



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO - CAC
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - II

AMEAÇAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE ÀS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE
SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE A REURB-S E O DIREITO À MORADIA.

LUCAS XAVIER MENDES

RECIFE

2023

LUCAS XAVIER MENDES

AMEAÇAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE ÀS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE
SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE A REURB-S E O DIREITO À MORADIA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Pernambuco como
requisito para conclusão da graduação e obtenção
do título de Arquiteto e Urbanista.

Autor: Lucas Xavier Mendes

Orientadora: Danielle de Melo Rocha

RECIFE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Mendes, Lucas Xavier.

Ameaças do plano diretor do Recife às zonas especiais de interesse social:
Reflexões sobre a REURB-S e o direito à moradia. / Lucas Xavier Mendes. -
Recife, 2023.

2 : il., tab.

Orientador(a): Danielle de Melo Rocha

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Arquitetura e Urbanismo -
Bacharelado, 2023.

8,0.

Inclui referências, anexos.

1. Zonas Especiais de Interesse Social. 2. REURB-S. 3. Plano Diretor do
Recife. 4. Direito à Cidade. I. Rocha, Danielle de Melo. (Orientação). II. Título.

720 CDD (22.ed.)

LUCAS XAVIER MENDES

AMEAÇAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE ÀS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE A REURB-S E O DIREITO À MORADIA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Pernambuco como requisito para conclusão da graduação e obtenção do título de Arquiteto e Urbanista.

Aprovado em: 06/10/2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Danielle de Melo Rocha (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Bruno de Albuquerque Ferreira Lima (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ronaldo Campos (Examinador Externo)

Universidade Federal do Tocantins

AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos e amigas, meu sincero agradecimento por estarem ao meu lado ao longo desta jornada. Agradeço por ouvirem minhas preocupações, por compartilharem seus conhecimentos e por me apoiarem nos momentos de dúvida e cansaço.

À minha família, agradeço por compreenderem as minhas ausências e por sempre me incentivarem a seguir em frente. Seu apoio foi fundamental para que eu pudesse me dedicar a esta graduação.

Quero expressar minha gratidão à minha orientadora, por seu apoio ao longo desta jornada acadêmica. Sua expertise foi fundamental para a conclusão deste trabalho, mas além disso, sua capacidade de me incentivar e fazer-me acreditar em meu próprio potencial foi verdadeiramente transformadora.

E, por último, mas não menos importante, agradeço a mim mesmo. Por todo o esforço, dedicação e determinação que investi neste projeto. Agradeço por ter deixado compromissos sociais de lado, por ter feito uma jornada dupla de trabalho e por nunca ter desistido, mesmo nos momentos mais desafiadores. Este trabalho é também uma celebração do meu próprio comprometimento e da minha capacidade de superação.

A todos vocês, o meu mais profundo agradecimento. Este trabalho não teria sido possível sem o apoio e a compreensão de cada um de vocês.

“A onda dos caras
É fazer com que geral acredite que só existe
Um único e exclusivo modo de vida nesse mundo
O modelo controlado por eles
Repense! Reflita!
Recuse! Resista!”

DISTOPIA, Canção de Criolo e Planet Hemp.

Resumo:

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar as ameaças do Plano Diretor do Recife de 2021 (PDR-2021) nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e no modelo de gestão compartilhada no Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

O estudo destaca a importância das ZEIS como instrumentos que garantem o acesso à moradia para a população de baixa renda, respeitando sua tipicidade local e a necessidade de conciliar o desenvolvimento urbano com o Direito à Cidade e o Direito à Moradia adequada para a população de baixa renda. A Lei do PREZEIS (Lei nº16.113 /1995), estabelece diretrizes para intervenções de regularização fundiária e urbanística nas ZEIS, e os parâmetros urbanísticos para parcelamento e ocupação do solo de forma a protegê-las da pressão do mercado imobiliário. No entanto, o PDR-2021 propõe mudanças que podem ter impactos negativos, como a ampliação do potencial construtivo em áreas adjacentes aos limites das ZEIS.

Neste trabalho, são analisados os impactos propostos pelo PDR-2021 nas ZEIS, considerando a importância de respeitar a tipicidade dessas zonas, uma característica reivindicada durante a abertura política dos anos 1980. Além disso, é abordada a necessidade de conciliar o desenvolvimento urbano com o direito à moradia adequada para a população de baixa renda, em consonância com os direitos à moradia da Constituição Federal de 1988 e em legislações urbanas subsequentes.

Este trabalho adota uma postura crítica em relação à revisão do Plano Diretor do Recife e da REURB-S e possíveis diretrizes para novas políticas que garantam o direito à cidade para todos. São pontuados também os avanços e as dificuldades enfrentadas pelos movimentos sociais, para articulações de fortalecimento do PREZEIS e salvaguardar as conquistas adquiridas até então. Em suma, é essencial realizar uma análise cuidadosa do PDR-2021 e suas diretrizes, considerando os impactos da aplicação da Reurb-S sobre as ZEIS e o PREZEIS. A construção de uma cidade mais justa e igualitária requer a participação ativa dos diversos sujeitos envolvidos, bem como a busca por soluções que conciliem o desenvolvimento urbano com a garantia do direito à moradia para a população de baixa renda. Somente dessa forma poderemos avançar na consolidação do Direito à Cidade e na promoção da equidade social.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social; REURB-S; Plano Diretor do Recife; Direito à Cidade;

Abstract:

This undergraduate thesis aims to analyze the impacts of the 2021 Recife Urban Master Plan (PDR-2021) on Special Zones of Social Interest (ZEIS) and the shared management model in the Special Zones of Social Interest Regularization Plan (PREZEIS).

The study highlights the importance of ZEIS as instruments that guarantee access to housing for low-income populations, respecting their local characteristics and the need to reconcile urban development with the Right to the City and the Right to Adequate Housing for low-income populations. The PREZEIS Law (Law No. 16.113 /1995) establishes guidelines for land regularization and urban interventions in ZEIS, as well as urban planning parameters for land partitioning and occupation to protect them from real estate market pressure. However, the PDR-2021 proposes changes that could have negative impacts, such as increasing the constructive potential in areas adjacent to the boundaries of ZEIS.

This paper analyzes the impacts proposed by the PDR-2021 on ZEIS, considering the importance of respecting the typicity of these areas, a characteristic demanded during the political opening of the 1980s. Additionally, it addresses the need to reconcile urban development with the right to adequate housing for low-income populations, in line with the housing rights established in the 1988 Federal Constitution and subsequent urban legislation.

This work adopts a critical stance regarding the revision of the Recife Urban Master Plan and REURB-S and possible guidelines for new policies that ensure the right to the city for all. It also points out the advances and difficulties faced by social movements in strengthening PREZEIS and safeguarding the achievements acquired so far. In summary, it is essential to conduct a careful analysis of the PDR-2021 and its guidelines, considering the impacts of the application of REURB-S on ZEIS and PREZEIS. Building a fairer and more equitable city requires the active participation of various stakeholders, as well as the search for solutions that reconcile urban development with the guarantee of the right to housing for low-income populations. Only in this way can we advance in the consolidation of the Right to the City and the promotion of social equity.

Keywords: Special Zones of Social Interest; REURB-S; Recife Urban Master Plan; Right to the City.

LISTA DE SIGLAS

APP - Área de Proteção Permanente

ARL - Articulação Recife de Luta

CA - Coeficiente de aproveitamento

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano

COMUL - Comissões de Urbanização e Legalização

CONCIDADE - Conselho da Cidade do Recife

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

MPPE - Ministério Público de Pernambuco

OAB/PE - Ordem de Advogados do Brasil - Pernambuco

ONG's - Organizações não Governamentais

OUC - Operações Urbanas Consorciadas

PCR - Prefeitura da Cidade do Recife

PDR-2021 - Plano Diretor do Recife - 2021

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PEUC - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PROMORAR - Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental

REURB - Regularização Fundiária Urbana

REURB-E - Regularização fundiária de Interesse Específico

REURB-S - Regularização fundiária de Interesse Social

TCE - Tribunal de Contas de Pernambuco

URB - Autarquia de Urbanização do Recife

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 1 - AS ZEIS DO RECIFE: UMA TRAJETÓRIA DE 40 ANOS.....	20
CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DAS AMEAÇAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE DE 2021.....	36
2.1 Processo de revisão do Plano Diretor.....	37
2.2 As relações de poder na Revisão do Plano Diretor do Recife	39
2.3 A Natureza dos Instrumentos Urbanísticos e seu Impacto na Configuração Urbana.....	40
2.4 A Relação Intrincada entre o Plano Diretor do Recife e a Lei do PREZEIS.....	42
CAPÍTULO 3: DESAFIOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DA REURB-S EM ÁREAS DE ZEIS.....	44
3.1 Áreas a serem regularizadas na cidade do Recife.....	44
3.2 Criação de áreas de Reurb-s nas ZEIS do Recife.....	51
3.3 Os instrumentos de regularização fundiária das ocupações urbanas: CDRU, Usucapião, CUEM.....	55
3.4 Ampliação do potencial construtivo em áreas limítrofes às ZEIS	61
3.5 O projeto democrático-participativo através das Zeis e do Prezeis: potencialidades e limites.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
ANEXOS.....	80

INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil é um tema complexo e histórico que envolve diversas dinâmicas de poder e interesses econômicos. O processo de transformação da terra em uma mercadoria valiosa é resultado de um jogo de disputas, onde fatos históricos e interpretações se entrelaçam, moldando as relações sociais e econômicas ao longo do tempo.

É necessário compreender a relação entre a propriedade da terra e o desenvolvimento do capitalismo, para que possamos abordar as diferentes dimensões dos conflitos que existem acerca do tema. A terra, no sistema capitalista, torna-se uma mercadoria a ser comprada, vendida ou alugada com o objetivo de gerar lucro para os seus “investidores”. Seu valor é determinado por uma série de fatores, como a localização, a infraestrutura disponível na região e a proximidade de áreas de grandes fluxos. (Harvey, 2012) explora o papel central da urbanização no desenvolvimento do capitalismo e como esse processo afeta as relações de poder, a justiça social e o acesso à terra urbana. (Harvey, 2012) argumenta que a urbanização desempenha um papel crucial na reprodução do capitalismo, sendo uma fonte de acumulação de capital e um espaço onde as relações de classe e poder são moldadas. Uma das principais ideias defendidas pelo autor é que a urbanização está profundamente ligada à lógica de acumulação capitalista. O processo de urbanização envolve a concentração de pessoas, atividades econômicas, infraestrutura e recursos em áreas urbanas, criando uma dinâmica de interação e troca que é fundamental para a acumulação de capital. As cidades se tornam locais de produção, consumo, finanças e fluxos de capital, proporcionando oportunidades de lucro e acumulação para os agentes econômicos. No entanto, Harvey também aponta que a urbanização capitalista traz consigo diversas contradições e desigualdades. À medida que as cidades se tornam centros de poder econômico, aprofundam-se relações de classe e desigualdades sociais acentuadas.

A apropriação desigual da terra urbana e dos recursos urbanos cria divisões espaciais que reforçam e reproduzem a desigualdade social. Os grupos de poder dominantes têm acesso privilegiado aos melhores espaços urbanos, enquanto os grupos marginalizados enfrentam restrições no acesso à terra e à infraestrutura urbana, ou seja, da forma como é operada atualmente, a urbanização capitalista influencia diretamente as relações de poder. A concentração de capital e recursos nas mãos de poucos leva a uma concentração paralela de poder político e influência. As decisões sobre o planejamento urbano, o uso da terra e a alocação de recursos são

frequentemente influenciadas pelos interesses das elites econômicas, resultando em políticas que favorecem a acumulação de capital em detrimento do bem-estar social e do direito à cidade. Nesse contexto, o acesso à terra urbana se torna um elemento crucial para a justiça social. A distribuição desigual da terra e a especulação imobiliária criam barreiras para grupos fragilizados e de baixa renda, limitando seu acesso a moradias adequadas e oportunidades econômicas. É indispensável observar que a luta pelo direito à cidade e pela justiça espacial deve incluir a demanda por acesso equitativo à terra urbana, a redistribuição dos benefícios da urbanização e a garantia de moradia digna para todos.

O direito à cidade é um conceito fundamental na teoria urbana e foi formulado pelo filósofo marxista francês Henri Lefebvre em seu livro "O Direito à Cidade", publicado em 1968, embora também esteja presente em outras obras deste autor. Lefebvre argumenta que a luta de classes desempenha um papel crucial na produção do espaço urbano, e as classes sociais, suas frações e grupos são os principais agentes envolvidos nesse processo. Ele afirmava que "a luta de classes, hoje mais do que nunca, se lê no espaço" (2006, p. 52). Em outras palavras, as tensões e conflitos entre diferentes classes sociais se refletem na maneira como as cidades são planejadas, desenvolvidas e habitadas. Lefebvre acreditava que a luta de classes tinha o potencial de impedir que o espaço urbano se tornasse homogêneo e que as desigualdades fossem apagadas. Pelo contrário, ele via o espaço urbano como uma arena na qual as diferenças sociais eram produzidas e contestadas. O espaço urbano, então, não era apenas um cenário passivo, mas sim um espaço de conflito e contestação.

Essa perspectiva de Lefebvre enfatiza que as formas de luta de classes na cidade podem ser diversas e incluir uma variedade de ações políticas por parte das minorias e grupos marginalizados. Isso significa que as questões urbanas não se limitam apenas às esferas econômicas, mas também englobam questões políticas, sociais e culturais:

O projeto de "mudar a vida" permanecerá um slogan político, ora abandonado, ora retomado, enquanto persistir a cotidianidade do espaço abstrato com seus constrangimentos muito concretos, enquanto houver tão somente melhorias técnicas de varejo (horários dos transportes, rapidez, conforto relativo), enquanto os espaços (de trabalho, de lazer, de habitação) permanecerem separados e reunidos apenas pela instância política e seu controle (LEFEBVRE, 2006, p.55-56).

Henri Lefebvre, em sua perspectiva teórica, destaca a importância de abordar o debate sobre a produção do espaço urbano com o objetivo de construir um "espaço diferencial", como mencionado em sua obra de 2006. Ele também enfatiza a necessidade de examinar a vida cotidiana no contexto da sociedade moderna e buscar uma "conquista da cotidianidade" por meio de uma revolução cultural urbana, como discutido em seu livro de 1991.

Para quebrar o círculo vicioso e infernal, para impedir que se feche, é necessária nada menos do que a conquista da cotidianidade, por uma série de ações – investimentos, assaltos, transformações – que também devem ser conduzidas de acordo com uma estratégia. Somente o futuro dirá se nós (os que quiserem) reencontraremos assim a unidade entre a linguagem e a vida real, entre a ação que muda a vida e o conhecimento (LEFEBVRE, 1991, p.82)

O filósofo também critica a sociedade moderna por sua aparente incapacidade de fornecer soluções eficazes para os desafios urbanos. Ele argumenta que, em vez de abordagens significativas, a sociedade muitas vezes se contenta com pequenas medidas técnicas que mantêm o status quo. Lefebvre vê a urbanização da sociedade industrializada como intrinsecamente ligada à explosão da cidade e, portanto, ressalta a importância de compreender esses fenômenos em todas as suas complexas contradições.

Henri Lefebvre destaca que a pressão exercida pelas massas na sociedade tem como consequência a emergência e o reconhecimento de determinados direitos que definem a civilização. Esses direitos gradualmente se integram à vida cotidiana das pessoas e são incorporados aos códigos que regulam as relações sociais. Um desses direitos fundamentais que surgem nesse contexto é o direito à cidade. No entendimento de Lefebvre, o direito à cidade não se refere simplesmente ao acesso a uma cidade arcaica ou obsoleta, mas sim ao direito de desfrutar da vida urbana em sua totalidade. Isso inclui o acesso a uma centralidade renovada, a espaços de encontro e interação, a ritmos de vida e estruturas de tempo que permitem o uso pleno e significativo desses momentos e lugares na cidade (LEFEBVRE, 2008, p.139).

No seio dos efeitos sociais, devidos à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem direitos; estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se bem como esses “direitos” concretos vêm contemplar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direitos das idades e dos sexos (a mulher, a criança, o velho), direitos das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à

cultura, ao repouso, à saúde, à habitação. [...] A pressão da classe operária foi e continua a ser necessária (mas não suficiente) para o reconhecimento desses direitos, para a sua entrada para os costumes, para a sua inscrição nos códigos, ainda bem incompletos (LEFEBVRE, 2008, p.117).

Portanto, o direito à cidade, para Lefebvre, abrange muito mais do que a mera ocupação de espaços urbanos; ele engloba a capacidade de participar plenamente da vida urbana, usufruindo de todas as suas dimensões sociais, culturais e econômicas. Essa perspectiva ampla do direito à cidade reflete o compromisso de Lefebvre com a construção de uma sociedade urbana mais justa e igualitária, na qual os cidadãos tenham a oportunidade de participar ativamente na formação e transformação das cidades em que vivem.

Harvey argumenta em seu livro “Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana” publicado em 2014, que o retorno da ideia do direito à cidade não é tanto porque as pessoas lembram do pensamento de Lefebvre, mas sim porque os movimentos sociais urbanos têm muita influência nas lutas sobre como a vida na cidade acontece no dia a dia. Harvey acha que a ideia de direito à cidade atual basicamente vem das pessoas nas ruas e nos bairros, como um grito de socorro e apoio daqueles que estão sofrendo em tempos difíceis (HARVEY, 2014, p.15). Harvey também reconhece a importância do que Lefebvre escreveu. Ele destaca que é um desafio político imaginar e construir uma cidade totalmente nova, mesmo com a influência do capitalismo global e da urbanização intensa. Ele ressalta que é fundamental criar um movimento forte e anti-capitalista cujo principal objetivo seja transformar a vida nas cidades. Esse movimento, segundo Harvey, precisa ser poderoso o suficiente para lidar com os desafios impostos pelo capitalismo na urbanização moderna:

Somente quando a política se concentra na produção e reprodução da vida urbana como processo de trabalho essencial que dê origem a impulsos revolucionários será possível concretizar lutas anticapitalistas capazes de transformar radicalmente a vida cotidiana. Somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha a fazer sentido (HARVEY, 2014, p.21).

Para Harvey, quando falamos do direito à cidade, estamos abordando não apenas o tipo de cidade em que queremos viver, mas também o tipo de pessoas que queremos ser, as relações sociais que desejamos, nosso vínculo com a natureza, nosso estilo de vida e até nossos valores

estéticos. Ele vê o direito à cidade como algo muito mais amplo do que simplesmente ter acesso a recursos urbanos como indivíduos ou grupos; é o direito de moldar e reinventar a cidade de acordo com nossos desejos mais profundos (HARVEY, 2014, p.28). Para ele, esse direito depende do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização:

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental (HARVEY, 2014, p.30).

Harvey argumenta que a história das lutas de classes urbanas oferece exemplos valiosos, ressaltando o potencial das lutas anticapitalistas no contexto urbano. Ele vê a cidade como um local fundamental para a ação política e protestos, devido às condições que tornam mais propício o surgimento de movimentos de resistência, além de sua capacidade de afetar a economia urbana. No entanto, ele enfatiza que a cidade não é apenas um terreno passivo onde essas ações ocorrem. Pelo contrário, a cidade desempenha um papel fundamental nas lutas anticapitalistas, pois suas características específicas fundamentam essas lutas. Ele destaca uma limitação na tradição marxista, que muitas vezes ignora ou desvaloriza as lutas urbanas, considerando-as irrelevantes ou não revolucionárias. Essas lutas são frequentemente interpretadas como questões relacionadas à reprodução (em oposição à produção) ou sobre direitos, soberania e cidadania (em oposição à classe). No entanto, Harvey argumenta que, embora os movimentos sociais urbanos não se encaixem perfeitamente na concepção clássica de proletariado (mas sim na de precariado), eles têm uma base de classe sólida.

Portanto, ele propõe uma revisão da noção tradicional de sujeito revolucionário, desvinculando-a dos trabalhadores da fábrica e enfocando-a nos sujeitos envolvidos na produção da urbanização. Para Harvey, a cidade, não a fábrica, é o centro da produção de mais-valia na atualidade. Além disso, essa organização não se concentra apenas no trabalho, mas também nas condições do espaço habitável. Isso permite a criação de solidariedades sociais e políticas que vão além das baseadas apenas no trabalho, abrangendo as demandas de grupos minoritários, como imigrantes, grupos étnicos e feministas, entre outros. Assim, para Harvey, o direito à cidade pode ser uma chamada para mobilizar a luta anticapitalista. No entanto, ele ressalta que o significado dessa expressão dependerá de quem a adotar. Ela pode ter um significado revolucionário inerente ou apenas reformista. Nesse contexto, ele enfatiza que todos aqueles

envolvidos na produção e reprodução da cidade têm o direito coletivo não apenas ao que produzem, mas também ao direito de decidir que tipo de urbanismo deve ser criado, onde e como (HARVEY, 2014, p.245).

Para avançar em direção a uma revolução urbana, Harvey propõe três ideias fundamentais. Primeiramente, ele argumenta que é crucial unir as lutas dos trabalhadores com as lutas populares, formando um movimento coeso capaz de desafiar o capitalismo nas cidades. Sua segunda ideia envolve expandir a definição de trabalho para incluir não apenas atividades relacionadas à produção econômica, mas também aquelas ligadas à vida cotidiana nas áreas urbanas, como o trabalho doméstico e o cuidado comunitário. Por fim, Harvey destaca a importância igual das lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida nos lugares onde moram e das lutas em diferentes áreas da cidade. Ele enfatiza a necessidade de criar um movimento anticapitalista nas cidades que cresça a partir de revoltas urbanas sucessivas, alcançando um nível mais amplo, a fim de evitar uma abordagem reformista centrada no Estado. Para isso, ele propõe uma maneira de teorizar e praticar a política anticapitalista de forma distinta e revolucionária, que reflita sua visão do direito à cidade e da revolução urbana, como discutido em seu trabalho:

O universo da cidadania e dos direitos, em algum corpo político de natureza superior, não se opõe necessariamente ao das classes e da luta. O cidadão e o camarada podem marchar juntos na luta anticapitalista, mesmo que muitas vezes trabalhem em escalas distintas. Mas isso só pode acontecer se nos tornarmos, como já insistia Park há muito tempo, mas “conscientes da natureza de nossa tarefa”, que é construir coletivamente a cidade socialista sobre as ruínas da urbanização capitalista destrutiva. Esse é o ar da cidade que pode tornar as pessoas verdadeiramente livres. Isso, porém, implica uma revolução no pensamento e nas práticas anticapitalistas. As forças progressistas anticapitalistas podem mobilizar-se mais facilmente para avançar rumo às coordenadas globais pelas redes urbanas, que podem ser hierárquicas mas não monocêntricas, corporativas mas ainda assim democráticas, igualitárias e horizontais, sistemicamente subordinativas e federativas [...], internamente discordante e contestada, mas solidária contra o poder da classe capitalista e, acima de tudo, profundamente comprometida com a luta para minar e finalmente derrubar o poder que as leis capitalistas de valor no mercado mundial têm de determinar as relações sociais sob as quais trabalhamos e vivemos. Um movimento desses deve abrir caminho ao florescimento humano universal, para além das coerções da dominação de classe e das determinações mercantilizadas do mercado. O mundo da verdadeira liberdade só começa, como insistia Marx, quando essas coerções materiais forem definitivamente relegadas ao passado.

Reivindicar e organizar as cidades para as lutas anticapitalistas é um grande ponto de partida (HARVEY, 2014, p.271-272).

Ao comparar os conceitos de direito à cidade de Lefebvre e Harvey, fica evidente que ambos abordam a relação entre urbanização e capitalismo, mas com ênfases distintas. Para (Brandt, 2018), Lefebvre enfatiza a interconexão entre industrialização e urbanização, argumentando que a urbanização não pode ser entendida separadamente da industrialização. Segundo a autora, ele vê o espaço social como um produto das relações sociais, produtivo e produtor, e enfatiza a importância da vida cotidiana nas discussões sobre o direito à cidade. Por outro lado, (Brandt, 2018) afirma que Harvey coloca uma ênfase maior na urbanização como um produto do capitalismo globalizado. Ele destaca como o capitalismo produz excedentes de produção que são absorvidos pela urbanização, e como a cidade se torna essencial para a economia global. Harvey também discute a importância das lutas urbanas como parte da luta anticapitalista.

Para Brandt, no entanto, a centralidade dada à urbanização por Harvey pode, em alguns casos, obscurecer a relação entre valor de uso e valor de troca na vida urbana cotidiana. Isso pode resultar em uma ênfase na luta pela gestão democrática da cidade, por meio de políticas públicas, em detrimento de uma abordagem mais radical que questiona as relações sociais capitalistas. Além disso, enquanto Lefebvre se concentra na crítica ao cotidiano imposto pelo capitalismo, Harvey coloca mais ênfase na reivindicação do direito à participação dentro dos marcos da sociedade capitalista. Isso levanta questões sobre até que ponto essa participação pode ser transformadora ou se ela corre o risco de se tornar reformista e manter as estruturas sociais existentes. Em última análise, a comparação entre Lefebvre e Harvey destaca a complexidade do conceito de direito à cidade e a importância de considerar diferentes perspectivas para desenvolver estratégias eficazes de transformação urbana. Ambos os autores oferecem insights valiosos, mas também desafios em relação à concretização desse direito à cidade.

Objetivos

Este trabalho tem como objetivo analisar os desafios e problemáticas relacionados à aplicação da Reurb-S (Regularização Fundiária Urbana com Interesse Social) em áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no contexto específico do Recife. O foco central dessa análise é a necessidade de preservação da tipicidade das ZEIS durante o processo de

regularização, bem como os riscos de flexibilização da legislação que podem comprometer o caráter social da Reurb-S.

Para alcançar esse objetivo geral, são propostos três objetivos específicos. Primeiramente, busca-se o levantamento histórico a respeito da formação, e gestão das ZEIS, considerando o direito à moradia adequada e o desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, destaca-se o estudo de das legislações ligadas às ZEIS, a fim de compreender como as diretrizes do novo Plano Diretor as afetam.

O segundo objetivo é avaliar as ameaças propostos pelo Plano Diretor de 2021 nas ZEIS, com ênfase na regularização fundiária e na ampliação do potencial construtivo em áreas limítrofes às ZEIS.

Por fim, o terceiro objetivo consiste em refletir sobre o papel do PREZEIS e do Direito à Cidade na defesa das ZEIS, identificando avanços e retrocessos e analisando as fragilidades dos movimentos sociais na garantia dos direitos e na promoção de políticas habitacionais equitativas. Nesse sentido, será realizada uma análise crítica das ações governamentais e da atuação dos movimentos sociais, buscando compreender como os direitos das populações das ZEIS são protegidos e promovidos.

Portanto, por meio dessa pesquisa, espera-se contribuir para a compreensão dos desafios e possíveis ameaças enfrentadas na aplicação dos novos instrumentos urbanos em áreas de ZEIS no Recife, destacando a importância de preservar a tipicidade dessas áreas durante o processo de regularização fundiária e enfatizando a necessidade de políticas habitacionais que promovam o desenvolvimento urbano sustentável e o direito à moradia adequada para todos.

Metodologia

A pesquisa em questão adota uma abordagem qualitativa para aprofundar a discussão e melhor compreender a configuração do espaço urbano na cidade do Recife, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia da população mais vulnerável economicamente. A pesquisa seguirá procedimentos sequenciais, caracterizando-a como exploratória, com o propósito de analisar as ameaças decorrentes do Plano Diretor do Recife de 2021 (PDR-2021) às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e ao modelo de gestão compartilhada no Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

O estudo inicia-se com uma revisão da literatura. Essa revisão tem como objetivo estabelecer as bases conceituais essenciais para a análise. Nesse sentido, é fundamental compreender os conceitos relacionados às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ao PREZEIS, ao Plano Diretor do Recife PDR-2021, bem como os temas que permeiam o direito à cidade, a produção do espaço urbano, os conflitos envolvidos nesse processo e os interesses em jogo.

Na etapa empírica, a pesquisa baseia-se não apenas na revisão bibliográfica, mas também na coleta de relatos de experiência. Esse método envolve a obtenção de informações sobre a área de estudo, bem como a análise da produção bibliográfica já disponível no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE, por meio da CIAPA/UFPE, e a utilização de bases de dados do Observatório das Metrôpoles - PE, além de outras fontes governamentais e acadêmicas relevantes.

A análise qualitativa permite a identificação e categorização dos principais temas, desafios, avanços e retrocessos relacionados aos impactos do PDR-2021, à Reurb-S e ao PREZEIS nas ZEIS. Aspectos como preservação das características locais, ampliação do potencial construtivo, garantia do direito à moradia adequada e promoção de políticas habitacionais equitativas serão considerados. Essa análise contribuirá para uma compreensão mais ampla dos impactos, desafios e fragilidades observados no recorte de estudo.

Por fim, os resultados da análise serão discutidos em relação à literatura revisada. Estão abordados os impactos do PDR-2021 nas ZEIS e no PREZEIS, os desafios da Reurb-S, o papel do Direito à Cidade e dos movimentos sociais na defesa das ZEIS, bem como as fragilidades e possíveis melhorias das políticas habitacionais equitativas. Essa metodologia proporcionará uma análise aprofundada e abrangente dos temas em estudo, contribuindo para a compreensão dos desafios e avanços relacionados à regularização fundiária em ZEIS no contexto do Plano Diretor do Recife de 2021.

A relevância da discussão apresentada por este trabalho de conclusão de curso reside na abordagem de questões cruciais relacionadas ao planejamento urbano e ao direito à habitação em um contexto de rápida transformação urbana. O estudo não apenas identifica ameaças potenciais às áreas de interesse social na cidade do Recife, mas também destaca a importância de uma análise crítica dessas políticas urbanas. Isso é fundamental para promover um ambiente urbano

mais inclusivo e equitativo, garantindo que os interesses das comunidades de baixa renda sejam protegidos e que o desenvolvimento urbano seja conduzido de forma a respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos à moradia adequada e ao espaço urbano digno.

Minha experiência pessoal com a temática da regularização fundiária desempenhou um papel fundamental na concepção e desenvolvimento deste trabalho. Ao longo de minha jornada acadêmica e profissional, tive a oportunidade de testemunhar em primeira mão os desafios enfrentados por comunidades que vivem em áreas de interesse social, muitas das quais enfrentam situações precárias de habitação e constantes ameaças de remoção. Essa proximidade com a realidade das comunidades e a compreensão das implicações sociais, econômicas e políticas da regularização fundiária me trouxeram questionamentos profundos sobre como as políticas urbanas impactam a vida das pessoas e como o direito à moradia é muitas vezes negligenciado em prol de interesses econômicos. Ao realizar este trabalho, pude não apenas aprofundar minha compreensão do assunto, mas também alimentar minhas expectativas de que a pesquisa acadêmica e o ativismo podem desempenhar um papel significativo na promoção de políticas urbanas mais justas e na garantia dos direitos fundamentais daqueles que vivem em condições precárias.

Este trabalho de conclusão de curso tem a seguinte configuração: no primeiro capítulo, é traçada uma história detalhada das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife, abrangendo um período de 40 anos desde sua criação. O segundo capítulo, concentra-se na análise das ameaças apresentadas pelo Plano Diretor do Recife de 2021. Isso inclui uma investigação sobre o processo de revisão desse plano, a dinâmica das relações de poder envolvidas nesse processo, a influência dos instrumentos urbanísticos na configuração urbana e a complexa relação entre o Plano Diretor e a Lei do PREZEIS.

No terceiro capítulo, o autor direciona sua atenção aos desafios e considerações relacionados à aplicação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-s) em áreas designadas como ZEIS. Essa seção discute as áreas específicas na cidade do Recife que estão sujeitas à regularização, bem como a criação de novas áreas de Reurb-s dentro das ZEIS. Além disso, são examinados os instrumentos legais de regularização fundiária, como CDRU, Usucapião e CUEM, e as implicações da ampliação do potencial construtivo nas áreas adjacentes às ZEIS. Por fim, o capítulo explora o potencial democrático-participativo das ZEIS e do

Programa de Recuperação de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), destacando suas potencialidades e limitações.

O trabalho conclui com considerações finais que resumem as principais descobertas e questões levantadas ao longo do estudo, oferecendo uma visão geral das implicações desses tópicos para o contexto urbano do Recife.

CAPÍTULO 1 - AS ZEIS DO RECIFE: UMA TRAJETÓRIA DE 40 ANOS.

Com o objetivo de enfrentar os desafios da habitação e promover o acesso à moradia digna, surge no contexto das lutas por moradias no Recife o surgimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas zonas representam uma importante conquista dos movimentos sociais e da população em situação de vulnerabilidade habitacional, pois visam garantir o direito à moradia adequada e o acesso a serviços básicos em áreas urbanas consolidadas. O processo de criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), especialmente no Recife, é resultado de uma trajetória histórica marcada por desafios urbanísticos, demandas sociais e ações governamentais. Para compreender esse processo, é necessário percorrer um histórico cronológico que abrange diferentes momentos e contextos.

É relevante destacar o pioneirismo das políticas públicas voltadas para os assentamentos precários no Recife. Já no final dos anos 1930, a cidade foi alvo da Política de Erradicação dos Mocambos, (é relevante destacar que o termo "Mocambo" era a denominação dada às habitações precárias do Recife no início do século XX. Essa denominação estava associada às cabanas ou casas de palha, muitas vezes relacionadas à moradia de escravos foragidos ou ex-escravos. Essa designação persistiu até meados do século XX e ainda é utilizada pela população local para descrever essas áreas precárias de moradia.), implementada pelo interventor do governo de Pernambuco, Agamenon Magalhães. Essa política resultou na demolição de cerca de 27% (12.454) dos mocambos que foram registrados em 1939, de um total de 45.581 mocambos na época (Souza *apud* Rocha et. al. 2022).

Além de serem considerados um problema de saúde pública, os mocambos do Recife cresceram em número e relevância devido a diversos fatores sociais, econômicos e políticos locais. “Entre os anos de 1913 e 1939, o percentual de moradias representado pelos mocambos na cidade aumentou significativamente, passando de 43% para 67%”, (Souza *apud* Rocha et. al. 2022). Na década de 1930, segundo (Rocha et. al., 2022) também surgiram as primeiras iniciativas de organização das famílias que viviam nos mocambos para enfrentar as ameaças aos seus locais de moradia, tanto por parte do setor público quanto da iniciativa privada, que tinham interesses nas terras ocupadas por eles. Esse movimento organizado cresceu em paralelo à intensificação dos conflitos pela posse da terra e pelo acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras, especialmente a partir da metade da década de 1970.

As ocupações coletivas de terras, sejam públicas ou privadas, se tornaram cada vez mais frequentes nesse contexto. Elas se somaram a outras manifestações que emergiram durante o período de abertura política do Regime Militar, que estava em vigor no Brasil desde 1964. Essas ações impulsionaram reformulações na política habitacional do país, incluindo a criação do Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar) pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1979. Esse programa marcou o início de uma política voltada para a urbanização de assentamentos precários no país.

No final do século XIX e início do século XX, Recife passou por transformações urbanas significativas, impulsionadas pelo crescimento populacional e pela industrialização. No entanto, essas mudanças trouxeram consigo problemas como a precarização das condições de moradia, a segregação socioespacial e a falta de infraestrutura básica nas áreas periféricas da cidade. Segundo (Rocha, 2017), na década de 1960, durante o regime militar, o governo implementou o Plano de Urbanização do Recife, conhecido como Plano Ibam. Esse plano visava modernizar a cidade, mas acabou agravando as desigualdades sociais e a marginalização de certos grupos populacionais. Muitas comunidades de baixa renda foram removidas de suas áreas de origem sem receberem uma alternativa adequada de moradia.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, surgiram movimentos sociais e debates sobre questões urbanas e direito à cidade. Nesse contexto, ganharam força as lutas por moradia digna e o reconhecimento das ocupações urbanas como formas legítimas de reivindicação de direitos, (Rocha, 2017). Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que estabeleceu a função social da propriedade e reconheceu o direito à moradia como um direito fundamental. Essa Constituição também abriu espaço para a implementação de políticas de regularização fundiária e inclusão social no contexto urbano.

As ZEIS são áreas delimitadas dentro do perímetro urbano que possuem uma significativa concentração de população de baixa renda e que apresentam precárias condições de moradia. Essas áreas são destinadas à implementação de políticas habitacionais, regularização fundiária e provisão de infraestrutura básica, visando promover a inclusão social e a melhoria das condições de vida das comunidades ali residentes. Essas áreas são objeto de estudos e análises por parte do poder público, visando a sua futura inclusão no plano de ações voltado para a regularização fundiária e a melhoria das condições habitacionais. No caso específico do Recife, a

cidade possui uma legislação específica, o PREZEIS que define os critérios de delimitação das ZEIS, bem como os procedimentos para a implementação das políticas habitacionais nessas áreas.

Uma característica notável do tecido urbano do Recife é a sua complexidade, onde favelas e bairros formais coexistem lado a lado, intensificando as tensões históricas na disputa pelo território entre as comunidades pobres e o mercado imobiliário. Nas décadas de 1960 e 1970, esse cenário resultou em pressões para remoção dos assentamentos informais, expulsão da população de baixa renda e apropriação das terras pelos segmentos mais privilegiados. No entanto, nesse mesmo período, os movimentos sociais de luta e resistência ganharam força e passaram a contar com o apoio crescente de organizações e entidades da sociedade civil, bem como da Administração Municipal, na busca por soluções que reconhecessem o direito de acesso à moradia adequada para a população de baixa renda. Como resultado, em 1987, foi criado o Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social (PREZEIS), em um contexto político e institucional favorável à gestão democrática da cidade. Essa iniciativa, além da pressão dos movimentos sociais, da igreja católica, ONGs e associações de moradores, foi construída a partir da experiência prévia da Prefeitura do Recife, destacando-se programas como o "Barracões nos Bairros" durante o período administrativo de 1978-1981 e o programa PROMORAR. O objetivo do PREZEIS é promover a legalização e urbanização dos assentamentos informais, reconhecendo a necessidade de um tratamento legal e urbanístico diferenciado para áreas de baixa renda, levando em consideração suas características socioeconômicas e espaciais. Embora os resultados quantitativos ainda sejam modestos, o PREZEIS é considerado um sucesso principalmente pelo seu espírito de mobilização e impacto positivo nos bairros. Segundo (Rocha, 2017), o modelo de gestão compartilhada preconizado no PREZEIS tem vivenciado um percurso de avanços e retrocessos ao longo de seus mais de 30 anos de existência. Essa trajetória está intrinsecamente ligada às dinâmicas políticas e sociais que moldam a implementação dos objetivos delineados na Lei do PREZEIS e às diversas forças em jogo nesse processo.

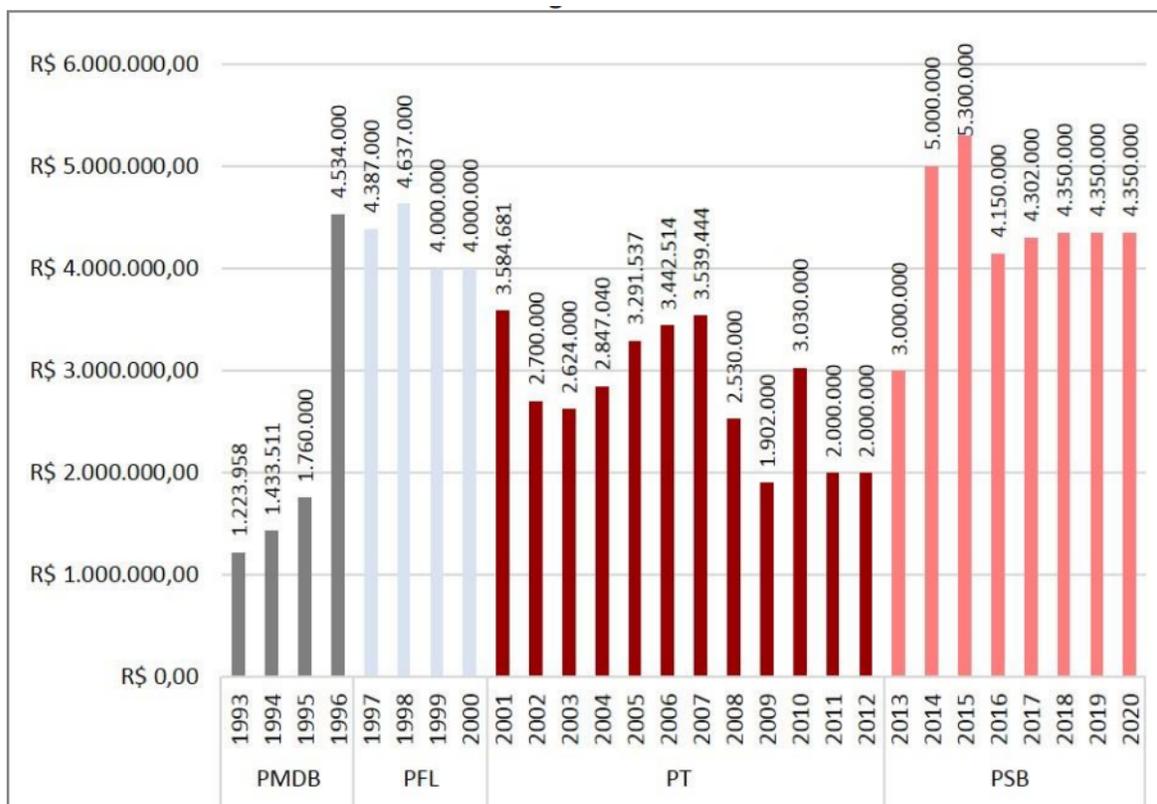
Iniciando nos anos 1980, quando o Recife foi pioneiro na introdução de instrumentos urbanísticos para consolidar assentamentos populares, o PREZEIS teve seus momentos de progresso e reconhecimento. Ele representou uma abordagem que prioriza a democratização do espaço urbano, promovendo o direito à cidade. Contudo, com o decorrer do tempo, esse modelo

encontrou desafios significativos. Uma das questões cruciais foi a disputa entre duas visões de cidade: uma cidade que enfatiza o direito à cidade e uma cidade que se orienta pela lógica mercadológica do planejamento estratégico, (Rocha et. al. 2022). Frequentemente, essas perspectivas coexistem de maneira conflituosa. Em um contexto atual marcado pela prevalência dos interesses do mercado sobre as políticas sociais urbanas, a sociedade civil busca recentralizar o modelo de gestão do PREZEIS nas políticas de habitação de interesse social.

Após a sua fase pioneira, o PREZEIS experimentou uma estagnação e recuo em sua atuação a partir dos anos 2000. Isso coincidiu, segundo (Rocha et al. 2022), com o Estatuto da Cidade, que ampliou as possibilidades de participação popular e de regularização urbana e fundiária. As gestões subsequentes ao Partido dos Trabalhadores - PT no Recife priorizaram outras abordagens, como o Orçamento Participativo, em detrimento do PREZEIS.

A Reforma Administrativa de 2005 aprofundou ainda mais a crise institucional do PREZEIS, reduzindo seus recursos e transferindo técnicos municipais para outras áreas. Mesmo sobrevivendo às mudanças de governo, o PREZEIS perdeu espaço no planejamento urbano do Recife. Atualmente, a cidade enfrenta desafios relacionados ao PREZEIS. A capacidade executiva do Estado na implementação do programa é insuficiente, e os recursos do fundo do PREZEIS se tornaram praticamente irrelevantes, como pode ser visto no gráfico 1. No entanto, a estagnação do PREZEIS não pode ser atribuída apenas ao Estado; a conquista do direito à cidade depende da correlação de forças entre diversos atores sociais.

Gráfico 01. Valores nominais correntes do Fundo do PREZEIS por ano e partido político da gestão.



Fonte: Observatório PE, 2021, baseada nos valores das LOA disponíveis no Portal da Transparência.

Nesse sentido, a pressão de movimentos sociais têm desempenhado um papel fundamental na conquista de direitos. No entanto, como pontua (Rocha, 2017), esses movimentos também enfrentam desafios, como a cooptação política e a fragmentação das bases. Além disso, o mercado imobiliário, embora pressione as ZEIS, é desestimulado pela existência da Lei do PREZEIS, que estabelece parâmetros urbanísticos restritivos nessas áreas. As articulações colaborativas entre universidades, ONGs, Ministério Público e Conselhos têm sido positivas, mas o PREZEIS ainda não ocupa o lugar necessário no planejamento urbano.

Diante desse contexto, a gestão do PREZEIS encontra-se isolada e pouco articulada com outros sistemas de gestão, o que levanta a questão de seu possível esgotamento. É necessário repensar seu papel e sua relação com outras instâncias de planejamento para enfrentar os desafios atuais e promover uma cidade mais justa e igualitária.

A Lei 16.113/1995, em vigor na cidade do Recife, estabelece o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) como marco fundamental para a política urbana da cidade. Este plano é voltado à promoção de uma vida melhor para os habitantes das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), assegurando sua regularização jurídica e integração à estrutura urbana do Recife. As diretrizes são aplicáveis em todas as áreas definidas como ZEIS. O texto legal enfatiza a necessidade de preservar a tipicidade e as características locais durante o processo de urbanização e regularização jurídica dessas zonas. Essa ênfase ressalta o compromisso com a manutenção da identidade cultural e social dessas comunidades, mesmo enquanto buscam melhorias na infraestrutura e na qualidade de vida.

Entre as principais diretrizes estabelecidas pela lei para a implementação do PREZEIS, encontramos a adequação da propriedade à sua função social, a priorização do direito à moradia sobre o direito de propriedade e o controle efetivo do uso do solo para evitar a subutilização. Além disso, a lei exige que os investimentos públicos sejam feitos levando em conta as características locais e sociais, priorizando as necessidades dos residentes das ZEIS.

A lei reconhece a importância da participação da comunidade no processo de urbanização e regularização. Ela estabelece que tanto o prefeito do município quanto as entidades comunitárias legalmente constituídas têm a capacidade de apresentar um plano específico de regularização. Essas diretrizes, juntamente com o mandato para preservar as edificações existentes, mostram um compromisso com o desenvolvimento urbano sensível às necessidades das comunidades de baixa renda e que prioriza a manutenção da identidade das comunidades, evitando a gentrificação e o deslocamento de moradores.

É importante observar que a Lei Ordinária 16.113/1995, estrutura a forma como o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) deve ser aplicado e fiscalizado. Segundo o Art. 2º da lei, o conjunto de normas e providências que compõem o PREZEIS será executado e fiscalizado pelo Poder Público Municipal, conferindo a ele um papel ativo na gestão dessas áreas. A lei estabelece os objetivos fundamentais do PREZEIS, que são a melhoria da qualidade de vida nas ZEIS, a promoção da sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana do Recife. Essa integralidade é fundamental para garantir o direito à cidade para os habitantes dessas áreas. O PREZEIS é aplicável em qualquer das áreas definidas como ZEIS, segundo a Lei nº 14.511 de 1983. Também abre espaço para que entidades

regularmente constituídas e representativas de moradores da área possam solicitar o reconhecimento de uma área como ZEIS, conferindo a essas entidades um papel proativo no processo de urbanização. Nos Artigos 5º e 6º estão estabelecidas as diretrizes para a urbanização e regularização das ZEIS, destacando a necessidade de preservação das características locais, a adequação da propriedade à sua função social, a prioridade do direito à moradia sobre o direito de propriedade, entre outros pontos. Por fim, o Art. 7º atribui ao prefeito do município e às entidades comunitárias regularmente constituídas a competência para apresentar o plano específico de regularização nos termos da Lei. Isso significa que tanto o poder público quanto a sociedade civil têm papel ativo na proposição de ações e políticas voltadas para as ZEIS.

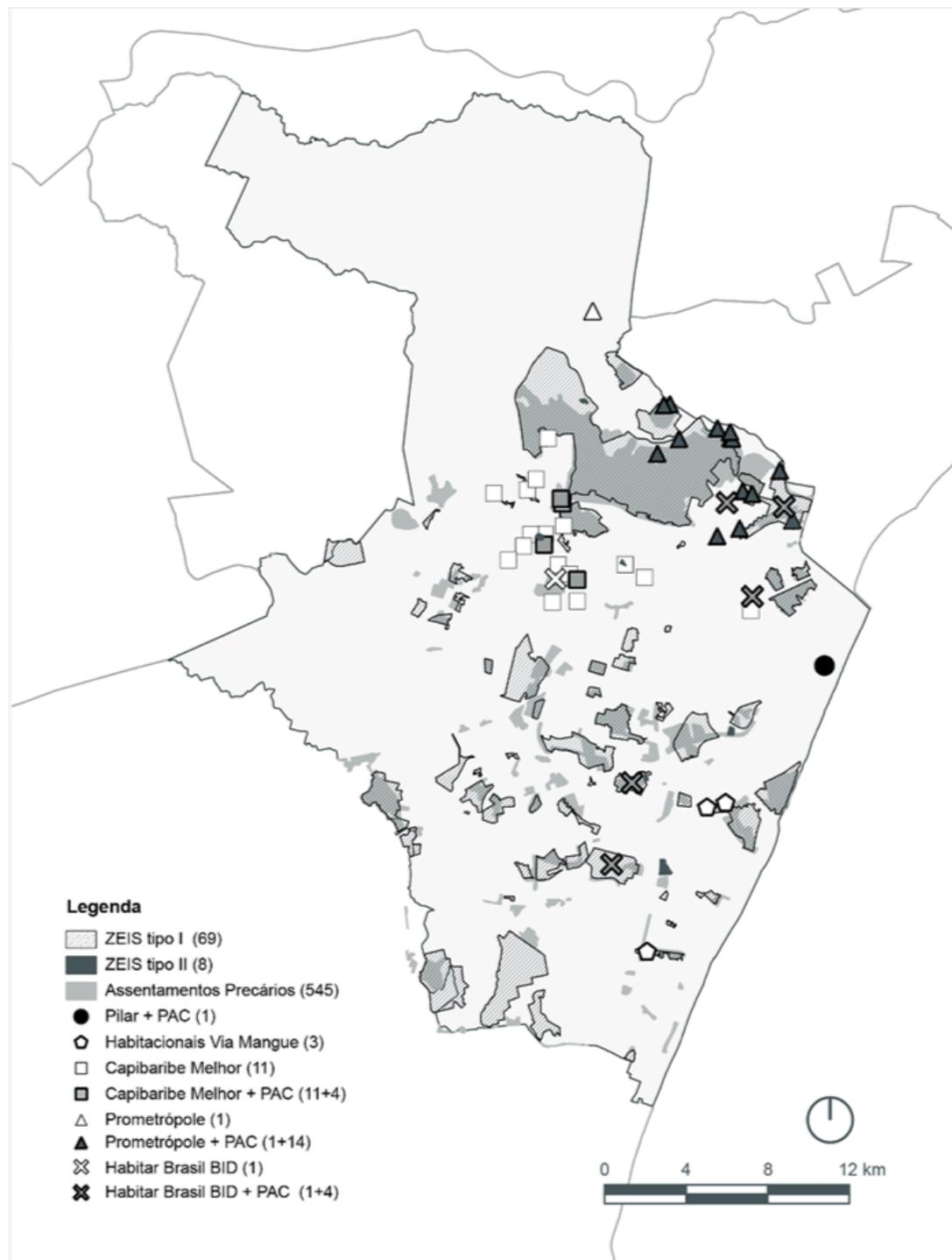
Uma vez que a Câmara Municipal aprova o status de ZEIS para uma área por meio da legislação, a comissão de urbanização e legalização correspondente será formalizada pelo Executivo. Essa comissão é responsável por coordenar e supervisionar a criação e implementação do projeto de urbanização e regularização jurídica da respectiva ZEIS. A comissão também atua como intermediária entre a ZEIS e os órgãos de administração direta ou indireta, além de elaborar relatórios trimestrais sobre o progresso do projeto específico. Cada Comissão será composta por sete membros. Esses membros representam uma variedade de partes interessadas, incluindo a Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura da Cidade do Recife, a Empresa de Urbanização do Recife (URB), a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Pernambuco (OAB/PE), uma entidade civil escolhida pela comunidade para fornecer assessoria, e dois representantes eleitos pelas entidades de moradores da área.

Na década de 1980, ocorreram avanços significativos em direção ao direito à moradia para os residentes das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife. Nesse contexto, foi aprovado o projeto de iniciativa popular que deu origem ao Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), estabelecido pela Lei n. 14.394/1987. Este marco foi seguido pela criação do Fórum do PREZEIS em 1988 e pela revisão e expansão da Lei do PREZEIS em 1995. Esses eventos solidificaram esse período como um dos mais importantes e significativos na consolidação dos princípios constitucionais relacionados à política urbana, especificamente no que diz respeito à urbanização e regularização fundiária de favelas em todo o país. No contexto do Recife, a importância desses instrumentos se manifestou de maneira única. Ao longo de seus 38 anos de existência, as ZEIS se multiplicaram na cidade, tanto em número quanto em área de abrangência.

Entre a promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 1983 e a aprovação do novo Plano Diretor em 2021, o número de ZEIS do tipo 1 (assentamentos precários consolidados) aumentou de 27 para 70, além de mais sete ZEIS do tipo 2 (terrenos vazios destinados a programas de habitação de interesse social) terem sido criadas.

Em um levantamento realizado pela PCR em 2014, constatou-se que esses assentamentos precários ocupavam aproximadamente 31% da área urbanizada da cidade, e mais da metade deles (53%) já havia sido instituída como ZEIS, ocupando cerca de um quarto da área urbanizada, como pode ser visto na **figura 1**. Esses números destacam a importância das ZEIS como ferramentas essenciais na abordagem de áreas empobrecidas no Recife. Além de sua relevância para a redução da pobreza na cidade, as ZEIS também serviram como modelo normativo em outros municípios brasileiros, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que incluiu esse instrumento e ressaltou seu impacto social.

Figura 1. ZEIS, Assentamentos Precários (CIS) e Programas de Urbanização de Favelas no Recife (1979-2020).



Fonte: Relatório final do Projeto DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO. Observatório das Metrôpoles/PE, sobre base cartográfica do Atlas do Recife (2016).

Por outro lado, o PREZEIS, embora não tenha o mesmo potencial de disseminação, permanece como um instrumento de referência nacional para uma gestão municipal democrática. Isso ocorre, em parte, devido à sua inclusão nos Conselhos de planejamento e gestão do Recife, com representantes das ZEIS que desempenham papéis importantes na coordenação do Fórum do PREZEIS. Em resumo, tanto as ZEIS quanto o PREZEIS têm sido fundamentais na busca por políticas habitacionais mais inclusivas e democráticas na cidade do Recife e têm servido como exemplos inspiradores em todo o Brasil.

A **Figura 2** apresenta uma linha do tempo que ilustra a perspectiva histórica das gestões municipais no Recife. Essa representação engloba diversos elementos, incluindo prefeitos com suas afiliações partidárias, marcos institucionais normativos/organizacionais e programas e projetos de urbanização de favelas nas esferas federal, estadual e municipal.

Figura 2. Linha do tempo com marcos institucionais normativos e organizacionais para urbanização de assentamentos precários por gestão municipal do Recife.

	MARCOS INSTITUCIONAIS / NORMATIVOS	GESTÕES MUNICIPAIS			PROGRAMAS E PROJETOS
1ª fase (1979-1985) Início Políticas UrbFav/ ZEIS	1980 Dec.11.670/80 Cria AE	1979 - 1982	Gustavo Krause/ Jorge Cavalcante	PDB	GF (1979-86) Promorar
	1983 LUOS 14.511/83 Institui ZEIS	1983 - 1985	Joaquim Francisco	PDS	
2ª fase (1986-2000) Criação e Consolidação PREZEIS	1987 Lei 14.947/87 Cria PREZEIS	1986 - 1988	Jarbas Vasconcelos	PSB	GE (1987-91) Programa Chão e Teto
	1991 Lei 15547/91 Plano Diretor	1989- 1992	Joaquim Francisco/ Gilberto Paulo	PFL	
	1993 Lei 15.790/93 Fundo do PREZEIS	1993 - 1996	Jarbas Vasconcelos	PMDB	GF (1995-98) HB (1999-2008) HBB GE/BIRD (2001-08) PROMETRÓPOLE
	1995 Lei 15.790/93 Fundo PREZEIS				
	1995 Lei 15.790/93 Revisão PREZEIS	1997 - 2000	Roberto Magalhães	PFL	
3ª fase (2001-2012) Criação OP/ Fragmentação PREZEIS		2001 - 2004	João Paulo	PT	GM/BIRD (2006-14) Proj. Capibaribe Melhor
	2005 REFORMA ADMINISTRATIVA	2005 - 2008	João Paulo	PT	
	2008 Lei 17.511/08 Plano Diretor				
4ª fase (2013-2020) Fragmentação da Política Habitacional		2013 - 2016	Geraldo Júlio	PSB	
	2020 Lei 18.770/20 Plano Diretor	2017 - 2020	Geraldo Júlio	PSB	

Fonte: Elaboração da equipe Observatório PE com base na lista dos prefeitos do Recife e demais informações oriundas da Pesquisa PAC-UAP do Observatório PE, 2021

Cada uma das quatro fases destacadas na linha do tempo visa enfatizar as correlações político-partidárias entre as diferentes esferas de poder executivo e, no âmbito local, a base política e social de apoio. Além disso, a figura destaca a relação dessas gestões com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS). As ZEIS e o PREZEIS desempenham papéis significativos na história do Recife e permanecem como instrumentos consolidados. Eles estão enraizados não apenas no arcabouço jurídico municipal, mas também no imaginário popular, na cultura política da cidade e nos mecanismos institucionais para a implementação de políticas públicas, especialmente aquelas que afetam as favelas e áreas de assentamentos informais. Essa representação visual ajuda a contextualizar a evolução desses instrumentos ao longo do tempo e sua interação com as dinâmicas políticas municipais.

A evolução das políticas de regularização fundiária e habitacional no Brasil caminham, com especial ênfase no período após a redemocratização, notadamente durante os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Neste contexto, algumas dimensões cruciais se destacam.

Primeiramente, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe avanços significativos ao reconhecer a função social da propriedade e da cidade. No entanto, é importante notar que o direito à habitação só foi incorporado por meio de emenda constitucional em 1990, após intensa pressão do Movimento Nacional de Reforma Urbana e outros atores da sociedade civil, (Rocha 2022). Isso sinaliza a influência vital da participação popular na formulação de políticas públicas. Além disso, a Constituição estabeleceu instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano e a concessão do direito real de uso (CDRU). Esses mecanismos visam resolver conflitos de propriedade e regularizar assentamentos informais, enfrentando um problema persistente nas áreas urbanas brasileiras.

Outro avanço crucial foi a exigência de elaboração de planos diretores nas cidades com mais de 20 mil habitantes, com a participação ativa da sociedade em sua concepção. Isso representa um esforço para planejar o desenvolvimento urbano de maneira mais inclusiva e democrática, garantindo que as necessidades e preocupações da população sejam consideradas. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, desempenhou um papel fundamental na regulamentação das políticas urbanas no país. Este estatuto estabelece diretrizes gerais de

política urbana e reforçou a importância da função social da propriedade. Além disso, reconheceu explicitamente o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destinadas a preservar áreas de assentamentos espontâneos e inibir empreendimentos de interesse empresarial.

No entanto, é necessário destacar a distinção entre ZEIS e PREZEIS, sendo este último específico do Recife. Enquanto as ZEIS são um instrumento de uso e ocupação do solo com parâmetros urbanísticos especiais, o PREZEIS tem como objetivo promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas reconhecidas como ZEIS.

Durante os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT), foram implementados instrumentos e programas destinados a fortalecer as políticas urbanas e habitacionais. Isso incluiu a criação do Ministério das Cidades, a convocação da primeira Conferência Nacional das Cidades com o lema "Uma cidade para todos", bem como a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o programa Minha Casa, Minha Vida (LUCIENNE, 2014). Essas medidas refletiram o compromisso do governo em abordar a fragmentação e a segregação urbanas.

Entretanto, ao longo desse processo, as relações entre os movimentos sociais populares e o Estado evoluíram. Se no período de redemocratização, elas eram marcadas por confrontos, com o tempo, tornaram-se mais orientadas para a busca de consenso por meio de canais de participação institucionalizados. Isso resultou frequentemente em consultas sobre questões pontuais e obras isoladas, em vez de promover um debate amplo sobre questões urbanas e habitacionais. Essa abordagem pode limitar a exploração de conflitos, divergências e discussões mais profundas sobre o planejamento urbano e a inclusão das áreas precárias da cidade.

Em resumo, o Brasil experimentou avanços notáveis em suas políticas urbanas e habitacionais desde a Constituição de 1988, com um foco crescente na inclusão social e na participação da sociedade civil. No entanto, persistem desafios, especialmente no que diz respeito à integração de políticas e ao desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. Portanto, o processo de aprimoramento das políticas urbanas e habitacionais continua a ser uma área de importância crítica para o país.

O programa "Minha Casa, Minha Vida" - (PMCMV) da lei Federal nº 11.977, de 2009, surge como uma resposta ao déficit habitacional e às necessidades de moradia da população de baixa renda. Lançado no governo do Partido dos Trabalhadores, esse programa é parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico e inclusão social. Ele busca não apenas fornecer habitação, mas também impulsionar a indústria da construção civil e criar empregos, (LUCIENNE, 2014).

A política habitacional do PMCMV baseia-se em princípios universalizantes, reconhecendo o direito à moradia como um direito fundamental. O programa envolve parcerias com o setor privado e público para financiar a construção de moradias acessíveis para a população de baixa renda. E como dito por (Lucienne, 2014), “destaca a importância da regularização fundiária, garantindo o acesso à terra urbanizada”. O PMCMV também tem um impacto significativo na economia, pois estimula o setor da construção civil e cria empregos. Empresas de construção, tanto nacionais quanto estrangeiras, têm se envolvido ativamente no programa. Isso contribui para o crescimento econômico e a distribuição de renda.

Além disso, o programa é visto como uma resposta eficaz à crise econômica global, proporcionando estabilidade e crescimento em um momento de incerteza econômica. A política habitacional voltada para a população de baixa renda se tornou um dos principais motores do desenvolvimento econômico do Brasil. No entanto, é importante observar que o PMCMV também enfrenta desafios, como a necessidade de garantir que os serviços básicos estejam disponíveis nas novas habitações e a questão da burocracia no processo de liberação de financiamentos. Além disso, há debates sobre como o programa se encaixa em diferentes modelos de desenvolvimento e políticas públicas, incluindo o debate sobre a natureza do desenvolvimentismo em curso no Brasil.

O "Minha Casa, Minha Vida" representa uma mudança significativa nas políticas habitacionais do Brasil, buscando fornecer moradias acessíveis para a população de baixa renda, estimular o setor da construção civil e promover o desenvolvimento econômico. No entanto, ele também levanta questões sobre a relação entre o governo e o setor privado, bem como sobre como conciliar o crescimento econômico com a inclusão social.

Inserindo agora as discussões a respeito da REURB no Brasil, A Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe importantes alterações no contexto da regularização fundiária, especialmente no que se refere à concessão de propriedade aos ocupantes de imóveis. Com foco na Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a lei implementa medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o objetivo de integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e conceder títulos aos seus ocupantes. Esse procedimento, como previsto na lei, é uma tarefa dos poderes públicos, que precisam desenvolver políticas sustentáveis e eficientes de ocupação do solo.

Entre os principais objetivos da Reurb, observados pelos diversos níveis de governo, destacam-se a identificação e organização dos núcleos urbanos informais, a garantia de serviços públicos aos ocupantes dessas áreas, a promoção da integração social e geração de emprego e renda, a garantia do direito à moradia digna e a prevenção de novos núcleos urbanos informais. A lei também fornece diretrizes para a dispensa de certas exigências relativas a parâmetros urbanísticos em determinadas situações, como a regularização de áreas de preservação permanente ou de unidade de conservação de uso sustentável. Nesses casos, devem ser realizados estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Com relação à Reurb, dois tipos de interesse são contemplados: o de Interesse Social (Reurb-S) e o de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S aplica-se aos núcleos urbanos informais predominantemente ocupados por populações de baixa renda, enquanto a Reurb-E se aplica a núcleos urbanos informais ocupados por populações que não se enquadram nos critérios da Reurb-S. Em relação à Reurb-S, a lei prevê isenção de custos para uma série de atos registrares. Esse conjunto de medidas facilita e incentiva a regularização fundiária, promovendo a legalização de núcleos urbanos informais e, possivelmente, garantindo mais segurança e dignidade aos seus ocupantes.

Em busca de uma análise mais aprofundada, é essencial compreender inicialmente o contexto e o propósito das leis mencionadas. A Lei Federal nº 13.465, sancionada em 11 de julho de 2017, busca regularizar as ocupações urbanas informais existentes no Brasil, introduzindo instrumentos jurídicos para a legalização dessas áreas, sendo um deles a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Por outro lado, a Lei Municipal nº 16.113, do Recife, é responsável por definir

as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade, destinadas prioritariamente à habitação de interesse social. As duas leis estão intrinsecamente relacionadas na medida em que ambas tratam do acesso à moradia e do ordenamento do espaço urbano. A Lei 13.465, ao prever a Reurb, aborda a regularização de assentamentos informais consolidados, os quais, na maioria das vezes, se localizam em ZEIS. Em contrapartida, a Lei 16.113, ao estabelecer as ZEIS, regula as áreas onde a maior parte das políticas de habitação de interesse social devem ser implantadas, incluindo as intervenções de regularização fundiária.

Entretanto, a flexibilização da Lei 13.465, ao permitir a regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APPs), terrenos públicos, ou mesmo sem que o poder público realize as obras de requalificação das áreas antes da regularização, pode trazer implicações significativas para as ZEIS e para o PREZEIS (Programa de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife). De fato, algumas ZEIS na cidade do Recife são consideradas APPs, especialmente as localizadas em áreas de manguezal, as quais, apesar de constituírem ecossistemas sensíveis e vitais, são frequentemente ocupadas por populações de baixa renda devido à falta de opções de habitações acessíveis. Assim, as alterações na Lei 13.465 poderiam, em teoria, facilitar a regularização dessas ocupações em APPs. Porém, essa mudança também poderia incentivar novas ocupações, aumentar a pressão sobre esses ecossistemas frágeis e potencialmente levar à expansão descontrolada de assentamentos informais. Além disso, a habitação humana nessas áreas pode colocar as pessoas em risco de desastres naturais, dada a vulnerabilidade desses ecossistemas a eventos climáticos extremos.

Portanto, apesar de o objetivo das alterações ser facilitar a regularização fundiária e promover o direito à moradia, é crucial que sejam consideradas as implicações ambientais e sociais dessas mudanças. É importante garantir que a regularização não comprometa a proteção ambiental nem incentive ocupações futuras em áreas de risco. Nesse sentido, é fundamental que as políticas de regularização fundiária e de definição das ZEIS sejam integradas de maneira a assegurar o equilíbrio entre o direito à moradia, a proteção ambiental e a segurança das populações.

CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DAS AMEAÇAS DO PLANO DIRETOR DO RECIFE NAS ZEIS.

No âmbito do planejamento urbano e da busca por cidades mais inclusivas e equitativas, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desempenham um papel crucial. No contexto específico do Recife, o Plano Diretor representa um guia fundamental para a organização do espaço urbano e a promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, a implementação de políticas urbanas nem sempre é isenta de desafios e possíveis impactos negativos, especialmente quando se trata da regularização fundiária e da garantia do direito à cidade para os segmentos mais vulneráveis da população que habitam essas ZEIS. Este capítulo propõe a realizar uma análise aprofundada de diversos pontos de potencial impacto do Plano Diretor do Recife nas ZEIS.

Inicialmente, no tópico 1.1, será examinado o processo de revisão do Plano Diretor e os possíveis impactos que as propostas do PDR-2021 podem ter sobre as ZEIS. Serão investigados os ajustes propostos no Plano Diretor e como essas mudanças podem afetar as comunidades que residem nas ZEIS. No tópico 1.2, será abordada a questão da ampliação do potencial construtivo em áreas limítrofes às ZEIS. Será analisado como essa ampliação pode influenciar indiretamente as ZEIS e suas comunidades, considerando possíveis efeitos como especulação imobiliária, gentrificação e impactos na infraestrutura local. A criação de áreas de REURB-S dentro das ZEIS do Recife será explorada no tópico 1.3. Será investigado como esse processo pode se desenrolar, seus requisitos e possíveis benefícios e desafios para as comunidades das ZEIS, especialmente em comparação com a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU. No tópico 1.4, tanto a CDRU quanto a REURB-S serão abordadas de forma mais abrangente, considerando seus mecanismos, requisitos e implicações para a regularização fundiária nas ZEIS. Será examinado como a substituição da CDRU pela REURB-S pode impactar negativamente as ZEIS em termos de complexidade processual, custos, riscos de exclusão etc.

Dessa forma, este capítulo se propõe a fornecer uma compreensão abrangente dos diversos aspectos que podem representar ameaças às ZEIS no contexto do Plano Diretor do Recife. A análise desses pontos é essencial para uma tomada de decisão informada e para o desenvolvimento de políticas urbanas mais justas e inclusivas, visando proteger os direitos das comunidades vulneráveis e promover um ambiente urbano mais equitativo.

2.1 Processo de revisão do Plano Diretor.

O processo de revisão do Plano Diretor Municipal do Recife, que se originou a partir da necessidade de atualizar as diretrizes urbanas e habitacionais estabelecidas no plano de 2008, foi uma jornada complexa e multifacetada, influenciada por uma série de atores, interesses e considerações políticas. Essa revisão não apenas refletiu a evolução das dinâmicas urbanas e sociais, mas também procurou abordar as persistentes desigualdades habitacionais e urbanísticas que caracterizam muitas cidades brasileiras. No cerne desse processo estava o reconhecimento da interdependência entre o direito à cidade e o direito à moradia. Segundo Rocha et. al. (2022), a Fundação João Pinheiro (FJP, 2018) apresentou uma perspectiva conceitual que associava o déficit habitacional não apenas às condições físicas da habitação, mas também ao ônus excessivo do aluguel e à inadequação habitacional. Esse entendimento respaldou a compreensão de que o direito à moradia transcende a simples ocupação de um espaço, incorporando uma série de elementos que garantem uma vida digna e segura na cidade.

O processo de revisão iniciou de certa forma escasso quando tratamos dos princípios de participação democrática. Instâncias como o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade), o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e organizações da sociedade civil, como o movimento Articulação Recife de Luta (ARL), desempenharam papéis significativos ao oferecer um espaço para o debate, o engajamento e a representação das vozes diversas da sociedade. Esse enfoque participativo visava garantir que as soluções propostas no novo Plano Diretor Municipal (PDR-2021) fossem reflexo das necessidades e aspirações dos cidadãos.

Entretanto, esse processo participativo também trouxe à tona os conflitos inerentes às decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano. Divergências entre os interesses do Estado, os agentes do mercado imobiliário e os defensores dos direitos à cidade e à moradia vieram à tona. A dinâmica entre esses atores ilustrou as tensões subjacentes entre a busca por um planejamento urbano mais equitativo e a pressão pelo desenvolvimento comercial e imobiliário. Nesse contexto, a luta pela garantia do direito à cidade se mostrou uma empreitada complexa, na qual diferentes visões de desenvolvimento colidiram.

No centro dessa discussão é necessário sempre a reflexão sobre o direito à cidade. Autores como Lefebvre (1991) e Harvey (2013), enfatizam que o conceito não se trata apenas de acesso aos recursos urbanos, mas também de capacidade de transformar a própria cidade. Esse entendimento acrescenta uma dimensão coletiva ao direito à cidade, que vai além da esfera individual e envolve a capacidade de agir coletivamente para influenciar a vida urbana.

O direito à cidade não pode servir apenas como um argumento de luta social, mas também deve ser absorvido por políticas públicas que promovem a participação e o desenvolvimento urbano inclusivo. Esta tarefa possui muita complexidade pois trata-se de traduzir conceitos abstratos em medidas concretas e as dificuldades de evitar a cooptação desses ideais por agendas comerciais ou políticas. O processo de revisão do Plano Diretor Municipal do Recife reflete as tensões intrínsecas ao planejamento urbano e à busca por um desenvolvimento mais equitativo. A busca por abordagens inclusivas e participativas para a definição das políticas urbanas enfrenta desafios na conciliação de interesses divergentes. Ao mesmo tempo, a incorporação do direito à cidade e do direito à moradia nas políticas públicas pode ser tanto um impulso para a transformação quanto um risco de diluição dos princípios originais. Nesse sentido, o processo de revisão é um microcosmo das complexidades e desafios enfrentados pelas cidades em sua busca por um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

A participação democrática surge como um dos pilares incontestáveis no planejamento e no desenvolvimento urbano sustentável, sendo reconhecida por sua capacidade intrínseca de envolver os cidadãos nas decisões que delineiam o ambiente urbano onde residem. Contudo, no contexto da revisão do Plano Diretor Municipal do Recife, a participação democrática enfrentou obstáculos significativos que impediram seu pleno potencial e eficácia. É necessário reconhecer que a participação democrática vai além de meramente informar os cidadãos sobre decisões já tomadas pelas autoridades municipais. Ela implica na criação de espaços genuínos e mecanismos robustos que permitam aos cidadãos não somente influenciar, mas também contribuir ativamente e moldar as políticas e planos urbanos. No caso da revisão do Plano Diretor do Recife, essa abordagem inclusiva deveria ter tido implicações profundas, mas a realidade revelou algumas limitações. A inclusão de órgãos como o Conselho da Cidade do Recife e o Conselho de Desenvolvimento Urbano foi um passo importante rumo à democracia participativa. Esses espaços proporcionaram plataformas para colaboração entre membros da sociedade civil,

autoridades governamentais e especialistas, visando a consideração das diversas perspectivas presentes na complexidade urbana.

A participação democrática também exerceu papel crucial na avaliação dos instrumentos urbanísticos propostos para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Através da ativa participação dos cidadãos, tornou-se possível identificar suas apreensões, necessidades e aspirações em relação a esses instrumentos. Ademais, permitiu-se dar voz às comunidades afetadas por essas políticas, possibilitando a incorporação de seus conhecimentos locais na tomada de decisões. No entanto, é vital reconhecer que a participação democrática frequentemente enfrenta desafios. A busca por um verdadeiro equilíbrio entre diferentes interesses e perspectivas pode ser árdua e complexa, sendo ainda mais influenciada por desigualdades sociais e econômicas. Além disso, o processo muitas vezes é conduzido com pressa, o que dificulta a promoção de um diálogo amplo e inclusivo.

Consequentemente, os resultados nem sempre refletem as melhores práticas devido à limitação na promoção de espaços de engajamento eficazes com a sociedade civil. Apesar dos desafios, a importância intrínseca da participação democrática persiste como um meio essencial para a criação de cidades verdadeiramente justas, inclusivas e sustentáveis. Portanto, a reflexão crítica sobre os obstáculos enfrentados é imperativa para desenvolver abordagens mais efetivas no futuro.

2.2 As relações de poder na Revisão do Plano Diretor do Recife.

A dinâmica urbana é frequentemente permeada por debates e disputas que refletem as diversas visões, interesses e aspirações dos atores envolvidos no planejamento e desenvolvimento das cidades. No contexto da revisão do Plano Diretor Municipal do Recife, os debates e disputas desempenharam um papel central na delimitação das políticas urbanas e na configuração do futuro da cidade. Esses processos de interação e confronto, embora complexos, caminham para a construção de um panorama urbano mais diversificado e inclusivo.

Os debates em torno da revisão do Plano Diretor revelaram uma multiplicidade de perspectivas, cada uma representando interesses variados. O Estado, com suas obrigações administrativas e responsabilidades públicas, frequentemente busca equilibrar considerações

econômicas com demandas sociais, favorecendo o capital da terra. Os agentes do mercado imobiliário, por sua vez, frequentemente priorizam o desenvolvimento econômico e a valorização da terra. Enquanto isso, os movimentos sociais e comunidades lutam por uma cidade mais justa, sustentável e inclusiva, onde o direito à moradia e ao espaço urbano sejam garantidos.

As disputas, muitas vezes acirradas, surgiram da colisão dessas visões. Por exemplo, a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desencadeou debates acerca da redistribuição de terras e da garantia de habitação digna para as camadas mais vulneráveis da população. Tais disputas revelaram a complexidade de alcançar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a justiça social, bem como entre os direitos de propriedade e as necessidades coletivas.

É também inegável que as disputas podem levar a impasses e atrasos, dificultando a implementação efetiva das políticas urbanas. O Plano Diretor Municipal do Recife não foi imune a essas tensões. Dificuldades em conciliar interesses contraditórios e resistências de grupos poderosos muitas vezes resultaram em decisões adiadas ou compromissos diluídos. A questão crucial, então, reside em encontrar maneiras de transformar os conflitos em oportunidades construtivas que beneficiem a cidade como um todo.

2.3 A Natureza dos Instrumentos Urbanísticos e seu Impacto na Configuração Urbana.

A configuração das cidades é intrinsecamente moldada pela aplicação de instrumentos urbanísticos, que funcionam como diretrizes normativas e ferramentas práticas para orientar o desenvolvimento urbano. No contexto da revisão do Plano Diretor Municipal do Recife, compreender a natureza desses instrumentos é essencial para avaliar seu impacto na promoção da equidade territorial e no cumprimento dos direitos urbanos, especialmente o direito à moradia.

Segundo (ROCHA *et al.* 2022), os instrumentos urbanísticos podem ser categorizados em dois eixos fundamentais: redistribuição e democratização. Cada um desses eixos busca alcançar objetivos específicos relacionados à justiça social e à participação dos cidadãos no desenvolvimento urbano. No eixo da redistribuição, o foco está na busca por uma distribuição mais equitativa dos recursos urbanos entre diferentes grupos da população. Isso inclui estratégias que visam a redistribuição de oportunidades, serviços e benefícios para reduzir desigualdades socioeconômicas. Um exemplo disso é o instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização

Compulsórios (PEUC), que permite ao governo intervir em propriedades subutilizadas, incentivando um uso mais eficiente desses espaços.

Outro exemplo de instrumento relacionado à redistribuição é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que possibilita aos proprietários adquirir potencial construtivo adicional mediante o pagamento de contrapartidas financeiras. Esses recursos podem ser direcionados para melhorias em áreas de interesse social, o que na teoria, contribui para a redução de disparidades urbanas.

No eixo da democratização, o objetivo é envolver os cidadãos nos processos de planejamento e tomada de decisões. Isso é feito por meio de instrumentos que promovem a participação ativa da sociedade civil, garantindo que as decisões sobre o desenvolvimento urbano reflitam as necessidades e aspirações da população. Um exemplo é a criação de Conselhos de Desenvolvimento Urbano, nos quais representantes do governo e da sociedade discutem e definem políticas urbanas de forma conjunta.

Além disso, conferências e audiências públicas são ferramentas que permitem a consulta popular e a troca de ideias entre o governo e os cidadãos. Esses mecanismos são vitais para garantir uma gestão mais inclusiva e transparente da cidade.

Ao analisar o Plano Diretor Municipal do Recife, fica evidente que a natureza dos instrumentos urbanísticos adotados pode influenciar significativamente a dinâmica urbana. A existência de instrumentos redistributivos, como as ZEIS, pode representar um avanço no combate às desigualdades socioespaciais, proporcionando oportunidades de moradia para aqueles que enfrentam maiores barreiras econômicas. Além disso, a implementação de mecanismos democratizantes pode ampliar o engajamento da comunidade no processo de tomada de decisões, resultando em políticas mais alinhadas com as necessidades e aspirações da população. No entanto, é importante reconhecer os desafios associados à implementação efetiva desses instrumentos. A resistência de grupos poderosos, interesses econômicos conflitantes e limitações institucionais podem comprometer a aplicação integral dessas abordagens. A complexidade dessas dinâmicas exige um esforço contínuo para equilibrar os diferentes aspectos da natureza redistributiva e democratizante dos instrumentos urbanísticos.

2.4 A Relação Intrincada entre o Plano Diretor do Recife e a Lei do PREZEIS.

A relação entre o Plano Diretor do Recife e a Lei do PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social) é um ponto crucial para entender como os princípios do direito à cidade e da inclusão urbana são concretizados na cidade. A interconexão desses dois instrumentos reflete a busca por promover a equidade territorial e garantir o direito à moradia digna para todos, especialmente aqueles em situações de vulnerabilidade socioeconômica.

A Lei do PREZEIS, pioneira no Recife, carrega em si a promessa de uma abordagem inclusiva e participativa para enfrentar os desafios habitacionais da cidade. Através da gestão compartilhada e das Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), a lei pretende não apenas regularizar a posse da terra em zonas de interesse social, mas também empoderar as comunidades locais na tomada de decisões que afetam seus espaços de vida. Ela reconhece a importância de uma perspectiva mais holística do desenvolvimento urbano, considerando aspectos não apenas físicos, mas também sociais, culturais e econômicos.

O Plano Diretor Municipal do Recife atua como um guia mestre para o desenvolvimento urbano mais amplo da cidade. Ele estabelece diretrizes gerais e princípios orientadores que moldam a expansão urbana, a infraestrutura, o uso do solo e a distribuição de equipamentos públicos. Nesse contexto, a relação entre o Plano Diretor e a Lei do PREZEIS é de grande importância, pois a forma como esses dois instrumentos se complementam ou contradizem pode determinar a eficácia das políticas de inclusão urbana.

Quando a Lei do PREZEIS e o Plano Diretor estão alinhados e integrados, eles têm o potencial de criar sinergias poderosas para enfrentar as desigualdades socioespaciais e garantir o acesso equitativo aos benefícios urbanos. A lei, ao regularizar áreas de interesse social, pode atuar como um mecanismo concreto para viabilizar os princípios de redistribuição e democratização previstos no Plano Diretor. No entanto, a interação entre esses instrumentos também pode ser complexa e desafiadora. As tensões podem surgir quando interesses conflitantes, como os interesses de mercado e de investidores, entram em jogo. A falta de sincronia entre as disposições dos dois instrumentos pode resultar em lacunas ou inconsistências nas políticas urbanas, enfraquecendo a abordagem de inclusão e participação.

É importante destacar que os conflitos podem emergir quando o novo Plano Diretor do Recife entra em discordância com a Lei do PREZEIS. Essa situação pode ser motivada por divergências nas políticas propostas por cada instrumento ou pela interpretação variada de como aplicá-las. Por exemplo, o novo Plano Diretor introduziu alterações nas diretrizes de uso do solo ou na densidade construtiva em áreas limítrofes às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pela Lei do PREZEIS.

Esses conflitos potenciais podem desencadear desafios significativos na implementação coerente das políticas públicas. Em algumas instâncias, as metas de requalificação urbana delineadas pela Lei do PREZEIS podem colidir com as diretrizes mais amplas do Plano Diretor. Essa situação pode resultar em incertezas jurídicas, complicações na execução de projetos de requalificação e até mesmo impasses legais que prejudicam as comunidades beneficiárias.

Consequentemente, é imperativo buscar uma sincronização entre essas legislações e conduzir uma análise minuciosa das implicações de cada instrumento nas áreas de ZEIS. Esse processo de harmonização se torna essencial para assegurar que a implementação das políticas urbanas seja não apenas eficiente, mas também equitativa e vantajosa tanto para as comunidades de baixa renda quanto para o desenvolvimento sustentável da cidade como um todo. Em particular, a priorização da REURB-S em relação aos mecanismos previstos na Lei do PREZEIS e a flexibilização da exigência de requalificação urbana antes da regularização pela REURB-S introduzem nuances adicionais a serem cuidadosamente consideradas na busca por soluções integradas e eficazes.

CAPÍTULO 3: DESAFIOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DA REURB-S EM ÁREAS DE ZEIS.

3.1 Áreas a serem regularizadas na cidade do Recife

O programa "A Casa é Sua" é o novo programa de regularização fundiária da cidade do Recife, dividido em cinco etapas para promover a regularização fundiária de áreas consolidadas no Recife, com calendário de ações até dezembro de 2026. Esta ação tem como foco principal a população com renda mensal inferior a cinco salários mínimos, desde que não sejam proprietárias de outro imóvel, seja em áreas urbanas ou rurais.

A condução desse programa é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital do Recife, que coordena as atividades relacionadas às áreas de interesse social. Para as etapas de planejamento em larga escala, foi criado um Comitê Técnico composto por diversas entidades municipais, incluindo a Secretaria de Política Urbana e Licenciamento, Secretaria de Habitação, Secretaria de Governo, Secretaria Executiva de Defesa Civil, além da URB (Urbanização do Recife) e Emlurb (Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife).

O Plano Diretor do Recife, estabelecido pela Lei Complementar nº 02/2021, é fundamental para direcionar essa iniciativa. O artigo 72 do plano define que a regularização jurídico-fundiária de assentamentos habitacionais de população de baixa renda deve ser precedida pela transformação da área correspondente em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):

“A regularização jurídico-fundiária dos assentamentos habitacionais de população de baixa renda será precedida da transformação da respectiva área em ZEIS e dar-se-á, preferencialmente, mediante a utilização dos instrumentos do Usucapião Especial do Imóvel Urbano, da Concessão do Direito Real de Uso e da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, preferencialmente em sua forma coletiva.”

Essa transformação é o primeiro passo para a regularização efetiva dessas áreas, que podem se manifestar como comunidades consolidadas ou em forma de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público.

Em síntese, o programa "A Casa é Sua" é um esforço abrangente e articulado para garantir a regularização fundiária de áreas urbanas consolidadas no Recife, priorizando famílias de baixa renda. Ele se apoia em um arcabouço legal sólido, incluindo o Plano Diretor, e é gerenciado de maneira coordenada através da colaboração entre diversas entidades municipais. O seu sucesso dependerá da eficácia na execução das cinco etapas delineadas e na capacidade de cumprir o ambicioso prazo estabelecido até 2026.

Em agosto de 2023, o Diário Oficial do Recife publicou o Decreto nº 36.839, autorizando a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) em oito conjuntos habitacionais do município. Este decreto é um passo significativo em direção à concretização do plano do programa "A Casa é Sua", que visa garantir moradia digna para uma considerável parcela da população da cidade.

“CONSIDERANDO a relevância do Direito Social à moradia como meio para estabelecer o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, inclusive, contemplado nos arts. 171 e 172 inciso II, do Plano Diretor do Município (Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021); D E C R E T A: Art. 1º Fica autorizada com fundamento no art. 13, inciso I, art. 32 e art. 59 da Lei Federal nº 13.465/2017, a instauração da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), dos núcleos urbanos informais, ocupados por população de baixa renda, denominados como sendo: I – Conjunto Habitacional Dom Hélder Câmara, S/N, sito à Avenida Vereador Otacílio Azevedo, S/N, Nova Descoberta, Recife (PE); II – Condomínio Dom Hélder Câmara, sito à Rua São Mateus, Bairro da Iputinga, S/N, Recife (PE); III – Conjunto Habitacional Várzea II, nº 435, Sito à Rua Francisco Leopoldino, Bairro da Varzea, Recife (PE); IV – Conjunto Habitacional Imbiribeira II – Cinco de Maio, Sito à Rua Cinco de Maio, nº 161, Bairro da Imbiribeira, Recife (PE); V – Conjunto Habitacional Imbiribeira I – São Francisco de Assis, sito à Estrada do Frigorífico, S/N, Bairro da Imbiribeira, Recife (PE); VI – Conjunto Habitacional Imbiribeira II – Nicolau Copérnico, sito à Rua Júlio Verne, nº 236, Bairro da Imbiribeira, Recife (PE); VII – Conjunto Habitacional Clube do Automóvel, sito à Rua Nossa Senhora Da Saúde, nº 551, Bairro da Iputinga, Recife (PE); VIII – Conjunto Habitacional Travessa do

Gusmão, sito à Travessa do Gusmão, nº 91, Bairro São José, Recife (PE).” Recife, 04 de agosto de 2023.

Os conjuntos habitacionais contemplados por esta medida são o Dom Hélder Câmara em Nova Descoberta, o Dom Hélder Câmara na Iputinga, o Várzea II, o Imbiribeira I, II e III, o Clube do Automóvel na Iputinga e a Travessa do Gusmão em São José, como demonstrado na **figura 3**. Este programa visa principalmente beneficiar famílias de baixa renda, oferecendo a elas, entre outros incentivos, a isenção de impostos essenciais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) e o Imposto sobre a Transição de Bens Imóveis (ITBI) por um período mínimo de cinco anos. O critério para manter essa isenção é que a família esteja registrada no Cadastro Único do Governo Federal para Benefícios Sociais, conhecido como CadÚnico.

Figura 3. Localização dos Conjuntos Habitacionais contemplados pelo programa A Casa é Sua.

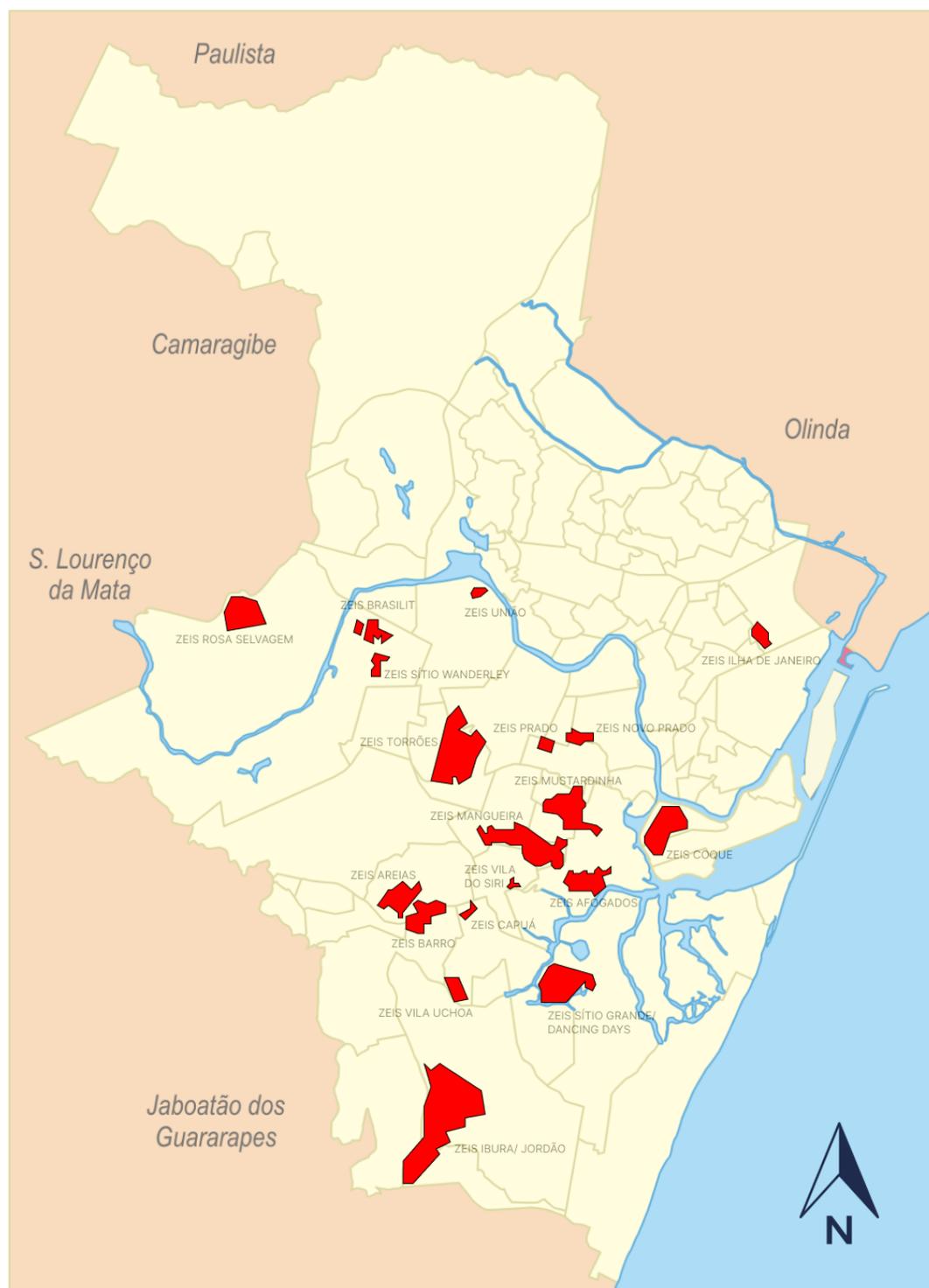


Fonte: Elaborado pelo autor com base no Mapeamento de ZEIS e Conflitos Urbanos - UFPE.

A iniciativa também está alinhada com o Plano Diretor do Recife, Lei Complementar nº 02/2021, que estabelece a transformação das áreas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um requisito fundamental para a regularização jurídico-fundiária de assentamentos habitacionais de baixa renda. Isso implica em um processo cuidadoso dividido em cinco etapas: levantamento das áreas, trabalho de campo, análise de projetos de regularização fundiária, registro de documentos em cartório de imóveis e entrega dos títulos de propriedade. A supervisão desse processo é realizada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital, em conjunto com outras entidades municipais, garantindo o cumprimento dos requisitos legais.

Além disso, a recente assinatura dos decretos pelo prefeito João Campos (PSB), em junho de 2023, marca o início do processo de regularização fundiária em 20 áreas de ZEIS do Recife (figura 4), que poderá beneficiar aproximadamente 50 mil famílias. Estas áreas incluem o Prado, Novo Prado, Mustardinha, Mangueira, Ilha do Joaneiro, Vila União, Chié, Brasilit, Coque, Sítio Grande/Dancing Days, Torrões, Areias, Jardim Uchôa, Afogados, Barro, Rosa Selvagem, Vila do Siri, Sítio Vanderlei, Capuá e Ibura/Jordão. Esta ação, parte do programa "A Casa é Sua", busca proporcionar o direito à propriedade para aqueles que atendem a requisitos legais específicos.

Figura 4. Localização das ZEIS I contempladas pelo programa A Casa é Sua.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Mapeamento de ZEIS e Conflitos Urbanos - UFPE.

O prefeito João Campos reconheceu os desafios financeiros envolvidos nesse esforço, destacando na coletiva de imprensa que o orçamento da Prefeitura aplicará R\$40 milhões para esse propósito. Ele enfatizou a importância de garantir esse direito conquistado com empenho ao longo dos anos e revelou planos para automatizar o processo de isenção fiscal, simplificando o acesso a esse benefício. Carlos Muniz, Secretário de Política Urbana e Licenciamento, observou que a medida também fortalece as associações de moradores, que desempenham um papel fundamental na democracia.

Em resumo, a iniciativa de regularização fundiária urbana no Recife, embora louvável em sua intenção de promover o direito à moradia digna, levanta preocupações relacionadas à sustentabilidade financeira a longo prazo, considerando as isenções fiscais e os recursos necessários para a implementação em grande escala. No entanto, se bem gerenciada e adaptada com base em dados e necessidades concretas, essa iniciativa pode servir como exemplo para outras cidades brasileiras na busca pela garantia do direito à moradia e na promoção da inclusão social.

O PREZEIS e o Direito à Cidade desempenham papéis fundamentais na consolidação dos avanços conquistados pelos movimentos sociais na luta pela Reforma Urbana. O PREZEIS, enquanto modelo de planejamento e gestão compartilhada, tem contribuído para a permanência das ZEIS diante da pressão imobiliária em áreas valorizadas. Entretanto, a análise do processo de elaboração do PDR-2021 revela conflitos de interesses e assimetrias nas relações de poder entre os diferentes atores envolvidos. Esses conflitos resultam em retrocessos e ameaças para as ZEIS e o PREZEIS, ao incorporar parâmetros urbanísticos que rompem com os princípios originários mais restritivos da Lei do PREZEIS. Apesar dos retrocessos, também é possível identificar alguns avanços e possíveis brechas que podem ser exploradas pelos movimentos sociais. Um exemplo é a utilização dos recursos arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para investimentos em Habitação de Interesse Social (HIS). A cooperação entre movimentos sociais, ONGs, sindicatos e o setor acadêmico em prol do Direito à Cidade visa equilibrar a correlação de forças e a pressão sobre o Estado.

3.2 Criação de áreas de Reurb-s nas ZEIS do Recife.

A introdução das áreas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - (Reurb-s) nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife traz consigo tanto oportunidades quanto riscos significativos que precisam ser avaliados com atenção. A Reurb-S é um instrumento legal que visa à regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, garantindo o direito à moradia e a titulação dos imóveis. No entanto, a aplicação da Reurb-S em áreas de ZEIS carrega consigo ameaças potenciais que podem comprometer seus objetivos iniciais. A criação de áreas de Reurb-s nas ZEIS pode ser vista como um avanço na busca por lidar com a informalidade urbana e promover a inclusão social. A regularização fundiária, quando bem executada, proporciona às famílias de baixa renda o acesso legal à propriedade, o que pode resultar em melhorias nas condições de moradia, acesso a serviços e a diminuição da vulnerabilidade dessas populações. Além disso, ao legalizar as propriedades, a regularização pode contribuir para o desenvolvimento econômico local.

Observados estes aspectos, se faz necessário, primeiramente considerar a preservação da tipicidade das ZEIS durante o processo de regularização, para que as características locais e a identidade social das comunidades sejam mantidas. Além disso, a flexibilização que chega com a Lei Federal 13.465/2017, que demarca o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, pode representar um risco significativo para a efetividade da Reurb-S em áreas de ZEIS. Essa flexibilização pode permitir a diluição dos critérios de interesse social e abrir brechas para concretização dos interesses do mercado imobiliário formal e a descaracterização das ZEIS. Ao flexibilizar as exigências para a regularização, corre-se o risco de beneficiar empreendimentos imobiliários de alto padrão, em detrimento da população de baixa renda que deveria ser atendida pelo instrumento. Essa flexibilização da legislação pode levar à perda do caráter social da Reurb-S, transformando-a em uma mera formalização jurídica sem impacto efetivo na melhoria das condições de moradia da população vulnerável. Além disso, ao abrir espaço para interesses privados prevalecerem sobre o interesse social, corre-se o risco de agravar as desigualdades e os conflitos urbanos, intensificando a exclusão socioespacial.

Uma das principais ameaças está relacionada à ocupação de terrenos públicos. Ao conferir a propriedade aos ocupantes de imóveis construídos em terrenos públicos, há o risco de

incentivar ocupações irregulares e invasões, uma vez que a concessão da propriedade pode ser interpretada como uma forma de legitimação de ocupações ilegais. Isso pode gerar um precedente perigoso, estimulando novas invasões e prejudicando a gestão adequada do patrimônio público. Além disso, a regularização fundiária em terrenos públicos pode entrar em conflito com a função social da propriedade. Terrenos públicos são bens destinados ao interesse coletivo e podem ser utilizados para o desenvolvimento de políticas públicas, como a construção de equipamentos comunitários, áreas verdes e infraestrutura urbana. A concessão da propriedade aos ocupantes nessas áreas pode comprometer o planejamento urbano e dificultar o cumprimento das diretrizes de ordenamento territorial e ambiental.

Outra ameaça é a falta de critérios claros e transparentes para a seleção dos beneficiários da regularização fundiária. Sem uma avaliação criteriosa, pode haver favorecimento indevido, permitindo que pessoas com melhores condições econômicas se beneficiem da regularização em detrimento daqueles que mais necessitam. Isso pode gerar desigualdades e perpetuar problemas socioeconômicos em vez de promover a inclusão social.

Adicionalmente, é importante considerar os impactos ambientais da regularização fundiária em áreas sujeitas às vulnerabilidades ambientais, como as de preservação permanente. A concessão da propriedade nessas áreas pode comprometer a conservação dos recursos naturais, aumentar os riscos de desastres ambientais e prejudicar a qualidade de vida da população. É fundamental adotar medidas que conciliem a regularização com a proteção ambiental, como a realização de estudos técnicos e a implementação de compensações ambientais quando necessário.

A gentrificação, embora inicialmente concebida fora do contexto geográfico e urbanístico latino-americano, é aplicável a essa região, mas com particularidades devido às diferenças culturais locais e à intensificação das desigualdades. Segundo (Marco et. al., 2020) a partir dos anos 1990, os países latino-americanos começaram a criar as condições que permitiriam a gentrificação, incluindo a oferta de baixas taxas de juros para o setor imobiliário e o potencial de reutilização de propriedades existentes.

Segundo (Janoschka et.al. 2014, p. 25, citado por Marco et. al., 2020, p.04), essa tendência se manifesta de várias maneiras na América Latina, incluindo a renovação de centros

históricos para o turismo, muitas vezes com o apoio de organizações internacionais como o Banco Mundial e a Unesco. Além disso, o mercado imobiliário na região está crescendo de forma significativa, e a gentrificação não se limita mais ao centro da cidade, afetando também as periferias. A própria definição de "subúrbio" na América Latina difere da de regiões mais desenvolvidas. Devido aos níveis mais elevados de desigualdade, pobreza concentrada e informalidade na propriedade, o papel do Estado é crucial na facilitação das inversões imobiliárias em áreas anteriormente não atrativas para o capital. Isso muitas vezes envolve a promoção da gentrificação simbólica por meio de programas públicos que atraem investimentos privados.

No Recife, por exemplo, a chegada do capital imobiliário frequentemente requer a militarização do espaço e a regulamentação da propriedade. A gentrificação não é apenas um fenômeno local, mas é introduzida e expandida pelos governos nacionais em busca de novos mercados e avanços urbanos competitivos, (Marco et. al. 2020). O deslocamento social causado pela gentrificação é mais violento e em maior escala na América Latina, em parte devido à relação entre pobreza e violência estatal usada para transformar o espaço em uma nova oportunidade de benefícios. Isso torna a América Latina propensa a políticas revanchistas em resposta a esses movimentos.

Para (Marco et. al. 2020) a gentrificação também aprofunda a criminalização da pobreza, frequentemente justificada como uma medida para combater o crime e pacificar assentamentos informais. Isso é amplamente aceito pelas classes mais altas e até por aqueles que não são tão ricos, mas apoiam a limpeza urbana. A gentrificação, nesse contexto, é uma expressão da colonialidade do poder, que se manifesta em várias dimensões, incluindo governamental, econômica, territorial e social. Ela reflete uma forma global de fazer política e está ligada ao poder do capitalismo moderno, que se baseia na exploração e na hierarquização. A gentrificação é também uma manifestação da fronteira ideológica, onde a cidade é "domada" e "civilizada" por meio da substituição das populações de baixa renda por pessoas de classe média. Isso justifica a violência institucional e reforça a exclusão social.

A cidade se torna um espaço de segregação, onde as comunidades locais são isoladas e a comunidade é definida pela ausência do outro, (Marco et. al. 2020). Isso é agravado pela globalização, que promove uma busca por abrigos individuais e comunidades fechadas. A

gentrificação também está ligada à colonialidade do poder, que impõe formas de administração global e promove a classe média como os salvadores da cidade. Isso leva à criminalização da pobreza e à militarização de áreas gentrificadas.

A gentrificação é um risco proeminente que pode resultar do processo de regularização, a partir da consequente valorização das áreas. À medida que a legalização das terras acontece, pode ocorrer um aumento dos preços das propriedades, o que pode afetar a permanência das famílias de baixa renda nas mesmas regiões que originalmente habitavam. Isso pode levar ao deslocamento dessas comunidades para áreas mais distantes e com menos infraestrutura, resultando na perda de redes de apoio social e de acesso a serviços básicos.

Além disso, a expansão das áreas de Reurb-s pode ter impactos na dinâmica social e cultural das áreas. A entrada de novos moradores de classes sociais diferentes em áreas lindeiras, juntamente com a valorização imobiliária, pode resultar na exclusão das comunidades de baixa renda que historicamente ocuparam essas regiões, Bernardino (2017). Isso pode levar à perda da identidade local, de espaços comunitários e do senso de pertencimento.

Para mitigar essas ameaças, é fundamental que a regularização fundiária na REURB-S seja realizada de forma criteriosa, com a participação ativa dos órgãos competentes, da sociedade civil e dos próprios ocupantes. É necessário estabelecer critérios claros e transparentes, respeitando-se os princípios de sustentabilidade, inclusão social e interesse coletivo. Além disso, é essencial investir em políticas públicas que promovam o acesso à moradia digna e a redução das desigualdades, buscando soluções integradas que levem em consideração os aspectos sociais, econômicos e ambientais.

A participação das comunidades afetadas é crucial para evitar esses riscos. A criação de áreas de Reurb-s deve ser um processo colaborativo, onde as vozes das comunidades sejam ouvidas e suas necessidades sejam consideradas na tomada de decisões. A falta de participação efetiva pode levar a soluções inadequadas que não atendam às demandas e expectativas das famílias de baixa renda. Portanto, é fundamental que a aplicação da Reurb-S em áreas de ZEIS seja acompanhada de mecanismos de controle, transparência e participação social efetiva, a fim de garantir que a regularização fundiária ocorra de forma justa, equitativa e que realmente atenda às necessidades das comunidades de baixa renda. Somente com uma abordagem cuidadosa e

comprometida será possível evitar que a flexibilização da legislação seja utilizada como uma ferramenta para legitimar a exploração imobiliária em detrimento do direito à moradia digna.

3.3 Os instrumentos de regularização fundiária das ocupações urbanas: CDRU, Usucapião, CUEM.

As ocupações urbanas no Recife, assim como em muitas cidades brasileiras, são um fenômeno complexo que ocorre de diversas formas, sejam elas gradualmente, de forma espontânea, ou como resultado de planejamento por movimentos sociais. Essas ocupações tendem a se concentrar em diferentes tipos de áreas urbanas, incluindo terrenos públicos, terrenos privados subutilizados, áreas *non aedificandis* e em lugares onde o mercado imobiliário formal muitas vezes não se aventura, como morros e áreas alagadas.

A ocupação gradual e espontânea de terrenos urbanos é um fenômeno observado em muitas cidades brasileiras, inclusive no Recife. Muitas vezes, começa com a chegada de famílias em busca de melhores oportunidades econômicas e qualidade de vida. Essas famílias podem não ter meios para adquirir propriedades formalmente ou enfrentar dificuldades para encontrar moradias acessíveis. Como resultado, elas ocupam áreas desocupadas, sejam públicas ou privadas, e constroem suas habitações gradualmente ao longo do tempo. Esse processo pode ser desencadeado por fatores econômicos, sociais e culturais, e as ocupações podem crescer organicamente à medida que mais pessoas se estabelecem nessas áreas.

Os movimentos sociais desempenham um papel importante nas ocupações planejadas. Organizações e grupos que buscam promover moradia digna e o direito à cidade frequentemente coordenam ocupações como uma forma de chamar a atenção para a necessidade de habitação acessível. Eles selecionam estrategicamente terrenos públicos ou privados que consideram subutilizados ou sem função social e, por meio de mobilização comunitária, buscam ocupar esses espaços com a finalidade de construir moradias para populações de baixa renda. Essas ações são frequentemente impulsionadas pela demanda por habitação em áreas urbanas, onde o mercado formal opta por não atender às necessidades da população mais vulnerável.

A ocupação de terrenos públicos, em especial, é um ponto de destaque. A legislação brasileira, em muitos casos, prevê a possibilidade de regularização fundiária dessas áreas, o que

pode resultar na transferência de propriedade para os ocupantes, como é o caso da Reurb-S, mencionada anteriormente. Essa abordagem visa reconciliar o direito à moradia com a legalidade, fornecendo um caminho para que famílias que ocupam terrenos públicos se tornem proprietárias legais dessas propriedades.

Além disso, as ocupações em áreas *non aedificandis*, como morros e áreas alagadas, são muitas vezes uma resposta à falta de opções habitacionais acessíveis em áreas seguras da cidade. As famílias que ocupam essas áreas frequentemente enfrentam condições precárias de habitação, com pouca infraestrutura e acesso a serviços básicos. Esses desafios destacam a necessidade de políticas públicas eficazes para lidar com questões de habitação informal e garantir que todos os cidadãos tenham acesso a moradias dignas.

As ocupações urbanas no Recife são um reflexo das complexas dinâmicas socioeconômicas da cidade. Elas ocorrem de maneira gradual e espontânea, muitas vezes como resultado de necessidades prementes da população de baixa renda em busca de moradia acessível. Além disso, movimentos sociais desempenham um papel importante ao planejar ocupações como uma forma de pressionar por políticas de habitação mais inclusivas. O desafio para as autoridades e a sociedade é encontrar maneiras de abordar essas ocupações de forma justa e equitativa, garantindo moradia adequada para todos.

A questão da regularização fundiária é fundamental para garantir moradia adequada e direitos de propriedade, especialmente para populações de baixa renda em áreas urbanas. Diversos instrumentos legais têm sido desenvolvidos para abordar esse desafio, considerando tanto terrenos públicos quanto privados. Neste contexto, a cidade do Recife, assim como outras cidades no Brasil, tem suas próprias regulamentações, como a Lei do PREZEIS.

No caso do Recife, o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) é uma legislação específica que contém artigos definindo diretrizes para regularização fundiária. A nível federal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) estabelece diretrizes gerais para a regularização fundiária em áreas urbanas. Entre os principais instrumentos previstos neste estatuto, destaca-se a Usucapião Especial Urbano, que é previsto no artigo 183 da Constituição Federal de 1988.

“Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento) § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” Brasil, 1988.

Esse instrumento permite que ocupantes de terrenos urbanos de até 250 metros quadrados, que não sejam proprietários de outra propriedade urbana ou rural, adquiram a propriedade por usucapião após cinco anos de ocupação ininterrupta e sem oposição. Além disso, o Estatuto da Cidade define as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no artigo 4º, que são áreas destinadas a programas habitacionais de interesse social.

É importante observar que o Capítulo III da Lei 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), foi revogado pela Lei 13.465/2017. Essa última lei instituiu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), um instrumento mais amplo e abrangente que visa regularizar ocupações informais em áreas urbanas, abrangendo tanto terrenos públicos quanto privados.

Dentro do contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Lei 11.977/2009 também prevê a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), regulamentada no artigo 51-A. Esse instrumento possibilita a regularização fundiária em áreas ocupadas por populações de baixa renda.

Antes da promulgação da Lei 13.465 de 2017, a regularização fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) utilizava dois instrumentos diferentes, dependendo da natureza da propriedade dos terrenos ocupados. Em áreas ocupadas que eram de propriedade pública, não havia a transferência imediata da propriedade para os ocupantes. Nesses casos, era empregada a CDRU, que representa o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. Esse contrato estabelecia uma relação entre o poder público e o possuidor, concedendo-lhe o direito de posse por um período delimitado.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é a concessão temporária, permitindo que as pessoas ocupassem e utilizassem os terrenos públicos, mas sem a transferência plena da

propriedade. Esse mecanismo visava fornecer algum nível de segurança e estabilidade aos ocupantes, permitindo-lhes continuar a viver nas áreas ocupadas, mesmo que a propriedade legal permanecesse com o poder público.

No entanto, com a promulgação da Lei 13.465 de 2017, houve mudanças significativas nas regras de regularização fundiária, e um dos principais objetivos da legislação era simplificar e agilizar o processo. Isso incluiu a possibilidade de transferência de propriedade de terrenos públicos para os ocupantes.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) tem uma trajetória histórica significativa, desempenhando um papel crucial na regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas de forma desordenada, em especial nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por meio do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (PREZEIS). Essa ferramenta jurídica surgiu com a promulgação do Decreto-Lei n.º 271 em 1967, estabelecendo a possibilidade de utilização da CDRU em terrenos públicos ou particulares. Ao longo do tempo, sua aplicação evoluiu e se tornou fundamental na transformação de assentamentos informais em comunidades regularizadas e integradas à cidade. A importância da CDRU na regularização fundiária é notável, principalmente em áreas de ZEIS, onde a informalidade e a carência de infraestrutura eram predominantes. Segundo Silva (2001), os instrumentos legais do PREZEIS forneceram a base normativa para a utilização da CDRU como meio de formalização da posse e promoção da inclusão social. As ZEIS representam áreas ocupadas por populações de baixa renda, muitas vezes em situações precárias, e a CDRU surge como um caminho eficaz para regularizar essas ocupações, garantindo direitos básicos, dignidade e cidadania aos moradores, (Silva, 2001).

A aplicação da CDRU na regularização dos imóveis situados sobre os terrenos públicos nas ZEIS envolve um processo meticuloso. Inicialmente, são realizados levantamentos topográficos, cadastros detalhados dos ocupantes e pesquisa nos registros de propriedade. Essas informações servem de base para o cálculo da fração ideal, que define a área a ser concedida a cada família. Com base nesses dados, são elaborados contratos de CDRU, estabelecendo os termos da concessão, a destinação da área e as obrigações dos ocupantes. Após revisão e aprovação, esses contratos são registrados em cartório e entregues aos moradores. No contexto das ZEIS, a CDRU se destaca por seus impactos positivos. Primeiramente, ela confere segurança jurídica aos moradores, que passam a ter um título legal de posse, protegendo-os de despejos

arbitrários. Além disso, a regularização via CDRU permite o acesso a serviços básicos como água, eletricidade, saneamento e educação, melhorando substancialmente a qualidade de vida das famílias.

Outro aspecto crucial é a integração urbana. Com a regularização, essas áreas antes à margem da cidade passam a usufruir de infraestrutura e serviços urbanos, como transporte público, coleta de lixo e pavimentação, proporcionando um ambiente mais digno e saudável para os moradores. É evidente que a CDRU, no âmbito do PREZEIS, representa um marco na política de habitação social e ordenamento urbano. Ao aproveitar a estrutura legal das ZEIS e aplicar a CDRU como instrumento de regularização fundiária, as autoridades municipais conseguem transformar áreas informais em bairros formalmente constituídos, beneficiando populações vulneráveis e promovendo uma cidade mais justa e inclusiva. Nesse sentido, a CDRU é mais do que uma mera ferramenta legal, ela se configura como um meio de efetivar direitos e promover a cidadania, transformando realidades urbanas marginalizadas em comunidades integradas.

A substituição do uso do PREZEIS pela REURB-S em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife pode apresentar desafios e possíveis ameaças. A REURB-S é uma alternativa ao PREZEIS, visando também à regularização fundiária de áreas ocupadas de forma desordenada, mas existem diferenças entre os dois instrumentos que podem impactar as ZEIS de maneira negativa.

As ZEIS desempenham um papel igualmente fundamental, sobretudo ao limitar os potenciais construtivos em conformidade com parâmetros urbanísticos restritivos, incluindo a proibição do remembramento. Essas restrições têm um propósito claro: manter o caráter social dessas áreas, evitando que a especulação imobiliária as transforme em empreendimentos de alto padrão inacessíveis à população de baixa renda.

O ponto crucial aqui é a proteção proporcionada pelas ZEIS. Em áreas urbanas altamente valorizadas, como Brasília Teimosa ou Entra Apulso, os terrenos ocupados ao longo do tempo experimentam uma valorização significativa. No entanto, o que permite que as famílias de baixa renda permaneçam nesses locais é justamente a preservação das ZEIS. Se essa proteção for removida ou o perímetro das ZEIS for alterado de maneira a flexibilizar as restrições, as famílias

de baixa renda podem ser compelidas a vender suas propriedades devido à pressão da especulação imobiliária, comprometendo o acesso delas a moradias adequadas. Portanto, fica evidente que tanto a Reurb-S quanto as ZEIS têm papéis cruciais na promoção da habitação digna para a população de baixa renda. Enquanto a Reurb-S concede a propriedade aos posseiros, as ZEIS garantem a preservação das áreas destinadas à habitação social, impedindo que as famílias sejam deslocadas devido à valorização imobiliária. A manutenção e aprimoramento dessas estratégias são essenciais para enfrentar os desafios complexos da habitação nas áreas urbanas brasileiras.

A potencial valorização das propriedades após o processo de REURB-S, pode atrair investidores com fins lucrativos que buscam explorar as oportunidades de regularização para aumentar o valor dos imóveis. Isso poderia impactar negativamente os moradores originais das ZEIS, que poderiam enfrentar pressões para saírem devido aos aumentos nos preços. Além disso, a REURB-S pode exigir maior engajamento das comunidades em todo o processo, desde levantamentos até a elaboração do projeto. Isso pode ser um desafio, especialmente em áreas com populações que têm dificuldades em participar ativamente devido a questões socioeconômicas, o que poderia prejudicar a representatividade das decisões.

Ainda segundo (Silva, 2001), apesar das possíveis questões que possam surgir, fica claro que o uso da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) na forma coletiva emerge como o instrumento mais eficaz na implementação das políticas de regularização fundiária, mesmo em áreas públicas. Especialmente considerando o cenário, no qual a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, em 10 de julho de 2001. Esse Estatuto regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana. Além disso, foi instituída a Medida Provisória n.º 2.220, em 04 de setembro de 2001, que trata da Concessão de Uso Especial. Essas novas legislações incorporam, em seus conteúdos, instrumentos que, se aplicados de maneira efetiva, têm o potencial de consideravelmente auxiliar as políticas de urbanização e regularização fundiária em todo o país. Esse esforço pode resultar em uma melhoria significativa na qualidade de vida nas cidades brasileiras. Através da Concessão de Direito Real de Uso, especialmente quando executada de forma coletiva, comunidades que habitam áreas públicas poderão obter a segurança jurídica de suas moradias, além de acesso a serviços básicos e infraestrutura adequada.

Esses marcos regulatórios, como o Estatuto da Cidade, refletem a intenção de promover uma abordagem mais eficiente e equitativa no desenvolvimento urbano, alinhando-se aos princípios da justiça social e da função social da propriedade. Ao proporcionar ferramentas que respaldam a regularização de áreas ocupadas de maneira desordenada, essas leis podem contribuir para a redução das desigualdades urbanas e para o estabelecimento de um ambiente mais harmonioso e inclusivo em nossas cidades.

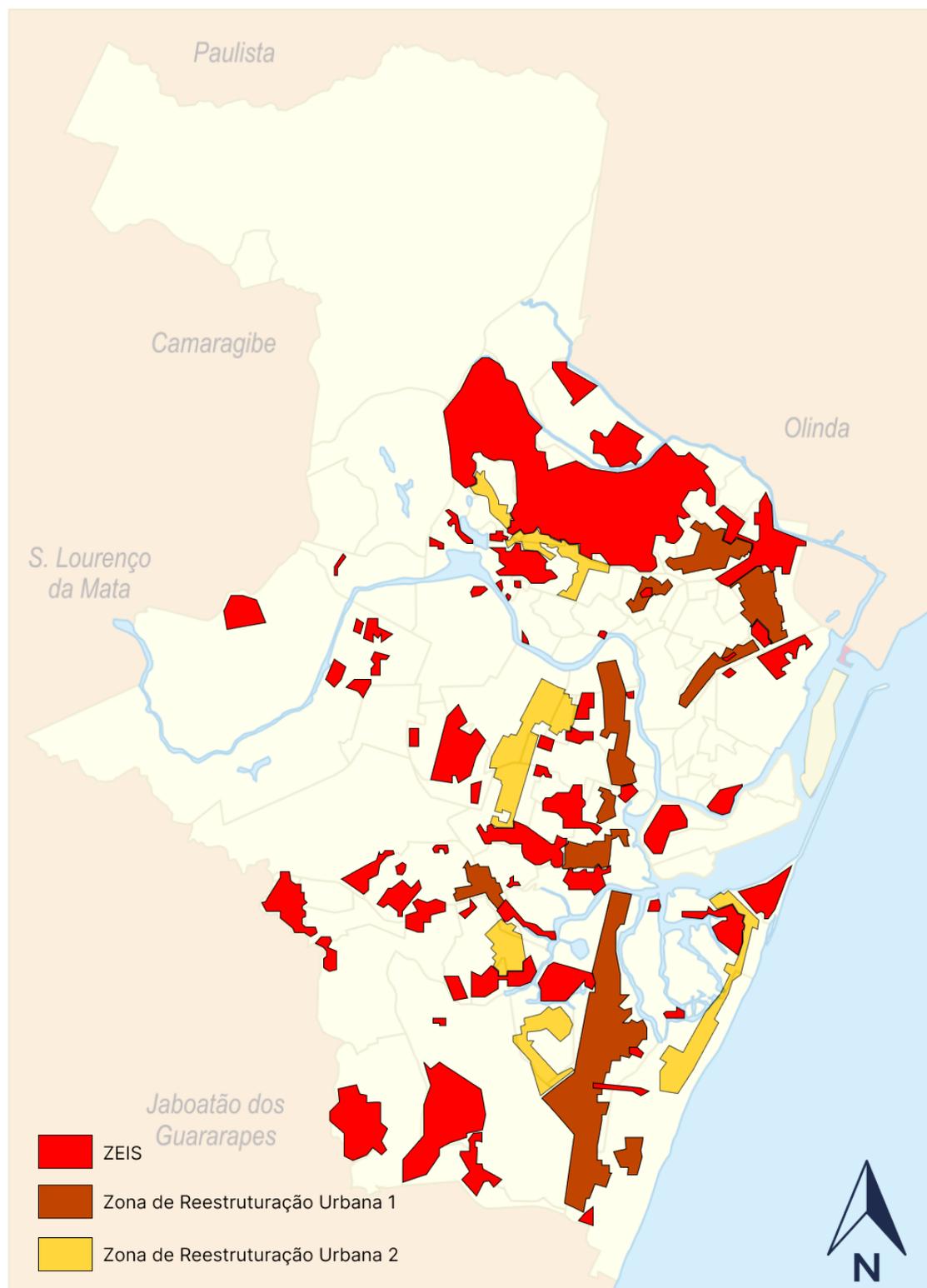
3.4 Ampliação do potencial construtivo em áreas limítrofes às ZEIS.

A proposta de ampliação do potencial construtivo em áreas limítrofes às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é um aspecto relevante na revisão do Plano Diretor do Recife, trazendo consigo oportunidades e desafios para o desenvolvimento urbano equitativo. Essa medida, que visa otimizar o uso do espaço urbano, exige uma análise cuidadosa dos potenciais impactos que pode trazer às ZEIS e à cidade como um todo.

Uma das principais preocupações é a gentrificação, um risco significativo associado à valorização imobiliária resultante da ampliação do potencial construtivo (Bernardino, 2017). À medida que as áreas próximas às ZEIS se tornam mais atrativas para investidores e moradores de maior poder aquisitivo, há o perigo real de deslocamento das comunidades de baixa renda que há tempos habitam esses locais. Esse processo de expulsão pode causar um impacto social devastador, levando à perda de laços comunitários e ao deslocamento forçado, comprometendo a coesão social e a identidade local.

As Zonas de Reestruturação Urbana 1 (ZRU 1) e Zonas de Reestruturação Urbana 2 (ZRU 2), demarcadas na **figura 5**, conforme descritas na Lei Complementar nº 2 de 2021 do Município do Recife, têm o potencial de afetar significativamente as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da cidade. Essa influência está principalmente relacionada ao aumento do potencial construtivo e à possível especulação imobiliária que essas zonas podem desencadear.

Figura 5 - Demarcação das ZEIS e das ZRU 1 e 2.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Zoneamento Urbano do Plano Diretor do Recife - 2021.

O objetivo fundamental das ZRU 1 e 2 é promover o adensamento populacional e construtivo, incentivando o uso misto e a densificação urbana. Isso implica permitir que empreendimentos nessas áreas tenham maior altura e densidade de construção em comparação com outras partes da cidade. Em teoria, essa estratégia busca melhorar a infraestrutura de saneamento e mobilidade e revitalizar áreas urbanas, criando um ambiente mais favorável para a mobilidade ativa e a interação entre espaços públicos e privados.

Entretanto, essa abordagem também traz consigo um conjunto de desafios e ameaças, especialmente para as ZEIS adjacentes. O aumento do potencial construtivo pode atrair investidores e especuladores imobiliários, que visam lucros com a compra de terras antes da implementação de novas regulamentações que permitam construções mais lucrativas. Esse processo de especulação tende a elevar os preços dos imóveis e do custo de vida nas proximidades, tornando a terra inacessível para famílias de baixa renda que historicamente ocupam as ZEIS.

Algumas ZEIS podem ser particularmente vulneráveis aos impactos das Zonas de Reestruturação Urbana 1 e 2, com destaque para aquelas situadas nos bairros do Pina e Boa Viagem, na zona sul, e nos bairros do Prado, Madalena e Cordeiro. A razão para essa preocupação reside na proximidade geográfica dessas ZRU em relação às ZEIS. Como as ZRU buscam promover o adensamento populacional e construtivo, a pressão sobre essas ZEIS adjacentes pode se intensificar consideravelmente. Isso cria um cenário em que as comunidades de baixa renda que historicamente habitam as ZEIS enfrentam um aumento na especulação imobiliária, tornando a manutenção de suas moradias e o acesso à cidade ainda mais desafiadores.

A transformação da paisagem urbana também é um aspecto preocupante. O incentivo ao adensamento construtivo pode levar à construção de edifícios mais altos e à transformação de áreas que antes eram ocupadas por um padrão de ocupação horizontal em empreendimentos que não respeitam a escala dos bairros inseridos nestas zonas. Essas mudanças podem afetar a identidade das comunidades locais e criar divisões socioeconômicas mais acentuadas.

Além disso, o aumento da densidade populacional nessas áreas pode sobrecarregar a infraestrutura urbana existente. Isso inclui redes de água e esgoto, transporte público e serviços sociais. A falta de investimento adequado nesses serviços pode resultar em problemas como

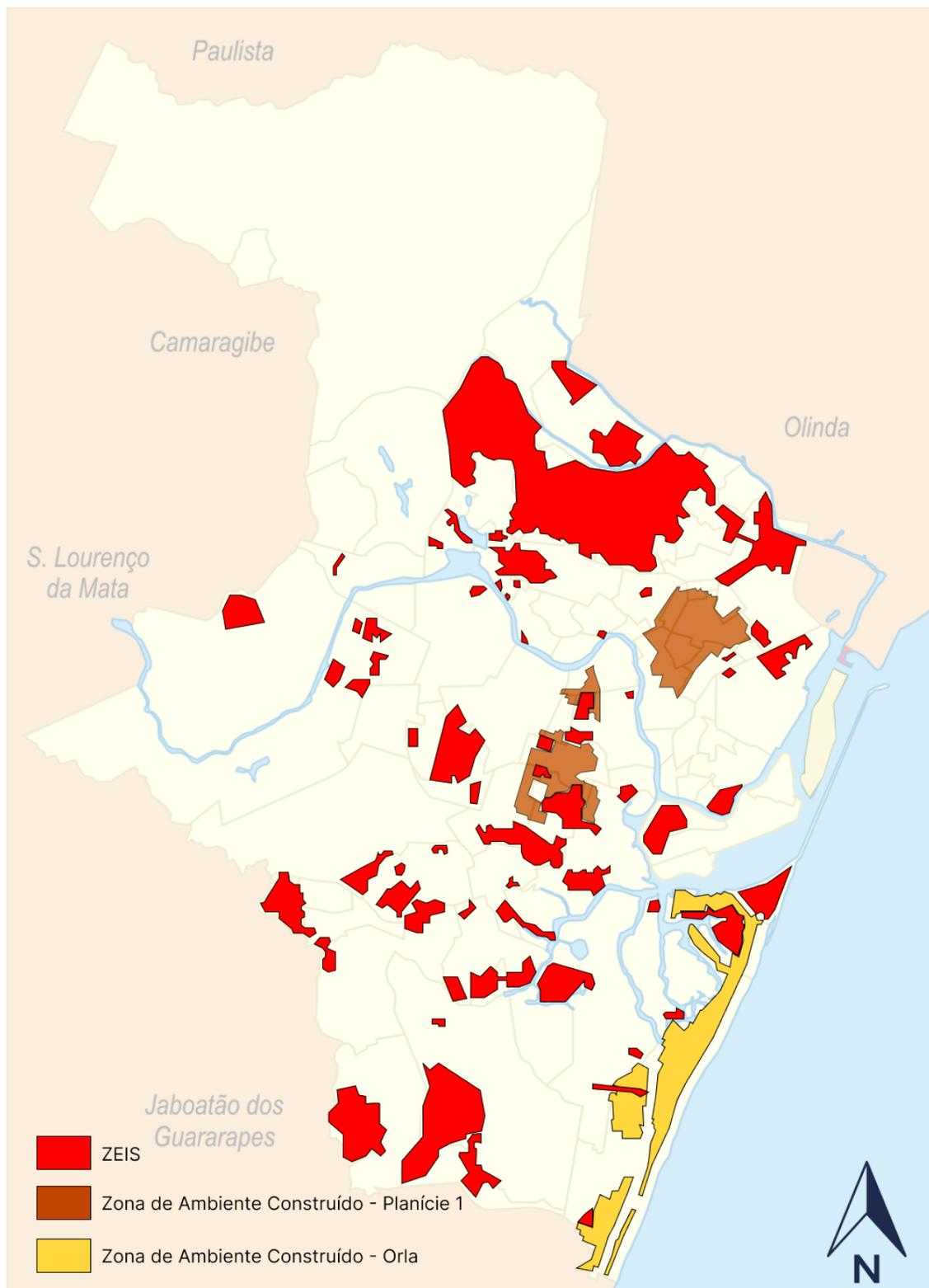
congestionamento, escassez de recursos e uma redução na qualidade de vida para os residentes de ZEIS próximas às ZRU.

Portanto, embora as ZRU tenham o potencial de trazer melhorias para áreas urbanas, é crucial que haja um planejamento cuidadoso e políticas adequadas para mitigar os impactos negativos. Isso inclui medidas para conter a especulação imobiliária, preservar a identidade das comunidades locais e garantir que a infraestrutura seja reforçada de forma adequada para suportar o aumento da densidade populacional. A regulamentação eficaz e o monitoramento constante são elementos essenciais para garantir que essas mudanças não prejudiquem aqueles que mais dependem das ZEIS, protegendo assim o direito à moradia e à cidade para todos.

As Zonas de Ambiente Construído - Planície 1 (ZAC Planície 1) e Zona de Ambiente Construído - Orla (ZAC Orla), demarcadas na **figura 6**, definidas no Plano Diretor do Município do Recife, representam categorias urbanas que, embora tenham seus próprios objetivos e diretrizes, podem criar desafios para as ZEIS circundantes.

A ZAC Planície 1 é caracterizada por áreas altamente propícias ao adensamento construtivo e populacional, beneficiando-se de uma infraestrutura e serviços públicos robustos. Isso pode aumentar a pressão sobre as ZEIS próximas, uma vez que o adensamento populacional nessas áreas pode atrair especulação imobiliária e, conseqüentemente, elevar os preços dos terrenos e aluguéis nas ZEIS vizinhas, tornando a moradia inacessível para as comunidades de baixa renda.

Figura 6 - Demarcação das ZEIS e das ZAC Planície 1 e ZAC Orla.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Zoneamento Urbano do Plano Diretor do Recife - 2021.

De forma semelhante, a ZAC Orla, situada na porção litorânea sul do Recife e caracterizada por uma ocupação intensiva e infraestrutura desenvolvida, pode impor desafios semelhantes. A valorização das propriedades e dos espaços na ZAC Orla pode se refletir nas áreas circundantes, incluindo as ZEIS. O aumento dos preços dos imóveis nessas regiões pode afastar as populações de baixa renda, que historicamente ocupam as ZEIS.

Portanto, embora as ZAC Planície 1 e ZAC Orla busquem desenvolver áreas urbanas de maneira mais eficiente e sustentável, é crucial que o planejamento urbano leve em consideração os possíveis impactos sobre as ZEIS adjacentes.

Outro aspecto a ser considerado é o possível aumento da demanda por serviços e infraestrutura nas áreas afetadas pela ampliação construtiva. A intensificação da construção pode sobrecarregar a infraestrutura já existente, como redes de água, esgoto, energia e transporte público. Esse cenário pode resultar em problemas de acesso a serviços básicos, congestionamentos e degradação da qualidade de vida para os moradores. Portanto, a gestão integrada do crescimento urbano e o planejamento cuidadoso da infraestrutura são essenciais para evitar tais sobrecargas.

Além disso, as mudanças na dinâmica social e cultural das áreas adjacentes às ZEIS também são uma consideração crucial. À medida que a paisagem urbana se transforma com a intensificação construtiva, é possível que ocorram alterações na composição demográfica e nas atividades comerciais e culturais. Isso pode afetar a identidade única dessas áreas e a vivência das comunidades que nelas residem, resultando em possíveis deslocamentos culturais e perda de patrimônio imaterial. Portanto, enquanto a ampliação do potencial construtivo em áreas próximas às ZEIS oferece as promessas de um desenvolvimento urbano mais eficiente e integrado, é necessário abordar de forma proativa os riscos associados. Estratégias que visam mitigar a gentrificação, fortalecer a infraestrutura existente e preservar a identidade cultural local devem ser integradas ao planejamento urbano.

Certas propostas merecem especial atenção devido aos riscos inerentes a elas Rocha et al. (2022). Uma das propostas em questão é a não aplicação de medidas mitigatórias e contrapartidas associadas às Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esta abordagem pode intensificar a pressão imobiliária sobre os residentes e aumentar a apropriação de recursos redistributivos pelo mercado imobiliário, Belarmino (2017). Outro aspecto relevante é a manutenção dos Coeficientes de Aproveitamento

(CA) atuais. Apesar dos baixos coeficientes terem impactos na cidade, alterações poderiam resultar em custos elevados para as unidades habitacionais, possivelmente desencadeando um processo de exclusão social.

No contexto dessas propostas, Moraes (2019) *apud* Rocha et al. destaca que a sugestão da adoção do CA 2 nas ZEIS tipo 1 tinha como objetivo flexibilizar a legislação urbanística para permitir a verticalização e adensamento da ocupação nessas áreas. Esse movimento propõe a substituição do tecido urbano existente por novos empreendimentos habitacionais. No entanto, essa ação poderia desconsiderar o princípio de preservação da tipicidade das ZEIS, conforme estabelecido na Lei do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS). Além disso, haveria o risco de desvio de recursos públicos já investidos nos processos de urbanização dessas áreas.

Nesse contexto de discussões, em 14 de novembro de 2018, a Associação de Reforma Urbana do Recife (ARL) formalmente entregou um documento à Prefeitura do Recife, intitulado "30 propostas inegociáveis". O intuito era incluir essas propostas no Caderno de Propostas a ser submetido para votação na Conferência de revisão do Plano Diretor do Recife 2008 em dezembro do mesmo ano. Segundo Rocha et al. (2022), o documento apontou para diversas preocupações e denúncias relacionadas ao processo de revisão do Plano Diretor, sendo divulgado publicamente, inclusive para o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE), bem como para o Banco Mundial.

Dentre as propostas voltadas para as ZEIS, sete se destacam no documento:

- “i) Manter os parâmetros atuais previstos na Lei do PREZEIS para as ZEIS I, com a adição do parâmetro de gabarito máximo de 4 pavimentos no Plano Diretor;
- ii) Para as ZEIS II, estabelecer parâmetros urbanísticos gerais que evitem processos de "expulsão branca" e gentrificação, com limites máximos para Planos urbanísticos, Operações Urbanas Consorciadas e Projetos Especiais;
- iii) Criar Zonas Especiais de Ocupação Transitória (ZEOT) para assentamentos de baixa renda com características físico-ambientais que impeçam sua recuperação;
- iv) Transformar todas as Comunidades de Interesse Social (CIS) em ZEIS ou ZEOT;
- v) Converter áreas bem localizadas com acesso a infraestruturas e serviços urbanos em ZEIS II e imóveis subutilizados em áreas centrais em Imóveis Especiais de Interesse Social (IEIS) para promover Habitação de Interesse Social (HIS);”

- vi) Criar Zonas Especiais de Amortecimento de Potencial Construtivo (ZEIS APC) nos arredores imediatos das ZEIS I ou II, para mitigar impactos negativos da especulação imobiliária;
- vii) Garantir Assistência Técnica Gratuita para famílias nas ZEIS I.” Rocha et.al (2022).

As negociações entre a Prefeitura do Recife, representantes do setor privado e segmentos signatários da ARL foram influenciadas por essas disputas. A Conferência para a Revisão do Plano Diretor do Recife 2008, ocorrida entre 3 e 4 de dezembro de 2018 para determinar os termos finais do Projeto de Lei, teve uma participação parcialmente reduzida devido ao favorecimento de um grupo político/econômico específico.

A expansão do potencial construtivo nas áreas próximas às ZEIS ressalta a necessidade crucial de adotar políticas integradas de habitação e planejamento urbano para mitigar os riscos decorrentes desse processo. Estas políticas desempenham um papel fundamental em assegurar que o crescimento urbano não resulte na marginalização das comunidades de baixa renda, mas sim beneficie a todos. A aplicação efetiva de políticas de habitação e planejamento urbano abrangentes é essencial para evitar a gentrificação e o deslocamento das comunidades menos privilegiadas. Estratégias como a inclusão de cotas de habitação social em novas construções, oferecimento de incentivos financeiros para aquisição de moradias e criação de programas de aluguel social ganham destaque nesse contexto. Além disso, estabelecer limites para aumentos nos aluguéis e regular o mercado imobiliário emergem como medidas cruciais para manter a acessibilidade habitacional.

A promoção da inclusão social das comunidades de baixa renda requer a disponibilidade de espaços públicos seguros e acessíveis, bem como a proximidade de serviços essenciais como educação, saúde e lazer. Manter oportunidades de emprego nas proximidades também é fundamental. Preservar as tradições culturais e identidade local por meio do apoio a atividades culturais e comunitárias fortalece a coesão social e a ligação dos moradores com a região.

Para evitar sobrecargas na infraestrutura existente e garantir uma boa qualidade de vida para os habitantes das áreas afetadas, é crucial garantir a oferta adequada de serviços públicos. Isso abrange o planejamento cuidadoso e dimensionamento dos sistemas de água, saneamento, eletricidade e transporte público para atender às necessidades das novas populações. Antecipar essas demandas, juntamente com investimentos em infraestrutura, desempenha um papel determinante em evitar problemas e manter o bem-estar da população.

3.5 O projeto democrático-participativo através das Zeis e do Prezeis: potencialidades e limites

O período da década de 1970 marcou uma transformação significativa nas políticas públicas urbanas e habitacionais relacionadas aos assentamentos precários. Até então, essas áreas eram amplamente consideradas apenas como problemas a serem eliminados da cidade, muitas vezes resultando em expulsões forçadas. Entretanto, a partir dos anos 1970, começaram a surgir políticas que buscavam manter esses assentamentos no tecido urbano por meio de regularização fundiária e urbanística, (LUCIENNE, 2014).

Isso representou uma mudança significativa em relação à abordagem anterior, que envolvia a erradicação dos mocambos, a remoção das populações para conjuntos habitacionais periféricos e a expulsão das áreas urbanas. Segundo (LUCIENNE, 2014) essa transformação começou a se consolidar em 1976, quando professores e pesquisadores da primeira turma de mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco conduziram uma pesquisa sobre a recuperação de assentamentos subnormais a pedido da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife.

Em paralelo, os movimentos sociais populares, apoiados pelo arcebispo Dom Helder Câmara e pela Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, empreenderam uma forte mobilização na cidade do Recife. O MDU (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), com o apoio da Comissão Nacional de Política Urbana e do Banco Mundial, organizou um seminário mundial sobre a pobreza urbana em 1978, (LUCIENNE, 2014). Nesse contexto, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife realizou o primeiro cadastro das áreas precárias da região metropolitana no mesmo ano. Esses esforços levaram à lei de uso e ocupação do solo nº 14.511 de 1983, que reconheceu pela primeira vez a existência dos assentamentos precários no espaço urbano.

Em 1987, a lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi aprovada, comprometendo o poder público com a responsabilidade de urbanizar e regularizar fundiariamente essas áreas. Essa legislação se baseou em princípios como a função social da propriedade, o direito à moradia e o combate à especulação imobiliária.

No entanto, vale ressaltar que o PREZEIS, embora tenha sido um passo importante, não abrangeu todas as dimensões da habitabilidade, como preservação ambiental, controle do uso do solo, combate à especulação imobiliária e geração de emprego e renda.

Portanto, esse contexto histórico demonstra a evolução das políticas públicas em relação aos assentamentos precários no Recife, passando de uma abordagem de expulsão para uma que busca a regularização e a integração dessas áreas ao tecido urbano, com foco na melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda.

Segundo (LUCIENNE, 2014), o sistema de gestão do PREZEIS (Programa de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social) está fundamentado em duas instâncias deliberativas essenciais:

1. Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL): As COMULs são responsáveis por formular, coordenar, implementar e fiscalizar os planos de urbanização e regularização fundiária em cada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Estas comissões desempenham um papel crucial na execução prática do programa, assegurando que as ações planejadas sejam efetivamente implementadas para melhorar as condições de vida nas áreas abrangidas pelo PREZEIS.

2. Fórum Permanente do PREZEIS: O Fórum Permanente do PREZEIS é uma arena institucional de coordenação e discussão que reúne diversos segmentos envolvidos no programa. Aqui, estratégias globais para todas as áreas são debatidas e definidas. Além disso, o Fórum também desempenha um papel na gestão dos recursos do Fundo do PREZEIS. A Coordenação do Fórum do PREZEIS, de acordo com a lei 16.113 de 1995, tem a responsabilidade de representar o Fórum Permanente do PREZEIS em várias instâncias, coordenar reuniões regulares e extraordinárias, auxiliar e monitorar o trabalho nas áreas e instâncias técnicas, divulgar informações sobre o PREZEIS e acompanhar o processo eleitoral das COMULs.

Além dessas instâncias, foram criadas instâncias consultivas adicionais para lidar com questões técnicas específicas relacionadas à atuação do PREZEIS. Estas incluem as Câmaras de Urbanização, Legalização e Orçamento e Finanças (esta última estabelecida em 2001) e os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente. Cada uma dessas instâncias tem funções definidas pela lei 16.113 de 1995, que variam desde a análise técnica de questões específicas até a gestão de recursos financeiros do programa. Em conjunto, essas instâncias

contribuem para a coordenação eficiente e a implementação bem-sucedida das políticas do PREZEIS.

O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) estabelece uma série de restrições urbanísticas com o objetivo de inibir a substituição dos usos habitacionais para a população de baixa renda por outros usos que atendam aos interesses do capital imobiliário, comercial, de serviços turísticos, entre outros. Estas restrições são fundamentais para garantir a permanência das comunidades de baixa renda em áreas urbanas valorizadas.

Os princípios fundamentais do PREZEIS, conforme definidos no artigo 4 da lei nº 16.113 de 1995, são os seguintes:

1. Adequação da propriedade a sua função social: Isso significa que a propriedade urbana deve cumprir uma função social, priorizando o direito de moradia sobre o direito de propriedade. Em outras palavras, a propriedade deve ser utilizada de forma a beneficiar a comunidade e não apenas para fins especulativos.

2. Controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS: O controle sobre como o solo urbano nas Zonas Especiais de Interesse Social é utilizado é uma prioridade. Isso visa garantir que as áreas sejam usadas de maneira a promover o bem-estar da população de baixa renda que reside nelas.

3. Inibição da especulação imobiliária: O PREZEIS busca evitar a especulação imobiliária nas áreas urbanas localizadas nas ZEIS. Isso é fundamental para impedir o processo de expulsão dos moradores devido ao aumento dos valores dos imóveis.

4. Incentivo à participação comunitária: O programa promove a participação ativa das comunidades no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS. Isso garante que as decisões levem em consideração as necessidades e aspirações locais.

5. Respeito à tipicidade e características das áreas: É essencial que as intervenções nas ZEIS respeitem a tipicidade e as características das áreas, ou seja, levem em consideração como essas comunidades se desenvolveram e ocuparam esses espaços ao longo do tempo.

Além desses princípios, o PREZEIS estabelece restrições específicas para impedir a expulsão da população de baixa renda e a substituição dos usos habitacionais por outros usos de

interesse do mercado imobiliário. Segundo (LUCIENNE, 2014), algumas dessas restrições incluem:

1. Tamanho limitado dos lotes: A lei estabelece limites para o tamanho dos lotes nas ZEIS, com um lote máximo de 250m², um lote mínimo de 18m² e uma área mínima de 40m² para novos lotes resultantes de planos urbanísticos ou remoções. Essas limitações visam impedir a aquisição de vários lotes regularizados por indivíduos ou empresas que desejem consolidá-los em terrenos maiores para empreendimentos comerciais ou imobiliários de maior porte.

2. Restrições ao remembramento e desmembramento: Pedidos de remembramento (consolidação de lotes) e desmembramento (divisão de lotes) devem ser regulamentados nos planos urbanísticos específicos de cada ZEIS, evitando a concentração excessiva de terras nas mãos de poucos e a posterior expulsão dos moradores.

3. Destinação limitada de lotes: Cada ocupante tem direito a apenas um lote de uso residencial ou misto, com a possibilidade de destinar um segundo lote apenas se a edificação existente for usada para sustento familiar. Isso impede a acumulação de propriedades por indivíduos ou empresas que desejem adquirir várias unidades para outros fins.

Essas restrições urbanísticas são essenciais para proteger as comunidades de baixa renda que vivem em áreas urbanas valorizadas, garantindo que elas possam continuar a residir nesses locais e se beneficiar das melhorias urbanas planejadas pelo PREZEIS.

Em relação aos resultados positivos do PREZEIS, uma conquista significativa é a capacidade de manter áreas precárias dentro do tecido urbano da cidade. Isso significa que as comunidades de baixa renda continuam a residir em suas localidades, inclusive em áreas centrais, o que é crucial para preservar sua proximidade a serviços públicos, equipamentos urbanos, oportunidades de emprego e renda. Esse resultado é especialmente importante porque preserva o direito à cidade dessas populações, permitindo que permaneçam onde têm raízes e conexões sociais.

Além disso, a política de gestão urbana reconhece o direito à participação de representantes populares na formulação e no acompanhamento das políticas urbanas. Isso fortalece a democracia participativa, permitindo que as comunidades tenham voz na tomada de

decisões que afetam suas vidas. Essa inclusão institucional é fundamental para garantir que as políticas sejam sensíveis às necessidades das populações locais.

Outro resultado positivo é a mudança nos padrões de intervenção urbanística nessas áreas. A busca por melhores padrões de habitabilidade demonstra um compromisso em melhorar as condições de vida das comunidades de baixa renda. Isso pode envolver melhorias nas infraestruturas básicas, como água, esgoto e eletricidade, bem como a criação de espaços públicos mais seguros e acessíveis.

Além disso, a política contribui para a atenuação dos conflitos fundiários, garantindo o direito de moradia das populações afetadas. Isso é essencial para evitar despejos forçados e promover a estabilidade social nessas áreas.

No entanto, esses resultados positivos coexistem com várias limitações. Uma das principais é a falta de representação adequada das áreas abrangidas. A existência de apenas 35 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com o Conselho das Comunidades nas ZEIS (Comul) instalado de um total de 67 ZEIS significa que muitas áreas não são representadas no Fórum do PREZEIS. Isso prejudica a capacidade de defesa dos interesses dessas comunidades.

Além disso, há atrasos significativos nas obras de regularização das ZEIS. Um documento do PREZEIS revelou que essas obras estão pendentes em todas as ZEIS desde 2007, refletindo uma paralisia no processo de regularização, (LUCIENNE, 2014). Isso representa um obstáculo significativo para a melhoria das condições de vida nessas áreas.

Outra limitação é a concorrência com outros programas e instâncias de promoção da habitação de interesse social, como o Orçamento Participativo, o programa Minha Casa Minha Vida e atualmente a REUB-S através do programa A Casa é Sua. A falta de coordenação eficaz entre essas iniciativas dificulta a alocação eficiente de recursos e a implementação de políticas coerentes.

Além disso, a fragmentação nas instâncias de participação, incluindo o Conselho de Desenvolvimento Urbano, cria desafios na formulação de políticas urbanas abrangentes. A falta de um debate global sobre a cidade como um todo prejudica a coordenação e a eficácia das políticas.

Outro problema identificado é o isolamento do PREZEIS em relação a outras instâncias de participação. Mesmo tendo assento em importantes instâncias, como o Conselho de

Desenvolvimento Urbano e o Conselho do Orçamento Participativo, o PREZEIS não conseguiu estabelecer efetivas parcerias e colaborações, limitando sua capacidade de influenciar políticas urbanas em nível municipal, (LUCIENNE, 2014).

Além disso, houve períodos de desinteresse político e da população em relação ao PREZEIS. Outros programas, como o Orçamento Participativo, receberam mais atenção e recursos, relegando o PREZEIS a segundo plano. Esse desinteresse político pode prejudicar o avanço das políticas de regularização das ZEIS.

Por fim, a falta de reconhecimento oficial e apoio da empresa de urbanização do Recife (URB) enfraqueceu o PREZEIS. A diminuição da dotação orçamentária ao longo dos anos e a ausência do PREZEIS no organograma da empresa responsável por sua implementação demonstram a falta de prioridade dada a essa abordagem.

Em conclusão, a política de gestão urbana e o PREZEIS em Recife obtiveram resultados positivos, como a manutenção das áreas precárias e o reconhecimento da participação popular. No entanto, enfrentam desafios significativos, incluindo a falta de representação adequada, atrasos nas obras, concorrência com outros programas e a fragmentação nas instâncias de participação. Superar essas limitações é fundamental para melhorar as condições de vida nas áreas precárias e promover uma gestão urbana mais inclusiva e eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O corpo de propostas delineado no Projeto de Lei Ordinária (PLE) 28/2018 foi submetido a um processo de discussões e audiências públicas adicionais ao longo do ano de 2019. Nesse período, foram apresentados diversos Planos e Projetos Especiais que serviram como guias para a revisão do novo Plano Diretor Municipal. Esses Planos e Projetos foram elaborados em colaboração com universidades e organizações do terceiro setor. Segundo (ROCHA et. al. 2022) entre eles, destacam-se o Plano Centro Cidadão, desenvolvido em conjunto com a Universidade Católica de Pernambuco, que visa à requalificação de espaços públicos centrais; o Projeto Parque Capibaribe, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco, que visa à requalificação ambiental da bacia do rio Capibaribe e à reestruturação urbanística da cidade; e o Projeto Recife 500 Anos, em colaboração com a Agência Recife para Inovação e Estratégia, que estabelece diretrizes de desenvolvimento sustentável para a cidade até 2037.

Além disso, foram realizados debates setoriais com diferentes partes interessadas, incluindo universidades, organizações sociais e empresários. Um desses diálogos envolveu representantes da coordenação do Fórum do PREZEIS, que propôs emendas relacionadas à habitação popular durante o processo. Após essa etapa, foram apresentadas um total de 530 emendas ao texto original, provenientes de 18 vereadores, que passaram por análises técnicas e jurídicas, (DINIZ et. al. 2022).

A votação em plenário do Relatório consolidado do PLE 28/2018 estava originalmente prevista para o mês de abril de 2020, antes de ser encaminhada ao Executivo municipal. No entanto, a eclosão da pandemia de COVID-19 introduziu um elemento adicional de incerteza na conclusão da elaboração do Plano Diretor do Recife de 2020. Devido às restrições ao contato social e ao subsequente isolamento social, recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como medida de prevenção contra a propagação da doença, os vereadores continuaram seu trabalho de forma remota, com um acompanhamento menos próximo e frequente por parte dos cidadãos, (ROCHA et. al. 2022).

Isso, em certa medida, restringiu a capacidade da sociedade de pressionar e exercer controle sobre os legisladores. No entanto, não impediu a ocorrência de manifestações, tanto remotas quanto presenciais, contra medidas consideradas prejudiciais aos princípios de equidade socioespacial. Em agosto de 2020, representantes de segmentos populares, acadêmicos e de

organizações não governamentais ligados ao Fórum do PREZEIS mobilizaram-se contra vetos e emendas propostos durante esse período. As críticas centraram-se principalmente na flexibilização dos parâmetros urbanísticos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e na restrição da transformação de Comunidades de Interesse Social, áreas pobres e precárias do município, em novas ZEIS (JARDIM et. al. 2022).

A compreensão ampla do papel das representações populares na melhoria das condições de vida nas áreas ocupadas por moradores de baixa renda é crucial. Conquistas dessas representações nas arenas de luta pelo direito à cidade, como o Fórum do PREZEIS e outras instâncias de gestão participativa, dependem desse processo, bem como da expansão e renovação de suas lideranças.

O novo Plano Diretor do Recife de 2021 apresenta desafios significativos, mas também oferece oportunidades para a promoção do direito à cidade e à moradia. A eficácia desse plano dependerá da capacidade das representações populares de se fortalecerem, qualificarem sua participação e garantirem que as diretrizes sejam implementadas de forma equitativa. Além disso, um debate transparente e participativo é fundamental para orientar o desenvolvimento urbano de forma sustentável e inclusiva, priorizando o interesse público sobre os interesses privados.

Os desafios enfrentados durante a realização deste trabalho foram significativos, dada a complexidade do tema e a necessidade de acesso a dados e informações muitas vezes restritas. No entanto, esses desafios apenas ressaltam a importância de aprofundar ainda mais as pesquisas futuras nessa área. Para futuros estudos, uma perspectiva interessante seria explorar os impactos das Zonas de Reestruturação Urbana próximas às ZEIS, investigando como a relação dessas áreas influenciam o desenvolvimento urbano, a dinâmica imobiliária e a inclusão socioespacial. Além disso, uma análise mais profunda sobre como a regularização fundiária em áreas de ZEIS pode intensificar os problemas em áreas lindeiras às ZEIS seria valiosa, ajudando a compreender os efeitos em cascata das políticas urbanas. Com a intenção de aprofundar essas questões, planejo buscar um programa de mestrado que me permita uma pesquisa mais extensa e uma contribuição mais substancial para a compreensão das complexas dinâmicas urbanas e suas implicações nas cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo (Original: Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution, 2013). São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda, 2014, 294p.

HARVEY, David. O direito à cidade. Revista Piauí, edição nº 82. São Paulo: Folha de São Paulo, 2013. Disponível em: Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/> Acesso em: jul. 2023.

ARANTES, O. (2000). O LUGAR DA ARQUITETURA APÓS A CRISE DA ARQUITETURA. *Perspectiva*, 14(3), 189-201.

BATALLER, Maria Alba Sargatal; BOTELHO, Maurilio Lima. O Estudo da Gentrificação. , [S.l.], n. 1, p. 9-37, jul. 2012. ISSN 2317-8825. Disponível em: <<http://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/5>>. Acesso em: 13 set. 2023.

BERNARDINO, Raquel L. Recife-mercadoria e direito à cidade: a Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. ESTATUTO DA CIDADE. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

BRASIL. (2017). Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm

COSTA, A. A. S. (2016). DIREITO À CIDADE: UMA DISCUSSÃO ACERCA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. *Revista dos Estudantes de Direito da UnB*, 6(2), 27-51.

ESTATUTO DA CIDADE - Lei Federal n.º 10.257/2001.

JANOSCHKA, M., SEQUERA, J., & SALINAS, L. (2014). Gentrificación en España y América Latina: un diálogo crítico. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58(58), 7-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000200002>

JARDIM, Felipe; ROCHA, Danielle de M.; SOUZA, Maria Ângela de A. Arrecadação de bem vago abandonado: estudo procedimental e panorama de efeitos. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 12, nº 2. Rio de Janeiro, UERJ, 2020, p. 1-26. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.47669>.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Frias (Original: *Le droit à la ville*, 1967). São Paulo: Editora Moraes, 1991, 143p.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*/ Henri Lefebvre; tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEI DO PREZEIS - Lei Municipal nº 16113/1995

LUCIENNE, Cynthia Colette Christiane. *Os desafios da inserção sócio-espacial das favelas do Recife: entre as exigências de atratividade urbana e necessidades de habitabilidade: o caso da Zona Especial de Interesse do Coque* / Cynthia Colette Christiane Lucienne. – Recife: O Autor, 2014. 293 p.: il., fig.

MARCO, C. M. D.; SANTOS, P.J.T D.; MÖLLER, G. S. Gentrificação no Brasil e no contexto latino como expressão do colonialismo urbano: o direito à cidade como proposta decolonizadora. *Revista de Direito da Cidade*, 2020, 13p. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190253>

MARICATO, E. (2011). *URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO*. *Contexto Internacional*, 33(2), 345-373.

PEREIRA, P. T., & SCHRAMM, M. (2017). *AS CIDADES BRASILEIRAS: ENTRE O CRESCIMENTO URBANO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*. *Caderno CRH*, 30(81), 169-188.

RECIFE, Prefeitura da Cidade. Lei Municipal nº 18.770, de 30 de dez. de 2020, institui o novo Plano Diretor do Município do Recife. Recife: PCR, Diário Oficial do Recife, Edição Extra, nº 28, 2020-a.

RECIFE. (2021). Lei Complementar nº 02, de 19 de janeiro de 2021. Plano Diretor do Recife de 2021. Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-complementar/2021/2/18/lei-complementar-n-2-2021-plano-diretor-do-recife-de-2021>

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE RECIFE / organização Maria Angela de A. Souza, Fabiano Rocha Diniz, Danielle de Melo Rocha. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.

ROCHA, Danielle de M.; DINIZ, Fabiano R; JARDIM, Felipe. O novo plano diretor do Recife e o direito à moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: UERJ, 2022.

SILVA, Madianita Nunes da; ROCHA, Danielle de Melo. DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas – Avaliação do Ciclo Recente. Recife, UFPE/MDU/ INCT Observatório das Metrôpoles.

SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. Urbanização de Favelas No Brasil : Trajetórias De Políticas Municipais / organização. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022. 398 p. ; 23 cm

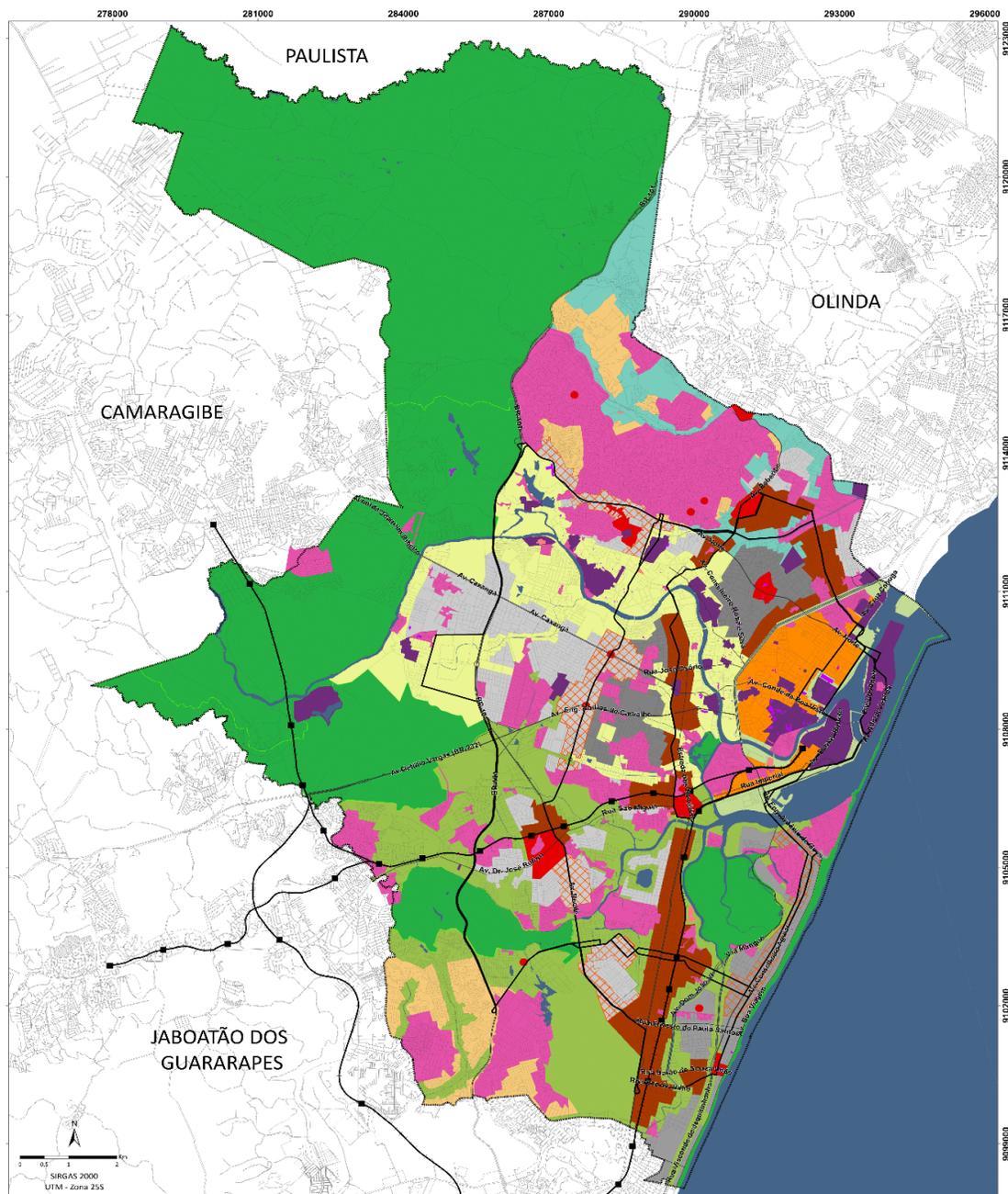
SILVA, Tiago Gonçalves da. A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E A EXPERIÊNCIA DO RECIFE. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2001. 18p.

ANEXOS

Anexo 01 - ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE - 2021

Anexo 02 - CARTILHA ZEIS RECIFE/ UFPE

Anexo 01 - ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE - 2021



- ZONEAMENTO**
- MANC - Macrozona do Ambiente Natural e Cultural**
- Zona de Ambiente Natural - ZAN
 - Zona de Desenvolvimento Sustentável - ZDS Tejiptó
 - Zona de Desenvolvimento Sustentável - ZDS Centro
 - Zona de Desenvolvimento Sustentável - ZDS Capibaribe
 - Zona de Desenvolvimento Sustentável - ZDS Beberibe
- MAC - Macrozona do Ambiente Construído**
- Zona Centro - ZC
 - Zona de Ambiente Construído - ZAC Orla
 - Zona de Ambiente Construído - ZAC Planície 1
 - Zona de Ambiente Construído - ZAC Planície 2
 - Zona de Ambiente Construído - ZAC Morro
 - Zona de Reestruturação Urbana - ZRU 1
 - Zona de Reestruturação Urbana - ZRU 2

- ZONAS ESPECIAIS**
- IEP - Imóvel Especial de Preservação
 - ZEC - Zona Especial de Centralidades
 - ZEPH - Zona Especial de Patrimônio Histórico-Cultural
- ZEIS - Zona Especial de Interesse Social**
- ZEIS 1
 - ZEIS 2
- CONVENÇÕES**
- Estações de Metro
 - Anéis Viários
 - Via Arterial
 - Via de Trânsito Rápido (Via Mangue)
 - Ferrovia

GERALDO JULIO DE MELLO
 FILHO: 7562522-9449
Arquivado de forma digital por GERALDO JULIO DE MELLO FILHO: 7562522-9449 Em: 05/02/2021 16:35:17 -03:00

PLANO DIRETOR DO RECIFE
MAPA DO ZONEAMENTO E ZONAS ESPECIAIS

ANEXO III - MAPA 03/05
 DEZEMBRO/2020

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE - PCR
 Secretaria de Planejamento Urbano - SEPLAN
 Instituto da Cidade Pelópidas Silveira | ICPS



Mapeamento de ZEIS e Conflitos Urbanos do Recife-PE 2022

