem institucionalizada a Região Metropolitana do Recife (RMR).

Nas décadas seguintes é observada a persistência desse cenário de crescimento das cidades em relação ao campo o que, segundo Pradilla Cobos, está relacionado à decomposição da produção agrária mais simples, rudimentar e de menor escala, condicionada:

Pela pobreza, pela carência de serviços, pela introdução de novas técnicas produtivas, pela agudização da competitividade desigual no livre mercado com formas produtivas avançadas internas ou externas, a eliminação neoliberal dos subsídios públicos no campo e a contínua expansão urbana sobre as terras agrárias (PRADILLA COBOS, 2014, p. 41, tradução nossa)¹⁵.

A tendência ao aumento de urbanização é acompanhada da ascendente participação de um maior número de cidades, em vista da descentralização de grandes projetos e empreendimentos. Desde finais do século XX, e se consolidando início do século XXI, Recife e cidades próximas viveram momentos impulsionados pelo contexto nacional onde houve a chegada de vários projetos e investimentos nos eixos norte, sul e oeste da RMR - entre eles: Polo Farmacoquímico, Fábrica Automobilística, Refinaria Abreu e Lima, Cidade da Copa, além de projetos relacionados ao Porto de Suape. O resultado disso são transformações importantes no contexto urbano a partir do lançamento de empreendimentos imobiliários, das mudanças de perímetro urbano nas legislações e dos impactos na dinâmica populacional e de trabalhos (ROCHA; DINIZ, 2015). São destaques desse processo na RMR as cidades de Goiana¹⁶, Cabo de Santo Agostinho e São Lourenço da Mata.

Importante observar que as vinculações entre as relações do campo e da cidade superam as dualidades e repercutem diretamente nas formações urbanas. Situada em uma região historicamente marcada por atividades de base agrária as quais envolviam monocultura, latifúndio e trabalho escravo - sendo a produção canavieira a mais emblemática - a urbanidade construída no Recife reflete a concentração de terra e a precarização da estrutura social decorrentes.

No Brasil de forma geral, mas também no Recife, a maior parte da população que chegou e se estabeleceu na cidade no século passado enfrentou a questão habitacional munida de baixos salários e poucos ou inexistentes subsídios do Estado. Sem condições de adentrar o mercado formal de compra ou aluguel de imóveis, a opção possível aos trabalhadores era a **autoconstrução massiva de habitação popular** em lotes onde o preço da terra era mais barato, sobretudo nas periferias das cidades (BONDUKI, 2004).

A autoconstrução se entende como uma forma de produção habitacional onde as decisões são tomadas e as ações são feitas por quem ocupará o objeto a ser construído, ou seja,

¹⁵ “*Por la pobreza, la carencia de servicios, la introducción de nuevas técnicas productivas, la exacerbación de la competencia desigual en el libre mercado con las formas productivas avanzadas internas o externas, la eliminación neoliberal de los subsidios públicos al campo y la continua expansión urbana sobre las tierras agrarias.*”

¹⁶ Goiana foi incluída na Região Metropolitana de Recife recentemente, em 2018.

os usuários finais da moradia - mesmo com a colaboração de outras pessoas. No contexto em que a autoconstrução se insere nesta análise, salientamos que a mesma se dá sem o auxílio de recursos técnicos, jurídicos e socioeconômicos mais desenvolvidos. Quando há a presença desses recursos, a produção pode passar a ser chamada de “autônoma” (KAPP; MORADO NASCIMENTO, 2007 apud LAMOUNIER, 2017) por abarcar, de fato, uma capacidade de decisão a qual torna o processo mais qualificado que um processo envolvido em opressões, faltas e limitações como o da autoconstrução experienciado na formação urbana brasileira.

Autores como Bonduki (2004) e Maricato (2009) sublinham a importância da autoconstrução no barateamento do custo da mão-de-obra para o desenvolvimento capitalista de uma economia periférica como a brasileira. Nesse sentido, a própria população “resolvia” como iria morar sem que o setor produtivo precisasse se envolver nos custos. A situação de vida atrelada ao sobretrabalho com a construção de habitação é ainda mais precarizada pela localização da moradia em locais sem serviços urbanos básicos - como saneamento e equipamentos de uso coletivo - usualmente pouco acessíveis e/ou ambientalmente frágeis.

É verdade que houve momentos da história do país onde programas habitacionais realizavam grande produção de habitação popular subsidiada pelo Estado, como na época do Banco Nacional de Habitação (BNH) e mais recentemente do Minha Casa Minha Vida (MCMV). Entretanto, uma infinidade de estudos (ANDRADE; AZEVEDO, 1982; FILHO, 2011; CARDOSO, 2013; SANTO AMORE, et. al., 2015, para citar alguns) sublinham que os mesmos não se refletiram em uma produção de cidade que diminuísse a vulnerabilidade habitacional das bases da sociedade. Ademais, pesquisas estimam que cerca de 70% das habitações brasileiras são autoconstruídas (Brasil, 2009; Abiko, 2003, apud Lamounier, 2017), ou seja, a grande maioria das habitações no Brasil é produzida pelos próprios moradores, sem assessoramento técnico e regularização urbanística, efetivamente.

Nesses termos, percebemos que a autoconstrução é uma possibilidade associada ao **mercado fundiário e imobiliário informal**, o qual existe em paralelo ao - e em contato com o - mercado formal do solo urbano, de modo a envolver formas de acesso, construção e de contrato não compreendidos pelos marcos regulatórios e pelos padrões pré-estabelecido pelos mesmos. De acordo com Fernandes (2008), a ilegalidade é a principal forma de organização do espaço das cidades em países como o Brasil e, portanto, não deveria ser tratada como exceção, visto que no contexto dos países periféricos “entre 40% e 70%, em alguns casos 80%, das pessoas estão vivendo na ilegalidade, no que diz respeito às formas de acesso ao solo urbano e à produção da moradia” (FERNANDES, 2008, p.22).

A fim de assimilarmos os termos do mercado informal, recorreremos a Abramo (2009), o qual discorre sobre a operação dos mercados de acesso ao solo urbano a partir, basicamente, de três lógicas: a lógica de Estado, a lógica de mercado e a lógica da necessidade. Enquanto na primeira o Estado é o coordenador e mediador das ações, na segunda esse papel está a cargo de um mercado o qual considera essencialmente a grandeza do capital monetário dos indivíduos para que ocorram as transações. Contudo, em relação à institucionalidade, o mercado pode seguir ou não as normas regulatórias, de forma que, no último caso, ele se apresenta como um mercado informal. Em relação à terceira lógica, da necessidade, o autor explica:

O acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário [monetário] acumulado; em princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instalar-se na cidade seria elemento suficiente para acionar essa lógica de acesso à terra urbana (ABRAMO, 2009, p.6).

Ainda segundo esse autor, o pano de fundo histórico da América Latina - envolvida em desigualdades sociais, fragilidade financeira dos Estados e urbanização acelerada - promoveu o surgimento da lógica da necessidade nesses países e a tornou a mais comum no sistema de acesso à terra urbana para a maior parte da população, principalmente durante os momentos de maior crescimento das cidades em meados do século passado. Entretanto, com o transcorrer das décadas, houve diminuição da oferta de terras livres, ampliação dos mecanismos de controle do Estado e reconhecimento institucional de áreas de ocupação popular, de modo que as ocupações de terras se tornaram relativamente menos intensas, dando lugar ao mercado informal como alternativa de moradia para as classes sociais mais baixas.

Além da insuficiência monetária para entrar no mercado formal, decorrente da fragilidade econômica extensiva da população, também é preciso considerar a ausência de políticas públicas habitacionais adequadas às populações mais vulneráveis do ponto de vista urbanístico. Esses fatores fazem com que os mercados informais se reproduzam continuamente, mesmo com as inúmeras e conflituosas tentativas de repressão e regularização dos assentamentos (PRADILLA COBOS, 2014).

Nos anos 1980 o Recife dá um passo importante em direção ao acesso à moradia com a criação das áreas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e posteriormente do PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), de modo a reconhecer áreas pobres da cidade com o objetivo de regularizá-las fundiária e urbanisticamente. Destacamos que as demarcações de ZEIS são de suma importância na manutenção das populações em suas áreas frente às pressões dos agentes de mercado formal, especialmente pelas restrições dos parâmetros urbanísticos e dimensões máximas das áreas dos lotes para novos parcelamentos ou

remembramentos. Já as melhorias urbanas deveriam vir a partir de um programa de ações, como o PREZEIS, o qual assume que o Estado deve ser agente ativo no acesso à moradia adequada, junto das populações (DE LA MORA, 2003; MIRANDA; MORAES, 2007). Apesar de avanços importantes, grande parte dos territórios em ZEIS segue compondo mercados fundiários e imobiliários informais e absorvendo a lógica da necessidade, muitos deles com problemas de infraestrutura urbana.

A última especificidade que abordaremos possui o componente territorial de forma menos explícita, mas não menos importante: a **informalidade como trabalho de subsistência** para grande parcela da população, fator social e econômico central na manutenção do padrão de desigualdade do desenvolvimento urbano discutido por este trabalho, uma vez que se vincula à fragilidade econômica da sociedade e limita as possibilidades de acesso à terra. Ao entender que a formalidade pressupõe regulação e possibilidade de acesso aos direitos sociais (LIMA; SOARES, 2002), tratamos aqui de seu desvio, a informalidade, a partir da perspectiva de uma imposição estrutural.

As origens da informalidade do trabalho remontam de maneira direta ao passado escravocrata do país. Isto porque, a partir da abolição da escravatura e do estabelecimento do trabalho livre, a grande massa de recém libertos se viu inserida em um regime de exclusão socioeconômica, tendo como única forma de subsistência os trabalhos mais precarizados. A urbanização nas cidades brasileiras reproduz essa matriz social excludente, de modo que as mudanças no mercado de trabalho, decorrentes das transformações do sistema capitalista, se sucedem incorporando esse fator, sendo o mesmo, portanto, estrutural. O caso do Recife não seria diferente ao se tratar da capital de um estado cuja principal atividade por séculos - a produção canavieira - esteve assentada em um elevado contingente de mão de obra escrava.

É possível compreender que as relações informais são interessantes para o sistema de acumulação em economias periféricas como a do Brasil ao considerarmos seus impactos nos custos da reprodução da força de trabalho: os produtos e serviços do mercado informal, voltados à população mais pobre, são mais baratos e se correlacionam aos salários mais baixos ofertados pelo mercado formal; além disso, os trabalhadores na informalidade são uma reserva de mão de obra precarizada disponível para o mercado formal. Nos anos 1970, Oliveira (2003) desenvolvia esses argumentos de forma emblemática ao estudar como o formal e o informal se configuram faces de uma mesma moeda no desenvolvimento econômico brasileiro.

Se os mercados sempre se aproveitaram da informalidade, a esfera estatal periférica também não criou condições para que o excedente de trabalhadores em situação informal fosse

superado, mesmo com a existência das regulações trabalhistas. Mais recentemente, a lógica neoliberal vai de encontro direto com as relações de trabalho ao preconizar tanto o enfraquecimento das regulações sobre o mercado, quanto a flexibilização de empregos comumente presentes no mercado formal, ou pelo menos de status equivalente. Ainda que se refira a uma economia a qual não conseguiu universalizar a formalização do trabalho, como é o caso da brasileira, a perspectiva da informalidade muda por não representar algo a ser necessariamente superado, mas sim uma situação definitiva para porções cada vez mais variadas do mercado de trabalho (LIMA; SOARES, 2002).

Para entendermos o peso dessa especificidade na dinâmica socioeconômica do país, no final dos anos 1990, o Brasil chegou a registrar 59% de população ocupada em empregos informais (PNAD, 1999 apud CORREA; LOPES, 2009). Em relação especificamente ao emprego urbano, o início do século XXI contou com melhorias significativas nos níveis de ocupação da população acompanhadas de quedas das taxas de informalidade as quais, contudo, seguiram em patamares elevados - o nível mais baixo registrado foi de 37,3% em 2012 (CEPAL, 2019). Já em 2017 tem-se 41,1% de ocupados urbanos no setor informal do Brasil (CEPAL, 2019). Recife e região refletem a situação “positiva, mas com reservas” do nível nacional: a população ocupada da RMR cresceu 34% entre 2000 e 2010, mas cresceu também em 15,4% o número de pessoas ocupadas em situação de fragilidade¹⁷ (BITOUN et. al., 2018).

Depois de apresentar e contextualizar as particularidades históricas as quais consideramos fundamentais para entender os processos urbanos dos espaços em investigação, é possível distinguir que a fragilidade urbana se relaciona dialeticamente com essas particularidades e possui um efeito de vulnerabilidade frente as ondas de privatização neoliberal. Isto é, o tipo de ambiente urbano conformado por esses fatos se associa a um desenvolvimento parco do Estado como espaço de disputa dos cidadãos e a uma fraca capacidade de enfrentamento às investidas neoliberais por parte das camadas populares - especialmente em comparação aos países que desenvolveram condições de seguridade social mais expressivas. Sem ignorar a existência de práticas de cooperação e solidariedade nas comunidades a níveis mais locais, destacamos que a nível macro os países latino-americanos se encontram em situações críticas de privatização do público e seus efeitos na sociedade, como a

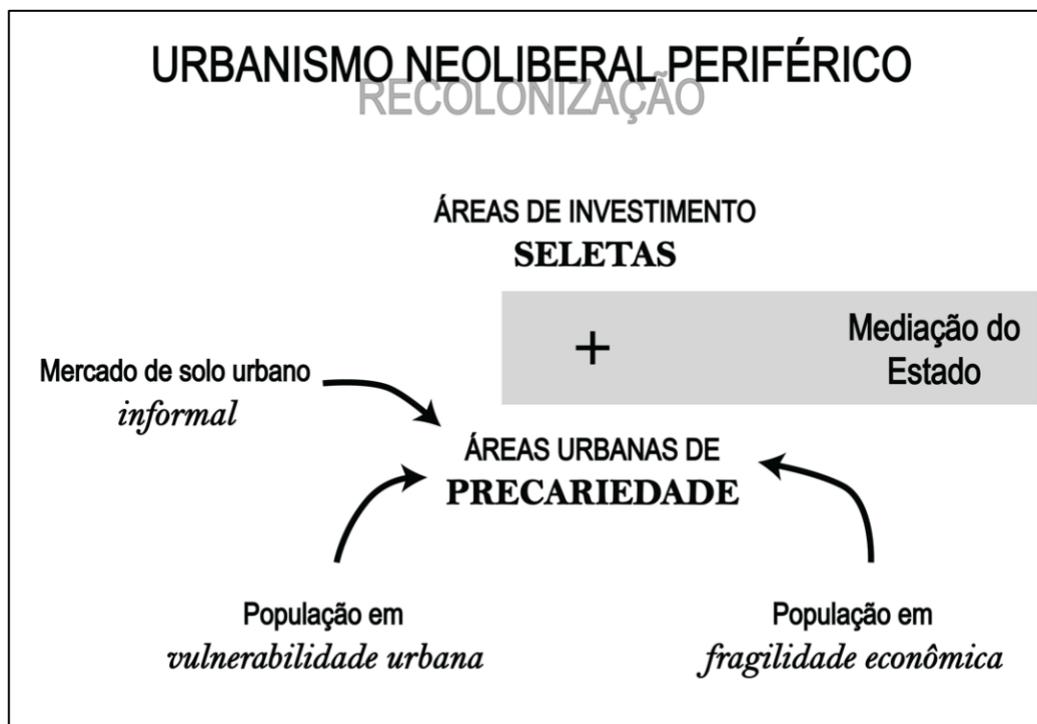
¹⁷ As situações de fragilidade se configuram quando o indivíduo: (i) trabalha por conta própria e não é contribuinte com sistema de previdência; (ii) está como empregado doméstico, com e sem carteira de trabalho assinada; e (iii) está empregado sem carteira de trabalho assinada e não é contribuinte com sistema de previdência oficial.

massiva transferência de terras públicas para alguns grupos particulares e o comprometimento da oferta de serviços básicos.

As consequências das especificidades na conformação urbana da sociedade latina, brasileira e recifense envolvem a existência de: (i) considerável parcela da população em situação de vulnerabilidade urbana, sem acesso a serviços básicos e a cidade de forma ampla; (ii) considerável parcela da população em fragilidade econômica, sem acesso ao mercado formal como o mesmo está posto; (iii) um mercado de solo urbano com atuação regular restrita, com a predominância de terras em situação de irregularidade e da informalidade e; (iv) uma capacidade de controle a aplicação regulatória frágil por parte do Estado.

Assim sendo, que tipo de urbanismo neoliberal é praticado nos países periféricos? A partir da espacialização da dinâmica social, política e econômica aqui retratada, são percebidas áreas de investimento notadamente seletas e necessariamente produzidas de forma concomitante a áreas de precariedade urbana. A lógica opera a partir de uma recolonização dos espaços, onde padrões de exploração e subordinação das bases da sociedade são reiterados (Figura 6).

Figura 6 - Diagrama síntese do Urbanismo Neoliberal Periférico



Fonte: Elaborado pela autora, 2019

3.3 LEGITIMAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

Após expor o contexto geopolítico frente às especificidades históricas dos territórios em investigação, no qual o neoliberalismo se assenta, e refletir considerações sobre as consequências desses processos na conformação urbana, discutimos sobre a razão neoliberal na dimensão do planejamento e da gestão urbanos, em vista de se tratar do meio pelo qual os projetos neoliberais de produção do espaço são disputados e legitimados.

O paradigma anterior - modernista, fordista, de desenvolvimento capitalista rígido - era acompanhado de uma ideia de Estado com papel de estabilizador social, o qual deveria promover os serviços básicos com o objetivo de dar condições de moradia e trabalho à população e controlar as reivindicações sobre as demandas da sociedade através de políticas urbanas de reforço à seguridade social - ainda que, como já vimos, nos países periféricos a concretização dessas ações seja restrita, as pretensões seriam essas. Harvey (2005) coloca essa postura estatal como administrativista, em contraposição a uma outra postura, a empreendedora, que veio a ser adotada em meio a expansão do neoliberalismo.

No planejamento urbano uma virada acompanha a revisão de paradigma citada, onde o planejamento regulatório clássico sai dos holofotes em favor de um planejamento voltado às lógicas de mercado. O primeiro se refere ao planejamento que privilegia o ordenamento territorial racional, predominantemente funcional, com normativas de abordagem compreensiva, ou seja, que pretendem controlar o território de forma ampla. Já o segundo é um planejamento “amigável” aos agentes mercadológicos e, nesse sentido, os interesses do mercado passam a dar o tom nas estratégias das políticas urbanas e entrelaçam a atuação pública e a produção dos espaços a mecanismos cujo objetivo é de atrair investimentos e promover crescimento econômico a partir das cidades. Nota-se que as duas perspectivas são de viés conservador, no entanto, o planejamento regulatório clássico se propõe a disciplinar o mercado, enquanto o segundo se molda ao mercado explicitamente (SOUZA, 2010).

Nesses marcos, a abordagem aqui feita sobre a postura empreendedora das gestões públicas está inserida na lógica do planejamento mercadológico. Para tanto, como se caracteriza essa atuação empreendedora, favorável ao mercado? Fundamentalmente, o planejamento e a gestão urbanos assumem um caráter empresarial e passam a adotar mecanismos e práticas concorrenciais como o caminho mais apropriado e eficiente de execução das ações. Uma vez que a razão neoliberal considera que o Estado deve ser facilitador da intervenção dos mercados

(DARDOT; LAVAL, 2016), se mostra condizente adotar estratégias sedimentadas por organizações atuantes nos últimos, relacionando as cidades ao funcionamento de empresas.

Outro ponto de debate é o direcionamento do poder e das tomadas de decisão para a esfera local das cidades. Se antes o Estado Nacional era o grande concentrador da formulação de políticas e do seu financiamento, os momentos de crise e recessão converteram-se em uma situação de incapacidade fiscal. Além disso, houve um aumento na mobilidade do capital com a flexibilização do sistema econômico, de modo que as nações perderam a capacidade regulatória sobre os fluxos financeiros de empresas multinacionais (COMPANS, 2005; HARVEY, 2005). Dessa forma, associa-se a capacidade de experimentação institucional das esferas locais a um forte caráter identitário apropriável e têm-se as cidades como protagonistas dos processos de competição por investimentos (THEODORE et al., 2009).

Por sua vez, a atração de investimentos se coloca como objetivo primeiro das políticas urbanas, estando estreitamente relacionada à noção de crise fiscal a ser superada, na qual essa situação foi forjada. A busca pelo capital privado é posta como inevitável por ser a única fonte de financiamento disponível para a execução das políticas urbanas, de modo a aprofundar a vinculação entre as ações urbanísticas e o crescimento econômico.

Se por um lado a pretensa escassez de recursos justifica os fins, por outro, a descrença na capacidade estatal também justifica os meios. A participação mais direta do setor privado tanto no planejamento quanto na execução das políticas públicas se estabelece a partir da falta de confiança na competência estatal em termos de técnica, agilidade, flexibilidade e gestão dos projetos a serem implementados (ROLNIK, 2015). A morosidade, ligada ao que é de responsabilidade do setor público, seria então superada pela competitividade entre as cidades, entre os estados e entre os países.

E de que forma é promovida a atração de investimentos para as cidades? Além de incentivos fiscais diretos através da redução de impostos, o planejamento urbano de postura empreendedora faz articulações entre instrumentos baseados na gestão empresarial, tais como: parcerias público-privadas (FIX, 2004; HARVEY, 2005; COTA, 2013), projetos flexíveis, *marketing* urbano (SÁNCHEZ, 1999; 2003) e planejamento estratégico (GÜELL, 2006; SANCHÉZ, 2003; NOVAIS, 2010). Sinteticamente, as parcerias público-privadas refletem em contratos o compartilhamento do poder de decisão com o setor privado; já os projetos flexíveis vêm se contrapor à abordagem compreensiva em favor de uma maior agilidade e concretude das ações públicas; enquanto isso, o *marketing* urbano trabalha a promoção da cidade e de sua imagem como atrativa aos investidores. O planejamento estratégico, por sua vez, assume uma

perspectiva de planejamento de curto a médio prazo, sendo aqui considerado o instrumento de excelência para a conexão entre os outros instrumentos e as intenções empreendedoras (COMPANS, 2005). Em relação a isso, Compans (2005) explica:

O planejamento estratégico se constitui no principal instrumento de adaptação das formas institucionais locais aos objetivos da inserção competitiva, ao referenciar a proposição de uma agenda de intervenções físicas e de modificações na estrutura legal e administrativa a tendências mercadológicas observadas na dinâmica da economia global (COMPANS, 2005, p. 23, grifo nosso).

O planejamento estratégico emergiu nos anos 1960 no ambiente administrativo das empresas as quais buscavam a formalização de procedimentos para melhorar sua competitividade no mercado. A partir de uma racionalização dos processos, os objetivos principais são divididos e articulados em etapas e são adotadas metodologias que buscam, por exemplo: definição de objetivos, avaliação de condições internas e externas, análise e implementação das estratégias, entre outras atividades de tomada de decisão. Ao longo do tempo foi desenvolvida uma variedade de métodos e ferramentas, sendo uma das principais a matriz *SWOT* (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*)¹⁸ (MINTZBERG, 2004).

Assim como o planejamento estratégico passou a ser apontado como “o jeito correto” de conceber e implementar as estratégias de uma empresa (MINTZBERG, 2004), seu uso como ferramenta de gestão urbana se tornou dominante a partir dos anos 1980, tendo nos Estados Unidos um campo de vanguarda emblemático, mas também se espalhando pelo mundo conforme a ideia de competitividade se assentava. Nesse contexto, cidades europeias também passam a fazer planos estratégicos e o modelo catalão se sobressai a partir da experiência paradigmática de Barcelona nos Jogos Olímpicos do ano de 1992, onde o planejamento e a execução de uma série de intervenções urbanísticas em larga escala foi seguida da ascensão da cidade nos mercados globais, sobretudo no turismo (SÁNCHEZ, 2003).

A divulgação desse modelo foi feita sobremaneira pelo geógrafo Jordi Borja e pelo sociólogo Manuel Castells os quais, através de seus trabalhos, associavam: o imperativo da competitividade, para o desenvolvimento urbano na era da “globalização”; os mecanismos de gestão empresarial no setor público, para uma maior eficácia das intervenções urbanas; e o protagonismo do poder local - entendido de forma ampla como uma coalisão entre setores públicos e privados -, para a prospecção dos investimentos (BORJA; CASTELLS, 1996). O

¹⁸ Em português: FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças). O método auxilia no diagnóstico das condições internas e externas da organização através da identificação dos elementos-chave que compõem a sigla e, a partir desse resultado, são propostas ações e prioridades associadas aos aspectos de valores da empresa (MINTZBERG, 2004).

último aspecto se relaciona fortemente à defesa feita pelos autores de um papel promotor e de inovação democrática para o governo local, isto é, a ação pública local deve ser ativa e propositiva nas intervenções urbanas, ao passo de oferecer condições democráticas de participação e cooperação social. Dessa forma, haveria uma garantia da subordinação do desenvolvimento econômico ao social e conciliaria os interesses dos agentes privados hegemônicos com os da coletividade.

Destacamos que os autores fazem sua proposta baseados em uma crítica ao neoliberalismo “exacerbado” americano (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 154), onde o mesmo não considera responder às demandas sociais básicas enquanto busca o desenvolvimento econômico. Apesar da crítica, ainda consideramos o modelo de viés conciliatório proposto por Borja e Castells diretamente influenciado pela razão neoliberal, visto que utilizam a competitividade como fio condutor de toda a sua teoria, atrelam as possibilidades de ganhos sociais ao atendimento às demandas decorrentes dos fluxos financeiros internacionais e, além disso, a facilitação aos interesses de mercado segue sendo central, mesmo a partir de um Estado propositor, como os espanhóis advogam.

Devido ao seu status de “sucesso”, a Espanha empreendeu um verdadeiro “negócio” com a consultoria de planos estratégicos e encontraram na América Latina um ambiente favorável para a implantação do instrumento já que, com experiências incubadas desde as duas décadas anteriores, nos anos 1990 as ideias neoliberais estavam sendo desenvolvidas de forma ampla no cenário latino-americano (JANOSCHKA; HIDALGO, 2014). Cidades de países como Colômbia, Chile, Argentina, Equador e Paraguai, além do Brasil - Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, Recife, entre outras¹⁹ - aderiram de maneira entusiástica à construção dos planos baseados nesse princípio.

Para aprofundarmos a compreensão sobre a lógica empreendedora e mercadológica no planejamento estratégico, pensemos em sua estrutura. De forma sucinta, o planejamento estratégico usualmente dispõe do diagnóstico (ou análise da situação até o presente, também chamada de leitura de realidade), dos cenários pretendidos (ou a projeção dos objetivos no futuro) e então são formuladas as estratégias (ou caminhos) para conectar a situação presente ao cenário futuro. Mas por quem são construídas essas estratégias, de que maneira, e respondem a quais objetivos?

¹⁹ Alguns estudos referentes ao planejamento estratégico em cidades brasileiras: MOURA, 1996; FELDMAN; KAYANO, 1998; NOVAIS, 2010.

Já vimos que os objetivos centrais giram em torno de ampliar as capacidades competitivas das cidades. Os caminhos para alcançá-los são construídos com ações consideradas estratégicas, o que parece redundante, mas não o é, pois estratégia deixa de ser um substantivo - próximo ao sentido de plano, padrão, perspectiva - para ser um adjetivo, sendo necessário entender o que é, portanto, considerado estratégico. Por certo, é essa “qualidade estratégica” que confere o nível de importância e, mais ainda, de prioridade, que justifica a realização das intervenções. Sobre fatos urbanos que fazem parte da trajetória recente tanto do Recife, quanto de outras cidades, questionamos: por que incentivar a construção de hotéis em razão de um evento temporário? Por que construir uma via exclusiva para carros particulares, onde grande parte da população se locomove em transporte coletivo? Por que promover a ocupação de grandes áreas públicas por empreendimentos privados voltados para as classes mais abastadas? Dentro da lógica aqui analisada, a resposta para essas e outras perguntas poderia a ser “porque é estratégico”. Dessa forma, até que ponto estratégico se refere à prevalência da capacidade de atrair investimentos, ou seja, ao que os empresários se dispõem a cooperar?

De forma conjunta, a pauta de demandas coletivas só é justificada uma vez que se associa à competitividade, em busca de um consenso junto aos investidores, e então percebemos por quem as principais estratégias acabam sendo formuladas, direta ou indiretamente. Nas observações feitas por Borja e Castells (1996) sobre as possibilidades do planejamento estratégico nas cidades latino-americanas, esse caráter fica explícito:

Um terceiro ponto nos leva aos atores públicos e privados dominantes, que começaram a entender quão pouco viável é uma cidade que exclui ou marginaliza uma parte importante da sua população, ou, mais precisamente, oferece-lhe condições de vida dificilmente suportáveis. Um desenvolvimento econômico urbano baseado em altos custos sociais não combina necessariamente com um baixo nível de custos gerais. A insegurança pública, o tempo consumido na mobilização cotidiana e a degradação dos espaços públicos e, em geral, do meio ambiente urbano têm, também, custos econômicos. Uma cidade competitiva deve ter capacidade de integração sociocultural da grande maioria da sua população.

Atualmente, as grandes ações de caráter social-urbano aparecem como necessárias e urgentes e, portanto, suscetíveis de encontrar o apoio político e econômico ausente há poucos anos (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 157, grifo nosso).

Importante ressaltar que na correlação de forças observada na prática, as ações “consensualmente mais estratégicas” se referem a uma ampla garantia de ganho dos setores privados, enquanto os ganhos sociais são postos a reboque dos primeiros. Por isso, os projetos derivados de decisões estratégicas e empresariais dentro da gestão urbana são associados à atração de investimentos externos muito mais relacionados à economia política do lugar do que

ao território propriamente, isto é, os espaços são construídos de forma especulativa, de modo que projetos específicos tornam indiretos - e até duvidosos - os benefícios potenciais para a coletividade, além de desviarem a atenção e recursos de problemas mais críticos e cotidianos da maior parte da população, como equipamentos de serviços públicos, moradia e saneamento básico (HARVEY, 2005). Os rebatimentos dessa lógica nos espaços urbanos são facilmente reconhecíveis em projetos de renovação urbana, na criação de zonas empresariais, em grandes projetos urbanos e megaeventos.

Outra faceta é a legitimidade política das decisões em face de uma participação que se diz democrática. Para tanto, é preciso uma “fabricação de consensos” (ARANTES, 2000, p. 27) a qual busca tanto abafar os conflitos quanto convencer a coletividade de seus supostos benefícios a partir das ações estratégicas, mesmo que as consequências na verdade nem sejam tão boas assim, a exemplo da geração de empregos pouco afirmativos ou até a remoção de comunidades de seus territórios. A construção do consenso é direcionada para uma postura de conformismo com pequenos ganhos e passa a ver situações problemáticas como “efeitos colaterais” do bem maior - o qual seria o desenvolvimento econômico da cidade. Dessa forma, os espaços de participação previstos em lei são usados mais para legitimar decisões já tomadas do que para construir soluções - ou estratégias, em forma substantiva - junto à sociedade.

Ao nos voltarmos para o caso do Brasil, chama a atenção o momento anterior à ascensão do planejamento estratégico no país, marcado pelos movimentos de redemocratização e da reforma urbana, nos anos 1980. Esse período representou avanços substanciais nas discussões sobre um planejamento urbano em busca de justiça socioespacial e sua instrumentalização, em meio à construção do que viria a ser a Constituição Federal de 1988. Setores técnicos, sindicais e movimentos sociais se organizaram como Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e propuseram a emenda constitucional da reforma urbana, composta por 23 artigos os quais abordavam: direitos urbanos básicos, regulações sobre a propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transportes e serviços públicos e gestão democrática da cidade (MARICATO, 1994; SILVA, 2003). Dessa emenda surgiu o capítulo sobre a política urbana na constituição o que, apesar de ser um fato normativo inédito, resultou apenas nos artigos 182 e 183, onde é defendido a função social da propriedade e o plano diretor é legitimado como instrumento básico da política urbana municipal²⁰.

²⁰ Junto a isso, o direito à moradia viria a ser incorporado na constituição mais de uma década depois (Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000), assim como a regulamentação dos instrumentos de política urbana, através do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Nesse momento, em termos de estrutura, o plano diretor se aproxima do planejamento regulatório clássico a partir da sua abordagem disciplinar e de ordenamento físico-territorial, porém o instrumento também converge as expectativas políticas e os anseios pela democratização dos processos urbanos (SOUZA, 2010). Apesar da movimentação em torno dessas normativas, o desenvolvimento prático das ações se deu em uma conjuntura político-econômica assentada na inserção competitiva - em especial no plano nacional²¹, mas em correlação com as demais escalas - de forma que ferramentas empresariais como o planejamento estratégico são assimiladas pela lógica concorrencial no país e dominam os discursos de planejamento nos anos 1990.

Já no início dos anos 2000, os planos diretores recebem uma injeção de incentivos com a publicação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003), os quais impulsionaram e fortaleceram a produção desses planos ao redor do país (SOUZA 2010; SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). A partir dessa fase, a elaboração de planos diretores não necessariamente foge do discurso estratégico, pelo contrário, os planos estratégicos já estão assimilados pela prática política e interagem com os instrumentos da reforma urbana, por vezes de forma conflitante, mas outras de forma convergente - a municipalização das políticas, a construção de espaços de participação democrática e algumas possibilidades de parcerias público-privadas derivadas da reforma urbana brasileira são exemplos de pontos de contato discursivos fortes com o próprio modelo catalão e que só ajudaram a justificar as inter-relações feitas (COMPANS, 2004; RIBEIRO, 2018).

Provavelmente o exemplo mais agudo desse tipo de articulação seja o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), e por isso nos deteremos um pouco mais em sua discussão. Previsto no Estatuto das Cidades com potencial de promover reforma urbana, foi muitas vezes utilizado na materialização de propostas “estratégicas” no Brasil. Ao passo de possuir significativa abertura para participação do setor privado, a ferramenta se torna instigante nas disputas em torno de uma postura pró-mercado. No Estatuto, as OUC são definidas como:

[Um] conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001, art. 132, n.p., grifo nosso)

²¹ A partir da chegada de Fernando Collor de Mello à presidência, em 1992, e reforçado nas gestões posteriores, sobretudo com Fernando Henrique Cardoso.

A lei federal não propõe um aprofundamento conceitual ou metodológico sobre o instrumento, o que deve ficar a cargo das regulações municipais, mas depreende-se como vantagens gerais dessa ferramenta: (i) recuperação, ao menos parcial, da valorização imobiliária da área, já que os beneficiários das obras pagam parte dos custos; (ii) viabilização de projetos de transformações urbanísticas; e (iii) mecanismos de compartilhamento dos ônus e bônus da urbanização da área. As OUC se tornam possibilidade em situações socioespaciais diversas no contexto dos municípios brasileiros, especialmente associadas ao atrativo de viabilizarem grandes obras mesmo quando a esfera estatal não possui capacidade de financiamento. Para o mercado imobiliário, o potencial de transformação das OUC interessa, sobretudo, por permitir a rediscussão dos parâmetros urbanísticos das áreas, os quais são usualmente flexibilizados para incentivar uma maior ocupação. Para a coletividade, apenas a captura dos investimentos privados não é suficiente para garantir aquelas vantagens previstas, principalmente nos marcos de um planejamento cuja postura objetiva encorajar o crescimento urbano, ao invés de controlá-lo (FIX, 2004; MONTEIRO, 2014).

Devemos levar em consideração que as OUC dependem da dinâmica do mercado imobiliário para serem “bem-sucedidas”, afinal, a venda do solo-criado, cujos fundos seriam a base orçamentária das intervenções, fica nas mãos do interesse dos agentes privados que comprarão os títulos imobiliários. Para evitar esse tipo de fracasso de vendas, o poder público costuma realizar uma série de investimentos prévios para valorizar a área e indicar ao mercado que ali valerá o investimento. Mais além, no caso de outros encargos, quem assegura os riscos também é o Estado, e não as empresas (FIX, 2004). Além disso, nas análises sobre experiências brasileiras são recorrentes situações onde as OUC são desenhadas sem definições explícitas sobre as garantias e contrapartidas para o interesse público, além de apresentarem correspondências rasas com o planejamento urbanístico mais amplo da cidade - aquele consolidado no plano diretor - situações essas que geram processos pouco transparentes, projetos urbanos não prioritários e até intervenções de caráter segregador (COTA, 2013; MONTEIRO, 2014).

É possível perceber que, a princípio, as OUC devem prever protagonismo do setor público em seu papel de coordenador das tomadas de decisão em benefício da maior parte da população, bem como a vinculação dos projetos ao planejamento amplo pactuado para a cidade. Porém, a forma como as operações vêm sendo implementadas as aproximam muito mais das noções de parceria público-privada e de projetos flexíveis do planejamento estratégico, empreendedor e mercadológico.

Importante ressaltar que as cidades brasileiras não aderem, nem respondem, à interlocução entre os instrumentos empresariais e da reforma urbana da mesma maneira. Sobre essa adesão às estratégias competitivas, Leal (2006) explica que:

A coalizão de forças políticas, sua capacidade de pactuação social, sua potencialidade de inclusão nos processos de (re)configuração produtiva apontam vantagens e desvantagens na acirrada competição pela transformação da cidade em um território de oportunidades (LEAL, 2006, p.9)

As próprias OUC, embora estejam bastante presentes nos planos diretores do país²² e tenham sido apropriadas massivamente em cidades como São Paulo, Campo Grande e Fortaleza (HISSA; ARAÚJO, 2017), no caso do Recife, nenhuma chegou a gerar um processo concreto de intervenção urbanística. Houve indicações de utilização do instrumento tanto em planos diretores quanto em planos estratégicos, mas a única operação aprovada em lei foi a OUC Joana Bezerra²³ de 2010: considerada atípica, por envolver apenas o setor público e famílias de baixa renda em seus limites territoriais, essa OUC se trata ainda de um plano “adormecido”, por não ter sido nem implementada, nem revogada (BERNARDINO, 2015).

Se no Recife as OUC não foram implantadas, a inserção competitiva da cidade também não deixou de ser pensada através de instrumentos e estratégias de planejamento urbano. No próximo capítulo discutiremos essa questão utilizando os planos diretores e estratégicos produzidos na cidade, de forma a entender como o planejamento urbano absorve e reflete as tendências do urbanismo neoliberal e constrói seu discurso ora se aproximando, ora se distanciando das mesmas. São abordados os planos feitos a partir dos anos 1990 e nosso olhar se volta, especialmente, ao bairro do Pina, em conformidade com o objeto espaço-temporal de análise deste estudo.

²² Em pesquisa de 2010 dos 526 planos diretores analisados, 71% previam o instrumento de Operações Urbanas Consorciadas (SANTOS JUNIOR; MONTANDOM, 2011).

²³ Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, Lei 17.645, de 17 de setembro de 2010.

4 A INFLUÊNCIA NEOLIBERAL NO PLANEJAMENTO URBANO DO RECIFE E O BAIRRO DO PINA

COMO O URBANISMO NEOLIBERAL INFLUENCIA O PLANEJAMENTO URBANO DO RECIFE E QUAIS SEUS REBATIMENTOS NO BAIRRO DO PINA?

Os planos são importantes resultantes dos processos de planejamento urbano, visto que envolvem a documentação e a consolidação das principais ideias e disputas em torno da produção das cidades. Como vimos, em finais do século XX os principais tipos de planos construídos oficialmente, nas escalas local e metropolitana, são os planos diretores e os planos estratégicos. O primeiro tipo representa o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001), orientando as outras normativas relacionadas ao tema, além de convergir as expectativas da reforma urbana (SOUZA, 2010); enquanto o segundo é a representação “ótima” do planejamento hegemônico que emergiu nas últimas décadas, pautado nos princípios empresariais competitivos (COMPANS, 2004).

Isto posto, selecionamos os planos diretores e estratégicos conectados ao período de nossas análises, a fim de compreender os discursos levantados por esses documentos em relação à influência concorrencial, bem como identificar seus rebatimentos no bairro do Pina²⁴. Propomos uma breve investigação acerca dos objetivos, instrumentos, estratégias, aplicabilidade e processos de construção dos planos, extraíndo, ainda, o tratamento dado às áreas de maior interesse - ou aquelas consideradas estratégicas.

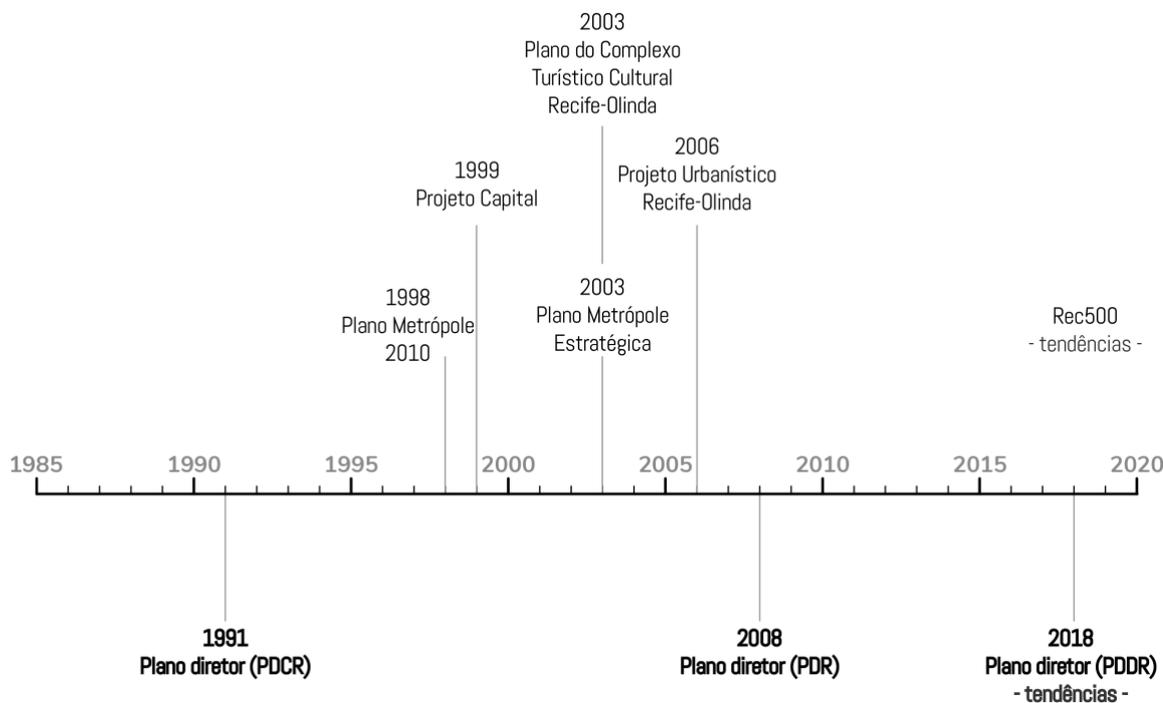
O capítulo traz os planos diretores: Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR), de 1991; Plano Diretor do Recife (PDR), de 2008; e as tendências a partir do Projeto de Lei base do Plano Diretor do Recife (PDDR) de 2018. Já os planos de lógica estratégica aqui trazidos são: Plano Metrópole 2010, de 1998; Projeto Capital, de 1999; Plano Metrópole Estratégica, de 2003; Plano do Complexo Cultural Recife-Olinda, de 2003; Projeto Recife-Olinda, de 2006; e as tendências a partir do Plano Recife 500 anos (REC500)²⁵.

²⁴ A partir do Plano Diretor do Recife de 2008, há propostas explícitas de zoneamento, as quais são abordadas de forma articulada aos processos de produção do espaço do bairro, no capítulo 5.

²⁵ Ainda em processo de aprovação, os aspectos trazidos sobre o PDDR e o REC500 são importantes por guardar relações diretas com processos correntes no presente, além de apontar direções para o futuro próximo das práticas urbanísticas no Recife.

4.1 PLANOS DIRETORES

Figura 7 - Linha do tempo com os planos diretores e estratégicos em análise, destaque aos planos diretores



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

4.1.1 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DO RECIFE (PDCR) - 1991

O **Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR)**, de 1991, foi, de fato, o primeiro plano diretor em seus moldes aprovado na cidade, em meio a uma gestão da prefeitura de perfil conservador - sob comando do Partido da Frente Liberal (PFL), sendo que, segundo Pontual (2015), os processos de participação da sociedade e de elaboração do plano foram permeados por fortes contradições nas disputas pelo seu conteúdo. Realizada após o movimento de reforma urbana e a constituição de 1988, a construção do plano tinha o potencial de discussão sobre os princípios da democratização e da distribuição mais justa dos ônus e bônus da ocupação do solo urbano. Em consonância com essas concepções, havia movimentos sociais, ONGs e parte do setor público. De outro lado, setores da construção civil e do mercado imobiliário, alinhados com outra parte do setor público, formavam a frente conservadora de manutenção do *status quo* (PONTUAL, 2015).

As propostas iniciais traziam avanços em relação a conceitos e instrumentos de planejamento urbano, e a sociedade civil tinha se organizado para defender a coletividade, utilizando e abrindo espaços de incidência no processo, mas ainda assim o lado conservador

encontrou na gestão, de mesmo perfil, um ambiente propício para ratificar sua posição, aprovar um grande número de emendas e deixar o produto final do plano com aplicabilidade condizente com os interesses do mercado (PONTUAL, 2015). Segundo o diagnóstico do plano diretor seguinte:

Embora legitimada por essa expressiva participação da sociedade, a proposta do Executivo foi profundamente modificada durante sua tramitação no Legislativo, no segundo semestre de 1991. Esse PDCR, embora represente um importante referencial do planejamento urbano desta cidade, não teve satisfatória implementação, execução nem acompanhamento. Sua utilidade foi muito limitada, quase exclusivamente como embasamento legal para a (nova) Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS nº 16.176/96, que somente veio a ser elaborada durante o ano de 1995. (PCR, 2008, n.p.)

Em termos de objetivos e diretrizes da política urbana, o PDCR (1991) apresenta um texto enxuto, faz referência à coletividade de maneira vaga e a dimensão econômica competitiva se sobressai, mesmo sem apresentar estratégias muito claras. Para alcançar seus objetivos, o plano cita instrumentos importantes para lidar com processos relacionados à especulação imobiliária e recuperação de valorização dos imóveis, como Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), mas a utilização concreta dos instrumentos, exigentes de regulações específicas não realizadas, em geral foi baixa. Ao falar da inserção competitiva no cenário econômico, o plano dedica vários itens sobre crescimento econômico, atração de investimento e expansão do mercado imobiliário, sem atrelar a garantias redistributivas, num discurso mais aberto para apropriação do mercado (RECIFE, 1991).

Figura 8 - Estrutura do PDCR 1991

PDCR 1991	
	TÍTULO I - DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA
	Capítulo I - DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES GERAIS
	Capítulo II - DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA
	Capítulo III - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA
	TÍTULO II - DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE DO RECIFE
	Capítulo I - DOS PRINCÍPIOS
	Capítulo II - DOS PADRÕES DESEJADOS DE DESENVOLVIMENTO
	Capítulo III - DA PRODUÇÃO E DA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO
	SEÇÃO I - DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES
	SEÇÃO II - DA DIVISÃO TERRITORIAL
	SEÇÃO III - DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA
	SEÇÃO IV - DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
	[Subseções]
	SEÇÃO V - DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO
	[Subseções]
	Capítulo IV - DOS TRANSPORTES URBANOS
	SEÇÃO I - DAS DEFINIÇÕES
	SEÇÃO II - DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES
	SEÇÃO III - DAS AÇÕES E INTERVENÇÕES
	Capítulo V - DO MEIO AMBIENTE URBANO
	Capítulo VI - DOS SERVIÇOS URBANOS
	SEÇÃO I - DO ABASTECIMENTO D'ÁGUA
	SEÇÃO II - DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO
	SEÇÃO III - DA DRENAGEM PLUVIAL
	SEÇÃO IV - DA LIMPEZA URBANA
	SEÇÃO V - DO FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS URBANOS
	Capítulo VII - DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
	SEÇÃO I - DAS DIRETRIZES
	SEÇÃO II - DOS INSTRUMENTOS
	Capítulo VIII - DOS SETORES SOCIAIS
	SEÇÃO I - DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO
	[Subseções]
	SEÇÃO II - DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO
	[Subseções]
	SEÇÃO III - DA POLÍTICA DE SAÚDE
	SEÇÃO IV - DA POLÍTICA DE CULTURA E LAZER
	[Subseções]
	SEÇÃO V - DA POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
	SEÇÃO VI - DO SISTEMA DE DEFESA CIVIL DA CIDADE
	SEÇÃO VII - OUTRAS DISPOSIÇÕES
	Capítulo IX - DA GESTÃO URBANA
	SEÇÃO I - DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO
	SEÇÃO II - DOS CONSELHOS SETORIAIS
	SEÇÃO III - DAS OUTRAS DISPOSIÇÕES
	Capítulo X - DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E DE INFORMAÇÕES
	SEÇÃO I - DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DA CIDADE DO RECIFE
	SEÇÃO II - DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES
	TÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Legenda	
 Ordenamento territorial	
 Políticas setoriais	
 Gestão urbana	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em RECIFE, 1991.

O ordenamento territorial do PDCR (1991) não apresenta proposta de zoneamento de maneira direta, mas as diretrizes gerais do plano expressam o caráter de expansão do espaço construído, tanto vertical quanto horizontalmente, e se configura como base para regulação posterior da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), a qual viria a ser aprovada em 1996²⁶ e onde grande parte da cidade é abordada sob Zonas de Urbanização Preferencial (ZUPs). Outra estratégia de ordenamento trazida pelo plano são os “Programas de Urbanização”, os quais preveem projetos específicos para responder a objetivos de renovação urbana, estruturação urbana e/ou dinamização econômica, a depender das características da área (RECIFE, 1991).

²⁶ Lei de Uso e Ocupação do Solo 16.176 de 09 de abril de 1996. Estabelece a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife.

As áreas do bairro do Pina se apresentam especialmente associadas a um potencial turístico devido a suas condições ambientais, tanto pela orla marítima, quanto pela região do manguezal e dos Rios Jordão e Tejipló. O terreno do Aeroclube de Pernambuco e a Bacia do Pina aparecem como “áreas de especial interesse para o desenvolvimento do turismo, da cultura e do lazer” (RECIFE, 1991, p. 31) na seção sobre desenvolvimento econômico.

4.1.2 PLANO DIRETOR DO RECIFE (PDR) - 2008

Depois de 10 anos, tem início as primeiras etapas do processo de revisão do plano diretor de 1991, culminando no **Plano Diretor do Recife (PDR)** de 2008, feito em um momento de fortalecimento dos processos de elaboração de planos diretores no país, onde foram incorporados elementos sedimentados pelo Estatuto da Cidade (2001), e sua elaboração foi coordenada por uma prefeitura de perfil progressista - com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente.

O PDR (2008) evolui na abordagem das desigualdades e apresenta avanços na consideração de se instrumentalizar os objetivos para que os ganhos para a coletividade possam ser pleiteados. Além disso, contou com ampla participação dos setores populares em sua elaboração. Ainda assim, o texto trabalhado junto da população em geral, e aprovado na Conferência da Cidade, sofreu uma série de modificações ao passar a ser o projeto de lei enviado à Câmara dos Vereadores, onde várias das conquistas pactuadas foram retiradas - situação similar ao ocorrido em 1991. Em termos de sua aplicabilidade, esse plano se caracterizou por ficar limitado em si mesmo, sobretudo por não fazer as regulamentações específicas dos instrumentos urbanísticos, resultando numa consequente defasagem de aplicação dos mesmos.

Em relação aos objetivos e diretrizes da política urbana, no PDR (2008) os tópicos estão mais desenvolvidos em comparação ao plano anterior, assim como há avanços na abordagem sobre o combate às desigualdades - podemos dar como exemplo a questão do direito à moradia: enquanto nos objetivos do PDCR (1991), a garantia de acesso à moradia aparece de maneira pouco enfática como requisito para o cumprimento da função social da cidade, no plano de 2008 há explicitamente em seus objetivos “promover e garantir o direito à moradia digna, inclusive à regularização fundiária, através de programas e instrumentos adequados às populações de baixa renda” (RECIFE, 2008, p. 5).

Em termos de estratégia de desenvolvimento econômico, o PDR (2008) ressalta a execução e implementação de projetos e obras de infraestrutura como condições do “desenvolvimento estratégico” da cidade. Outra diferença que se destaca entre os planos é a

introdução do discurso da sustentabilidade no de 2008, tanto na dimensão dos elementos naturais quanto em relação às atividades socioeconômicas.

Para alcançar seus objetivos, o PDR (2008) prevê um número maior de instrumentos urbanísticos em relação ao seu antecessor e acrescenta instrumentos de controle de impacto, como o estudo de impacto de vizinhança e os licenciamentos urbano e ambiental, além de articuladores de urbanização, como operação urbana consorciada e consórcio imobiliário. Mas, como dito, o plano de 2008 não avançou nem nos estudos prévios, nem nas leis específicas para a implementação dos instrumentos urbanísticos.

Figura 9 - Estrutura do PDR 2008

PDR 2008	
	TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
	TÍTULO II - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS, DAS DIRETRIZES E DOS OBJETIVOS GERAIS DA POLÍTICA URBANA
	Capítulo I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA POLÍTICA URBANA
	Capítulo II - DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA
	Capítulo III - DOS OBJETIVOS GERAIS DA POLÍTICA URBANA
	TÍTULO III - DAS DIRETRIZES SETORIAIS DA POLÍTICA URBANA
	Capítulo I - DAS DIRETRIZES INTERSETORIAIS
	Capítulo II - DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
	SEÇÃO I - DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS
	SEÇÃO II - DO TURISMO
	Capítulo III - DAS POLÍTICAS SOCIAIS
	SEÇÃO I - DA EDUCAÇÃO
	SEÇÃO II - DA SAÚDE
	SEÇÃO III - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
	SEÇÃO IV - DA CULTURA
	SEÇÃO V - DA HABITAÇÃO
	SEÇÃO VI - DA SEGURANÇA ALIMENTAR
	SEÇÃO VII - DOS ESPORTES, LAZER E RECREAÇÃO
	SEÇÃO VIII - DA DEFESA CIVIL E DA DEFESA SOCIAL DO RECIFE
	Capítulo IV - DA POLÍTICA AMBIENTAL URBANA
	SEÇÃO I - DAS NORMAS GERAIS DA POLÍTICA AMBIENTAL URBANA
	SEÇÃO II - DO SANEAMENTO AMBIENTAL INTEGRADO
	[Subseções]
	SEÇÃO III - DA ACESSIBILIDADE, DO TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA
	[Subseções]
	TÍTULO IV - DO ORDENAMENTO TERRITORIAL
	Capítulo I - DA ESTRUTURA ESPACIAL
	Capítulo II - DA DIVISÃO TERRITORIAL
	SEÇÃO I - DAS NORMAS GERAIS
	SEÇÃO II - DO MACROZONEAMENTO
	SEÇÃO III - DO ZONEAMENTO
	[Subseções]
	Capítulo III - DOS PARÂMETROS E INSTRUMENTOS
	SEÇÃO I - DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS
	SEÇÃO II - DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA
	SEÇÃO III - INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS
	[Subseções]
	Capítulo IV - DOS PROJETOS ESPECIAIS
	TÍTULO V - DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE INFORMAÇÃO MUNICIPAL, URBANO E AMBIENTAL
	Capítulo I - DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E GESTÃO DEMOCRÁTICA
	Capítulo II - DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO MUNICIPAL URBANO E AMBIENTAL
	Capítulo III - DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR
	TÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS
Legenda	
 Ordenamento territorial	
 Políticas setoriais	
 Gestão urbana	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em RECIFE, 2008.

Em relação ao ordenamento territorial, o plano diretor de 2008 apresenta um zoneamento onde são lançados inclusive parâmetros urbanísticos - coeficientes de utilização, gabarito de altura, taxa de solo natural e afastamentos. Um descompasso é gerado, em vista da não atualização da LUOS de 1996 e da consequente sobreposição conflituosa entre parâmetros

que se baseiam em diretrizes diferentes. No PDR (2008) a abordagem discursiva é de uma ocupação um pouco menos intensiva do que na LUOS 1996, sendo grande parte da cidade abarcada pelas Zonas de Ambiente Construído (ZAC) - divididas em Controlada, Moderada e Restrita.

Uma evolução da ideia de Programas de Urbanização do plano diretor de 1991 são os Projetos Especiais, definidos aqui “para áreas que podem ser objeto de intervenções, que promovam sua requalificação urbana, sua sustentabilidade, com inclusão sócio-espacial e dinamização econômica” (RECIFE, 2008, p. 65). Nota-se a inclinação a um discurso democrático, onde a dimensão econômica emerge pela margem. Parte do bairro do Pina está no capítulo de Projetos Especiais e suas áreas são apresentadas como de “potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas” (RECIFE, 2008, p. 65), sendo elas o Parque dos Manguezais e Brasília Teimosa.

4.1.3 TENDÊNCIAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE (PDDR) - 2018

O **Plano Diretor do Recife (PDDR)**, de 2018, se encontra em elaboração no momento em que o presente trabalho está sendo feito, de modo que faremos as análises com base no produto mais avançado apresentado, o Projeto de Lei nº 28/2018, o qual segue ainda para fase de emendas na Câmara dos Vereadores. A revisão é feita por uma prefeitura sob comando do Partido Socialista Brasileiro (PSB). O PDDR (2018) está inserido no Plano de Ordenamento Territorial (POT), o qual inclui ainda as revisões da Lei de Parcelamento do Solo - Lei nº 16.286/1997; da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei nº 16.176/1996; e a regulamentação de alguns instrumentos urbanísticos, sendo eles: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir (TDC); Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC); e Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo (IPTU Progressivo).

Uma das potencialidades desse processo está na proposta de revisão articulada entre o plano diretor e outras normativas relacionadas à ocupação do solo, de modo a ter maior possibilidade de coerência entre diretrizes e estratégias das legislações urbanísticas. A previsão das regulações específicas de instrumentos urbanísticos também é um avanço significativo, especialmente se colocarmos em perspectiva com os planos anteriores, no sentido de ultrapassar as intenções e torná-los aplicáveis na realidade.

Outro ponto interessante é a consolidação da ideia de pagamento de contrapartidas financeiras para a construção acima do coeficiente básico único, até agora fixado em 1 para

toda a cidade. Com disputas e resistências em relação à implementação, às fórmulas e aos prazos, o conceito não sofreu tantos ataques, mediante incisivas justificativas de que o poder público precisa captar recursos²⁷, corroboradas, ainda, pelo momento de “crise”. Isso se relaciona a uma influência significativa da parceria feita com o Instituto Lincoln de Políticas do Solo²⁸, o qual promoveu capacitações com o corpo técnico da prefeitura, assim como do último plano diretor elaborado na cidade de São Paulo, referência nacional na regulamentação do coeficiente único e de instrumentos urbanísticos, e que é utilizado de maneira considerável como exemplo pela consultoria contratada para elaborar o PDDR (2018).

O PDDR (2018) apresenta significativas diferenças de abordagem discursiva comparado aos planos anteriores, sobretudo em termos de uma complexificação conceitual, onde são introduzidos termos não antes abordados, ademais de recorrer a explicações mais longas sobre seus princípios. No texto do projeto de lei, é dado destaque aos princípios da política de desenvolvimento urbano: função social da cidade; função social da propriedade; sustentabilidade; equidade socioterritorial; integração metropolitana e intraurbana; gestão democrática; equidade de gênero (RECIFE, 2018). Uma das diferenças em relação aos planos anteriores está na organização dos objetivos e diretrizes dentro desses princípios, de modo a serem criados um número significativo de itens - o que acaba por gerar certa redundância. Chama a atenção a introdução de discursos sobre questões de gênero, mobilidade ativa, desenvolvimento orientado ao transporte, empreendedorismo nas atividades econômicas, além do foco dado à subutilização de parte do estoque construtivo (RECIFE, 2018). Todos esses pontos refletem debates emergentes sobre as cidades na contemporaneidade, incorporando a discussão de pautas identitárias, e as críticas ao modelo de prevalência do transporte motorizado individual e de expansão periférica das cidades, associados, inclusive, aos discursos dos movimentos sociais nas lutas urbanas.

A despeito das potencialidades, a revisão do plano diretor se dá de forma apressada. Segundo o prazo previsto no Estatuto da Cidade, a revisão dos planos diretores deve ser feita a cada 10 anos (BRASIL, 2001), portanto o atual plano diretor deveria ser revisado até 2018. No entanto, a abertura do processo de construção junto da sociedade civil aconteceu apenas em

²⁷ Pondo em comparação com outras cidades, São Paulo passou mais de 20 anos para finalmente aprovar o coeficiente único no seu último plano diretor, de 2014. Belo Horizonte teve sua última revisão “presa” na câmara de vereadores por cinco anos devido, principalmente, à proposta de coeficiente único. Logo, o cenário se mostra mais favorável na cidade do Recife, até pelas influências externas.

²⁸ O Instituto Lincoln é uma organização independente e de origem privada, cujas atividades envolvem pesquisas e incidência na construção de políticas relacionadas ao uso, tributação e gestão do solo.

junho de 2018, sendo que a finalização do projeto de lei deveria se dar até setembro do mesmo ano, de acordo com a primeira proposta. No desenrolar, a revisão chegou até o início de dezembro, quando houve a Conferência Municipal do Plano Diretor, mas, ainda assim, são contabilizados somente cerca de cinco meses para proceder um trabalho que exige a construção de estudos prévios e participação popular e, até por isso, é notável o prejuízo na qualidade das etapas de produção do plano.

Destacamos pontos do processo os quais consideramos especialmente comprometedores: (i) o processo de revisão começa sem um diagnóstico do plano anterior; (ii) o levantamento de dados básicos e os estudos temáticos são feitos de forma pouco apropriável; (iii) a metodologia de construção de propostas contou com baixa mobilização popular. O resultado disso é um plano que incorre em uma apropriação tecnicista, associado a bases frágeis e sem garantias de desenvolvimento da cidade em acordo com os princípios da política urbana pautados. Logo, os agentes hegemônicos, os quais usualmente não priorizam uma produção mais equitativa de cidade, terão um campo aberto de vantagens ao se apropriarem do conteúdo técnico concreto, não necessariamente comprometidos com os ganhos para a coletividade, mas esses agentes serão, ao mesmo tempo, respaldados por justificativas e intenções de justiça socioespacial.

Figura 10 - Estrutura do PDDR 2018

PDDR 2018	
Legenda Ordenamento territorial Políticas setoriais Gestão urbana	TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS Capítulo I - DA ABRANGÊNCIA E DOS CONCEITOS Capítulo II - DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO Capítulo III - DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO Capítulo IV - DAS DIRETRIZES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO
	TÍTULO II - DO ORDENAMENTO TERRITORIAL Capítulo I - DA ESTRUTURA ESPACIAL Capítulo II - DA COMPARTIMENTAÇÃO TERRITORIAL SEÇÃO I - DAS NORMAS GERAIS SEÇÃO II - DO MACROZONEAMENTO SEÇÃO III - DO ZONEAMENTO SEÇÃO IV - DAS ZONAS ESPECIAIS SEÇÃO V - SISTEMA MUNICIPAL DE UNIDADES PROTEGIDAS DO RECIFE SEÇÃO VI - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DAS LEIS DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO Capítulo III - DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS [Seções com os instrumentos]
	TÍTULO III - DAS DIRETRIZES SETORIAIS DA POLÍTICA URBANA Capítulo I - DAS DIRETRIZES GERAIS SETORIAIS Capítulo II - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Capítulo III - POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE Capítulo IV - POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL Capítulo V - POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE Capítulo VI - POLÍTICA DE HABITAÇÃO Capítulo VII - POLÍTICA DE SEGURANÇA URBANA Capítulo VIII - POLÍTICA DE PATRIMÔNIO CULTURAL Capítulo IX - SISTEMA DE EQUIPAMENTOS URBANOS E SOCIAIS
	TÍTULO IV - DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE INFORMAÇÃO E MEMÓRIA DA CIDADE Capítulo I - DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E GESTÃO DEMOCRÁTICA Capítulo II - DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO E MEMÓRIA DA CIDADE DO RECIFE Capítulo III - DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR
	TÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS Capítulo I - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS Capítulo II - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Fonte: Elaborado pela autora, com base em RECIFE, 2018.

Sobre o ordenamento territorial trazido pelo PDDR (2018), é possível notar que o zoneamento busca promover a indução da expansão urbana para frentes da cidade que estão além dos consolidados polos de valorização norte e sul. O principal eixo formado por áreas sob a Zona de Reestruturação Urbana (ZRU) 1²⁹, parte da zona sul e chega até os limites do município com Olinda, compreendendo os bairros: Imbiribeira, Afogados, Madalena, Espinheiro, Torreão, Campo Grande e Água Fria (RECIFE, 2018).

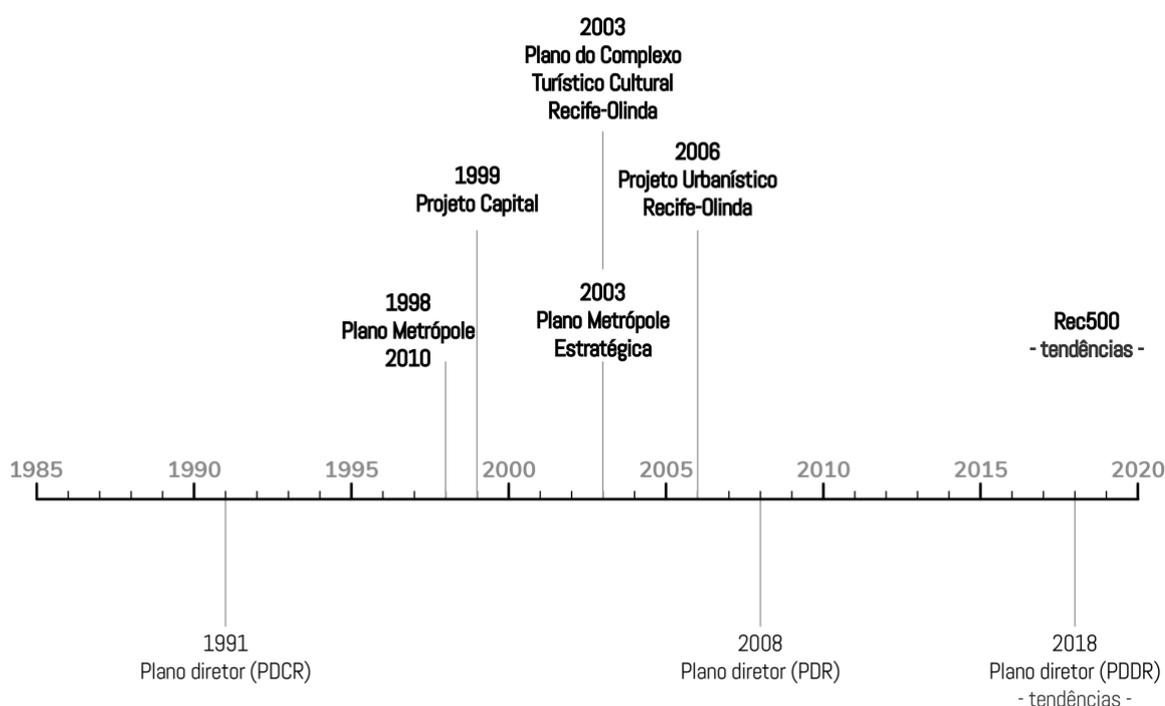
Ademais, é possível perceber a valorização dos Projetos Especiais em detrimento do ordenamento de caráter mais compreensivo, em áreas tanto de caráter histórico, quanto de caráter de expansão - todas de grande interesse imobiliário. O PDDR (2018) traz esse tipo de projeto como “de exceção”, pois o mesmo não precisa seguir os coeficientes pactuados no plano diretor - e muitos já são altos - ficando a cargo do plano específico defini-los. Não estão nessa regra as áreas referentes aos projetos dos Parques Beberibe, Capibaribe, dos Manguezais e

²⁹ Zona que compreende parâmetros de maior possibilidade de adensamento e verticalização.

Tejipió, mas além desses existem outras 13 extensas áreas demarcadas para projetos (RECIFE, 2018). No caso do bairro do Pina, além do Parque dos Manguezais, o antigo terreno do Aeroclube de Pernambuco também se destaca como área prevista para Projetos Especiais, indo de encontro com as disputas sobre o terreno nos últimos anos³⁰.

4.2 PLANOS ESTRATÉGICOS

Figura 11 - Linha do tempo com os planos diretores e estratégicos em análise, destaque aos planos estratégicos



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

4.2.1 PLANO METRÓPOLE 2010 - 1998

Na segunda metade da década de 1990, o **Plano MetrÓpole 2010** - Plano Diretor da Região Metropolitana (1998), dá início a uma série de planos onde a lógica da competitividade passa a ser mais explícita em discurso, sendo, no caso, um planejamento de escala metropolitana. Promovido pelo Conselho de Desenvolvimento da RMR (CONDERM)³¹ e produzido pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), a

³⁰ Aprofundaremos as discussões em torno do terreno do Aeroclube de Pernambuco no capítulo 5.

³¹ Composto por prefeitos de municípios da RMR, secretários do governo do estado, representantes de órgãos de serviços públicos, deputados e vereadores.

abrangência do plano são os 14 municípios que compunham a RMR naquele momento³². A elaboração foi feita marcadamente por um quadro técnico do poder público, com o apoio da consultoria de especialistas e aberturas pontuais para ONGs e apenas uma para a sociedade civil de forma ampla, no “seminário itinerante” (FIDEM, 1998).

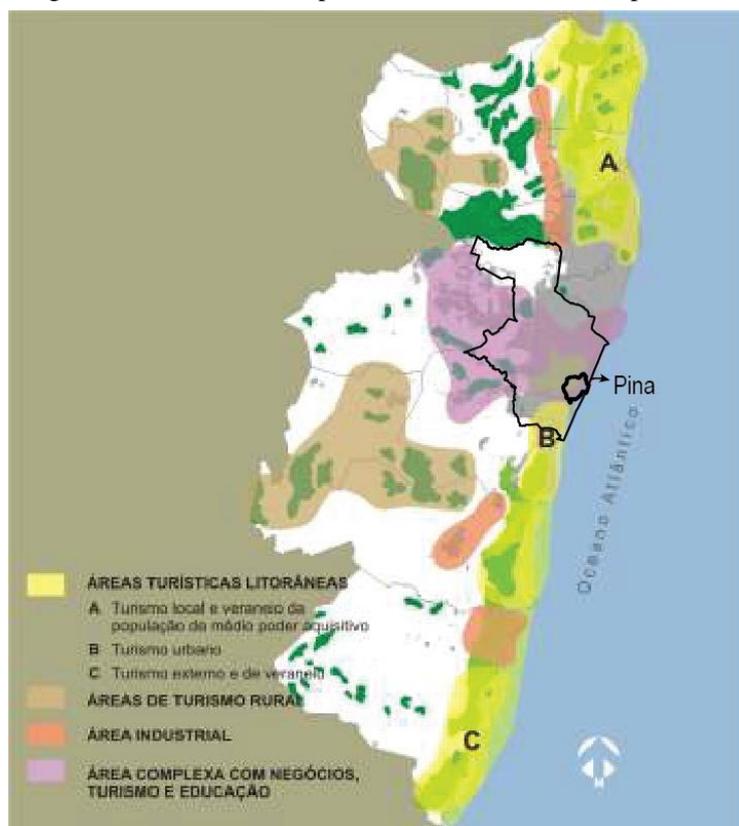
O objetivo principal, posto pelo plano, é de ser uma referência na política de desenvolvimento da RMR, de maneira a orientar os investimentos e a gestão, com foco nos serviços públicos de interesse comum (FIDEM, 1998). O recurso da criação de cenários é utilizado para pensar no futuro e as estratégias para chegar lá recorrem continuamente ao conceito de desenvolvimento sustentável, tendo como condições a garantia a mobilidade de pessoas, serviços e mercadorias e um meio ambiente que assegure a qualidade de vida da população:

Este Plano Diretor é, portanto, um instrumento importante na construção de um desenvolvimento sustentável, de uma história e de um território metropolitano, cujo maior patrimônio é uma melhor qualidade de vida para todos. É, ao mesmo tempo, um instrumento imprescindível no processo de integração e competitividade da metrópole na economia globalizada (FIDEM, 1998, p. 11, grifo nosso).

O plano apresenta uma forte abordagem físico-territorial, refletida nos focos da inserção competitiva desenvolvidos: lógica de redes no ordenamento territorial; reflexão sobre os processos históricos de formação da região; e territórios de oportunidades (Figura 12). A noção desses últimos nos remete a territórios de “qualidade estratégica” - capazes de atrair investimentos, sendo que o próprio plano os define como uma referência para o poder público no processo de indução de novos investimentos e indica as atividades “potenciais” a partir das “vocações” dos territórios - e exemplo de atividades industriais, rurais, portuárias e diferentes tipos de turismo (FIDEM, 1998). A abordagem de territórios de oportunidades do Metrôpole 2010 se tornou referência para os outros planos estratégicos - e até diretores - que viriam.

³² São eles: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

Figura 12 - Territórios de oportunidades do Plano Metr pole 2010



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO et. al. , 2006, adaptado pela autora

Para promover o desenvolvimento sustentável pretendido, são levantadas propostas em três dimensões - econômica, social e ambiental - além da aten o especial às redes de mobilidade e serviços. Contudo, não são apresentadas metas, nem são delineados caminhos palpáveis que a gestão metropolitana poderia seguir para a realiza o efetiva das propostas. Além disso, a dimensão econômica   nitidamente privilegiada, o que fica explícito no trecho: “o processo de desenvolvimento está baseado na realiza o das potencialidades de cada um dos territórios de oportunidades” (FIDEM, 1998, p. 58). Percebemos que, no plano, as melhorias para a coletividade viriam como desdobramentos do crescimento econômico e não são apresentadas articula es que garantam a justa distribui o dos ganhos e das eventuais perdas dos processos.

O bairro do Pina está inserido nos “territórios de oportunidades para atividades de lazer e turismo litorâneo” (FIDEM, 1998, p. 49) vinculado ao potencial turstico da orla e da área do Parque dos Manguezais. Além disso, também   considerado dentro das “ reas de transforma o” as quais, segundo o plano, “são aquelas em que, diferentemente das áreas de conserva o, o processo histórico não produziu uma urbaniza o de qualidade nem uma identidade própria” sendo, portanto, passíveis de interven es mais intensas as quais, no caso

do Pina, se inserem na classificação de “interesse paisagístico, lazer e turístico”, induzido mais uma vez pelos atributos ambientais (FIDEM, 1998, p. 63-65).

4.2.2 PROJETO CAPITAL - 1999

No ano seguinte, a cidade do Recife finaliza o processo de seu exemplar de plano estratégico diretamente influenciado pela experiência catalã, o **Projeto Capital** (1999). Promovido pela Prefeitura da Cidade do Recife, contou com consultoria catalã, palestrantes portugueses e sua abertura para a participação da população se deu por meio do Conselho Coordenador - onde as propostas eram validadas - e do Fórum Capital. No registro de presença é possível perceber uma sub-representação de movimentos sociais na composição do Conselho e forte presença do setor público em ambos os espaços (PCR, 1999).

O plano coloca que seu fim primeiro e último é a criação do “*locus*” de debate sobre a cidade. Por outro lado, ao longo do texto outros objetivos ficam claros, pois são construídos argumentos em cima do discurso da globalização e da necessidade das cidades se prepararem para aproveitar os fluxos de investimentos internacionais decorrentes da “nova ordem econômica e mundial”, como fica negrito no capítulo “As cidades metropolitanas: desafios e oportunidades” (PCR, 1999, p. 11).

O discurso da competitividade e da eficiência está declarado em todas as definições de macro-objetivos - ou macro-estratégias, de maneira que valores e características da cidade são tratados primeiramente como atributos competitivos, por exemplo: cultura para o papel de liderança; as águas para o potencial como recurso natural; e a gestão urbana para estímulo ao empreendedorismo dos agentes privados. Sendo assim, além de cinco macro-objetivos, são apresentados 15 estratégias, 29 projetos e 14 ações, e há também a previsão de criação de comitês temáticos para dar prosseguimento às propostas, o que representam uma tentativa de definição dos caminhos para a realização do que foi planejado (PCR, 1999).

Os projetos apresentados refletem a convicção de que a inserção competitiva nos mercados internacionais traria apenas benefícios para a cidade - diferentemente do Plano Metrôpole 2010, por exemplo, no qual também são construídos cenários pessimistas (BITOUN, 2001). Nesse sentido, não são previstas ações que lidem com possíveis efeitos negativos de uma atuação intensa dos mercados, como desequilíbrio de valores fundiários, expulsão da população de áreas valorizadas e agravamento nas condições de serviços básicos. Alguns projetos ainda atuam em questões mais estruturais e cotidianas, especialmente no eixo “Recife - Cidade Cidadã”, porém a maior parte se relaciona à atração de investimentos privados, ao *marketing*

urbano e à ampliação da participação do setor privado nos serviços básicos, tendo como justificativas melhorias na competitividade global, inserção nos mercados globais e atração de turistas, o que demonstra um distanciamento dos projetos em relação às garantias para a coletividade local.

Um importante projeto previsto nesse plano abrange a área do Pina: a Linha Verde, vindo a se concretizar anos depois como Via Mangue³³. Na versão do Projeto Capital, a Linha Verde é concebida dentro do eixo “Recife - Cidade Competitiva”, o que se relaciona ao seu caráter de infraestrutura incentivadora de fluxos - de mercadorias, pessoas etc. Além do projeto viário, o bairro do Pina aparece em projetos do eixo “Recife - Cidade das Águas”, sobretudo com o Parque dos Manguezais, e o eixo “Recife - Capital Cultural” traz Brasília Teimosa como polo de incentivo e também o manguezal como área a ser apropriada por projetos relacionados ao turismo.

4.2.3 PLANO METRÓPOLE ESTRATÉGICA - 2003

Poucos anos depois é publicizado o **Plano Metrópole Estratégica** (2003), promovido pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CODEPE/FIDEM), em parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) /Banco Mundial e o Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA). Especialistas são destacados como autores das análises e os espaços de discussão contam majoritariamente com técnicos municipais, sendo que a sociedade civil pode participar de quatro oficinas sub-regionais realizadas durante todo o plano (REYNALDO, 2005).

Considerado uma atualização e expansão do Plano Metrópole 2010 (1998), o Plano Metrópole Estratégica possui a mesma abrangência metropolitana e utiliza como base os princípios trazidos pelo plano de 1998, como pode ser identificado no objetivo principal: "Desenvolvimento sustentável da metrópole, articulando uma economia competitiva e dinâmica com a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida e das condições de habitabilidade" (REYNALDO, 2005, p.16). O discurso faz constantes associações entre a busca por crescimento econômico com a redução das desigualdades sociais e a competitividade aparece novamente como foco das estratégias, observado nos “vetores de desenvolvimento” apresentados:

³³ A implementação da Via Mangue será tratada com maior aprofundamento no capítulo 5.

“Os três vetores de desenvolvimento - competitividade com inclusão social, habitabilidade e inclusão social, e sistema de gestão e planejamento metropolitano - devem se articular e interagir de modo a desencadear um processo de desenvolvimento sustentável que combina crescimento econômico, qualidade de vida para a população e conservação ambiental” (REYNALDO, 2005, p. 16, grifo nosso)

Os projetos apresentam metas de maneira mais explícita, o que deixa tangível os resultados esperados e, em relação às intervenções propostas, o plano estabelece a expansão de “ambientes de inovação”, além de serem estruturados projetos estratégicos, parte deles espacializados em territórios específicos considerados potenciais para atração de investidores privados (REYNALDO, 2005) - seguindo a lógica da “qualidade estratégica” (Figura 13).

Figura 13 - Projetos estratégicos territorializados do Plano Metrôpole Estratégica



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO et. al., 2006, adaptado pela autora

São dois os “Projetos Territoriais Metropolitanos Estratégicos” que se relacionam de alguma forma ao bairro do Pina, sendo eles o “Parques Metropolitanos” e o “Projeto Recife-Olinda”. O Parques Metropolitanos possui uma perspectiva ambiental mais forte e ressalta áreas de conservação robustas, mas não consolidadas do ponto de vista institucional e infraestrutural, como é o caso do Parque dos Manguezais. De uma forma geral, o plano compreende essas áreas ambientalmente especiais inseridas em um contexto urbano e propõe usos e atividades econômicas em diálogo com essa condição urbana, de modo que explicita a necessidade de intervenções básicas de saneamento (REYNALDO, 2005).

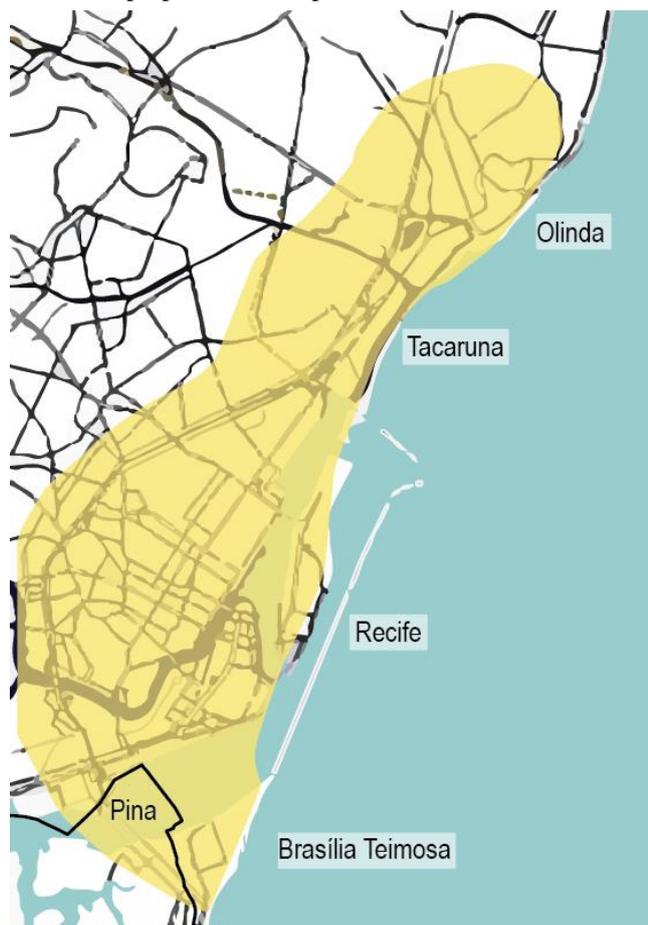
Já o Projeto Recife-Olinda apresenta propostas de intervenção as quais priorizam áreas de inovação tecnológica associadas ao patrimônio cultural a partir de um parque tecnológico do Porto Digital na área central do Recife, e do centro cultural Parque Tacaruna, já na fronteira com Olinda. Portanto, o Metr pole Estratégica n  sugere interven es diretas no bairro do Pina através do Projeto Recife-Olinda, mas esta aparece como “zona de abrangência”.

4.2.4 PLANO DO COMPLEXO TURÍSTICO CULTURAL RECIFE-OLINDA - 2003

A proposta Projeto Recife-Olinda do Plano Metr pole Estratégica se relaciona diretamente com outro plano, divulgado no mesmo ano, o chamado **Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda** (2003). Incentivado pelo Governo do Estado, e tendo a coordena o da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CODEPE/FIDEM), o plano diz respeito a territórios da frente d’água das cidades de Olinda e Recife, desde o entorno da colina histórica da primeira, até início da zona sul da segunda (Figura 14). A partir da compatibiliza o de outros projetos e estudos também pensados para a área de abrangência, a elabora o do plano envolveu consultoria técnica de especialistas e secretarias referentes a planejamento territorial e a cultura das duas cidades, de maneira que n  foram abertos novos espaços de participa o além dos conselhos já existentes (CODEPE/FIDEM, 2003). O objetivo principal apresentado  :

Oferecer propostas e instrumentos para promover a integra o do planejamento e gestão territorial com a gestão das atividades turístico-culturais, na região que compreende os núcleos históricos de Recife e Olinda e seus eixos de conexão. (CODEPE/FIDEM, 2003, p.3)

Figura 14 - Territórios da proposta do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda



Fonte: CODEPE/FIDEM, 2014, adaptado pela autora

É recorrente na história das cidades fenômenos de degradação e desvalorização dos centros históricos devido a mudanças tecnológicas, produtivas e até administrativas na lógica urbana, e com Recife não foi diferente (LEAL, 2006), de modo que, nesse contexto, o Plano do Complexo trabalha a ideia de renovação urbana para essas áreas, com o objetivo de dinamizá-las. Considerando os valores de centralidade e de patrimônio histórico, o foco está em aliar essas questões com a dimensão econômica e a atração de investimentos. Pensa-se o complexo como território que “sintetiza a expressão da cultura local e que pode tomar esta identidade como vetor estratégico para seu desenvolvimento” (CODEPE/FIDEM, 2003, p. 1), isto é, a “qualidade estratégica” desse território é catalisada pelos ativos culturais.

As propostas do plano foram separadas em indicativos de gestão, diretrizes de uso e ocupação do solo e ações prioritárias, o que, junto da espacialização dessas propostas em cada território, indicam caminhos com alguma definição para a realização do que foi planejado, mesmo que originem múltiplos projetos específicos derivados. De forma geral, as indicações do plano revelam um esforço em dar condições para parcerias com o setor privado e para atração

de investimentos. As ações prioritárias consideradas estruturadoras, por exemplo, são duas operações urbanas no centro expandido, a do Cais José Estelita (bairro São José) e a da Vila Naval (bairro Santo Amaro).

A área de influência direta do plano que abrange o bairro do Pina se refere à Brasília Teimosa, onde foram pensados dois núcleos de proposições, o “Buraco da Vêia” e o “Polo Pina”. Os núcleos de Brasília Teimosa, localizados em uma das extremidades do complexo, possuem um conjunto de propostas físicas mais simples se comparadas aos núcleos das áreas centrais do Recife e de Olinda, esses últimos de maior visibilidade cultural e patrimonial, de modo que algumas das intervenções se referem a tratamento paisagístico de praças já existentes, projeto de palco temporário e sinalização. Os indicativos de uso e atividades para essa área são coerentes com o fato de ser uma ZEIS e indicam consolidação de moradia popular e implantação de infraestrutura urbana.

4.2.5 PROJETO RECIFE-OLINDA - 2006

Derivado de maneira explícita do Plano Metrópole Estratégica e do Plano Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, é lançado o **Projeto urbanístico Recife-Olinda** (2006), caracterizado por ser a viabilização das intervenções urbanísticas pensadas nos dois planos anteriores. Possui um caráter diferente dos planos anteriores por ser um projeto urbanístico, apresentando inclusive propostas de modelagem urbana mais detalhadas, mas o trazemos por se conectar diretamente com as ideias já apresentadas, sendo, portanto, uma espécie de arremate desse ciclo de planos de lógica estratégica apresentado.

O projeto foi fruto da parceria do poder público com o Núcleo de Gestão do Porto Digital³⁴ e com consultores portugueses de referência em planejamento estratégico³⁵, tendo o objetivo de intervir urbanística e ambientalmente no grande trecho de áreas próximas ao mar, demonstrado na Figura 15. As propostas seguem a ideia de uma remodelagem imobiliária aliada a atividades econômicas como turismo e produção de tecnologia da informação (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO et. al., 2006.).

³⁴ O parque tecnológico Porto Digital atua como ambiente de inovação nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação e Economia criativa. Além disso, seu Núcleo de Gestão atua diretamente em questões de planejamento urbano ao gerenciar a instalação das atividades econômicas junto da condução de processos imobiliários e patrimoniais (ALBUQUERQUE; LACERDA, 2017), sendo seu foco o centro histórico (Bairro do Recife), mas também incidindo em relação a outras áreas, como no caso do Projeto Recife-Olinda.

³⁵ Os mesmos responsáveis pela realização da Exposição mundial de Lisboa e pelo projeto do Parque das Nações, na mesma cidade (1998). Esses profissionais são requisitados, sobretudo, pela experiência de interlocução com investidores internacionais.

Figura 15 - Áreas de intervenção do Projeto Recife-Olinda



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO et. al., 2006, adaptado pela autora

O Projeto Recife-Olinda faz uma previsão significativa de adensamento construtivo a partir de sua implementação: são 1,5 milhão de m² de construção, dos quais apenas um pouco mais de 10% seriam destinados ao mercado popular de habitação, comércios e serviços (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO et. al., 2006), ou seja, a principal demanda fica a critério das aspirações do mercado imobiliário. Junto da modelagem urbanística das intervenções para cada zona, a modelagem econômico-financeira representa como a rentabilidade econômica é imprescindível para o “sucesso” do projeto.

A realização das ações se daria através da criação de uma Sociedade Implementadora, a qual precisa se aproximar das práticas da iniciativa privada para corresponder à competitividade requerida e atrair os investidores. Além disso, os terrenos previstos para as intervenções, sendo eles 90% de propriedade pública (PONTUAL, 2007), passariam para o domínio dessa sociedade:

A implementação do projeto requer a criação de uma entidade que agregue as responsabilidades e as atribuições dos quatro entes públicos envolvidos - governos federal, estadual de Pernambuco e municipais do Recife e Olinda - e detenha a agilidade da iniciativa privada.

Os terrenos objeto da intervenção serão disponibilizados à sociedade implementadora que os incorporará ao seu patrimônio, assumindo, em contrapartida, com os seus fundadores, a responsabilidade pelo desenvolvimento do projeto de reabilitação a implementar, bem como a obrigação de assegurar o cumprimento das diretrizes urbanísticas e objetivos sociais específicos acordados. [...]

Este modelo permite garantir uma adequada e equilibrada articulação entre definição e acompanhamento de objetivos públicos com um modelo de gestão privado, tradicionalmente mais adaptado a uma execução mais dinâmica na ótica do projeto. Permite, ainda, um melhor relacionamento com os agentes econômicos interessados em participar na operação, seja como investidores/compradores, seja como financiadores. (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO et. al., 2006, p. 63-64).

Da mesma forma que no Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda já apresentado, a zona de intervenção direta que abrange o bairro do Pina é a de Brasília Teimosa, o restante do bairro está na área de abrangência, ou seja, recebe impactos, mas não possui ações diretas previstas.

4.2.6 TENDÊNCIAS PLANO RECIFE 500 ANOS (REC500)

A construção de planos com lógica estratégica no Recife arrefeceu após o Projeto Recife-Olinda (2006), vindo a ter uma nova tentativa iniciada apenas em 2014, com o **Plano Recife 500 anos** (REC500), processo ainda não finalizado, mas apresentado para avaliação em 2019. Esse plano tem como horizonte temporal o ano de 2037, quando a cidade do Recife completa 500 anos, de modo a conceber um planejamento de médio a longo prazo. Para tanto, a prefeitura estabelece novamente uma parceria com o Núcleo de Gestão do Porto Digital e é criada a Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES) para coordenar o processo.

Inferimos que a criação da ARIES se insere na lógica onde o planejamento urbano é colocado cada vez mais a cargo de organizações em substituição do Estado. Se a Sociedade Implementadora do Projeto Recife-Olinda tinha a responsabilidade de realizar as ações pactuadas, agora a ARIES coordena a concepção das estratégias urbanísticas a serem adotadas.

O discurso apresentado enfatiza que não pretende negar os conflitos, mas dar forma aos mesmos, de maneira que o objetivo reafirmado envolve construir uma “estratégia de cidade a partir dos consensos identificados” (ARIES, 2018, p.9), sendo a redução de desigualdades reconhecidamente o maior desafio. Para alcançar seus objetivos, a prosperidade é associada à colocação da cidade na posição de “transregional, global, conectada e com produção do conhecimento” (ARIES, 2018, p.8). Ou seja, o posicionamento diante dos fluxos globais é ponto central na proposta em questão, assim como foi em planos anteriores, mas, ao longo do texto, é possível perceber um destaque maior às atividades relacionadas a parques tecnológicos, ambientes de inovação, tecnologia da informação e comunicação e empreendedorismo - referências diretas a atuação do Porto Digital. Em consonância a esse ponto central, o plano afirma que a construção das estratégias envolve o posicionamento de imagem da cidade para os seus cidadãos e para os cidadãos do mundo. (ARIES, 2018)

Para o “Recife do futuro” são vislumbradas seis grandes transformações: (i) Conectividade Universal; (ii) Recife Cidade Viva; (iii) Decisão Informada; (iv) Recife Cidade das Águas; (v) Cidade dos Encontros; (vi) Primeiro a Infância (ARIES, 2018, p.13). Em relação aos planos estratégicos anteriores, são percebidas diferenças conceituais significativas no que é

considerado mais importante em cada eixo, sendo articuladas nessas grandes transformações concepções como: economia do conhecimento, fortalecimento da escala dos bairros, decisões baseadas em dados, mobilidade ativa, priorização dos direitos das crianças.

Além disso, são propostos 17 caminhos estratégicos, cujas metas são organizadas em uma linha do tempo, o que facilita o entendimento sobre os resultados esperados, mas, como o plano não foi finalizado, essa linha do tempo ainda se configura como uma antecipação das intenções. Por fim, espera-se que o processo do REC500 gere uma cartilha de projetos estratégicos, com propostas especializadas, junto de um modelo de governança para a gestão do plano.

4.3 CONSIDERAÇÕES: SOFISTICAÇÃO DO DISCURSO E FRAGMENTAÇÃO

As informações sobre os planos diretores e estratégicos aqui trazidos nos dá elementos para refletir como o planejamento urbano incorporou estratégias de inserção competitiva na cidade do Recife - e o segue fazendo, uma vez observada a articulação entre as condições locais e as influências externas. O discurso é certamente um ponto-chave: nos anos 1990, a prevalência da dimensão econômica é explícita; nos anos 2000 o discurso passa a apresentar princípios democráticos de maneira mais trabalhada; já nos anos 2010, vemos a emergência de temas ligados à crise do modelo rodoviarista e de expansão periférica das cidades, assim como pautas identitárias.

Refletimos, contudo, que o discurso está aquém das ações concretas, de forma que o mesmo não garante a produção socioespacial mais justa da cidade, principalmente ao considerarmos a capacidade de apropriação dos agentes privados hegemônicos e os consensos construídos em torno do crescimento econômico a partir dos processos de produção do espaço. Sobre esse último ponto, Pontual (2007) coloca:

“Se a prática urbanística era pensar a cidade como uma ideia a ser realizada por um poder público, conotando aos embates um caráter político. Na contemporaneidade a prática urbanística passa a estar circunscrito aos negócios privados, não podendo ser dissociada de uma rentabilidade econômica” (PONTUAL, 2007, p. 6).

Nesse sentido, nos parece que as sofisticações de abordagem no planejamento urbano conseguem ser apropriadas como fator desmobilizador das resistências (ALBUQUERQUE; GOMES, 2013). Destacamos que a participação da sociedade no planejamento é, inclusive, um exemplo de descompasso entre discurso e prática. Reconhecida como fundamental em todos os planos analisados, são raros os processos que envolvem a construção de estratégias nos espaços

de mobilização popular previstos e, quando acontece, a quebra da pactuação em momentos posteriores é fato recorrente.

Entre planos diretores e planos estratégicos, percebemos a tendência dos primeiros adotarem de forma cada vez mais central os projetos específicos, ou “Projetos especiais”, de modo a incorporar a lógica dos “territórios de oportunidades”, consolidada pelos segundos. É certo que os projetos especiais devem estar de acordo com o planejamento para toda a cidade, entretanto, notamos a prevalência do caráter de “projetos de exceção”, onde os parâmetros pactuados em um processo mais longo de planejamento urbano podem ser suspensos e renegociados com poucas garantias de controle social. De todo modo, a flexibilidade e a especificidade assumidas por esses projetos são defendidas em favor de uma maior aplicabilidade, isto é, uma maior possibilidade de realização.

Isso se relaciona ao fato de que nenhum dos planos estratégicos aqui trazidos teve sua implementação concretizada da forma como desenharam, mas ainda assim é possível ver na atualidade que as diretrizes e as propostas trabalhadas durante os seus processos seguiram influenciando a gestão urbana do Recife. A viabilização das ideias segue estratégias de aumento da fragmentação, a qual, segundo diversos autores, faz parte do padrão neoliberal de produção do espaço (COMPANS, 2005; HARVEY, 2005; PRADILLA COBOS, 2014; JANOSCHKA et. al., 2014). Dessa forma, projetos como Projeto Novo Recife (iniciado em 2012), Plano Específico para a Vila Naval (iniciado em 2014) e Via Mangue (2004-2016), sendo o último no bairro do Pina, se configuram como exemplos de ideias de “qualidade estratégica”, gestadas em alguns planos passados, e que seguiram até a atualidade em tentativas de implementação, tendo sua realização efetivada ou não mediante a correlação de forças e as possibilidades de resistência sobre cada proposta.

Outro aspecto está nas ideias que se mostram mais “estratégicas” do que outras. O Parque dos Manguezais, por exemplo, é colocado em todos os planos por seu potencial ambiental, cultural e turístico, com prevalência maior ou menor da dimensão econômica. Contudo, pouco se avançou em termos concretos, muito por conta das disputas entre a Marinha e o município por sua posse³⁶, mas também pela pouca inserção do setor privado nas propostas,

³⁶ O Parque está em terras da Marinha, a qual apenas aceita ceder o terreno ao poder público municipal mediante mudanças nos parâmetros urbanísticos de uma outra área sob sua tutela, no bairro de Santo Amaro - centro expandido da cidade - onde seriam construídos prédios para oficiais marinheiros. Atualmente na área de Santo Amaro são permitidos edifícios de até quatro andares, mas a Marinha pede aumento para 20 andares, o que causa, inclusive, a valorização do terreno. Há um projeto de lei sobre esse assunto em tramitação na Câmara Municipal do Recife, sem prazo para votação (CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE, 2019).

isto é, esse é um caso onde o mercado imobiliário não poderia atuar diretamente sobre o terreno, de modo a não demonstrar interesse suficiente para pressionar a realização das intervenções, pelo menos até agora. Nesse sentido, as intervenções no Parque são dependentes de iniciativa pública (como nas propostas vinculadas às obras da Via Mangue) mas ainda assim a esfera estatal não as realizou, de modo que o interesse privado é colocado como prioridade de execução, em detrimento de outros interesses coletivos. Já em relação às áreas de informalidade e habitação popular do bairro do Pina, Brasília Teimosa se sobressai e é abordada em vários planos, certamente por ser mais atrativa aos investidores devido ao seu atributo de localização, a orla da praia, do que outras comunidades e ZEIS das proximidades, como o Pina/Encanta Moça.

Percorrendo o bairro do Pina pelos planos trabalhados, percebemos que parte de suas áreas compartilha do tratamento dado à Boa Viagem, enquanto outras são pensadas a partir do potencial turístico. De forma mais explícita, os espaços que conformam o bairro são tratados como “área de transformação” no Plano Metrópole Estratégica (1998) e, nos planos estratégicos seguintes, o Pina não aparece como uma das áreas prioritárias no planejamento estratégico da cidade do Recife, que se volta para as áreas centrais históricas de maneira mais contundente e empreendedora de fato.

De todo modo, o recorrente caráter ambiental do Pina nos planos não chega a ser concretizado no potencial turístico almejado, mas os atributos ambientais, sem dúvida, fazem parte de uma apropriação do mercado e estão dispostos no discurso de projetos públicos e privados, como a Via mangue, o Complexo RioMar e das possibilidades de apropriação do terreno do antigo Aeroclube de Pernambuco, projetos abordados mais a frente neste trabalho.

A partir das contradições, buscamos compreender a postura mercadológica, empreendedora e estratégica do planejamento urbano do Recife, bem como sua relação com a inserção neoliberal e a evolução do pensamento sobre a cidade. O que a construção de componentes regulatórios favoráveis ao mercado, aliada a uma atuação mais vigorosa dos grupos empresariais na produção imobiliária, gera de produção concreta do espaço urbano em tempos neoliberais? No capítulo seguinte desenvolvemos essa questão tendo como o foco o bairro do Pina.

5 AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS NO BAIRRO DO PINA (1990 EM DIANTE)

QUAIS SÃO E COMO SE CARACTERIZAM AS PRINCIPAIS AÇÕES DOS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO NO BAIRRO DO PINA A PARTIR DOS ANOS 1990?

O estigma de ser uma área de rejeitos, de moradia de uma maioria pobre, associado a uma regulação urbanística restritiva, fez com que o interesse imobiliário pelo bairro do Pina até os anos 1980 fosse relativamente baixo, especialmente em comparação ao bairro vizinho, Boa Viagem. Este último seguia sendo a âncora dos investimentos públicos e privados na zona sul da cidade, com parte desses investimentos impactando o Pina por consequência.

Já a partir dos anos 1990, o Pina passa a ter condições mais propícias à produção vigorosa do mercado formal e apresenta uma consequente intensificação de sua ocupação. Consideramos esse o início da expansão urbana influenciada pela razão neoliberal, marcado pelas possibilidades concorrenciais abertas com a queda das maiores restrições na ocupação do solo, e é desse período que partimos as análises neste capítulo.

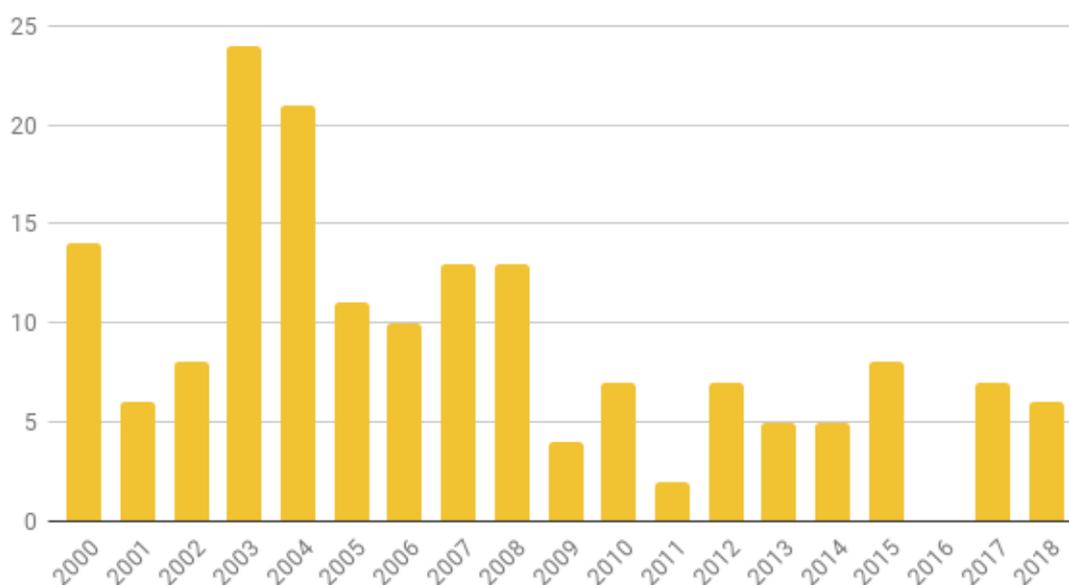
Em seguida, os anos 2000 chegam com um momento econômico favorável nas escalas nacional, regional e local³⁷. Vultuosos investimentos públicos, como por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo FIFA; e grande disponibilidade de crédito financiado pelo poder público, são alguns dos principais ingredientes que contribuem para um cenário de grandes expectativas. Nesse sentido, há um impulsionamento da ampliação da acumulação urbana, de modo que o mercado busca aproveitar as possibilidades abertas com a disponibilidade de recursos para ampliar os seus lucros. Esse processo é protagonizado pela atuação de grupos empresariais sobre o mercado imobiliário, consolidando, assim, a expansão urbana concorrencial.

Ao buscarmos os projetos aprovados no bairro do Pina entre 2000 e 2018, observamos que havia uma expectativa maior de produção imobiliária no início desse período, mas que a mesma não se sustenta conforme os anos passam (Figura 16). A baixa no número de projetos aprovados coincide com o cenário de crise global, que se instaurou no final da década de 2000,

³⁷ Segundo Carvalho (2018), a dinamização em nível nacional se dá a partir da alta do preço das *commodities* associada a três pilares de crescimento: distribuição de renda, expansão do crédito e investimentos públicos, cujos resultados melhoraram o desempenho da economia em relação às duas décadas anteriores e, até 2010, o país viveria o que a autora chama de “milagrinho brasileiro” (CARVALHO, 2018, p.13-54).

e se mantém com uma média entre cinco e oito novos projetos até 2018, sendo alguns anos piores que outros (2011 e 2016). De toda forma, a materialidade do Pina nos sugere que as condições de acumulação urbana foram criadas apesar dos picos de expectativa com a atividade imobiliária terem sido curtos.

Figura 16 - Número de projetos aprovados no bairro do Pina, 2000-2018



Fonte: Elaborado pela autora, com base em FIEPE/ADEMI, 2017; 2018.

As alternativas para aumentar a acumulação pela construção civil passam por uma **ampliação da zona de interesse de mercado**, a qual se relaciona a ações realizadas tanto pela esfera estatal, quanto pelo mercado imobiliário. Para as análises sobre a produção imobiliária do bairro do Pina, trazemos para discussão as ações estatais³⁸ de: (i) mediação através das regulações urbanísticas; e (ii) produção de infraestruturas urbanas indutoras de expansão e valorização imobiliária. Em relação às ações do mercado imobiliário, temos: (i) aproveitamento máximo dos índices construtivos e verticalização; (ii) renovação e expansão sobre áreas protegidas ambientalmente e áreas de habitação popular; (iii) pressão sobre os limites das áreas ZEIS; e (iv) lançamento de novos produtos imobiliários e os empreendimentos de negócios.

Consideramos que, em meio ao paradigma do planejamento estratégico, essas ações se articulam em favor de interesses específicos, especialmente de grupos empresariais, na condução da produção imobiliária inserida na lógica do mercado formal. Dessa forma, no contexto recifense das últimas três décadas, o bairro do Pina vai sendo construído como forte

³⁸ Considerando que na produção do espaço o Estado assume múltiplos papéis, uma vez que agrega e maneja diferentes interesses conflitantes, destacamos aqui seu papel como regulador e produtor de condições de produção para outros agentes (CORREA, 2013).

possibilidade de fronteira, visto que passou a reunir condições favoráveis a essas ações, como veremos ao longo do capítulo.

No entanto, devido à realidade periférica em que os espaços do Pina se inserem, discutida neste trabalho, não só de grandes empreendimentos de alta renda vive o bairro, uma vez que a produção hegemônica interage com a produção não hegemônica da maior parte da população que ali habita - muitos deles abarcados pelo zoneamento de ZEIS - lógica, esta, associada ao urbanismo neoliberal periférico.

5.1 AÇÕES DA ESFERA ESTATAL

5.1.1 REGULAÇÕES URBANÍSTICAS

Entendemos que a dimensão regulatória do planejamento urbano é fundamental para a compreensão das disputas sobre a produção das cidades. Por isso mesmo, no capítulo 4 nos debruçamos sobre os instrumentos dos planos diretores e estratégicos, os quais indicam princípios e diretrizes norteadores das demais legislações e políticas urbanas, a exemplo das regulações sobre o uso e a ocupação do solo. Essas últimas, por sua vez, são determinantes nas valorizações das áreas urbanas, devido aos parâmetros urbanísticos e regras de ocupação que devem ser seguidos pelo mercado imobiliário formal. Assim sendo, apresentamos aqui, brevemente, as implicações das regulações urbanísticas sobre os solos do bairro do Pina.

No início dos anos 1990, enquanto o bairro do Pina seguia marcado pelos seus atributos ambientais, por suas extensas áreas ocupadas por população em vulnerabilidade urbanística, e à margem do interesse imobiliário em relação à vizinha Boa Viagem, caía uma das restrições de ocupação mais fortes que havia sobre o bairro, com a desativação da Rádio Pina, em 1992. Se antes as funções de transmissão da rádio limitavam a altura das edificações localizadas nas proximidades, nesse momento o mercado formal poderia atuar de forma mais intensiva sobre a ocupação do solo na porção do bairro onde os parâmetros urbanísticos eram os mais permissivos da cidade.

Em contrapartida, grandes porções do bairro ocupadas por habitações populares estavam sob zoneamento de ZEIS, respaldadas por marcos regulatórios desde a década de 1980, havendo uma atualização dos parâmetros e procedimentos de regularização em 1995³⁹, em vigor até hoje.

³⁹ Lei 16.113 de 6 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e dá outras providências.

Destacamos que as dimensões máximas das áreas dos lotes para novos parcelamentos ou remembramentos é fator crucial para inibir a ações de empreendedores imobiliários: mediante os procedimentos de controle urbano, o lote máximo a ser considerado para as ZEIS é de 250m² (RECIFE, 1995).

O zoneamento implementado na cidade a partir da LUOS de 1996⁴⁰ colabora com o cenário de contrastes do bairro do Pina. Nessa regulação, o caráter das zonas se afasta do funcionalismo estabelecido até então e passa a classificar as áreas na perspectiva de incorporar as realidades já existentes: zonas de urbanização preferencial, restrita, de morros, e zonas de diretrizes especiais. Essa lei segue a tendência de incrementar as possibilidades de adensamento nas áreas pelas quais o mercado já se interessa e os bairro do Pina, assim como o de Boa Viagem, tiveram uma ampliação muito significativa das áreas propensas a uma atividade mais vigorosa do mercado. À parte das expressivas ZEIS (Pina/Encanta Moça, Ilha de Deus e Brasília Teimosa) e ZEPA (Zona Especial de Proteção Ambiental, referente ao Parque dos Manguezais⁴¹), as outras áreas do Pina estavam definidas como Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP1), cujos parâmetros previam o maior incremento construtivo e verticalização da cidade. Essas definições significaram uma tentativa de indução da valorização dos solos para além da faixa litorânea, aproveitando as possibilidades que a parte mais interna do Pina ofereceria, já melhor servida de infraestruturas e sem as restrições mais fortes à verticalização derrubadas em 1992 com a desativação da Rádio Pina.

Uma nova mudança no zoneamento da cidade ocorreria próximo ao final da década de 2000, mas ao invés de uma atualização da LUOS de 1996, dessa vez seria o Plano Diretor do Recife de 2008 a trazer alterações nas diretrizes e parâmetros urbanísticos. A partir de uma abordagem de ocupação do solo um pouco menos intensiva do que a apresentada no zoneamento anterior, a porção mais valorizada do bairro do Pina se apresenta sob a Zona de Adensamento Construído (ZAC) Controlada I, cujo coeficiente de utilização⁴², por exemplo, não é o mais alto da cidade, diferente do zoneamento anterior. As outras partes do bairro seguem sob zonas de diretrizes restritivas, tanto ambientais, quanto de interesse social - Zonas de

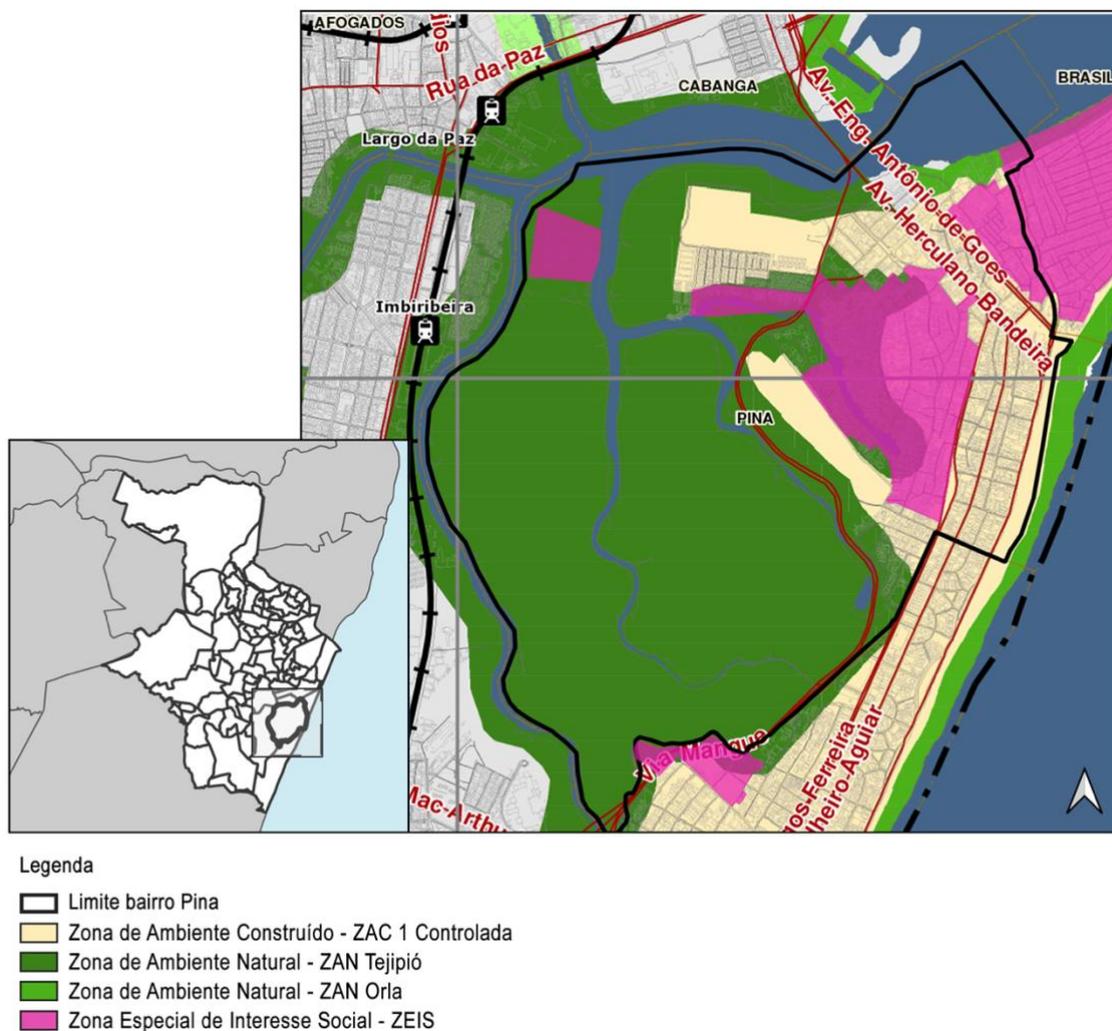
⁴⁰ Lei de Uso e Ocupação do Solo 16.176 de 09 de abril de 1996. Estabelece a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife.

⁴¹ Essa área foi instituída como Parque dos Manguezais pela Lei 15.946 de 31 de agosto de 1994.

⁴² Coeficiente de utilização é o “índice que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção permitida em cada zona da cidade” (RECIFE, 2008)

Ambiente Natural (ZAN) Tejipió e Orla e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Pina/Encanta Moça, Ilha de Deus e Brasília Teimosa (Figura 17).

Figura 17 - Bairro do Pina no zoneamento do PDR 2008



Fonte: PCR, 2018, adaptado pela autora

Outra legislação com influência nas áreas do Pina é a lei de incentivo à construção de hotéis⁴³, de 2011. Tendo como horizonte a Copa do mundo FIFA de 2014, essa lei buscou induzir a construção de serviços de hospedagem através de um aumento da possibilidade de coeficiente de aproveitamento do lote, mediante o pagamento de outorga onerosa. Esse incentivo se deu na ZAC Controlada I - correspondente aos bairros do Pina e Boa Viagem no PDR (2008) - e condicionava a construção dos empreendimentos até o ano do evento esportivo.

⁴³ Lei 17.710 de 27 de maio de 2011. Dispõe sobre parâmetros urbanísticos e normas de uso e ocupação do solo para edificações de uso coletivo que prestam serviço de hospedagem e institui a outorga onerosa nas hipóteses definidas nesta lei objetivando a ampliação da capacidade de hospedagem na cidade do Recife para o evento da Copa do Mundo de 2014 e dá outras providências.

Em um primeiro momento, os impactos concretos no bairro do Pina não parecem drásticos, visto que apenas três projetos para hotéis foram aprovados no período compreendido por essa legislação. Ainda assim, a mesma reflete um direcionamento de uso em articulação com o mercado imobiliário: hotéis de porte considerável foram construídos no bairro antes da legislação em questão e a tendência seguiu mesmo depois de sua prescrição - caso do Hotel Luzeiros Recife (2017), Marante *Executive Hotel* (2018) e da rede *Beach Class* que possui três empreendimentos na área (2011, 2012 e 2015) (Figura 18).

Figura 18 - Hotéis *Beach Class Executive* e Luzeiros



Fonte: Disponível em: <www.mouradubeux.com.br/portfolio> e <www.booking.com/hotel/br/luzeiros-recife>. Acesso em 20 de junho de 2019, adaptado pela autora.

Como já mencionamos, o Plano Diretor do Recife (PDDR) de 2018 é um processo ainda não finalizado, mas de importância ao apontar as direções que o ordenamento territorial pode tomar em um futuro próximo. Nele são propostas mudanças nas diretrizes de uso e ocupação do solo, e suas diretrizes vão subsidiar a revisão da LUOS de 1996. Um dos principais pontos trazidos pelo plano são as induções de expansão da zona de interesse imobiliário para áreas que extrapolam os polos de valorização norte e sul da cidade, já consolidados.

Em relação ao bairro do Pina, o zoneamento compreende: Zona de Ambiente Natural (ZAN); Zona de Reestruturação Urbana (ZRU) 2; Zona de Ambiente Construído (ZAC) - Orla; Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) - Tejipió; e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) - Pina/Encanta Moça, Ilha de Deus e Brasília Teimosa (Figura 19). Pela conformação e características das zonas, depreende-se a intenção de colocar áreas mais internas do bairro - cruzadas pelos principais eixos viários - como áreas de maior adensamento, em vista de sua classificação como ZRU 2. Sob ZRU 2, as áreas seguem o coeficiente de aproveitamento 3,

mas essa zona pode ser transformada em ZRU 1, chegando ao coeficiente 4 - o mais alto da cidade.

Figura 19 - Bairro do Pina no zoneamento do PDDR 2018



Legenda

- ▭ Limite bairro Pina
- ▭ Zona de Ambiente Construído - ZAC Orla
- ▭ Zona de Reestruturação Urbana - ZRU 2
- ▭ Zona de Ambiente Natural - ZAN
- ▭ Zona de Desenvolvimento Sustentável - ZDS Tejió
- ▭ Zona Especial de Interesse Social - ZEIS

Fonte: PCR, 2018, adaptado pela autora.

Outra provocação se refere à ZDS Tejió. Essa zona compreende uma porção considerável do bairro e, se seguir da forma como está proposta hoje, terá impactos nos lotes ainda não ocupados em áreas de significativo interesse do mercado, próximos à Via Mangue, ao Aeroclub e ao Complexo RioMar. Ressaltamos, contudo, que a ocupação menos intensiva requerida por essa classificação pode ser relativizada pelo direito de protocolo⁴⁴ e pelo instrumento de projetos especiais na área do Aeroclub.

⁴⁴ O instrumento direito de protocolo garante que obras sejam feitas conforme a legislação do momento em que o projeto foi protocolado na prefeitura, e não no momento em que será construído. Dessa forma, em períodos de mudanças de legislação, diversas construções podem seguir a legislação anterior.

Entendemos que a regulação urbanística no solo do Pina é marcada pela presença de áreas com diretrizes antagônicas lado a lado: de um lado, extensas áreas de proteção ambiental e de interesse social, enquanto de outro existem áreas de interesse de mercado com parâmetros de incentivo ao adensamento vertical. As tendências apontam uma indução de verticalização nas áreas paralelas à orla e eventuais conflitos e descompassos na ocupação menos intensiva nas áreas do bairro sob a ZDS Tejipió.

Além da regulação, o Estado também proporciona investimentos em capital fixo - ou seja, intervenções físicas, as quais valorizam o espaço urbano - que estimulam a atuação de promotores imobiliários. A partir disso, trazemos para nossas análises uma obra pública que abrange o bairro do Pina e é exemplo desse tipo de investimento: a Via Mangue.

5.1.2 INFRAESTRUTURA INDUTORA DE VALORIZAÇÃO: O CASO DA VIA MANGUE

Como foi explicitado neste trabalho, desde o início da consolidação urbana da zona sul da cidade do Recife, as infraestruturas viárias possuem papel central na indução das áreas de expansão urbana e na consequente valorização dos solos ao redor, devido, principalmente, às expectativas e materialização dos fluxos que essas infraestruturas trazem. Na zona sul da cidade do Recife, abrangendo o bairro do Pina, a construção da Via Mangue se enquadra nesse cenário nos últimos anos, mostrando-se ponto chave nas compreensões sobre a dinâmica de produção do espaço da área de sua implantação e proximidades.

Isso posto, o projeto da Via Mangue é dos anos 2000, mas seus antecedentes podem ser recuperados pelo menos desde a década de 1970. As primeiras ideias se relacionavam ao planejamento metropolitano no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife (1976) com a proposta de implantação da Via Costeira Sul, porém o alto custo das desapropriações previstas inviabilizaram o projeto. Ainda assim, após duas décadas, a Via Costeira Sul é retomada na LUOS de 1996 como corredor de transporte a ser projetado (NUNES, 2015; CALLOU, 2017).

Pouco tempo depois, em 1998, o projeto é anunciado dentro do planejamento estratégico do Projeto Capital, plano estratégico já abordado neste trabalho, com o nome de Linha Verde. Um destaque é a presença mais direta do setor privado nessa proposta, tanto na previsão de investimentos para a construção, quanto na operacionalização depois de construída - haveria pedágio, inclusive (NUNES, 2015; CALLOU, 2017). Em meio a resistências de ambientalistas e com a descontinuidade da gestão que a concebeu, a Linha Verde também não foi executada.

Finalmente, em 2004 a proposta da Via Mangue é apresentada com o nome da atualidade, mais trabalhada em cima dos argumentos ambientais, defendendo em seu discurso menos impactos sobre manguezais e corpos d'água. De acordo com o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a proposta da Via Mangue apresenta uma série de vantagens em relação à Linha Verde, pois: considera a reposição e recuperação do manguezal e áreas degradadas; prevê remoção e reassentamento de famílias próximas à via; prevê a implementação de um parque ecológico e de ciclovia; não incorpora pedágio em seu funcionamento; além de que o custo total das intervenções seria mais baixo (CONSULPLAN, 2012).

A respeito da implantação, podemos dividir o seu processo em três momentos de investimentos: intervenções viárias complementares (2006), relocações (2008) e estrutura principal da via (2011). O primeiro momento teve como fonte dos recursos um convênio firmado entre o Ministério das Cidades e o município; no segundo, os recursos vieram do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Urbanização de Assentamentos Precários; no terceiro a fonte foi o PAC Mobilidade, direcionado a obras nas cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014. Na Figura 20 apresentamos a linha do tempo com a síntese do histórico apresentado.

Figura 20 - Linha do tempo com o histórico da Via Mangue



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Os objetivos do projeto da Via Mangue, apresentados pela prefeitura, se referem principalmente ao acesso e à mobilidade motorizados para desafogar o tráfego da zona sul. Em contraponto, o discurso também defendia que a estrutura valorizaria a paisagem e funcionaria como um cinturão protetor para o manguezal, de modo a trazer infraestrutura de saneamento e a lidar com as populações que ali viviam. Além disso o Parque dos Manguezais seria implementado no mesmo conjunto de ações. As intervenções deveriam, por fim, “fomentar o desenvolvimento de um novo polo econômico, turístico, cultural e ambiental” (PCR, 2004, p.5)

De acordo com os objetivos apontados, podemos listar os desdobramentos da implantação da Via Mangue em relação aos impactos nas comunidades: (i) as obras de saneamento não foram executadas nas comunidades adjacentes ao grande manguezal, nem a via veio a ser um eixo para esse tipo de infraestrutura; (ii) cerca de 1000 famílias foram relocadas nas proximidades da via para três conjuntos habitacionais na forma de condomínios de prédios; (iii) e o Parque Ecológico não foi implementado. Outro impacto importante das obras da Via Mangue é a desativação das operações do Aeroclube de Pernambuco, localizado ao lado do Parque dos Manguezais, colocando este terreno à disposição das disputas de apropriação do solo.

Por outro lado, a Via Mangue de fato teve contribuições para a mobilidade motorizada. Os 5 km da via (nos quais não há semáforos nem circulam transportes públicos) são uma opção adicional de ligação da zona sul com as áreas centrais da cidade e hoje servem de forte articulação entre dois polos comerciais ancorados por *shoppings* (Complexo RioMar e *Shopping Recife*). Além disso, o tipo de mobilidade proporcionada pelo projeto valoriza os solos ao redor e favorece o mercado imobiliário, de maneira que empreendimentos de grande porte são viabilizados e geram expectativas para outros, a partir da promessa de melhor fluidez no trânsito (ALBUQUERQUE; GOMES, 2013; LEAL, 2015).

A articulação com o mercado imobiliário chega a ser demonstrada de maneira explícita, a exemplo da reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)⁴⁵ de dezembro de 2008, quando da discussão sobre o projeto do Complexo RioMar e sua relação com o túnel Josué de Castro - componente da primeira fase da Via Mangue:

“A Via Mangue já tem uma etapa executada. O túnel foi idealizado para contemplar também, este empreendimento. [...] o projeto em discussão [o Complexo RioMar] vem sendo pensado há oito anos. Sua construção não será feita de uma só vez. Os quatro lotes não serão construídos numa única empreitada. A Via Mangue está orçada em 340 milhões de reais, dos quais temos garantido 160 milhões, assinados com o BNDES. Estamos em trabalho de captação dos demais recursos. O túnel hoje, realmente não tem grande função. Mas, veio para viabilizar este empreendimento, extinguindo os conflitos no cruzamento da Av. Herculano Bandeira. Temos a pretensão de concluir a Via Mangue antes mesmo do término do empreendimento in foco, que tem conclusão prevista para daqui a dez anos” - representante da Autarquia de Urbanização do Recife (URB) no CDU (CDU, 2008, p.3, grifo nosso)

Colocada com obra prioritária para a gestão pública, a partir das implicações de sua implantação, entendemos que a Via Mangue é também uma ação de “estratégica” para a atração de investimentos do mercado imobiliário, uma vez que em sua execução os interesses

⁴⁵ Conselho municipal onde são analisados os projetos de empreendimentos de impacto da cidade.

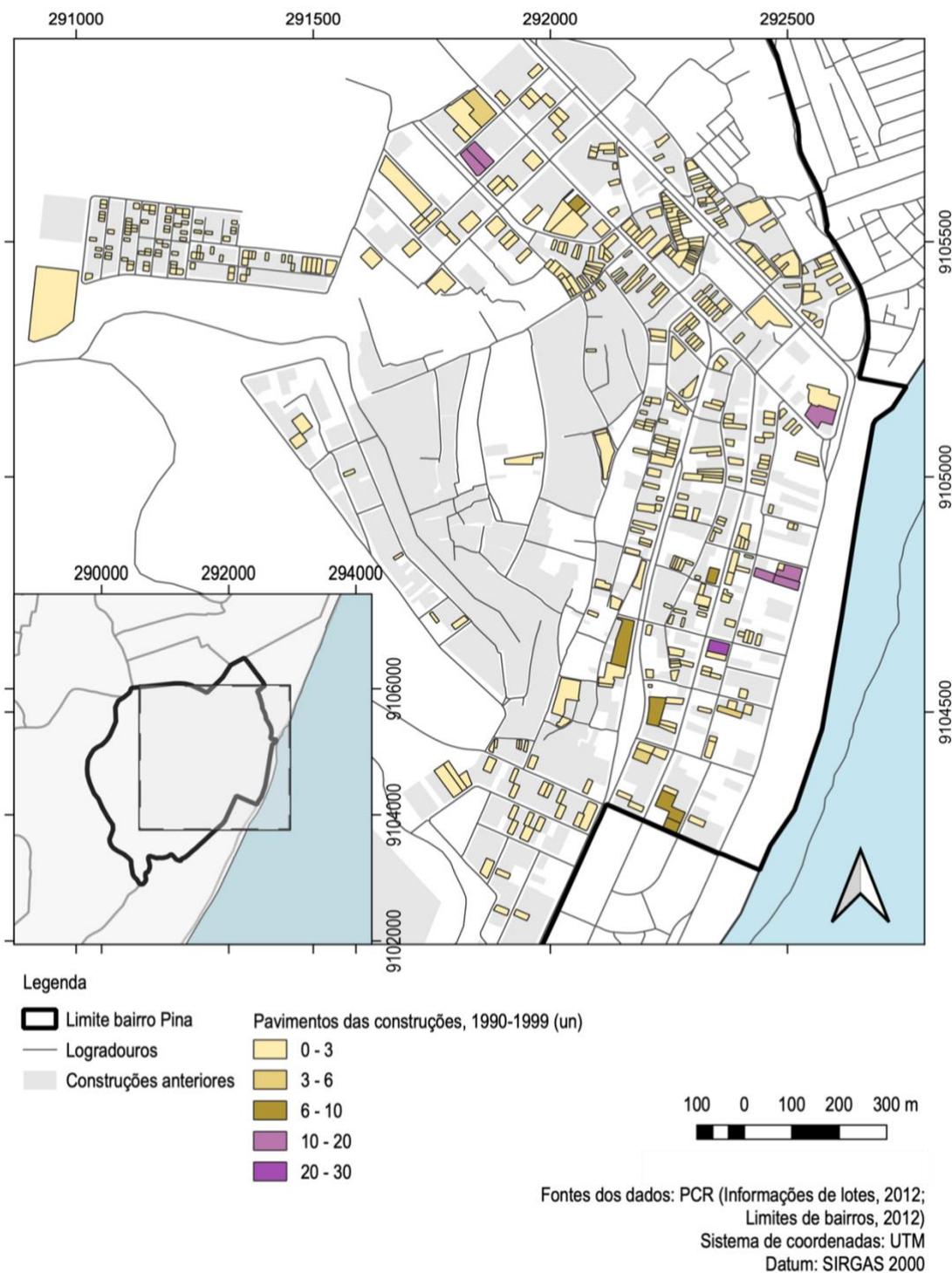
particulares de agentes do mercado se sobressaem, em detrimento dos desdobramentos para as comunidades do entorno e a coletividade de forma mais ampla.

5.2 AÇÕES DO MERCADO IMOBILIÁRIO

5.2.1 APROVEITAMENTO MÁXIMO DOS ÍNDICES CONSTRUTIVOS E VERTICALIZAÇÃO

Devido especialmente ao contexto regulatório já apresentado, os anos 1990 foram notáveis em relação ao mercado imobiliário no Pina, de forma que o bairro apresenta um incremento expressivo nas edificações construídas nessa década. De acordo com os dados da prefeitura, o número de novas construções aumentou cerca de 30% em relação às da década de 1980 (PCR, 2012). Contudo, mesmo com parâmetros urbanísticos que permitam uma verticalização maior, a maioria das construções não passa de seis pavimentos, de modo que a expansão se dá de forma horizontal, lote a lote (Figura 21).

Figura 21 - Pavimentos das construções do bairro do Pina, 1990-1999



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Salientamos que as construções apresentadas são de lotes considerados pela prefeitura, pertencentes em sua maioria ao mercado formal, os quais estão concentrados ao longo das principais avenidas do bairro paralelas à beira mar, como a Engenheiro Domingos Ferreira e a Conselheiro Aguiar. O foco dado ao bairro na Figura 21 abrange os lotes construídos analisados

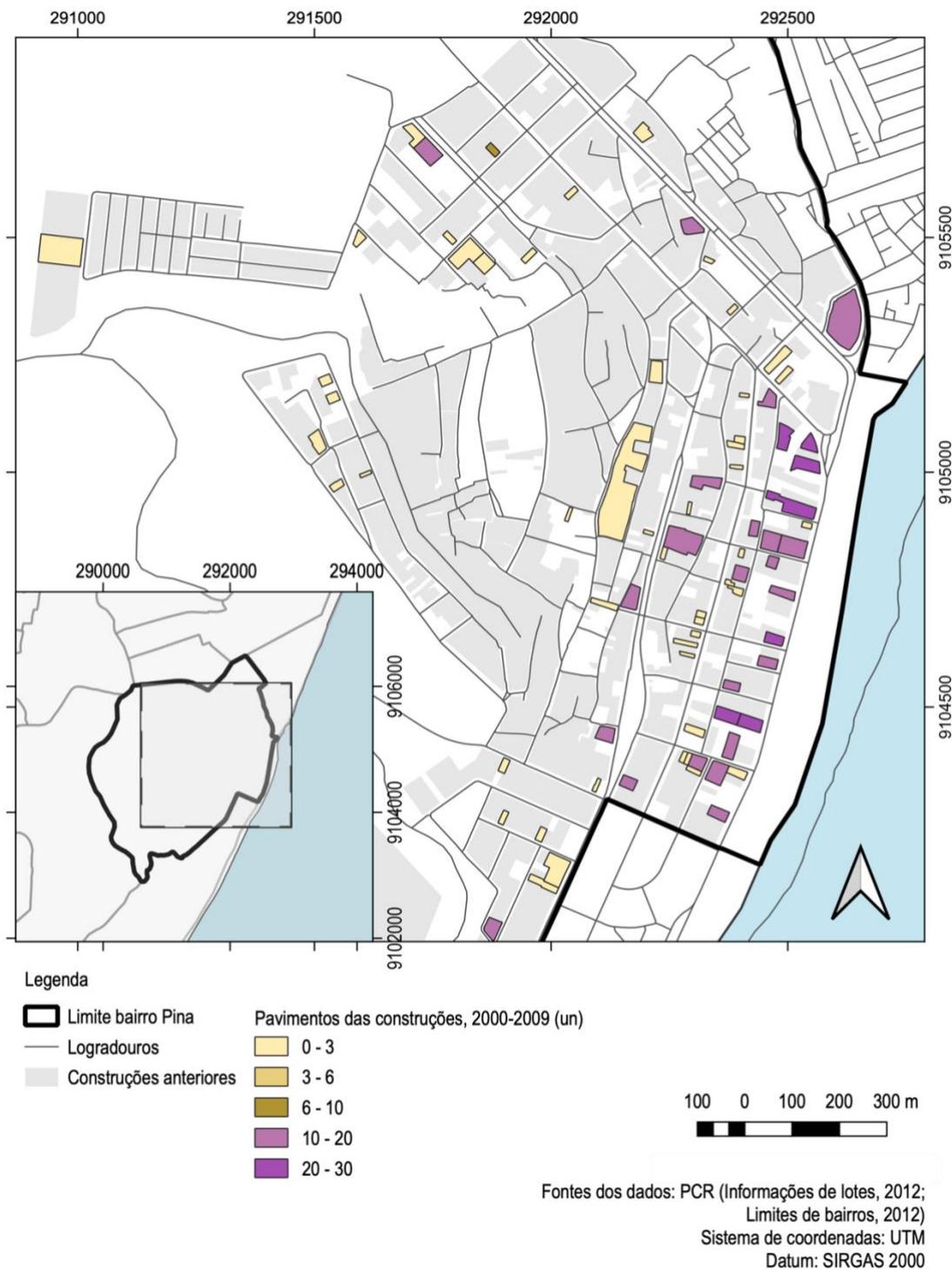
neste trabalho⁴⁶, sendo que as áreas fora do recorte compreendem o Parque dos Manguezais (à oeste) e as pontes sobre a Bacia do Pina que dão acesso à zona sul da cidade (à norte).

Adentrando a década de 2000, certas áreas da cidade do Recife apresentam uma intensa produção imobiliária sob a predominância do segmento de mercado empresarial (LEAL, 2006), entre essas áreas está o bairro do Pina. O segmento empresarial é formado por grupos empresariais com significativa capacidade de incidência nos espaços de planejamento e de produção imobiliária, sendo que os mesmos envolvem “antigos grupos travestidos de novos, organizados através de fusões de setores do capital industrial ao imobiliário, ou de novos grupos originados da articulação com o capital financeiro nacional e internacional”, segundo Leal (2006, p. 2).

Nessa fase, observamos uma mudança no caráter concorrencial da produção observada no bairro do Pina, onde a principal estratégia da produção imobiliária se torna a criação de solos através da verticalização, numa tendência de aproveitamento máximo dos índices construtivos (Figura 22). Ao fazermos uma comparação com o período anterior, o número de construções formais na década de 2000 diminuiu, mas há um incremento considerável no solo criado pela verticalização: se nos anos 1990 as edificações acima de 10 andares representavam 1,9% das novas construções, nos anos 2000 elas passam a representar 36,2% (PCR, 2012).

⁴⁶ Devido aos recortes e limites da presente pesquisa, a ZEIS Ilha de Deus não será analisada. A Ilha de Deus é um território localizado dentro do Parque dos Manguezais, cuja dinâmica de acesso terrestre se dá pelo bairro da Imbiribeira. O território da Ilha vem passando por um relevante processo de urbanização impulsionado pelo Governo do Estado, iniciado em 2007, e que pode ser aprofundado em Moraes (2017).

Figura 22 - Pavimentos das construções do bairro do Pina, 2000-2009

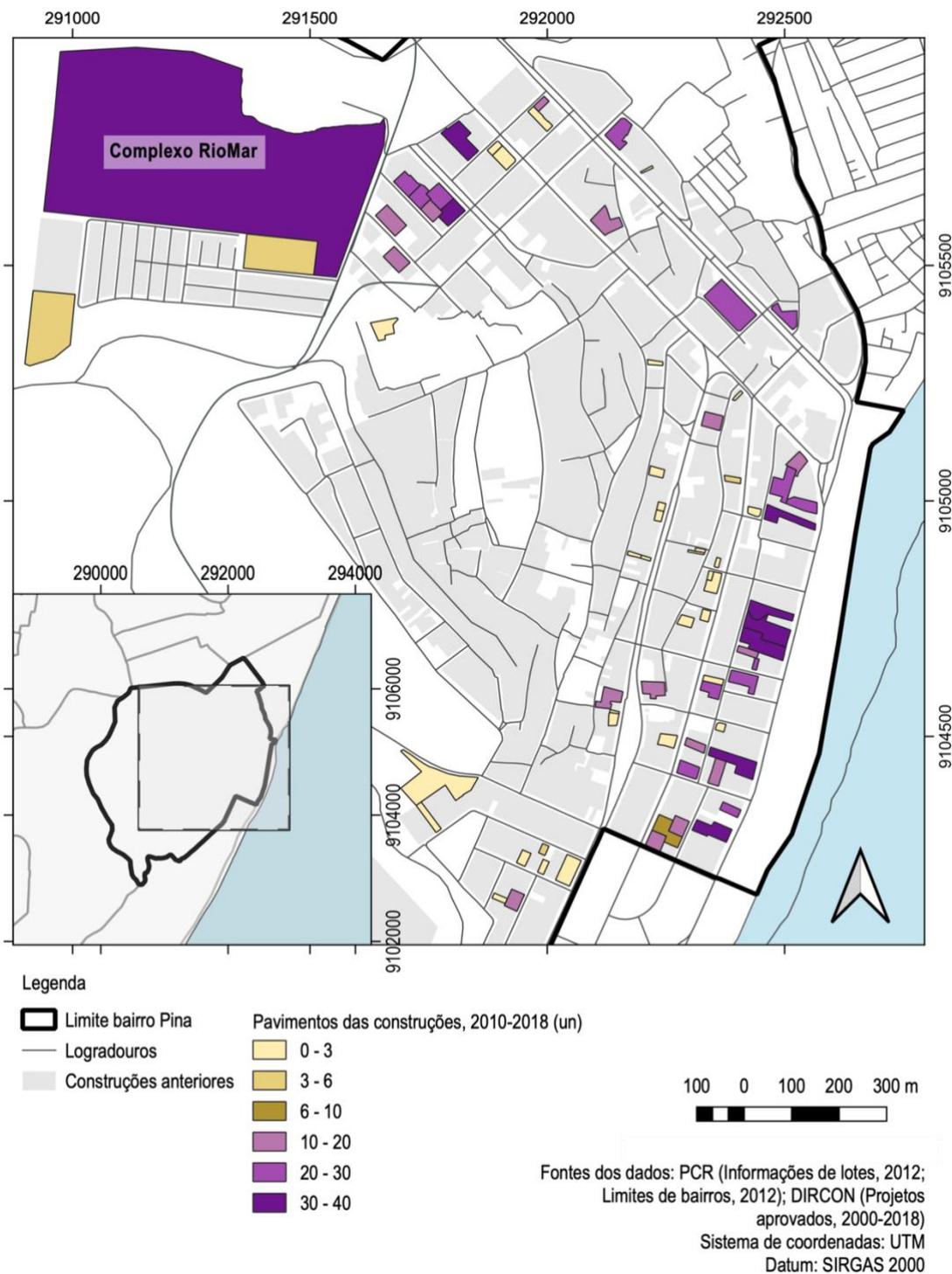


Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Ao chegarmos na década de 2010, percebemos que algumas tendências se estabelecem e se aprimoram, de modo que as novas construções seguem adensando nas áreas valorizadas pelos atributos de localização, sobretudo a orla da praia, e mais recentemente é possível perceber um direcionamento para as proximidades do Complexo RioMar (Figura 23). A

verticalização se intensificou e, nesta década, os empreendimentos com 10 andares ou mais já representam 50% das novas construções, sendo que 32,4% representam apenas os de 20 andares ou mais (Tabela 1) (PCR, 2012; DIRCON, 2019).

Figura 23 - Pavimentos das construções do bairro do Pina, 2010-2018



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Tabela 1 - Pavimentos das novas construções, porcentagem por década

Período	Até 10	10 - 20	20 ou mais
1990-1999	98,1%	1,7%	0,2%
2000-2009	63,8%	26,2%	10%
2010-2018	50%	17,6%	32,4%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em PCR, 2012; DIRCON, 2019.

O aproveitamento máximo dos índices construtivos nas últimas duas décadas sinaliza o aumento do interesse imobiliário pelo bairro do Pina, relacionado às possibilidades de lucro vislumbradas em algumas áreas específicas do bairro - próximas às principais avenidas, à orla e ao Complexo RioMar. Além dessas áreas de maior interesse, o Pina também apresenta extensas áreas de usos obsoletos, de proteção ambiental e de habitação popular, também alvo de disputas.

5.2.2 *RENOVAÇÃO E EXPANSÃO SOBRE ÁREAS AMBIENTAIS E DE HABITAÇÃO POPULAR*

Como vimos a partir da consolidação urbana da zona sul da cidade, a urbanização do bairro do Pina esteve por algumas décadas associada a características de zona de expansão urbana, recebendo inclusive equipamentos de grande abrangência territorial, como a Rádio Pina, o Aeroclube de Pernambuco e a Fábrica Bacardi. Diante do crescimento da cidade, a localização relativa do bairro foi ressignificada, despertando interesse por estar próximo de duas das principais centralidades da cidade, o bairro de Boa Viagem e o centro tradicional. Junto a isso, alguns usos foram superados e as atividades exercidas nessas grandes porções territoriais deixaram de existir. Devido às mudanças nas dinâmicas socioeconômicas, esses terrenos disponíveis, agora em posição privilegiada, podem ser aproveitados pelo mercado para usos que tirem maior proveito de seus atributos de localização.

As renovações urbanas estão comumente associadas a intervenções em áreas centrais históricas consolidadas ou em seu entorno, mas ao observarmos a definição da Carta de Lisboa (1995) - documento de referência sobre a conceituação desse tipo de ação - veremos que o caso em estudo carrega os princípios da mudança de uso em áreas que não possuem reconhecimento de valor de preservação⁴⁷:

“Ação que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua consequente substituição por um novo padrão

⁴⁷ Corroborando com essa ideia, no Plano Metrópole 2010 (1998) o bairro do Pina é colocado como “área de transformação”.

urbano, com novas edificações (construídas seguindo tipologias arquitetônicas contemporâneas), atribuindo uma nova estrutura funcional a essa área. Hoje estas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como patrimônio arquitetônico ou conjunto urbano a preservar” (CARTA, 1995, p. 1, grifo nosso)

A renovação observada se articula, ainda, à expansão sobre áreas ambientais e de habitação popular, as quais se tornam potenciais fronteiras de expansão, inclusive por possuírem baixos valores de mercado em comparação com as áreas de atuação imobiliária consolidada. Os processos são correntes e, para nossa investigação, abordamos o empreendimento de iniciativa privada já implantado Complexo RioMar, bem como as expectativas de ocupação para o terreno do antigo Aeroclube de Pernambuco, hoje de posse do poder público.

O **Complexo RioMar** (Figura 24) foi anunciado como o maior centro de compras do Nordeste na época de sua inauguração, em 2012. Promovido pelo Grupo JCPM, o complexo imobiliário é composto pelo *Shopping RioMar* e pelo *RioMar Trade Center* os quais compreendem o centro de compras e três edifícios empresariais com 31 pavimentos, assentados em um terreno com cerca de 20 hectares no início da Via Mangue, onde funcionou a Fábrica Bacardi, desativada desde 1996.

Figura 24 - Complexo RioMar e entorno



Fonte: Disponível em: <www.cimentoitambe.com.br/riomar-recife-e-obra-do-ano-eleita-pela-abcic/>. Acesso em 14 de maio de 2018, adaptado pela autora.

O RioMar foi construído em uma área de grandes proporções que estava sem uso naquele momento e, combinado a isso, induz a ampliação da zona de interesse do mercado imobiliário ao se instalar às margens de uma área ambientalmente especial, assim como ao lado de uma grande área de habitação popular: o Parque dos Manguezais e a ZEIS Pina/Encanta Moça, respectivamente. O empreendimento é gerador de valorização no entorno devido ao seu prestígio enquanto lugar de consumo para as classes mais abastadas, prática que vai de encontro ao processo do *Shopping Recife*⁴⁸ ocorrido desde os anos 1980, na vizinha Boa Viagem (COSTA, 1995).

Os efeitos, já perceptíveis, são a atração de mais projetos em diálogo com o complexo - condomínios de luxo, hotéis, empresariais - e o próprio RioMar vem sendo objeto de proposta para expansões desde 2016, com o acréscimo de duas torres empresariais. Numa reportagem em vídeo de chamada “Bairro do Pina, na zona sul do Recife, segue com metro quadrado mais caro da cidade”, de 2017, o representante do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis de Pernambuco (CRECI-PE) comenta exatamente sobre esses efeitos:

“O Pina hoje eu digo que é a coqueluche da zona sul. É um bairro muito procurado por conta da sua proximidade ao mar, por conta da chegada do *Shopping Center RioMar*. O *Shopping Center*, quando ele chega, faz ali toda aquela região comercial se desenvolver e o surgimento de grandes empresariais de alto luxo nessa região. Então tudo isso tem favorecido o crescimento e a valorização dessa região” (BAIRRO, 2017, grifo nosso).

Os condicionantes ambientais e os conflitos sociais são usados a favor do empreendimento. O discurso da sustentabilidade está nos fundamentos de sua propaganda (Figura 25) e, para fazer jus, o grupo empresarial promove programas de educação ambiental e de capacitação profissional com as comunidades do entorno através de um dos seus braços, o Instituto JCPM de Compromisso Social. As ações já renderam ao *Shopping RioMar* a Certificação de Construção Sustentável AQUA/HQE.

⁴⁸ O Shopping Recife também foi adquirido pelo Grupo JCPM, em 2001.

Figura 25 - Cartaz na fachada do *Shopping RioMar*

Fonte: Disponível em: < www.vivariomarrecife.com.br/dia-a-dia-sustentavel/sustentabilidade-hoje-para-permitir-o-amanha/>. Acesso em 20 de junho de 2019.

Por outro lado, é inegável que a construção do empreendimento representa uma ameaça aos moradores mais vulneráveis de seu entorno nas disputas pelo solo urbano. Além da valorização dos solos, a própria configuração espacial e urbana gerada pelo Complexo RioMar mantém o público consumidor do centro comercial e trabalhador dos empresariais distante das áreas de habitação popular do entorno⁴⁹.

Saindo do RioMar e seguindo a Via Mangue em direção sul, está outro território em vias de renovação, o **terreno do antigo Aeroclube de Pernambuco** (Figura 26). O Aeroclube de Pernambuco no Pina remonta suas origens na década de 1940, tendo funcionado até o ano de 2013. Sua desativação aconteceu em razão das obras da Via Mangue e as atividades antes realizadas pretendem-se transferidas para Paulista, cidade da região metropolitana, a norte do Recife. Desde então o terreno é de posse do poder público (ANTIGO, 2018; AEROCLUBE, 2018).

⁴⁹ O grupo empresarial expandiu a lógica do Complexo RioMar para outras cidades, como Fortaleza, Salvador e Aracaju. Além do nome em comum, os empreendimentos também apresentam questões ambientais e sociais parecidas a partir de suas implantações. Sobre o caso de Fortaleza, ver Costa (2017).

Figura 26 - Terreno do antigo Aeroclube Pernambuco e entorno



Fonte: RÉGIS, 2019, adaptado pela autora.

As especulações sobre a destinação do terreno remanescente no bairro do Pina ganharam força a partir de uma promessa de campanha para o primeiro mandato do prefeito Geraldo Júlio (PSB), em 2012. Segundo a propaganda, o primeiro ato do candidato como prefeito seria destinar o terreno a um conjunto habitacional voltado às populações das palafitas da comunidade do Bode, localizada na ZEIS Pina/Encanta Moça. Além disso haveria espaços com equipamentos públicos de lazer e a área ocupada pelas palafitas receberia intervenções viárias (Figura 27). Desde então, as disputas sobre o destino do terreno passaram a incorporar agentes com interesses diversos.

Figura 27 - Proposta para o terreno do antigo Aeroclube de Pernambuco na campanha para prefeito de Geraldo Júlio



Fonte: URSO FILMES, 2012

Os dissensos partem de uma forte dualidade, tendo de um lado os defensores da ideia de que o terreno fosse massivamente ocupado por um conjunto habitacional, representados, em sua maioria, pelos moradores das comunidades da ZEIS Pina/Encanta Moça e da ZEIS Brasília Teimosa. De outro lado, há os defensores da implementação de um parque em toda a área, compostos sobretudo por moradores da zona sul da cidade de fora das áreas ZEIS - liderados pelo vereador Wanderson Florêncio (PSC). Conforme o avanço das discussões, outros usos são reivindicados para o local, especialmente equipamentos públicos, a exemplo de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e uma escola - esta última apresentada em uma proposta mais avançada pelo vereador André Regis (PSDB) (ANTIGO, 2018; RÉGIS, 2019).

Convergingo as principais ideias de usos, em 2018 a prefeitura finaliza um plano urbanístico para a área, onde foram contemplados: (i) área para habitação de interesse social - que deverá receber os Conjuntos Habitacionais Encanta Moça; (ii) área para equipamentos públicos; (iii) área de parque; (iv) lotes para leilão - voltados ao mercado imobiliário; e (v) lote sem destinação confirmada, mas com intenção de implantação de hotel-escola (Figura 28). O conjunto habitacional e o parque já foram objeto de licitação, o primeiro para construção e o segundo para elaboração dos projetos. O hotel-escola parte de uma proposta de parceria, onde o poder público propõe-se a ceder o terreno para uma instituição construí-lo, em vista do potencial da região para o ramo hoteleiro⁵⁰.

⁵⁰ Entrevista concedida por representante do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS), em 17 de junho de 2019.

Figura 28 - Proposta da prefeitura para o terreno do antigo Aeroclube



Fonte: Elaborado pela autora, com base em acervo DIRCON, 2018

Depois de uma primeira proposta a qual continha 160 unidades habitacionais, os Conjuntos Habitacionais Encanta Moça terão 600 unidades, distribuídas em 16 blocos, divididos em dois condomínios. Serão construídos na faixa 151, no âmbito do programa MCMV, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Nas comunicações feitas publicamente sobre o processo, não fica claro quem seriam os beneficiários das habitações, o que gera conflitos entre as comunidades da ZEIS Pina/Encanta Moça e da ZEIS Brasília Teimosa, as quais reclamam ser contempladas pelas moradias. Ao contactar órgãos da prefeitura para esta pesquisa, as informações obtidas nos dizem que os beneficiários fazem parte de um cadastro realizado pela Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC) da prefeitura nos imóveis existentes nas áreas não edificantes nas margens do rio, correspondendo às palafitas da ZEIS Pina/Encanta Moça⁵².

A questão que não aparecia na proposta inicial de Geraldo Júlio, mas que se estabelece como central na viabilização do projeto, é a participação do setor privado na ocupação dessa área. Enquanto o financiamento do conjunto habitacional será pelo MCMV, o poder público pretende que as demais intervenções sejam financiadas a partir do leilão dos lotes previstos ao mercado imobiliário, abarcando inclusive obras de melhorias nas comunidades do entorno. A

⁵¹ Destinado a famílias com renda mensal até R\$1.800,00, o financiamento é feito com parcela mínima de R\$80,00.

⁵² Informações obtidas através de pedidos de informação (Anexo 1) e de entrevista concedida por representante do ICPS em 17 de junho de 2019.

presença do mercado não só é posta como inevitável pelo poder público, mas também é defendida de forma mais ampla por alguns agentes, cujos argumentos envolvem a descrença explícita pelas ações da esfera estatal:

“A iniciativa privada tem que participar. Ela tem propostas mais autossustentáveis que o poder público faz” - representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)

“Se não envolver iniciativa privada junto, nós nunca vamos ter um projeto bacana e sustentável” - representante do Sindicato da Habitação (SECOVI) (CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE, 2019)

Ressaltamos que, assim como o Complexo RioMar, o terreno do antigo Aeroclub se articula com os limites do Parque dos Manguezais e da ZEIS Pina/Encanta Moça, mas, diferentemente do empreendimento privado, a ocupação do terreno está sendo coordenada pelo poder público e incorpora outros usos. Dessa forma, como a esfera estatal, sendo a articuladora, tem lidado com os conflitos que a ocupação da área gera? De acordo com informações do representante do ICPS⁵³, foi feita uma pesquisa, com agentes diversos, tendo o objetivo de mapear os interesses em torno do destino do terreno, mas segundo o mesmo, essa pesquisa não é pública. No desenho urbano, o esforço de contemplar uma diversidade de usos é perceptível, entretanto, na mediação dos agentes há uma ausência recorrente em audiências públicas realizadas sobre o tema, gerando incertezas sobre pontos chave no processo.

O potencial de ocupação dessa área, ainda em disputa, instiga mais questionamentos: Como garantir que os recursos provenientes dos leilões serão alocados em favor dos projetos voltados para populações vulneráveis do entorno? Que tipo de ocupação do solo se dará, especialmente nos lotes voltados ao mercado imobiliário? (Considerando, inclusive, que os parâmetros construtivos vigentes correspondem aos mais permissivos do bairro). Por fim, até que ponto a ocupação do terreno do Aeroclub não seria uma porta de entrada para o mercado imobiliário em direção à ocupação do grande manguezal ao lado?

5.2.3 PRESSÃO SOBRE OS LIMITES DAS ÁREAS ZEIS

Mesmo que a institucionalização de áreas de habitação popular como de interesse social seja determinante na conservação de suas características e populações devido às restrições que imprime através dos parâmetros urbanísticos, ainda ocorrem ocupações impróprias por empreendimentos aos quais não faltam o poder de escolha de sua localização. Assim sendo, a

⁵³ Entrevista concedida em 17 de junho de 2019.

pressão sobre as áreas ZEIS aumenta na medida que estão próximas de elementos geradores de valorização, como grandes empreendimentos e eixos viários. Para exemplificar essa situação no bairro do Pina, trazemos aqui os casos do JCPM *Trade Center*, situado na Avenida Antônio de Góes, e do Marante *Executive Hotel*, situado na Avenida Engenheiro Domingos Vieira (Figura 29), cujas implantações envolveram conflitos nos limites de áreas ZEIS.

Figura 29 - JCPM *Trade Center* e Marante *Executive Hotel*



Fonte: Disponível em: <www.pl3.com.br/> e <www.booking.com/hotel/br/marante-executive.pt-br.html>. Acesso em 20 de junho de 2019, adaptado pela autora.

Lançado em 2006, o **JCPM *Trade Center*** é a sede de um dos principais grupos de promotores imobiliários atuante nessa região da cidade, o Grupo JCPM. Além disso, a implantação do próprio edifício se relaciona à expansão do mercado imobiliário, enquanto envolve uma disputa delicada sobre o solo urbano: o terreno estava parcialmente localizado na ZEIS Brasília Teimosa e a construção só poderia se dar mediante uma mudança no perímetro dessa ZEIS, cujas regras não permitiriam o padrão de uso e ocupação do novo empreendimento. Houve reuniões entre comunidade, poder público e empreendedores, de modo que é aprovada a Lei nº 16.830 de 27 de dezembro de 2002, a qual redefine o perímetro da ZEIS Brasília Teimosa, liberando o terreno das restrições, e é acordado uma contrapartida de 1 milhão de reais, destinado ao Fundo Municipal de Moradia (CDU, 2003).

Entretanto, o processo se mostra questionável ao ser trabalhado em cima de inconsistências e exceções: (i) o Fundo do PREZEIS existe como a principal destinação de recursos voltados para intervenções em áreas ZEIS, o mesmo garante, inclusive, sua gestão por representantes das comunidades, contudo, os recursos nesse caso foram para outro fundo sem garantias de vinculação de sua execução na comunidade; (ii) um dos argumentos para a

mudança do perímetro se deve ao fato da área estar desocupada até o momento da proposta do empreendimento do Grupo JCPM, ainda que, no contexto de áreas ZEIS, os lotes vazios são importantes para processos de relocação de habitações devido à urbanização da área, bem como construção de equipamentos comunitários e sociais, previstos na própria Lei do PREZEIS (RECIFE, 1995).

Mais recentemente, a ZEIS Pina/Encanta Moça também passou por uma disputa em seus limites, no caso envolvendo o **Marante Executive Hotel**, do grupo empresarial Hotéis da Fonte. O projeto do hotel foi aprovado em 2007, já desconsiderando os limites da ZEIS e, segundo os representantes atuais da comunidade no PREZEIS⁵⁴, as negociações com os promotores do hotel foram feitas por outros representantes da comunidade, titulares na época da aprovação. A contrapartida combinada foi a reforma de uma praça localizada entre a Rua Eurico Vitrúvio com a Rua Arthur Lício, executada em 2017, sendo a mesma condição para a inauguração do hotel, ocorrida no mesmo ano.

Diferentemente do JCPM *Trade Center*, nesse processo não houve uma mudança legal de redefinição dos limites da ZEIS. Mas de forma similar, as negociações envolveram o espaço institucional do PREZEIS. Ainda que esse último deva ser pensado como um espaço de gestão democrática, nem mesmo os representantes atuais estavam cientes da contrapartida até ocuparem a posição de titularidade, o que reverbera para o restante da comunidade. Se nesse caso identificamos mais uma vez a fragilidade da incidência da comunidade sobre as decisões, provocamos ainda sobre o peso da contrapartida acordada, considerando que o terreno está localizado em um eixo valorizado. Na comparação com a ZEIS Brasília Teimosa, a ZEIS Pina/Encanta Moça parece apresentar um poder de negociação ainda menor.

Essas aberturas de precedentes são pontuais, mas significativas em relação às intervenções nas áreas de habitação popular em favor de interesses particulares de promotores imobiliários. Os exemplos revelam as pressões imobiliárias sobre os limites das áreas ZEIS; as disparidades de poder na incidência e negociação entre os grupos empresariais e as comunidades, mesmo que mediados no espaço institucional; e espacializam as intenções dos agentes do mercado imobiliário.

Essas intenções são postas para legitimação e expansão em um momento como de revisão do plano diretor. Durante o PDDR (2018), os grupos empresariais envolvidos no mercado

⁵⁴ Informações obtidas na reunião da Comissão para urbanização e legalização (Comul), realizada em 12 de setembro de 2017.

imobiliário se uniram na Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redeprocidade) e, entre os pontos estratégicos apresentados para a revisão do plano diretor, havia uma proposta de institucionalização do tipo de situação aqui retratada, utilizando da regularização fundiária focada na propriedade privada:

As áreas lindeiras das ZEIS junto a corredores de transporte vocacionados para empreendimentos/atividades econômicas deverão ser objeto de análise pela Comul e submetidas ao Conselho de Desenvolvimento Urbano visando alteração de usos. Assegurados os direitos dos atuais ocupantes pela formalização da titularidade dos imóveis, através da adoção do Usucapião Urbano (REDEPROCIDADE, 2018, p. 34, grifo nosso).

A proposta não foi incorporada no projeto de lei do plano diretor, mas sinaliza para uma atuação articulada do mercado imobiliário nas dimensões concretas e da regulação do solo, de modo a validar e expandir suas práticas de pressão imobiliária.

5.2.4 LANÇAMENTO DE NOVOS PRODUTOS IMOBILIÁRIOS E EMPREENDIMENTOS DE NEGÓCIOS

Para ocupar as novas fronteiras abertas pelo mercado, os anos 2000 e 2010 trouxeram alguns grandes empreendimentos na zona sul da cidade. São lançados novos produtos como indutores do consumo das demandas e despontam os complexos imobiliários, como os condomínios resort e centros empresariais. Esses se caracterizam pelas grandes dimensões, por se fecharem em si mesmos e por explorarem as paisagens com atributos naturais ali contíguas de forma contemplativa (Figura 30). Próximos ao Parque dos Manguezais e articulados à Via Mangue, temos como exemplos: *Evolution Shopping Park* (2008), em Boa Viagem; *Le Parc Boa Viagem* (2010), na Imbiribeira; e *Complexo RioMar* (2012), no Pina.

Figura 30 - Anúncio de lançamento do condomínio *Le Parc Boa Viagem*



Fonte: Disponível em: <www.leparc.condovox.com/adcircus/anuncio/772>. Acesso em 15 de setembro de 2018, adaptado pela autora.

No bairro do Pina, esses novos produtos se relacionam com os usos não habitacionais, os quais tiveram um papel predominante na produção imobiliária do bairro a partir dos anos 2000 (Tabela 2). Os empreendimentos ligados às atividades de negócios, particularmente hotéis e prédios empresariais, são os de maior impacto, não só pela dimensão, mas também pelos significados que lhes são atribuídos.

Tabela 2 - Usos das novas construções, porcentagem por década

Período	Habitacional	Não Habitacional	Misto
1990-1999	70%	25,5%	4,5%
2000-2009	46,2%	51,25%	2,5%
2010-2018	47,3%	48,7%	4%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em PCR, 2012; DIRCON, 2019.

Como já mencionado, os hotéis tiveram uma produção considerável e ainda incentivada em legislação durante período anterior à Copa do Mundo da FIFA. Já em relação aos empresariais, ao buscarmos os lançamentos de um dos principais grupos empresariais do mercado imobiliário com atuação no bairro, a Moura Dubeux Engenharia, temos pelo menos sete empresariais de grande porte construídos no Pina desde os anos 1990: *Clinical Center* (1995); *Empresarial Moura Dubeux* (2001); *Empresarial Marcela Dubeux Piori* (2008); *Empresarial Jopin* (2011); *Empresarial Fred Dubeux* (2012); *Empresarial Internacional Trade Center* (2013); *RioMar Trade Center* (2014) (Figura 31).

Figura 31 - Empresariais Jopin e *Internacional Trade Center*



Fonte: Disponível em: <www.mouradubeux.com.br/portfolio>. Acesso em: 20 de junho de 2019, adaptado pela autora.

Dessa forma, identificamos que o mercado cria uma imagem para o bairro do Pina como área empresarial e de negócios, no propósito de torná-la atrativa aos investidores e, conseqüentemente, promovendo a valorização do solo. Na Figura 32, vemos a exploração dessa imagem na propaganda de um promotor imobiliário:

Figura 32 - Peça publicitária do RioMar Trade Center



O ACESSO AO EMPRESARIAL SERÁ FEITO PELO ACESSO 2 DO RIOMAR SHOPPING E VIA MANGUE, INTERLIGANDO O PINA À AV. ANTÔNIO FALCÃO. TAMBÉM FICA PRÓXIMO À AV. ANTÔNIO DE GÓES, QUE VEM SE TRANSFORMANDO NO MODERNO CORREDOR DE NEGÓCIOS DA CIDADE.

Fonte: Disponível em: <www.riomartradecenter3.com.br>. Acesso em: 15 de setembro de 2018, adaptado pela autora.

5.3 PRODUÇÃO NÃO HEGEMÔNICA E RESISTÊNCIAS

Concomitante à ação estatal e do mercado imobiliário, a produção de agentes não hegemônicos resulta na criação de solos e adensamento construtivo nas áreas possíveis, ou seja, naquelas de baixo interesse pelo mercado imobiliário, sendo grande parte urbanística e ambientalmente vulnerável. Destacamos aqui as áreas internas do bairro, que se situam mais próximas dos mangues e se caracterizam pela predominância de autoconstrução de habitação popular e pelas lógicas da necessidade e de mercado informal.

Se no mercado formal a criação de solos se dá através da verticalização de forma cada vez mais acentuada, nas áreas de habitação popular prevalecem o aumento na taxa de ocupação do lote⁵⁵ e a expansão sobre as áreas alagadas de mangue. Na Figura 33 é possível observar

⁵⁵ Porcentagem do terreno ocupada pela projeção da edificação no solo.

essas práticas comparando os momentos anteriores às transformações em investigação, na década de 1980, com os momentos mais recentes, na década de 2010. Não tomamos as áreas marcadas como homogêneas, mas as mesmas possuem a predominância do tipo de adensamento sinalizado. Ressaltamos que os lotes dessa porção do bairro são relativamente maiores que os lotes de outras ocupações, como Brasília Teimosa, o que ainda permite adensamento com menor pressão de verticalização.

Figura 33 - Adensamento de habitação popular no bairro do Pina



Fonte: Acervo da CODEPE/FIDEM, 1981; Google Earth, 2018, adaptado pela autora.

Com referência ao tipo de expansão por adensamento sobre alagados, Miranda (2006) faz uma análise dos dados sobre habitação contidos no Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife (2005) e demonstra que, nos anos 1990, algumas áreas pobres do Recife localizadas às margens de rios e de mangues (especialmente as ZEIS do Coque, Coelhos e a própria Pina/Encanta Moça) foram adensadas com a produção de palafitas em direção às áreas *non*

aedificandi. Ainda segundo a autora, esse crescimento populacional não foi acompanhado pelo aumento de investimentos em regularização urbanística, culminando numa piora dos indicadores de condição de habitação.

Já na última década, junto da produção hegemônica mais intensa, é possível perceber a continuidade desse processo em locais de ocupação anterior, além do surgimento de novos locais de ocupação (Figura 34).

Figura 34 - Adensamento sobre alagados, 2010-2018





Fonte: Google Earth, 2010; 2018, adaptado pela autora.

Outra observação é a condição relativa das áreas mais vulneráveis do bairro: as áreas consideradas de baixa qualidade urbanística em momentos anteriores ao nosso recorte temporal - sendo até por isso cobertas pelo zoneamento de ZEIS - persistem como as áreas de maior precariedade urbana. Isso pode ser visualizado a partir de dois levantamentos: o Cadastro dos

Assentamentos Populares do Recife, de 1988, e o Mapeamento das Áreas Críticas (MAC), de 2014. No Cadastro de 1988, os assentamentos populares são aqueles com mais 10 imóveis concentrados, apresentando baixo padrão construtivo das edificações, morfologia urbana densa e diferenciada de seu entorno, com traçado viário caracterizado por irregularidades. Já no MAC de 2014, são definidas as Comunidades de Interesse Social (CIS), a partir da carência de infraestruturas públicas de saneamento, urbanísticas e sociais (SANEAR, 2014).

Apesar de possuírem objetivos diferentes, ambos os cadastros nos indicam as áreas de maior vulnerabilidade no contexto do bairro do Pina em suas épocas. Ao observarmos a sobreposição dos limites definidos por esses levantamentos, as áreas são quase coincidentes, de modo que a alteração mais significativa se relaciona à abertura do sistema viário da Via Mangue (Figura 35).

Figura 35 - Áreas mais vulneráveis no bairro do Pina, 1988 e 2014



Legenda

-  Limite bairro Pina
-  Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)
-  Comunidade de Interesse Social (CIS), 2014
-  Assentamento popular, 1988

Fonte dos Dados: SANEAR (CIS, 2014); OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - PE (Assentamentos populares, 2011); PCR (ZEIS, 2012)

Fonte: Google Earth, 2018, adaptado pela autora

Acreditamos que essa situação se relaciona às contradições que surgem da condição dessas localidades por estarem sob o zoneamento de ZEIS, combinada à atuação estatal e à capacidade de pressão e intervenção dos moradores. Para além da permanência garantida com o zoneamento, o Estado cria meios de incidência nas áreas ZEIS a partir de um planejamento que inclui a participação da sociedade civil de forma articulada, sendo o PREZEIS o instrumento central, criado desde finais dos anos 1980 e presente até hoje. Entretanto, apesar de terem havido avanços significativos, ao longo do tempo o PREZEIS é afetado por oscilações políticas e tem comprometidos seus objetivos concretos de melhorias urbanas. A partir dos anos

2000, as gestões petistas no Recife (2001-2012) priorizam o Orçamento Participativo (OP) e se estabelece uma competição operacional e por recursos com o PREZEIS (DE LA MORA, 2003; ROCHA, 2017)⁵⁶. Mesmo com a abertura democrática para a discussão dos investimentos promovida pelo OP, no fim das gestões petistas havia um acúmulo de demandas não atendidas (PCR, 2013), sinalizando o descolamento da atividade de planejamento da execução das obras definidas como prioritárias. Essa situação é legitimada a partir de 2013, quando o Partido Socialista Brasileiro (PSB) assume a gestão do município, desativa o OP e cria o Recife Participa, sendo que esse último programa desvincula a obrigatoriedade de execução das obras do processo de planejamento.

As deficiências em relação à materialização das demandas populares se somam, em uma escala ampla, à crise do Estado interventor, o qual possui cada vez menos capacidade de execução quando não há parceria com o setor privado em suas ações. Por outro lado, a construção de caminhos de incidência a partir de gestão compartilhada pode contribuir para minimizar os conflitos e criar consensos, sem necessariamente resolver os problemas na ordem prática. Consideramos a possibilidade de que tenha havido o arrefecimento de certos movimentos de contestação, absorvidos por espaços de participação pouco efetivos com a concretização.

Para além disso, a capacidade de produção autônoma dos habitantes segue comprometida, pois depende do conjunto de condições sociais e econômicas que possuem e, estando a população em situação de instabilidade e/ou de vulnerabilidade, em um ambiente de grande desigualdade, seguirão reproduzindo seu espaço de acordo com as possibilidades dadas pela autoconstrução, inserida nas lógicas do mercado informal e da necessidade, e pelas limitações da atuação da esfera estatal. De outra parte, sem uma mudança radical na estrutural social (e econômica), e tendo as áreas ZEIS abertas ao mercado formal, a população das classes mais baixas muito provavelmente não estaria habitando porções tão grandes do bairro, em vista da atividade imobiliária exercida nas outras partes. Além disso, o mecanismo de gestão compartilhada do PREZEIS, apesar das fragilidades, mantém a pressão coletiva dos representantes das ZEIS sobre os processos urbanísticos que envolvem essas áreas.

⁵⁶ O Orçamento Participativo é um modelo de gestão que propõe discussões organizadas sobre orçamento público pelos cidadãos, mediadas institucionalmente, tendo o objetivo de definir os investimentos prioritários para cada região da cidade. No Recife, o OP foi priorizado uma vez que representava mais simbolicamente o PT, enquanto o PREZEIS estava associado às gestões anteriores do PMDB. A isso se relaciona a reforma administrativa pela qual a prefeitura passou em 2005, na qual as mudanças afetaram diretamente a organização e o suporte institucional do PREZEIS e o enfraqueceram, de forma a diminuir o corpo técnico e os recursos destinados ao programa. (DE LA MORA, 2003; ROCHA, 2017).

Em relação às resistências ao processos de produção do espaço que geram riscos de expulsão às populações mais vulneráveis, na cidade do Recife como um todo é mais fácil que as mesmas ganhem projeção nas proximidades de áreas de interesse histórico reconhecido⁵⁷. No caso do Pina, essa situação se difere por ser uma área tradicionalmente considerada como de expansão urbana. Outro ponto decisivo é a escala do projeto, combinada ao tipo de iniciativa. Se tomarmos os projetos urbanos mais recentes no bairro do Pina, a Via Mangue e o terreno do antigo Aeroclube são perceptivelmente os maiores motivadores de movimentos de contestação. De maneira diferente da dinâmica lote a lote, esses projetos chamam a atenção por possuírem impactos previstos de forma concentrada em um dado momento e, além disso, o fato de serem de iniciativa pública levanta questionamentos mais contundentes sobre finalidades, atendimento à função social e prioridades de investimento.

Finalmente, as áreas onde vivem populações sob condições urbanísticas vulneráveis seguem se reproduzindo e convivendo lado a lado com as áreas mais valorizadas, estando muitas delas resguardadas pelo zoneamento de ZEIS e pela gestão compartilhada do PREZEIS. A proximidade espacial, contudo, não expressa mistura socioespacial de qualidade, nem nivelamento positivo de condições urbanísticas, tampouco uma produção urbana e ambiental democrática (Figura 36). Por isso, trazemos para nossas compreensões a expressão utilizada por Ribeiro (2018) para caracterizar as dinâmicas urbanas de parte das metrópoles brasileiras: “proximidade espacial com distância social” (2018, p. 16).

⁵⁷ A exemplo temos o movimento do Ocupe Estelita, em contra-narrativa ao Projeto Novo Recife, e o movimento Resiste Santo Amaro, em resposta ao Plano Específico para a Vila Naval, ambos localizados no centro expandido da cidade.

Figura 36 - Ocupação nas proximidades da Ponte Governador Paulo Guerra, empresariais e hotéis ao fundo



Fonte: Acervo da autora, 2019.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROXIMIDADE ESPACIAL E DISTÂNCIA SOCIAL

COMO SE DÁ O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO SOB INFLUÊNCIA DA RAZÃO NEOLIBERAL, EM ESPECIAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TOMANDO COMO ESTUDO DE CASO AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NO BAIRRO DO PINA A PARTIR DOS ANOS 1990?

Desde finais do século XX, as diversas dimensões da sociedade passam a ser influenciadas pelo paradigma da razão neoliberal, e com a produção do espaço não seria diferente. Nesse sentido, acreditamos que as heranças da formação urbana e as condições socioespaciais locais são indispensáveis para o desenvolvimento dos processos urbanos, de modo que as resultantes nos países centrais do capitalismo são fundamentalmente diferentes dos países periféricos. Tendo isso em vista, partimos nossas análises sobre o estudo de caso do bairro do Pina, com o entendimento de que o mesmo está envolvido em transformações urbanas as quais o fizeram passar de bairro relativamente pouco valorizado até os anos 1980, ao metro mais caro da cidade nos anos 2010, recebendo nas últimas décadas uma produção imobiliária voltada às classes mais abastadas, com impactos na construção de sua imagem e de sua materialidade.

Para desenvolver os resultados obtidos a fins de conclusão, trazemos a seguir as principais contradições identificadas ao longo do trabalho.

CONTRADIÇÃO I: BAIRRO DESVALORIZADO APESAR DOS ATRIBUTOS DE LOCALIZAÇÃO

A recuperação da trajetória de consolidação urbana do bairro do Pina até 1990 nos evidencia a desvalorização dos solos que acompanhou a formação urbana do bairro, mesmo com a frente ao mar e a proximidade às centralidades de Boa Viagem e do centro tradicional. Notamos, ainda, as marcas das desigualdades socioespaciais desde as origens de sua ocupação.

Compreendemos que o bairro do Pina foi considerado uma área depreciada desde o início do século XX por ser onde os rejeitos recolhidos pelo sistema de esgoto da cidade eram lançados. Dessa forma, as primeiras ocupações mais intensas de suas terras foram feitas sobretudo por populações pobres nas áreas alagadiças próximas aos rios. Já na década de 1940, foram instalados dois equipamentos que causaram restrições importantes na ocupação do solo

do bairro, a Rádio Pina e o Aeroclube, os quais limitaram tanto a ocupação de grande parte do manguezal, quanto a verticalização das edificações do entorno. Na legislação sobre uso e ocupação do solo e nos principais investimentos públicos e privados, o bairro do Pina ficava a reboque de Boa Viagem, sendo que, com o passar do tempo, além da grande frente ao mar, Boa Viagem passou a apresentar um conjunto construtivo de maior prestígio.

CONTRADIÇÃO 2: REINCIDÊNCIA DA SITUAÇÃO PERIFÉRICA E IMPORTÂNCIA RELATIVA

Ao confrontarmos o paradigma neoliberal com as especificidades da formação urbana periférica, entendemos que padrões de exploração e subordinação das bases da sociedade são reiterados na produção do espaço, relacionados à condição de vulnerabilidade da sociedade frente as ondas de privatização neoliberal.

As consequências das especificidades da conformação urbana latina, brasileira e recifense envolvem a existência de: (i) considerável parcela da população em situação de vulnerabilidade urbana, sem acesso a serviços básicos e a cidade de forma ampla; (ii) considerável parcela da população em fragilidade econômica, sem acesso ao mercado formal como o mesmo está posto; (iii) um mercado de solo urbano com atuação regular restrita, com a predominância de terras em situação de irregularidade e da informalidade e; (iv) uma capacidade de controle a aplicação regulatória frágil por parte do Estado. Dessa forma, no urbanismo neoliberal periférico são percebidas áreas de investimento notadamente seletas e necessariamente produzidas de forma concomitante a áreas de precariedade urbana.

CONTRADIÇÃO 3: PLANEJAMENTO URBANO, ENTRE A REFORMA URBANA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Trouxemos o planejamento estratégico enquanto faceta neoliberal no planejamento urbano, cujos objetivos, vinculados entre si, são a inserção competitiva, a atração de investimentos e a promoção de crescimento econômico a partir da produção das cidades. Acreditamos que, no contexto brasileiro, esse tipo de planejamento foi assimilado pela prática política e interage com instrumentos da reforma urbana e princípios democráticos em geral, por vezes de forma conflitante, mas outras de forma convergente.

Em relação à cidade do Recife, as análises dos planos diretores e estratégicos da cidade do Recife a partir de 1990 nos indicam uma sofisticação dos discursos, onde as questões das lutas urbanas são incorporadas, mas ainda ficam distantes das ações concretas. Há ainda uma valorização da fragmentação dos processos, com uma importância cada vez maior a projetos que permitem a flexibilização do planejamento de longo prazo. O bairro do Pina é apresentado relativamente à margem das áreas estratégicas prioritárias, concentradas nas áreas centrais históricas, mas ainda assim tendo como destaque seus atributos ambientais e suas possibilidades como área de expansão.

CONTRADIÇÃO 4: ESPAÇO DE INVESTIMENTOS E ESPAÇO DE PRECARIIDADE URBANA

Tendo em vista os agentes e suas respectivas ações sobre a produção do espaço do bairro do Pina aqui apresentadas, entendemos que as transformações urbanas observadas, desde os anos 1990, partem de uma contundente articulação mercadológica entre ações da esfera estatal e ações do mercado imobiliário, tendo como resultado a ampliação da área de interesse de mercado. Nesse sentido, as regulações sobre o solo urbano e a construção de infraestruturas viárias são mais uma vez utilizados como meios de valorização dos solos, numa prática nada nova - a exemplo dos momentos de consolidação urbana do próprio bairro do Pina, visto neste trabalho - mas que não deixam de revelar aspectos relativos às condições em que esses processos se dão.

As regulações sobre o solo, por um lado, possuem um caráter de controle sobre o ordenamento territorial através do zoneamento de ZEIS e ZEPAs, enquanto as outras áreas são permissivas aos movimentos do mercado imobiliário, de modo que absorvem e potencializam suas tendências. A postura estratégica e empreendedora no planejamento se vê de maneira mais explícita no projeto da Via Mangue, o qual conseguiu se materializar a partir de interesses de agentes com grande capacidade de incidência, associados a altos montantes de capital - desde investidores externos atraídos pelo megaevento da Copa do Mundo FIFA, até as elites locais envolvidas na produção imobiliária, passando pelo poder público.

De parte do mercado imobiliário, este materializa sua produção e amplia sua acumulação utilizando-se de mecanismos que denotam a expansão da atividade concorrencial no bairro: intensa verticalização, renovação urbana, pressão sobre áreas ZEIS e novos produtos imobiliários, todos processos que resultam em transformações expressivas na construção

material e de imagem do bairro, posto como “moderno corredor de negócios” em ascensão e fronteira preferencial de expansão.

As transformações observadas no bairro do Pina estão ligadas à produção de áreas seletas atrativas aos investidores, as quais revelam a emergência de barreiras físicas e simbólicas, alimentadas pelo autoenclausuramento das classes sociais mais abastadas, pela sobrevalorização de infraestruturas viárias voltadas ao transporte motorizado individual nos espaços públicos e pela utilização dos espaços ambientalmente especiais como atributo publicitário e contemplativo. Enquanto isso, as áreas habitadas pelas classes mais baixas seguem se adensando de acordo com as possibilidades e contradições da autoconstrução e da informalidade, absorvendo as limitações de recursos técnicos, jurídicos e socioeconômicos.

PERSPECTIVAS FRENTE AOS PROCESSOS E POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Sublinhamos que o bairro do Pina não é um exemplo exclusivo, mas se trata de um caso significativo de transformação de um bairro estigmatizado em uma valorizada fronteira de expansão. A partir desse caso podemos perceber as contradições da produção do espaço, as implicações do planejamento urbano e as possibilidades trazidas pelos conflitos entre os agentes.

Um ponto que nos parece importante é a difusão da ideia da competitividade como forma de solucionar as desigualdades socioespaciais. Vemos um paradoxo, considerando que em um ambiente competitivo os agentes que possuem mais oportunidade e condições de incidência se sobressaem:

- Como os processos envolvidos nesse paradigma não privilegiariam os agentes hegemônicos, em detrimento dos ganhos e das garantias das populações mais vulneráveis nas disputas pelos investimentos?
- Quais as possibilidades de incidência nesses processos, frente ao planejamento urbano e ao nosso desenvolvimento de Estado?

Também constatamos que escolhas de investimento na produção do espaço do nosso recorte, mesmo em um momento macroeconômico favorável, não foram capazes de mudar as relações de segregação entre as classes. Ao contrário, em alguns aspectos as desigualdades socioespaciais foram aprofundadas. Vimos ainda que as decisões realizadas não aconteceram

na ausência de planejamento urbano, mas que o mesmo é formulado e apropriado segundo interesses específicos. Considerando que os conflitos estão postos e que os processos são correntes:

- Em que medida a construção de espaços de formulação de estratégias (no sentido substantivo) contribuem para mudanças na forma desigual da cidade ser produzida?
- Como fortalecer a capacidade autônoma e as redes de solidariedade não hegemônicas diante desse cenário?

Os riscos estão na ordem do dia e se colocam a partir dos falsos consensos construídos em torno da inevitabilidade do desenvolvimento econômico a partir da expansão do mercado imobiliário e da propriedade privada como única forma de produção de espaço. Assim sendo, acreditamos que o oposto aos processos neoliberais de expansão imobiliária não são a degradação e estagnação urbana, mas sim a democratização da produção do espaço. Diante disso, é preciso pensar ações que nos conduziram a uma cidade mais democrática, igualitária e desmercantilizada:

- Como produzir mais e melhores habitações de interesse social?
- Como pensar nos aluguéis, e em políticas relacionadas a essa prática, diante do nosso contexto?
- Que outras políticas de solo, além do caso de êxito das ZEIS, colaboram com a desmercantilização da produção do espaço e são adequadas aos nossos territórios?
- Quais as possibilidades e limites do controle das comunidades em relação a seus bairros?
- Que práticas fortalecem efetivamente os movimentos sociais que incorporam as demandas da população pobre e dos trabalhadores urbanos?

Os questionamentos levantados são interdisciplinares e surgem de reflexões feitas durante o presente trabalho. Além disso, todos nos revelam possíveis caminhos de investigação, assim como os desdobramentos de processos aqui retratados, com destaque às revisões da regulação urbanística e a ocupação do terreno do antigo Aeroclube.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro (Org.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare, v. 10), 2009.

AEROCLUBE de Pernambuco retoma atividades nesta segunda-feira. **Jornal do Commercio**. Recife, 06 de maio de 2018. Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2018/05/06/aeroclube-de-pernambuco-retoma-atividades-nesta-segunda-feira-338132.php>>. Acesso em: 18 de novembro de 2018.

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO (CODEPE/FIDEM). **Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda**. Recife: CODEPE/FIDEM, 2003.

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO (CODEPE/FIDEM). **Desafios metropolitanos**: como enfrentá-los? 2014. Disponível em: <www.condepefidem.pe.gov.br>. Acesso em: 10 de abril de 2019.

AGÊNCIA RECIFE PARA INOVAÇÃO E ESTRATÉGIA (ARIES). **Caderno de Construção Coletiva da Estratégia de Futuro da Cidade**. Recife: ARIES, 2018.

ALBUQUERQUE, Igor Jordão; LACERDA, Norma. Normas indutoras e interesse público: o Porto Digital (Bairro do Recife) e a captura da coisa pública. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: XVII ENANPUR, 2017.

ALBUQUERQUE, Mariana; GOMES, Edvânia. Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

ALVES, Paulo. **Valores do Recife**: o valor do solo na evolução da cidade. 1 ed. Recife: Luci Artes Gráficas Ltda., 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo; BORON, Atilio (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 9-23.

ANDRADE, Luis Aureliano; AZEVEDO, Sérgio. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

ANTIGO Aeroclube está num limbo urbanístico. **Diário de Pernambuco**. Recife, 13 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2018/07/antigo-aeroclube-esta-num-limbo-urbanistico.html>>. Acesso em: 18 de novembro de 2018.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília.; VAINER, Carlos.; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 11-73.

ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa de. **As praias e os dias**: história social das praias do Recife e de Olinda. 1 ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 2007.

AUTARQUIA DE SANEAMENTO DO RECIFE (SANEAR). **Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife, 2014.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. 1 ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982.

BAIRRO do Pina, na zona sul do Recife, segue com metro quadrado mais caro da cidade. **G1**. Recife, 18 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/videos/v/bairro-do-pina-na-zona-sul-do-recife-segue-com-metro-quadrado-mais-carro-da-cidade/6225030/>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

BERNARDINO, Raquel Ludemir. **Recife-mercadoria e direto à cidade**: a Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

BARTHEL, Stela Gláucia Alves. **Sociedade de classes, espaço urbano diversificado**: a faixa de praia do Recife. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1989.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia; SOUZA, Maria Ângela. Recife: MetrÓpole Regional, Periférica, Incompleta e Desigual. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. (Org.). **MetrÓpoles brasileiras**: síntese da transformação na ordem urbana 1980-2010. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, 2018, p. 111-140.

BITOUN, Jan. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas? In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.) **Urbanização e Cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: [s.n.], 2001, p. 291-309.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP. n. 45, 1996, p. 152-166.

BRAGA, Ricardo. Parque dos Manguezais. **Jornal do Commercio**. Recife, 22 de abril de 2008. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20080430045011/http://jc.uol.com.br/2008/04/22/not_166832.php>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto das Cidades**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2019.

CALLOU, Rodrigo. Via Mangue: notas sobre os arranjos institucionais a partir de um breve resgate histórico. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas: 1917-2017: um século de reforma e revolução. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, v. 8, 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE. **Conservação do Parque dos Manguezais é tema de audiência pública.** 20 de março de 2019. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/noticias_antigas/conservacao-do-parque-dos-manguezais-e-tema-de-audiencia-publica>. Acesso em: 5 de maio de 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE. **Audiência Pública do dia 12/04/2019.** Situação do terreno onde se encontrava o antigo Aeroclube assim como o projeto para a sua destinação. 2h 16 min, son., color, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=npbiXHrvh34&list=WL&index=15&t=7s>>. Acesso em: 5 de maio de 2019.

CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARTA de Lisboa sobre a reabilitação urbana integrada. **1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Lisboa.** Lisboa, 1995. Disponível em: <<http://culturante.gov.pt/pt/>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** 1 ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CLARK, Eric. The order and simplicity of gentrification: a political challenge. In: ATKINSON, Rowland; BRIDGE, Gary. **Gentrification in a Global Context: the new urban colonialism.** London: Routledge, 2005, p. 256-264.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **CEPALSTAT: bases de datos y publicaciones estadísticas.** <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>. Acesso em: 25 de março de 2019.

COMPANS, Rose. O plano diretor entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: Schicchi, Maria Cristina; Benfatti, Denio. (Org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro.** 1 ed. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p.199-2011.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** 1 ed. São Paulo: Ed. UNESP: ANPUR, 2005.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CDU). **Ata da 119ª Reunião Ordinária.** 12 de dezembro de 2003. Recife, 2003.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CDU). **Ata da 166ª Reunião Ordinária.** 19 de dezembro de 2008. Recife, 2008.

CONSULPLAN. **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): Via Mangue.** Recife: CONSULPLAN, 2012. Disponível em: <www.cprh.pe.gov.br/downloads/RIMA_FINAL_VIA_MANGUE.pdf>. Acesso em: 11 de agosto de 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** 1 ed. São Paulo: Contexto, 2011, p. 41-51.

CORREA, Rosilda; LOPES, Janete. Mercado de trabalho informal: um comparativo entre Brasil e Paraná numa trajetória de “10” anos. In: Encontro de Produção Científica e Tecnológica, 4, 2009, Campo Mourão. **Anais...** Campo Mourão: FECILCAM/NUPEM, 2009.

COSTA, Hugo Sampaio. **O lugar dos Shopping Centers no processo de turistificação da Cidade de Fortaleza.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2017.

COSTA, Kátia Cristina Ribeiro. **Shopping Center Recife: conflitos e valorização do espaço.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1995.

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte.** 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE LA MORA, Luis; DE LA MORA, Cecília. A universalização da Gestão Democrática: Orçamento Participativo x Prioridades de Política Urbana para as Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS: O caso do Recife. In: I Encontro Nacional COMPEDI ANPUR, 2003, Angra dos Reis, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: COMPEDI, 2003.

DIRETORIA EXECUTIVA DE CONTROLE URBANO (DIRCON). **Informações sobre os processos urbanísticos.** Arquivo da Divisão Regional Sul. Recife, 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO; ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO DE PERNAMBUCO (FIEPE; ADEMI). **IVV - Índice de velocidade de vendas.** Dezembro de 2017. Recife, 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO; ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO DE PERNAMBUCO (FIEPE; ADEMI). **IVV - Índice de velocidade de vendas.** Dezembro de 2018. Recife, 2018.

FELDMAN, Sarah; KAYANO, Jorge (Org.). **Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades.** São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

FERNANDES, Edésio. Cidade legal x ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i)legal.** 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 21-42.

FILHO, Orlando Cariello. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: Schicchi, Maria Cristina.; Benfatti, Denio. (Org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo** – Rio de Janeiro. Campinas: PUCAMP/PROURB. p.185-198, 2004.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE (FIDEM). **Metrópole 2010**: Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife. Recife, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Edvânia. **Recortes de paisagens na cidade do Recife**: uma abordagem geográfica. 1 ed. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2007.

GOMES, Edvânia. Rural e o urbano em um mundo do capital no qual cada vez mais a exceção é a regra - Alguns itens relevantes à luz da Região Metropolitana do Recife na contemporaneidade. In: ALBUQUERQUE, Mariana Z.; MACHADO, Maria Rita (Org.). **O rural e o urbano na Região Metropolitana do Recife**. 1 ed. Recife: Editora Universitária da UFRPE, 2014, p. 14-60.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, PARQUE EXPO, PORTO DIGITAL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA, PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Projeto Recife-Olinda**. Recife, 2006. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Projeto_Urbanistico_Recife-Olinda.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

GOVERNO reconhece título de posse de famílias despejadas no Pina, Recife. **G1**. Recife, 7 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/pe-noticias/2012/11/governo-reconhece-titulo-de-posse-de-familias-despejadas-no-pina-recife.html>>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

GRUPO JCPM. **RioMar Recife**. Disponível em: <<http://www.jcpm.com.br/>>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

GÜELL, José Miguel Fernández. **Planificación estratégicas de ciudades**: nuevos instrumentos y procesos. 2 ed. Barcelona: Editora Reverté, S.A., 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HISSA, Marina; ARAÚJO, Cristina. Operações Urbanas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: XVII ENANPUR, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**. 1950, 1960, 1970, 1980. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

JANOSCHKA, Michael; HIDALGO, Rodrigo (ed.). **La ciudad neoliberal**: gentrificación y exclusión em Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid. 1 ed. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile / Universidad Autónoma de Madrid, 2014.

JANOSCHKA, Michael; SEQUERA, Jorge; SALINAS, Luis. Gentrification in Spain and Latin America: a critical dialogue. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38.4, 2014, p. 1234-1265.

LAMOUNIER, Rosamônica. **Da autoconstrução à arquitetura aberta: o Open Building no Brasil**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

LEAL, Suely. Práticas co-gerenciais na gestão pública local. **Caderno CRH**, n. 26/27, 1997, p. 147-177.

LEAL, Suely. Empresarialismo Competitivo e Produção Imobiliária no Processo de Organização do Espaço Metropolitano do Recife. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios, 10, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.

LEAL, Suely. As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. In FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Org.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015, p. 161- 179.

LEME, Maria Cristina da Silva (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

LIMA, Jacob Carlos; SOARES, Maria José Bezerra. Trabalho flexível e o novo informal. **Caderno CRH**, n. 37, 2002, p. 163-180.

MAGALHÃES, Felipe. **O neoliberalismo e a produção do espaço na metrópole: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização contemporânea**. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 309–325.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Fase, 2007, p. 51-76.

MEDINA, Luciano Lacerda. **A legislação de uso e ocupação do solo do Recife como instrumento de desenho urbano**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1996.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. 1 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MIRANDA, Lívia. Desenvolvimento Humano e habitação no Recife. In: Ministério da Integração Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Prefeitura do Recife. (Org.). **Desenvolvimento Humano no Recife: atlas municipal**. 1 ed. Recife, 2006.

Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto L. (Org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras** - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007, p. 415-435.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. **Espacialidades e especificidades:** as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

MORAES, Felipe Machado de. **A qualidade da participação popular no desenvolvimento urbano da ZEIS Ilha de Deus.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2017.

MOURA, Maria Suzana. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas:** tendências à renovação na gestão local. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1997.

MOURA, Rosa. Como pensar o urbano na América do Sul? In: FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de et al. (Org.). **Estudos urbanos comparados:** oportunidades e desafios da pesquisa na América latina. 1 ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016, p. 83-114.

NOVAIS, Pedro. **Uma estratégia chamada Planejamento Estratégico:** deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. 1 ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2010.

NUNES, Sandra Marília Maia. **Planejamento urbano no Recife:** futuro do pretérito. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - PE. **Sistema de Informação Geográfica das Áreas Pobres - RMR.** 2011. Disponível em: <<https://www.arcgis.com/apps/View/index.html?appid=6b54555efd95453fb750806f13663f4d>>. Acesso em 5 de maio de 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2003

PONTUAL, Virgínia. **Uma cidade e dois prefeitos:** narrativas do Recife das décadas de 1930 a 1950. 1. ed. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

PONTUAL, Virgínia. Práticas urbanísticas em áreas históricas: o caso do bairro do Recife, Brasil. **Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 12, n. 752, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-752.htm>>. Acesso em 10 de dezembro de 2018.

PONTUAL, Virgínia. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2 ed. 2015, p. 403-426.

PRADILLA COBOS, Emilio. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación urbana en America Latina. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 31, 2014, p. 37-60.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Projeto Capital**. Recife: PCR, 1999.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Via Manguê**. Recife, 2004. Disponível em: <www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/ViaManguê.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2018.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Diagnóstico urbano para o Plano Diretor do Recife**. 2008. Disponível em: <<https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/panodiretor/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2018.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **ESIG - Informações Geográficas do Recife**. Recife, 2012. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/ESIG/>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Prefeitura do Recife vai colocar demandas do OP no PPA**. 15 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/15/07/2013/prefeitura-do-recife-vai-colocar-demandas-do-op-no-ppa>>. Acesso em 5 de maio de 2019.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). **Caderno de mapas**. Diagnóstico propositivo do Plano Diretor do município do Recife. Recife: Secretaria de Planejamento Urbano/ICPS, 2018.

RECIFE. Lei nº 15.547 de 19 de dezembro de 1991. **Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife**. Estabelece as diretrizes gerais em matéria de política urbana, institui o plano diretor de desenvolvimento da cidade do Recife, cria o sistema de planejamento e de informações da cidade e dá outras providências. Recife, 1991.

RECIFE. Lei nº 16.113 de 6 de novembro de 1995. **Lei do PREZEIS**. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e dá outras providências. Recife, 1995.

RECIFE. Lei nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008. **Plano Diretor do Recife**. Promove a revisão do plano diretor do município do Recife. Recife, 2008.

RECIFE. Projeto de Lei nº 18 de 14 de dezembro de 2018. **Revisão do Plano Diretor do município do Recife**. Recife, 2018.

REDEPROCIDADE. **Revisão do plano diretor: temas estratégicos para debate**. 2018. Disponível em: <<https://licenciamento.recife.pe.gov.br/apresenta%3%A7%3%A3o-da-redeprocidade-dos-dez-pontos-estrat%3%A9gicos-para-revis%3%A3o-do-plano-diretor>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

RÉGIS, André. **Projeto para o antigo Aeroclube do Recife**. 1 min, son., color, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=j0k01ooSuIc>>. Acesso em 5 de maio de 2019.

REYNALDO, Amélia (Org.) **Metrópole estratégica: Região Metropolitana do Recife**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2005.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018.

ROCHA, Danielle de Melo; DINIZ, Fabiano Rocha. 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, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan (Ed.). **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 459-501.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, 1999, p. 115-132.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial: Fernanda Sánchez**. 1 ed. Chapecó: Argos (Debates), 2003.

SANTO AMORE, Caio, SHIMBO, Lúcia, RUFINO, Maria Beatriz (Org.). **Minha Casa... E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. 1 ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4 ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SILVA, Éder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Avanço e Arrefecimento do Processo de Regularização Fundiária dos Assentamentos Populares do Recife. In: III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade, 3, 2004, Recife. **Anais...** Recife, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 7 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 1 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. **Temas Sociales**, v. 66, 2009, p. 1-12.

URSO FILMES. **Campanha Geraldo Júlio 2012 - Guia sobre Habitação**. 12 min, son., color, 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dL6bAfVMdc0&list=WL&index=19&t=0s>>. Acesso em 5 de maio de 2019.

ANEXO A - PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Pedido de informação feito à Autarquia de Urbanização do Recife (URB), em 29 de agosto de 2018:

Situação	Recurso	Data	Resposta
Em processamento	Não	29/08/2018 16:50:24	
Respondido	Não	12/09/2018 14:18:58	<p>EM ATENDIMENTO AO PAI PROTOCOLADO SOB O Nº 20180041200500687, A DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E PROJETOS DESTA AUTARQUIA INFORMA QUE EXISTE UM PLANO URBANÍSTICO PARA A ÁREA EM QUESTÃO, IDEALIZADO PELO INSTITUTO DA CIDADE PELÓPIDAS SILVEIRA E QUE A URB RECIFE, ATRAVÉS DAQUELA DIRETORIA, FICOU COM A ATRIBUIÇÃO DE DESENVOLVER TECNICAMENTE O PROJETO DO LOTEAMENTO, COM A FINALIDADE DE APROVAÇÃO NAS DEMAIS INSTÂNCIAS. TAMBÉM RESSALTA QUE O HABITACIONAL PREVISTO PARA A LOCALIDADE, POR INTERMÉDIO DO PMCMV ? PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, ESTÁ SOB A COORDENAÇÃO DA DIRETORIA DE HABITAÇÃO DESTA AUTARQUIA E QUE JÁ OCORREU A RESPECTIVA LICITAÇÃO, ESTANDO EM FASE DE DESENVOLVIMENTO PELA FIRMA CONTRATADA. POR FIM, A GERÊNCIA DE PROJETOS URBANOS DA URB RECIFE, SITUADA À AV. OLIVEIRA LIMA, 867 ? BOA VISTA, SE COLOCA À DISPOSIÇÃO DA INTERESSADA, PARA CONSULTA, QUE DEVE PROCURAR VERA FREIRE OU GABRIEL LINS (FONE: 3355-5152), DE SEGUNDA A SEXTA-FEIRA, DAS 09:00 ÀS 15:00 HORAS.</p>

Pedido de informação feito à Secretaria de Habitação da Prefeitura da Cidade do Recife, em 09 de julho de 2019:

Situação	Recurso	Data	Resposta
Em processamento	Não	09/07/2019 10:37:48	
Respondido	Não	11/07/2019 10:22:57	<p>O Conjunto Habitacional Encanta Moça será construído na faixa 1, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Sobre a demanda, foi realizado um cadastro pela Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (Semoc) dos imóveis existentes nas áreas não edificantes nas margens do rio. Além disso, a Autarquia de Urbanização do Recife (URB) realizou estudo de viabilidade para a inclusão do conjunto habitacional dentro do projeto de urbanização da área. Esse estudo foi publicado com o edital do chamamento público e pode ser consultado por meio do site da Prefeitura do Recife, na área de licitações e fornecedores.</p> <p>Qualquer dúvida estamos à disposição para mais esclarecimentos. Atenciosamente, Secretaria de Habitação.</p>