

YASMIM SANTOS CARDOSO

PROJETO **CAPIBARIBE** MELHOR

A DIALÉTICA DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO URBANO E DO DIREITO À
CIDADE NA URBANIZAÇÃO DA ZEIS LEMOS
TORRES (RECIFE - PE).

UFPE | 2023



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

YASMIM SANTOS CARDOSO

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR: a dialética do Planejamento Estratégico
Urbano e do Direito à Cidade na urbanização das ZEIS Lemos Torres
(Recife/PE)**

Recife

2023

YASMIM SANTOS CARDOSO

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR: a dialética do Planejamento Estratégico
Urbano e do Direito à Cidade na urbanização das ZEIS Lemos Torres
(Recife/PE)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.
Área de concentração: Desenvolvimento Urbano

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Danielle de Melo Rocha

Recife

2023

Catálogo na fonte
Bibliotecária Mariana de Souza Alves – CRB-4/2105

C268p

Cardoso, Yasmim Santos

Projeto Capibaribe Melhor: a dialética do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade na urbanização das ZEIS Lemos Torres (Recife/PE) / Yasmim Santos Cardoso. – Recife, 2023.

205f.: il., fig.

Sob orientação de Danielle de Melo Rocha.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2023.

Inclui referências.

1. Projeto Capibaribe Melhor (PMC). 2. ZEIS Lemos Torres. 3. Direito à Cidade. 4. Planejamento Estratégico Urbano. 5. Política Pública habitacional. I. Rocha, Danielle de Melo (Orientação). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2023-195)

YASMIM SANTOS CARDOSO

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR: a dialética do Planejamento Estratégico
Urbano e do Direito à Cidade na urbanização das ZEIS Lemos Torres
(Recife/PE).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Aprovado em: 28/08/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Danielle de Melo Rocha (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof^a. Dr^a. Maria Angela de Almeida Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Fabiano Rocha Diniz (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof^a. Dr^a. Caroline Gonçalves dos Santos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Alagoas – UFAL

Dr^a. Raquel Ludermir Bernardino (Examinador Externo)
Habitat para Humanidade

AGRADECIMENTOS

Embora seja a última etapa da dissertação, não considero tarefa fácil agradecer a todos que contribuíram, de alguma forma, com a construção deste trabalho, pois as palavras que trago aqui não são suficientes para expressar toda a minha gratidão. No entanto, seria mais grave não tentar dizê-las.

Antes de realizar este trabalho, tive que caminhar por um longo caminho que me permitiu ter uma formação intelectual necessária para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Neste caminho eu começo enaltecendo aos meus avós, Irene e Ademário, que mesmo não tendo a oportunidade de frequentar uma sala de aula, me ensinaram que a educação é o principal caminho a se seguir. Vocês são minha maior inspiração. Agradeço aos meus pais, Marily e Pequeno, que além de terem solidificado nossa família num ambiente repleto de amor e harmonia, me encaminharam a uma educação formal, sem a qual seria impossível chegar onde estou, e me mostraram que o conhecimento nos liberta, nos transforma, nos edifica e descortina nossa visão para enxergarmos o melhor do mundo. Agradeço aos meus tios e tias, Neneu, Bi, Xu, Gel, Quinho e Mão, por me amarem incondicionalmente e por diariamente proferirem as mais doces palavras de carinho e incentivo. Agradeço ao meu irmão e sobrinha, Diogo e Cezinha, que dividem comigo tantos momentos importantes da minha vida. Agradeço ao meu esposo, Thales, por toda paciência e cuidado que tem comigo, especialmente durante o período mais crítico de elaboração desta dissertação. Me orgulho da família que estamos consolidando num ambiente de equilíbrio e amor.

Agradeço a todos os meus colegas de trabalho dos últimos anos que acreditaram em meu potencial e me impulsionaram a ir em busca de mais conhecimento. À toda equipe da Construtora JFilhos, especialmente Evislan, Luís, Glauber e Genisson, por terem me apresentado o “universo” da habitação de interesse social e todos os desafios inerentes a esta área. À toda equipe da Secretaria de Planejamento de Nossa Senhora do Socorro, especialmente Hallisson e Anselmo, por serem uma fonte de inspiração profissional. À toda equipe da Design Store, especialmente Arnon, Ró, Marta, Kleise, Pri, Bia, Lu, Thiago, Beatriz, Maju e Will, por toda compreensão e apoio em momentos bem difíceis.

Agradeço aos amigos que me inspiram e acompanham desde a adolescência e aos que adquiri nos últimos anos, especialmente à Clara, Felipe, Sarita, Babie, José, Sandrinha, Wesley e Larissa, o apoio de vocês foi essencial para que eu enfrentasse todas as dificuldades que envolvem a produção de uma dissertação.

Agradeço a Danielle Rocha, mais que minha orientadora, a pessoa que revelou para mim os prazeres e desafios de uma pesquisa. É inegável que minha trajetória acadêmica da pós-graduação se iniciou com a participação no grupo de pesquisa e extensão coordenado por ela, Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), onde eu me deparei com grandes referências da Habitação de Interesse Social, além do território brasileiro. Obrigada Dani, por despertar em mim admiração pelos estudos da habitação, do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade e à Moradia, por me acompanhar em toda essa trajetória de pesquisa acadêmica e por todos os ensinamentos e conselhos dados.

Agradeço aos integrantes da CIAPA e do Observatório das Metrôpoles PE, pelo acolhimento, por todas as experiências no âmbito acadêmico e por dividirem comigo pesquisas tão essenciais para a sociedade. À todos os integrantes da pesquisa PAC, especialmente à Eduarda e Ellen, por compartilharem comigo os estudos do Projeto Capibaribe Melhor nas reuniões remotas, nas entrevistas e nas visitas de campo. Agradeço ainda, às minhas parceiras das longas noites de estudos da pesquisa, Alice e Mari, que dividiram comigo tantos momentos de alegria e dor. A todas vocês agradeço o apoio mútuo desde o início da pesquisa, vocês foram essenciais.

Agradeço à minha turma de mestrado, ME-41, em que juntos enfrentamos os desafios de estudar remotamente em uma pandemia. Minha sincera gratidão especialmente à Mari, Camila, Júlia, Jullyana, Júlio, Italo e Heron pelas longas tardes e noites de estudos e desabafos sobre os desafios de nossas pesquisas.

Agradeço também às instituições envolvidas neste processo que apostam na educação como uma forma de desenvolvimento do país: à própria UFPE, que propiciou o Mestrado em Desenvolvimento Urbano, e ao CNPQ, que me subsidiou com uma Bolsa de Mestrado. Agradeço também às instituições que cederam as informações preciosas para formatação desta pesquisa: à URB-Recife (meu agradecimento especial à Norah, Gleyce, Marta e Berta) e à FipeZap (meu agradecimento especial à Keyi).

E por fim, agradeço a todas as pessoas que relataram suas experiências enquanto moradores das ZEIS Lemos Torres e do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, que interromperam um pequeno momento de suas rotinas para falarem da realidade em que viviam. A eles, dedico todo o meu esforço neste trabalho.

Talvez seja a hora de, corajosamente, recusar a falácia dos consensos, expondo abertamente a tentativa de substituir o processo conflituoso do planejamento pelas falaciosas metodologias que elaboram consensos simplesmente porque rejeitam, autoritariamente, a legitimidade do dissenso e do conflito (Carlos Vainer, 2000).

RESUMO

No processo de ocupação do Recife, o Rio Capibaribe tem sido alvo de políticas públicas que visam, de um lado, aproveitar o seu valor paisagístico como mercadoria e, de outro, reduzir as desigualdades socioespaciais dos territórios populares localizados às suas margens. Nesta dialética, o Projeto Capibaribe Melhor (PCM) traz um discurso em defesa do acesso ao Direito à Cidade aos moradores desses territórios que se contradiz com suas intervenções quando promove o reassentamento de famílias de baixa renda de seus locais de origem, muitas vezes em bairros valorizados da cidade, para outros menos privilegiados e mais periféricos. A presente dissertação objetiva analisar a dialética do processo de urbanização implementado pelo PCM, entre o modelo do Planejamento Estratégico e o Direito à Cidade dos moradores de assentamentos precários situados às margens dos afluentes do rio Capibaribe. Tomando como estudo de caso a ZEIS Lemos Torres e à luz do referencial teórico que aprofunda os conceitos de Planejamento Estratégico e de Direito à Cidade, discorre-se sobre o processo de intervenção e reassentamento, na interface com a Política Habitacional do Recife e seu impacto sobre as famílias afetadas. Os procedimentos metodológicos resultam da articulação de investigações no âmbito de Pesquisa Nacional do INCT Observatório das Metrópoles, por meio das quais foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas, observações e levantamentos fotográficos em campo, coleta e sistematização de informações, elaboração de material cartográfico sobre a transformação do bairro Parnamirim após a urbanização da ZEIS Lemos Torres. A síntese da análise do PCM, que tem o Rio Capibaribe e os territórios populares situados às suas margens como objeto empírico, subsidia as reflexões apresentadas. Demonstra-se que as intervenções do PCM na ZEIS Lemos Torres, que resultou na expulsão de quase metade de sua população para outra área (Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho), aliado à construção de diversos elementos de centralidade urbana ao longo dos anos, contribuíram para a valorização imobiliária no bairro Parnamirim, majoritariamente de classe média/alta, pressionando os perímetros de pobreza ali incrustados a tornarem-se mais integrados aos padrões tipológicos dominantes. Os conflitos e contradições, inerente ao sistema capitalista, no qual os atores sociais disputam a cidade, revela a superposição entre o Planejamento Estratégico e o reconhecimento dos marcos normativos institucionais em defesa do Direito à Cidade. Se o primeiro busca potencializar o “valor de troca” da “cidade mercadoria”, o segundo reivindica o “valor de uso” da “cidade democrática” para regularização urbanístico-fundiária dos territórios populares sem provocar desterritorializações. Como resultados da investigação, conclui-se que tais contradições nas ações do PCM explicitam outros aspectos questionáveis das formas de

produção urbana e do ordenamento territorial: apoiado em discursos de justiça socioespacial, o poder público municipal, sob justificativas financeiras relacionadas ao alto valor da terra nesses bairros valorizados, promove o reassentamento de famílias, que se submetem às soluções impostas para terem acesso à moradia digna. O reassentamento desencadeia ruptura dos vínculos identitários estabelecidos com o lugar de origem e das relações sociais familiares e afetivas que alimentam as redes de solidariedade no cotidiano, favorecendo conflitos de sociabilidade que comprometem sua permanência na nova moradia.

Palavras-chave: Projeto Capibaribe Melhor (PMC); ZEIS Lemos Torres; Direito à Cidade; Planejamento Estratégico Urbano; Política Pública habitacional.

ABSTRACT

In the process of occupation of Recife, the Capibaribe River has been the goal of public programs that aim, on the one hand, to take advantage of its landscape value as a commodity and, on the other hand, to reduce the socio-spatial inequalities of the popular territories located on its banks. In this dialectic, the Capibaribe Melhor Project (PCM) brings a discourse in defense of access to the Right to the City to the residents of these territories that contradicts itself with its interventions when it promotes the relocation of low-income families from their places of origin, often in valued neighborhoods of the city, to other less privileged and more peripheral ones. This dissertation aims to analyze the dialectic of the urbanization process implemented by the PCM, between the Strategic Planning model and the Right to Housing. between the Strategic Planning model and the Right to the City of the residents of precarious settlements located on the banks of the tributaries of the Capibaribe River. Taking as a case study the ZEIS Lemos Torres and in the light of the theoretical framework that deepens the concepts of Strategic Planning and Right to the City, the intervention and resettlement process is discussed, in the interface with the Recife Housing Policy and its impact on the affected families. The methodological procedures result from the articulation of investigations within the scope of the National Research of the INCT Observatory of the Metropolis, through which documentary and bibliographic research, observations and photographic surveys in the field, collection and systematization of information, elaboration of cartographic material on the transformation of the Parnamirim neighborhood after the urbanization of the ZEIS Lemos Torres were carried out. The synthesis of the analysis of the MCP, which has the Capibaribe River, and the popular territories located on its banks as an empirical object, subsidizes the reflections presented. It shows that the interventions of the PCM in the Lemos Torres ZEIS, which resulted in the forced eviction of almost half of its population to another area (Casarão do Barbalho Housing Complex), combined with the construction of several elements of urban centrality over the years, contributed to the real estate appreciation in the Parnamirim neighborhood, mostly middle/upper class, pressuring the perimeters of poverty embedded there to become more integrated into the dominant typological patterns. The contradiction inherent to the capitalist system, in which social actors dispute the city, reveals the overlap between Strategic Planning and the recognition of institutional normative frameworks in defense of the Right to the City. If the former seeks to enhance the "exchange value" of the "commodity city", the latter claims the "use value" of the "democratic city" for urban land regularization of popular territories without causing deterritorialization. It is concluded that such contradictions in the

actions of the PCM explain other questionable aspects of the forms of urban production and territorial planning: supported by discourses of socio-spatial justice, the municipal government, under financial justifications related to the high value of land in these valued neighborhoods, promotes the resettlement of families, who submit to the solutions imposed to have access to decent housing. The resettlement triggers a rupture of the identity ties established with the place of origin and the family and affective social relations that feed the solidarity networks in daily life, favoring conflicts of sociability that compromise their permanence in the new housing.

Keywords: Capibaribe Melhor Project (PMC); ZEIS Lemos Torres; Right to the City; Strategic Urban Planning; Public Housing Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Capibaribe no Estado de Pernambuco.....	21
Figura 2 – Expansão dos Assentamentos Precários do Recife com as Comunidades de Interesse Social (CIS gravadas no Plano Diretor (2021).....	63
Figura 3 – Assentamentos Precários e Zonas Especiais de Interesse Social do tipo I e II do Recife (2021).....	64
Figura 4 – Zoneamento da cidade do Recife pelo novo PDR-2021.....	67
Figura 5 – Mapa da distribuição de renda no Recife.....	83
Figura 6 – Verticalização e valorização do solo no entorno do Rio Capibaribe.....	89
Figura 7 – O contraste entre as habitações verticais de alto padrão e a Comunidade do Bode, às margens do Rio Capibaribe no bairro do Pina.....	90
Figura 8 – Demarcação dos Grandes Projetos Urbanos, projetos com ênfase nas frentes d’água e projetos pontuais desenvolvidos na cidade do Recife.....	95
Figura 9 – Linha do tempo das intervenções urbanísticas ocorridas na cidade do Recife.....	97
Figura 10 – Demarcação do trecho da bacia do Rio Capibaribe com destaque para área integrante do Projeto Capibaribe Melhor.....	108
Figura 11 – Fluxograma dos componentes de ação do PCM.....	110
Figura 12 – Localização dos canais contemplados pelo Projeto Capibaribe Melhor (PCM) e o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.	112
Figura 13 – Mapa de localização da ZEIS Lemos Torres, inserida no bairro Parnamirim, com destaque para o Canal Parnamirim.....	138
Figura 14 – ZEIS Lemos Torres antes da urbanização.....	139
Figura 15 – Rua Lemos Torres após a pavimentação e criação de passeio.....	141
Figura 16 – Mapa indicando a localização do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho e da ZEIS Lemos Torres.....	142
Figura 17 – Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.....	143
Figuras 18 – Oficinas de confecção de móveis em pallet e de revestimento de móveis em tecido, no Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo Gomes.....	148
Figuras 19 – Oficinas de confecção de móveis em pallet e de revestimento de móveis em tecido, no Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo Gomes.....	148
Figura 20 – Rua do bairro Parnamirim com predominância de edifícios de até 06 pavimentos e construções mais horizontais.....	152

Figura 21 – Demarcação dos bairros do entorno do bairro Parnamirim e as principais centralidades urbanas existentes.....	154
Figura 22 – Demarcação da ZEIS Lemos Torres e do Edifício Home Ferreira Pires.....	155
Figura 23 – Mapa de uso e ocupação do solo do entorno da ZEIS Lemos Torres no ano 2000.....	156
Figura 24 – Mapa de uso e ocupação do solo do entorno da ZEIS Lemos Torres no ano 2010.....	157
Figura 25 – Mapa de uso e ocupação do solo do entorno da ZEIS Lemos Torres no ano 2023.....	158
Figura 26 – Marcação das edificações visitadas e catalogadas no entorno da ZEIS Lemos Torres.....	160
Figura 27 – Preço médio dos imóveis situados no entorno da ZEIS Lemos Torres em 2000, 2010 e 2023.....	161
Figura 28 – Distribuição dos canais e suas respectivas comunidades por bloco habitacional.....	170
Figura 29 – Valor do rendimento nominal médio: entorno do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho e ZEIS Lemos Torres.....	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Institucionalização das ZEIS de 1980 a 2021.....	57
Quadro 2 – Intervenções previstas no Macro-componente 01: Urbanização Integrada do Território.....	113
Quadro 3 – Áreas Pobres contempladas pelo Projeto Capibaribe Melhor.....	114
Quadro 4 – Classificação das áreas pobres contempladas pelo Projeto Capibaribe Melhor.....	116
Quadro 5 – Principais benefícios das ações do Macro-componente I do Projeto Capibaribe Melhor.....	121
Quadro 6 – Intervenções previstas no Macro-componente 02: Desenvolvimento Social e Econômico do território.....	122
Quadro 7 – Intervenções previstas no Macro-componente 03: Desenvolvimento Institucional.....	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos investimentos do BIRD no Brasil em 2010.....	101
Tabela 2 – Macro-Componentes do Projeto Capibaribe Melhor.....	110
Tabela 3 – Preço da média do m ² em reais do bairro Parnamirim para os respectivos anos 2000, 2005 e 2010.....	163
Tabela 4 – Preço da média do m ² em reais do bairro Parnamirim para os respectivos anos 2010 a 2020.....	165
Tabela 5 – Preço da média do m ² em reais do bairro Parnamirim para os respectivos anos 2021 a 2023.....	165

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	A PROBLEMATIZAÇÃO.....	19
1.2	OS FUNDAMENTOS CONCEITUAIS.....	26
1.2.1	Nivelamento conceitual de unidades espaciais e processos objetos da análise.....	27
1.2.2	Eixos de abordagem.....	30
1.3	AS BASES METODOLÓGICAS.....	31
1.3.1	Etapa inicial.....	31
1.3.2	Caminhos metodológicos a partir dos eixos de abordagem.....	31
1.3.3	Etapa final.....	32
1.4	A ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	33
2	O RECIFE ENTRE A CARTILHA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE.....	36
2.1	RECIFE, ENTRE AS METRÓPOLES BRASILEIRA: CIDADE-MERCADORIA, EMPRESA E FABRICAÇÃO DE CONSENSOS.....	38
2.1.1	Recife, à venda como cidade-mercadoria.....	42
2.1.2	Recife, gerida como uma empresa.....	45
2.1.3	Recife, fabricando consensos.....	48
2.2	RECIFE: PALCO DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE.....	51
2.2.1	Recife: principais marcos legais da luta pelo Direito à Cidade.....	56
2.2.2	Plano Diretor do Recife – 2021: a resistência das ZEIS em prol do Direito à Cidade.....	61
3	RIO CAPIBARIBE: PALCO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E BERÇO DA MORADIA POPULAR.....	69
3.1	AS ÁGUAS DOS RIOS NO ALVO DAS RENOVAÇÕES DE ÁREAS PORTUÁRIAS EM CIDADES LATINO-AMERICANAS.....	70
3.1.1	Buenos Aires.....	71

3.1.2	Rio de Janeiro.....	73
3.1.3	Belém.....	77
3.2	O RIO DAS CAPIVARAS: BANHANDO O RECIFE EM QUATRO SÉCULOS DE DESIGUALDADES.....	80
3.2.1	Recife, cidade margens desigualdades.....	85
3.3	O RIO NA DISPUTA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO E DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE.....	91
4	PROJETO CAPIBARIBE MELHOR: UM EXEMPLO DA DISPUTA ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O DIREITO À CIDADE.....	98
4.1	A LÓGICA DO FINANCIAMENTO DO BIRD E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS URBANAS DO RECIFE.....	99
4.2	CARACTERIZAÇÃO DO PCM: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E MACRO-COMPONENTES.....	107
4.2.1	Macro-componente 01: Urbanização Integrada do Território.....	112
4.2.1.1	Características gerais.....	112
4.2.1.2	Política de reassentamento: conformidades e contradições com relação ao Direito à Cidade.....	116
4.2.1.3	Valorização imobiliária: conformidades e contradições com relação ao Planejamento Estratégico Urbano.....	119
4.2.2	Macro-componente 01: Desenvolvimento Social e Econômico do território.....	122
4.2.2.1	Características gerais.....	122
4.2.2.2	Participação social: avanços e retrocessos na implementação do PCM.....	123
4.2.3	Macro-componente 03: Desenvolvimento Institucional.....	130
4.2.3.1	Características gerais.....	130
4.2.3.2	Participação da sociedade civil para o desenvolvimento institucional do município.....	131
4.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	133
5	A URBANIZAÇÃO DA ZEIS LEMOS TORRES. UM OLHAR SOBRE A VALORIZAÇÃO DO BAIRRO PARNAMIRIM E A	

	CONQUISTA DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO À CIDADE.....	135
5.1	ZEIS LEMOS TORRES: O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA ÁREA.....	137
5.1.1	Caracterização geral da área.....	137
5.1.2	Urbanização através do PCM.....	140
5.1.3	ATHIS: o processo de apropriação ao novo espaço construído....	147
5.2	PROCESSO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DO BAIRRO PARNAMIRIM.....	149
5.2.1	Parnamirim: histórico do bairro.....	149
5.2.2	Parnamirim: indicadores de valorização imobiliária.....	152
5.2.3	Uso e ocupação do solo.....	155
5.2.4	Preço médio dos imóveis.....	158
5.3	DIREITO À MORADIA DOS MORADORES DE LEMOS TORRES: DOIS CONJUNTOS HABITACIONAIS, DOIS BAIROS, DUAS MARGENS DO RIO CAPIBARIBE.....	166
5.3.1	Condições de habitabilidade do CHCB: relações entre os moradores dos 12 blocos habitacionais.....	168
5.3.2	Condições de habitabilidade do CHCB: relações entre os moradores do conjunto e o entorno.....	170
5.3.3	Direito à Moradia e do Direito à Cidade: conquistas conjuntas?.	172
5.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	174
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
	REFERÊNCIAS.....	191

INTRODUÇÃO



Esta dissertação tem como objeto de estudo o processo de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Projeto Capibaribe Melhor (PCM), concebido no contexto do Planejamento Estratégico da cidade do Recife, tendo como eixo central o conflito de interesses sobre as áreas do entorno do Rio Capibaribe, na dialética entre seu valor de mercadoria e seu valor de uso. A síntese da análise do PCM, que tem o Rio Capibaribe e os territórios populares situados às suas margens como objeto empírico, subsidia as reflexões apresentadas. Assim, o estudo adota como foco de análise o confronto das estratégias de valorização da cidade, implícitas na concepção do projeto, com a perspectiva do Direito à Cidade que fundamenta os processos de urbanização dos espaços de pobreza. A abordagem da problemática se baseou no método dialético para investigação da realidade, elegendo como estudo de caso a urbanização da ZEIS Lemos Torres, localizada no bairro nobre de Parnamirim, às margens do Canal Parnamirim. Este é um dos 11 canais alvos de intervenção pelo PCM, afluentes do Rio Capibaribe que corta toda a cidade e se constitui em um elemento paisagístico de significativa importância para a cidade. Assim, a pesquisa tem o recorte espacial expresso no diálogo entre múltiplas escalas, desde a cidade do Recife, ao bairro Parnamirim e a ZEIS Lemos Torres, e como recorte temporal abrange o intervalo dos anos 2000 até a atualidade, considerando o planejamento e execução do PCM.

O objetivo geral desta dissertação é analisar a dialética do processo de urbanização implementado pelo PCM, entre o modelo do Planejamento Estratégico e o Direito à Cidade dos moradores de assentamentos precários situados às margens dos afluentes do rio Capibaribe, tomando como estudo de caso a ZEIS Lemos Torres. A fim de alcançar este objetivo central, o presente trabalho buscou alcançar quatro objetivos específicos:

1. Avaliar como as bases conceituais do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade se refletem na política urbana da cidade do Recife, a partir dos anos 2000;
2. Analisar como o Rio Capibaribe é simultaneamente alvo de propostas estratégicas urbanas e palco da luta pelo Direito à Cidade;
3. Indicar quais preceitos do PCM mais se aproximam do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade;
4. Analisar como o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, objeto do PCM, contribui para a valorização imobiliária do bairro Parnamirim e para o acesso ao Direito à Cidade dos seus moradores.

1.1 A PROBLEMATIZAÇÃO

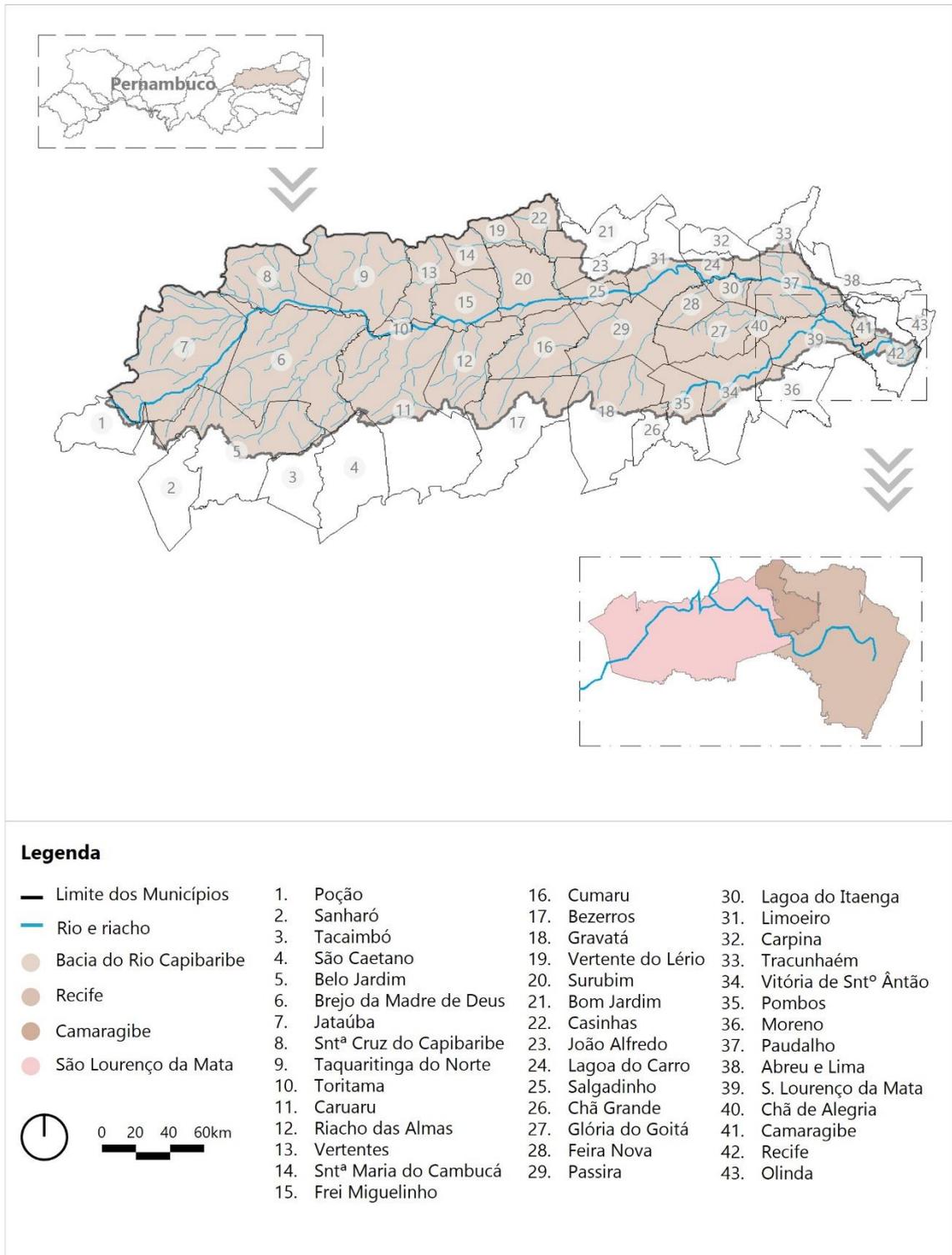
Em uma estreita e histórica relação com as águas dos mares e dos rios, a cidade do

Recife iniciou sua configuração socioespacial a partir da criação do seu porto, ponto de articulação entre grupos humanos, territórios e mercadorias. O Porto e suas rotas trazem as marcas da colonização e da escravidão, que se complementavam por meio de relações de dominação entre povos e da geração de riqueza, apropriada por poucos, baseada na economia agroexportadora da monocultura açucareira. As águas do Rio Capibaribe conduziam o açúcar dos engenhos ao Porto do Recife, de onde partiam os navios que cruzavam o Atlântico para abastecer diversos países.

Na sua configuração espacial, o Recife conta com um sistema natural de drenagem que envolve o sistema de bacias hidrográficas do chamado Estuário Comum do Recife, constituído pela desembocadura dos rios Beberibe, Tejipió e Capibaribe, compostos por diversos riachos e 99 canais que deságuam num delta comum formado por ilhéus, manguezais e grandes massas de água, conferindo-lhe denominações oficiosas como: Cidade das Águas, Cidade Anfíbia ou Veneza Brasileira (Bezerra; Carmo, 2022).

Seu principal e mais influente rio, o Capibaribe, nasce no município de Jataúba, a uma altitude de 1.000 m em relação ao nível do mar, percorre 195 km até desembocar no Porto do Recife. O seu leito atravessa mais de duas dezenas de municípios, cortando inclusive várias de suas sedes municipais (Figura 1) (Bezerra; Carmo, 2022).

Figura 1 – Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Capibaribe no Estado de Pernambuco.



Fonte: Adaptado de APAC, 2023.

Com uma área total de 7.400 km², a porção dessa bacia compreendida nos limites da Região Metropolitana do Recife (RMR) representa apenas 5% da sua área total (334,9 km²), o que não diminui sua importância para os municípios de São Lourenço da Mata, de Camaragibe e do Recife. Nesta última cidade, a Bacia do Capibaribe compreende a zona central e os bairros

de Caxangá, do Cordeiro, de Casa Forte, da Madalena, da Torre, do Prado, dos Aflitos, além de outros parcialmente abrangidos (Bezerra; Carmo, 2022).

O processo de urbanização da cidade do Recife de forma intensiva ocorre por meio de aterros sucessivos sobre seus cursos de água e supressão dos manguezais, sendo promovidos tanto pelo poder público quanto pela população resultando numa densidade demográfica bastante elevada (7.039,64 hab/km²) em contraposição a uma área de ocupação restrita (área do município de 218,843 km² e área urbanizada de 142,99 km²).

Se por outro lado a produção do espaço urbano desta cidade se deu de forma acelerada, desordenada, desigual, segregadora, por outro, restou a ocupação precária em áreas alagadas, às margens dos cursos d'água e nos morros, como alternativas de acesso à moradia pela população de baixa renda. Historicamente, essa parcela da população adota esse tipo de ocupação como estratégia de sobrevivência, uma vez que o acesso à moradia “formal” exige fundos estáveis e permanentes. Por consequência, esta forma de ocupação resulta na deterioração do meio ambiente e impacta consideravelmente na qualidade da água (Carvalho; Rocha, 2020).

Esses contrastes são fruto de um processo histórico de disputas e lutas pelo Direito à Cidade, especializadas neste território através dos “mocambos” e das “palafitas”, localizados às margens das águas do Capibaribe (Coque, Coelhos, Caranguejo-Tabaiães, Poço da Panela), na bacia do Pina (Ilha de Deus, Pina) e até na beira-mar (Brasília Teimosa), que se consolidaram através dos seus moradores que aterraram cursos d'água e criaram um solo.

Ao longo dos anos, o Rio Capibaribe se consolidou como um elemento de importância econômica, histórica e cultural para o Recife, mas na disputa pela cidade, ampliam-se a pressão higienista sobre o Estado para urbanização de suas margens, por meio da eliminação dos assentamentos informais para a construção de vias. Essa lógica rodoviarista associada ao higienismo social, se acentua na década de 1950 sob a justificativa de ser um dos principais norteadores de um desenvolvimento urbano associado ao crescimento econômico.

A partir da década de 1980, expande-se o ideal do Planejamento Estratégico nas metrópoles brasileiras, como a cidade do Recife, o que contribui para que as áreas centrais históricas e as bordas dos cursos d'água se tornem alvos privilegiados para processos de “revitalização” e “renovação” com vistas a agregar valor dentro da lógica da “cidade mercadoria”. Na década seguinte, estas áreas passam a enquadrar-se entre os “territórios estratégicos” a serem requalificados, conforme já apontava o Plano Diretor da Região Metropolitana no Recife (1998), para se tornarem grandes espaços de lazer e de admiração da paisagem natural (Ramalho; Mello; Cavalcanti, 2015).

Entretanto, se os cursos d'água possuem interesse paisagístico a ser explorado como valor de mercadoria, no paradigma da cidade-mercadoria, também são concebidos nas políticas públicas como alternativas e responsabilidade do Estado para a resolução do problema de moradia, visto que as populações mais pobres ocupam, além dos morros, as áreas alagadas e berços de rios que não possuem valor para o mercado imobiliário formal (Ferreira *et al.*, 2019).

Muitos dos territórios populares consolidados na cidade do Recife estão situados às margens dos rios, entre os quais o Capibaribe, e ao longo do tempo esses espaços adquiriram maior valor econômico submetendo essas ocupações à crescente pressão imobiliária. Por meio de muita luta e resistência de seus moradores para permanecerem nesses espaços centrais que se construíram relações comunitárias e redes de solidariedade para superar os desafios que o reconhecimento institucional foi logrado.

De fato, as conquistas alcançadas no cerne da participação popular deram lugar a um tipo de “cidade-democrática”, palco das reivindicações pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, em que o valor do uso social prevalece sobre o valor de troca do solo urbano. Entretanto, se por um lado temos a “cidade-democrática” que privilegia o Direito à Cidade e por outro temos a “cidade-mercadoria” respaldada pelo paradigma do Planejamento Estratégico Urbano, nessa dialética entre esses dois modelos de planejamento urbano que se superpõem e se complementam nas disputas de poder entre os atores sociais, os agentes imobiliários e o Estado e se manifestam, sobretudo, nas políticas públicas elaboradas.

O Recife, contudo, tem uma forte tradição de lutas urbanas em torno da moradia, cujas conquistas remontam a década de 1970, período em que eram constantes os conflitos urbanos pela posse da terra e pela permanência no local de moradia, especialmente por parte das famílias residentes em áreas centrais da cidade e ameaçadas pelo interesse do mercado imobiliário. Essa luta resultou em avanços notáveis como a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei nº 14.511/1983), as quais se tornaram referência para iniciativas no Brasil voltadas para a consolidação de assentamentos precários, especialmente no que diz respeito a permanência desses assentamentos nos espaços de elevado valor imobiliário, servindo ainda como diretriz inicial para a luta da população de baixa renda pelo seu Direito à Cidade. Direito à Cidade, como direito a um habitat urbano de qualidade e ao respeito à participação do protagonismo das camadas mais pobres da população na sua produção (Rocha, 2017).

O instrumento jurídico normativo da ZEIS pressupõe que o Estado reconheça o direito da população pobre de permanecer nas áreas centrais que foram ocupadas e que passaram por um processo de valorização, apesar dessas áreas centrais apresentarem condições precárias de

moradia e infraestrutura, possuem acesso às relações de trabalho e aos vínculos sociais estabelecidos.

A instituição das ZEIS foi reforçada por um modelo de gestão compartilhada, denominado de Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), através da lei nº 14.947/1987, tendo as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) e o Fórum do PREZEIS como instâncias centrais (Rocha, 2017). No PREZEIS são regulamentados os procedimentos de urbanização e legalização das áreas ZEIS, a partir de um sistema de gestão participativa, sendo este o instrumento mais forte para enfrentar às pressões dos agentes de mercado imobiliário e consequentemente romper a lógica excludente e desigual de produção do espaço no Recife (Diniz; Rocha; Vasconcelos, 2019).

Diante desse contexto, chamou nossa atenção o Rio Capibaribe que, ao longo do processo de ocupação da cidade do Recife, tem sido alvo de políticas públicas que visam, de um lado, aproveitar o seu valor paisagístico como mercadoria e, de outro, reduzir as desigualdades socioespaciais dos territórios populares localizados às suas margens. Nesta dialética, o Projeto Capibaribe Melhor (PCM) traz em seu discurso a defesa do acesso ao Direito à Cidade aos moradores desses territórios que se contradiz com suas intervenções quando promove o reassentamento de famílias de baixa renda de seus locais de origem, muitas vezes em bairros valorizados da cidade, para outros menos privilegiados e mais periféricos.

Este Projeto, financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹, propõe intervenções para requalificar as águas do Rio Capibaribe, incentivar a mobilidade e o transporte, a fim de tornar suas margens grandes espaços de lazer e de admiração da paisagem natural, reduzir as desigualdades sociais, de acesso à infraestrutura mais completa, à serviços básicos (saúde e educação) e à habitação digna, entre as bordas do rio Capibaribe, que historicamente apresenta a margem direita em condições mais precárias que a margem esquerda, notadamente de classe média e alta (Recife, 2005).

Essa integração intenta promover, através da revitalização das áreas precárias, o desenvolvimento social e integração de toda a margem direita ao restante da cidade reduzindo os tempos de deslocamento principalmente da população que é usuária de transporte público e que utiliza deste meio para acessar os serviços básicos, em sua maioria ofertados na margem

¹ A crise do modelo fordista, na década de 1980, foi significativa em países periféricos como o Brasil, onde houve um grande endividamento, dando condições para que as agências multilaterais, como o BIRD, negociassem as condições do pagamento das dívidas desses países, em troca ditariam o *modus operandi* dos seus governos aos padrões neoliberais. O cerne das políticas urbanas dessas agências multilaterais baseia-se num modelo de planejamento urbano chamado “estratégico”, implementado como panaceia para os problemas econômico, financeiro, fiscal, social, entre outros (Cavalcanti, 2008).

esquerda.

Essa redução da mobilidade daria através de duas pontes, construídas para integrar o sistema viário, sendo projetadas de forma modulada para funcionarem de forma independente e ao mesmo tempo complementar. Essa ideia, que não foi inventada pelo PCM, já aparece em toda a narrativa de conectividade da cidade do Recife, que ainda hoje é muito radial concêntrica² e vê-se, cada vez mais, a necessidade de as conexões acontecerem em rede, desmistificando o rio enquanto barreira, da forma que ainda é até hoje. Entretanto, essa solução para a mobilidade não foi executada.

Este Projeto propõe ainda a retirada da população de baixa renda residente às margens do Rio para reassentá-las em áreas menos valorizadas e periféricas. Para isso, a Prefeitura Municipal do Recife, junto à Caixa Econômica Federal, construiu o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB) para abrigar famílias oriundas de diversos assentamentos abrangidos pelos projetos de urbanização do PCM, sem que elas tivessem qualquer relação anterior de sociabilidade entre si.

O fato é que, apesar das conquistas desse modelo de gestão compartilhada, percebe-se que, a partir dos anos 2000, as representações do segmento popular e as instâncias do PREZEIS começaram a passar por um certo esvaziamento, perda de importância e com limitações, sobretudo política, no que diz respeito ao seu poder de decisão no planejamento da cidade, especialmente na condução da Política Municipal de Habitação (PMH). Isso fez com que a segurança da permanência no local de moradia, o fortalecimento da identidade local e o exercício de gestão participativa das comunidades permanecessem estagnados (Rocha, 2017).

Isso vem nos mostrando que muitas vezes, o fato de ser ZEIS não garante que o tipo de urbanização mantenha os vínculos sociais e identitários pré-existentes, pois existe o reassentamento compulsório de algumas famílias para outros locais, que embora situados na mesma cidade, pode dificultar sua readaptação ao novo local de moradia e às novas formas de viver. A exemplo disso, temos a política de urbanização do Projeto Capibaribe Melhor que, embora proporcione melhorias nas condições de habitabilidade, resultou em conflitos e desafios diversos no que diz respeito ao direito de escolha e permanência em seus locais de origem; ao impacto causado pela mudança de tipologia das moradias, de casas para apartamento; e a inserção de gestão condominial no conjunto habitacional, que incluem regras de convivência e novas taxas de serviços.

² A configuração espacial da cidade do Recife é caracterizada por ser radial concêntrica, ou seja, concebida na lógica que o centro do Recife era o grande radiador de demandas.

Para além do que representa o sentido literal da palavra habitação³, o termo habitabilidade, apesar de semanticamente semelhante ao termo anterior, abrange características que transcendem a construção e a qualidade de seus materiais construtivos. O ato de habitar de um usuário, nesse sentido, reproduz sensibilidades dos sujeitos que se conectam com as experiências de habitar nas cidades, representadas por múltiplas socialidades e vivências. Esse processo emerge de uma variada gama de relações, objetos e conflitos que se espacializam, fazendo da cidade um local sentido pelo e através do corpo. Em suma, as cidades permitem compreender a sensibilidade como uma formação histórica e a experiência como um campo multissensorial socialmente definido (Cervio, 2020). Junto ao conceito simbólico e perceptual do espaço, é possível acrescentar à definição de habitabilidade a relação das características físicas da construção e da qualidade de seu entorno. Nesse contexto, segundo Vilaça e De La Mora (2004):

As condições de habitabilidade se referem não apenas às questões relacionadas à unidade habitacional em si, mas à configuração urbana, de posse da terra, de oferta de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços públicos, condições de higiene e salubridade, bem como de acesso e mobilidade que envolvem todos os tipos de assentamentos precários (Vilaça; De La Mora, 2004, p. 5).

Diante desse contexto, alguns questionamentos norteiam o desenvolvimento dessa pesquisa: Como se dá o processo de produção do espaço sob influência da razão neoliberal, em especial do Planejamento Estratégico Urbano, tomando como estudo de caso as transformações ocorridas nas margens do Rio Capibaribe a partir dos anos 2000? Como a perspectiva do planejamento estratégico se reflete no PCM? As ações do PCM na ZEIS Lemos Torres, bairro Parnamirim, contribuíram de que forma para a valorização imobiliária deste espaço na cidade? Em quais dos objetivos do Projeto Capibaribe Melhor favoreceu ou dificultou o atendimento ao Direito à Cidade? Será possível reconstruir laços identitários entre as famílias reassentadas para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho para viabilizar uma convivência harmônica neste conjunto? Os moradores que foram reassentados no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho tiveram alternativas de escolha quanto à permanência ou reassentamento de suas famílias? As instâncias participativas em prol do Direito à Cidade foram suficientes para garantir a participação social no processo de implementação do PCM?

1.2 OS FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

³ Segundo o dicionário online de português Dicio, “habitação” significa: “o lugar em que se habita; casa, lugar de morada; residência, vivenda”. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/habitacao/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Para o desenvolvimento deste trabalho, dois aspectos foram destacados como fundamentos conceituais: o nivelamento de conceitos utilizados para designar as unidades espaciais e os processos de intervenção objeto de análise; e os eixos de abordagem definidos para fundamentar a análise a ser empreendida.

1.2.1 Nivelamento conceitual de unidades espaciais e processos objetos da análise

Com o objetivo de proporcionar um nivelamento de conceitos a serem utilizados por toda esta dissertação, foram adotadas algumas referências já utilizadas na Pesquisa em nível nacional do qual a autora faz parte⁴, que subsidiaram a elaboração de parte do texto contido neste trabalho. Três referências principais apresentam os conceitos que servirão para a classificação dos assentamentos precários e das intervenções que neles ocorreram, neste caso compreender porque antes das intervenções do PCM a ZEIS Lemos Torres era classificada como um assentamento precário consolidável e após as ações deste Projeto, passou a ser classificada como uma ZEIS consolidada. Para tal, recorreremos à Política Nacional de Habitação (MCidades, 2004); o livro Mosaico Urbano do Recife: inclusão/exclusão Socioambiental (Cavalcanti *et al.*, 2008); e o livro Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção (Denaldi, 2013).

Primeiramente, faz-se necessário compreender que o conceito de assentamentos precários, adotado pelo Ministério das Cidades, abrange o universo formado por cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados e conjuntos habitacionais degradados, todos estes, integrando um padrão histórico de urbanização precária e excludente que marca o desenvolvimento desigual brasileiro (Brasil, 2004). Para Denaldi (2013), são ainda caracterizados, em maior ou menor grau, pela ausência ou precariedade de infraestrutura urbana, irregularidade fundiária, inadequação das unidades habitacionais e dos terrenos onde estão implantados.

A tipologia desses assentamentos precários, por Cavalcanti *et al.* (2016), engloba situações distintas quanto à precariedade e à irregularidade e apresenta especificidades regionais. No caso da cidade do Recife, o grau de pobreza dos assentamentos precários

⁴ A Pesquisa do qual a autora faz parte é intitulada “CAPACIDADE INSTITUCIONAL E APARATO NORMATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: Avaliação do Ciclo Recente de Programas e Projetos de Urbanização de Favelas na Cidade do Recife”, também é coordenada pela professora Danielle de Melo Rocha e desenvolvida pelos laboratórios Observatório das Metrôpoles-PE e Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), ambos vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE. Esta pesquisa está vinculada à pesquisa nacional “Direito à Cidade e Habitação”, que se insere no Projeto INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles, intitulado “As Metrôpoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”.

privilegia, entre outros aspectos, a hierarquização das condições de pobreza dos assentamentos. Em 2002, o Banco de Dados Georreferenciados sobre a Pobreza Urbana no Recife deste mesmo ano (Condepe/Fidem, 2003) definiu indicadores para mensurar a pobreza considerando duas dimensões: 1) a socioeconômica: renda, educação e saúde; 2) a físico-ambiental: padrão construtivo, existência de melhoria urbana e configuração urbana. Com estes indicadores, foi construída uma matriz de classificação das 701 áreas, que foram diferenciadas por seu grau de pobreza, em hierarquia de três graus: áreas pobres (103 áreas), áreas muito pobres (463 áreas) e áreas críticas (135 áreas), cujo principal indicador para defini-las é a maior carência dessas infraestruturas.

Dois anos mais tarde, em 2014, a Prefeitura da Cidade do Recife promoveu novo levantamento das áreas pobres desta cidade, que resultou no Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife, publicado apenas em 2016, representando uma nova iniciativa pública de realizar um novo levantamento geral, desta vez mais extensivo e sistemático dos assentamentos precários, os quais foram denominadas “Comunidades de Interesse Social” (CIS). Nesse atlas foram identificados 545 CIS que ocupam 32% da área construída onde reside mais da metade da população do Recife (53,2%), tendo sido incorporada mais uma CIS na revisão do novo Plano Diretor, perfazendo um total de 546 CIS (Rocha *et al.*, 2021).

Denaldi (2013) propõe uma caracterização do conjunto de assentamentos precários para identificar tipos de assentamento, necessidades habitacionais e intervenções necessárias, contendo informações acerca das “características físicas”, da legalidade fundiária e das intervenções físicas realizadas.

Com relação às características físicas, os assentamentos “Consolidados” são aqueles que já estão integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

No tocante à classificação relacionada às intervenções realizadas, esta autora sugere que os assentamentos precários podem ser:

- a) **Urbanizados:** assentamentos onde já foram totalmente concluídos os serviços de urbanização elencados a seguir: reparcelamento do solo (divisão em lotes, definição do sistema viário e de áreas livres e institucionais), infraestrutura básica (rede oficial de coleta de esgotos; rede de abastecimento de água com ligações domiciliares; sistema de

drenagem das águas pluviais; abertura, consolidação e pavimentação do sistema viário; rede de energia elétrica com ligações domiciliares); obras necessárias para a consolidação geotécnica e eliminação de eventuais situações de risco;

- b) **Urbanizados parcialmente:** assentamentos onde tenham sido executados serviços como redes de água e esgoto; que apresente setor urbanizado definido ou já tenha concluído serviços de urbanização e, no restante do assentamento, não existam obras de urbanização em andamento;

Denaldi (2013), no mesmo trabalho, aponta quatro tipos de intervenção considerados pelo Ministério das Cidades, considerando as características físicas dos assentamentos:

- a) **Urbanização:** A urbanização viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção da população (ou de grande parcela desta) no local. Compreende a abertura e consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura⁵ completa, parcelamento do solo (quando couber), execução de obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais e da regularização fundiária.

- **Simples:** compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular e não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem.
- **Complexa:** compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana.

- b) **Remanejamento:** Trata-se da manutenção da população (ou de grande parcela desta) no local após a substituição das moradias e tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Neste caso, a solução é a remoção temporária das famílias e a execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias neste mesmo terreno. A intervenção, neste caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e a regularização fundiária.

⁵ O conceito de infraestrutura básica do solo urbanizado adotado pela Prefeitura Municipal do Recife para o Caderno de Proposta da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, refere-se às redes de água, esgoto, drenagem pluvial, energia elétrica, telecomunicações, gás, iluminação pública e arborização, e deve ser instalada nas novas vias públicas implantadas.

- c) **Reassentamento:** Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários não consolidáveis ou que habitam assentamentos consolidáveis com remoção.

1.2.2 Eixos de abordagem

A pesquisa possui dois grandes eixos de abordagem, a partir dos quais algumas categorias de análise serão desenvolvidas no Capítulo 02 na perspectiva de embasar o estudo: o Planejamento Estratégico Urbano e o Direito à Cidade. À luz do referencial teórico que aprofunda tais conceitos, discorre-se sobre o processo de intervenção e reassentamento, na interface com a Política Habitacional do Recife e seu impacto sobre as famílias afetadas. É de suma importância pontuar alguns dos principais aportes teóricos para ressaltar as diferenças de questões e abordagens e a partir disso introduzir as aproximações para a presente dissertação em relação a algumas destas referências.

A abordagem acerca do conceito de Planejamento Estratégico Urbano é imprescindível para que possamos compreender como a difusão desse ideário de planejamento urbano difundido na Europa a partir da experiência de Barcelona que se tornou um caso de sucesso paradigmático para países latino-americanos, como o Brasil. Para isso, recorreremos especialmente a alguns autores, tais como Castells e Borja (1996), Arantes (2012) e Vainer (2000).

Sem a pretensão de trazer todas as formulações sobre o Direito à Cidade, apresentaremos as conceituações mais influentes que contribuíram para a formulação de documentos que serviram de referência para a construção de leis nacionais e locais. Recorreremos inicialmente, aos primeiros estudos urbanos acerca do Direito à Cidade que remontam ao final dos anos 1960, na França, através das contribuições de estudiosos como Henri Lefebvre e já nos anos 2000 com o aporte teórico do britânico David Harvey.

A difusão e apropriação do conceito de Direito à Cidade se deu em condições distintas na Europa, onde ele surgiu, e no Brasil, o que ocasionou diferentes interpretações. No caso do Brasil, a apropriação deste conceito remonta às décadas 1970 e 1980, período em que estava sendo construído uma cultura de direitos no país através dos movimentos sociais que incorporaram a ideia de que todo cidadão tem direito ao acesso de bens e serviços para uma vida digna. Por suas contribuições teóricas sobre a apropriação deste direito, recorreremos principalmente à Rolnik (2019).

1.3 AS BASES METODOLÓGICAS

Os procedimentos metodológicos resultam da articulação de investigações no âmbito de Pesquisa Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles, por meio das quais foram realizadas: pesquisas documentais e bibliográficas, observações e levantamentos fotográficos em campo, coleta e sistematização de informações, e elaboração de material cartográfico sobre a transformação do bairro Parnamirim após o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres.

Os caminhos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa compreendem uma etapa inicial de fundamentação e preparação da pesquisa; uma etapa onde foram percorridos os caminhos metodológicos definidos a partir dos eixos de abordagem; e uma etapa final de sistematização e consolidação da análise realizada no documento final.

1.3.1 Etapa inicial

A fase inicial da presente pesquisa consiste na exploração e aproximação teórica dos principais autores que contribuem subsidiando o tema em voga. Neste momento, foi realizada pesquisa bibliográfica que

Abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc. [...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (Lakatos; Marconi, 2003, p. 183).

Desta forma, o levantamento e a sistematização do arcabouço teórico que irá embasar a realização da investigação estão voltados a partir das duas categorias de análise: Planejamento Estratégico Urbano e Direito à Cidade, definidos no embasamento conceitual, estabelecendo estratégias de abordagem distintas na pesquisa empírica.

1.3.2 Caminhos metodológicos a partir dos eixos de abordagem

Partimos da pesquisa documental, a partir da coleta de dados em documentos nos acervos dos órgãos públicos, a fim de compreender o processo de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Projeto Capibaribe Melhor, que tem como foco central a valorização das áreas do entorno do Rio Capibaribe, que corta toda a cidade e se constitui em um elemento paisagístico de significativa importância para a cidade.

Da mesma forma que, a fim de explicar os planos estratégicos recifenses com foco no Rio Capibaribe, criados a partir dos anos 2000, foram analisados os relatórios de pesquisas universitárias, sobre o Rio Capibaribe, bem como relatórios conceituais de cada programa

criado com foco neste rio. Ainda foram avaliadas as bases documentais das intervenções na ZEIS Lemos Torres, nosso estudo de caso, a partir dos documentos fornecidos pela Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife).

Mais uma vez partimos da pesquisa documental a partir da coleta de dados em documentos nos acervos dos órgãos públicos e em trabalhos acadêmicos, a fim de analisar as legislações internacionais, nacionais e municipais do Recife que institucionalizam o Direito à Cidade. Para compreender tais legislações, analisamos a Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), Lei Orgânica do Município do Recife, Lei Complementar nº 2 e a Lei Municipal nº 16.113/1995 (PREZEIS).

Posteriormente realizamos a pesquisa de campo exploratória que para esse eixo de abordagem consiste na observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se mostram relevantes para analisá-los. Importante ressaltar que a pesquisa de campo não deve ser confundida com a simples coleta de dados, pois envolve “contar com controles adequados e com objetivos preestabelecidos que discriminam suficientemente o que deve ser coletado” (Trujillo, 1982, p. 229 *apud* Lakatos; Marconi, 2003, p. 185).

Foram empregados procedimentos sistemáticos para a coleta e análise de dados, sendo utilizado a observação participante como meio de avaliar as inter-relações entre o ambiente observado, a fim de obter descrições tanto quantitativas quanto qualitativas do objeto de estudo, mas sem o emprego de técnicas probabilísticas de amostragem. A observação participante combinou o levantamento fotográfico e os relatos espontâneos dos moradores da ZEIS Lemos Torres e do seu entorno. Tais relatos foram registrados a fim de subsidiar a análise, de forma a compreendê-los como um pensamento coletivo dos atores envolvidos neste processo. Vale ressaltar que alguns dos moradores que ouvimos espontaneamente eram, ou ainda são, lideranças comunitárias nesta ZEIS, e alguns possuem familiares afetados com o processo de reassentamento.

Por outro lado, para subsidiar as informações sobre o processo de valorização do bairro Parnamirim, buscou-se as fontes documentais (sites das imobiliárias, Dados do Mercado Imobiliário - DMI - fornecidos pela FipeZap), mas também a consulta a corretores de imóveis da região, a fim de complementar os dados encontrados.

1.3.3 Etapa final

Por fim, foi realizada a sistematização de todo o material recolhido da pesquisa de campo por meio da elaboração e organização deste material através de gráficos, tabelas,

anotação dos relatos, entre outros, para apoio das análises.

O tratamento do material nos conduz à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição (Minayo, 2002, p. 26).

A partir da ordenação, classificação e análise dos dados, optamos por dar ênfase a uma análise quali-quantitativa que se dará a partir do uso de técnicas de pesquisa que possibilitem identificar os impactos (positivos e negativos) do processo de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Projeto Capibaribe Melhor (PCM), concebido no contexto mais amplo do Planejamento Estratégico da cidade do Recife, elegendo como estudo de caso a urbanização da ZEIS Lemos Torres, resultado dos diferentes e contraditórios interesses na área.

Essa análise teve no método dialético o caminho de referência à abordagem dos estudos e reflexões, considerando o interesse em verificar as contradições e possibilidades das ações do PCM nos assentamentos precários, sobretudo na ZEIS Lemos Torres, quanto a concepções relativas ao Direito à Cidade, tentando vislumbrar, ainda, quais fatores que impedem a realização desse direito.

Consideramos que a contradição, inerente ao sistema capitalista, no qual os atores sociais disputam a cidade, revela a superposição entre o Planejamento Estratégico e o reconhecimento dos marcos normativos institucionais em defesa do Direito à Cidade. Se o primeiro busca potencializar o “valor de troca” da “cidade mercadoria”, o segundo reivindica o “valor de uso” da “cidade democrática” para regularização urbanístico-fundiária dos territórios populares sem provocar desterritorializações.

1.4 A ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A partir do itinerário metodológico descrito anteriormente, a presente dissertação foi organizada além desta introdução em mais quatro capítulos para se chegar no capítulo das considerações finais.

O Capítulo 02 aborda, o que ficou conhecido como Planejamento Estratégico Urbano nas suas bases conceituais, evidenciando a sua emergência com o avanço do neoliberalismo, bem como nas formas como foi implantado no Recife. Este capítulo traz ainda as definições e discussões sobre o conceito de Direito à Cidade, que vem sendo amplamente discutido no campo acadêmico, nas leis e políticas de diversos países, principalmente a partir dos anos 2000, como um direito à vida urbana e humana. Sem a pretensão de trazer todas as formulações sobre este conceito, apresentamos as conceituações mais influentes que contribuíram para a formulação de documentos e cartas de referência para a construção de pactos internacionais e

leis nacionais e locais, relativos a esse direito.

Traz ainda, o histórico de forte tradição de lutas urbanas em torno da moradia da cidade do Recife, cujas conquistas remontam à década de 1970, período em que eram constantes os conflitos urbanos pela posse da terra e pela permanência no local de moradia, especialmente por parte das famílias residentes em áreas centrais da cidade e ameaçadas pelo interesse do mercado imobiliário.

O Capítulo 03 introduz uma reflexão sobre algumas cidades latino-americanas, como Buenos Aires, Rio de Janeiro e Belém, que assim como a cidade do Recife, são grandes exemplos de como os elementos naturais, como o rio, são utilizados como instrumentos de materialização das propostas estratégicas urbanas, visando a inserção de seu território no processo de globalização.

Apresenta em seguida o nosso recorte espacial, a cidade do Recife, com uma contextualização acerca das principais características desse território e como este se relaciona com as suas águas, sobretudo com o Rio Capibaribe, seu principal e mais importante rio. Por fim, discorre-se sobre os principais projetos desenvolvidos nesta cidade nos últimos anos, que se relacionam direta ou indiretamente com o Rio Capibaribe, demonstrando como este Rio é alvo de interesse da cidade-mercadoria e como este elemento se articula com o planejamento urbano local.

O Capítulo 04 traz a análise o Projeto Capibaribe Melhor (PCM) à luz dos documentos basilares de formulação deste Projeto, a fim de pontuar os principais aspectos sobre o processo de concepção, premissas do projeto, origem dos recursos necessários para sua execução, eixos de ação e população beneficiada.

Essa breve contextualização tem como propósito subsidiar o debate acerca dos objetivos do PCM, indicando em quais destes ele se aproxima dos conceitos referenciais de Direito à Cidade e/ou do Planejamento Estratégico Urbano, tomando como referência as analogias oferecidas por Vainer (2000) (cidade-pátria, cidade-empresa e cidade-mercadoria), a partir do arcabouço jurídico-institucional que favorece o controle social.

O Capítulo 05 tem como objeto de análise o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, localizada no bairro Parnamirim, bem como o histórico de conformação deste bairro, a fim de demonstrar como estas dinâmicas ocorridas neste território contribuíram para a valorização imobiliária no decorrer dos anos.

Por conseguinte, apresenta os efeitos do processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres que resultou no reassentamento de parte das famílias ali residentes para um conjunto habitacional distante de seus locais de origem, o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho

(CHCB), localizado no bairro de Iputinga, a 7 km de distância da ZEIS Lemos Torres, buscando inferir até que ponto o Planejamento Estratégico se sobrepõe ao acesso ao Direito à Cidade pelos moradores desta ZEIS.

Por fim, as Considerações Finais além da síntese dos resultados da investigação identificam algumas possibilidades de aprofundamento futuro da presente pesquisa, a partir de novos aportes metodológicos ou de estudos comparativos com outras cidades do Nordeste.

CAPÍTULO 02

O RECIFE ENTRE A CARTILHA DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A LUTA
PELO DIREITO À CIDADE



Neste capítulo, o que ficou conhecido como Planejamento Estratégico Urbano será abordado em suas bases conceituais, evidenciando a sua emergência com o avanço do neoliberalismo, bem como nas formas como foi implantado no Recife.

A difusão deste ideário na política urbana brasileira, a partir da década de 1980, coincidiu com o processo de democratização do país, no qual os movimentos sociais ganharam maior visibilidade e relevância política, a partir da construção de uma cultura de direitos. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve um papel central na difusão e institucionalização do Direito à Cidade, conceito também abordado neste capítulo, mediante o reconhecimento das formas de apropriação espacial, melhoria das condições dos habitats e o fomento à participação popular nos processos decisórios sobre os investimentos nas cidades. As definições e discussões sobre o Direito à Cidade vem sendo amplamente discutidas no campo acadêmico, nas leis e políticas de diversos países, principalmente a partir dos anos 2000, como um direito à vida urbana e humana. Sem a pretensão de trazer todas as formulações sobre este conceito, serão apresentadas as conceituações mais influentes que contribuíram para a formulação de documentos e cartas de referência para a construção de pactos internacionais e leis nacionais e locais, relativos a esse direito.

Esta trajetória culminou na institucionalização de vários instrumentos legais, sobretudo a primeira Constituição Federal de 1988, que incorporou princípios defendidos pelos movimentos de luta pela Reforma Urbana, especialmente o que diz respeito à função social da cidade e da propriedade, posteriormente na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e na criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2002, criado para gerenciar a implementação de políticas inclusivas para enfrentar problemas decorrentes da “crise das cidades”. Maricato (2011) considera que a criação do MCidades consolida o fim do período iniciado com a ditadura militar e caracterizado pela luta pela Reforma Urbana. Interessa, a esta dissertação, o marco legal desse novo momento da política urbana brasileira que, a partir de então, deve ser pautado no princípio da função social da cidade, da propriedade urbana e do direito à cidade.

Abordaremos, ainda, a cidade do Recife, que tem uma forte tradição de lutas urbanas em torno da moradia, cujas conquistas remontam desde a década de 1970, período em que eram constantes os conflitos urbanos pela posse da terra e pela permanência no local de moradia, especialmente por parte das famílias residentes em áreas centrais da cidade e ameaçadas pelo interesse do mercado imobiliário. Em seguida, discutiremos acerca do novo Plano Diretor do Recife (2021) que embora represente um instrumento de garantia ao respeito das funções sociais da propriedade e da cidade, apresenta algumas contradições em sua formulação.

2.1 RECIFE, ENTRE AS METRÓPOLES BRASILEIRAS: CIDADE-MERCADORIA, EMPRESA E FABRICAÇÃO DE CONSENSOS

Iniciamos as discussões sobre neoliberalismo, partindo da compreensão sobre este fenômeno de forma ampla, trazendo as contribuições de Dardot e Laval (2016), os quais explicam que nas últimas décadas do século XX o mundo passou por uma mudança de paradigma respaldada em um novo conjunto de discursos, práticas e métodos que determinam um novo modo de governança chamado neoliberalismo, caracterizado especialmente pelo princípio da concorrência baseado na inovação, qualidade dos produtos e serviços, na valorização do conhecimento e da informação nos processos tecnológicos e nos recursos humanos.

Segundo Rocha e Diniz (2015), a ascensão desse paradigma teve seu momento crítico na década de 1980, a partir das crises do modelo fordista, baseado na produção industrial em massa e na criação de uma sociedade de consumo, que deu lugar a um regime de acumulação flexível, o qual passou a valorizar o capital especulativo, inovação tecnológica e informacional, assim como a qualificação dos produtos.

Afirmam ainda que esta crise foi significativa em países periféricos como o Brasil, no qual houve um grande endividamento, uma vez que a maior parte dos investimentos e do crescimento econômico experimentado na região até então era dependente do crédito estrangeiro e da consequente dívida externa, de modo que a elevação das taxas de juros dos países credores barrou não só as possibilidades de inversão, mas também inflou as dívidas a níveis em que os devedores não conseguiriam enfrentar.

Inseridas neste contexto de endividamento, as cidades brasileiras, ao final da década de 1970 e início de 1980, cresciam horizontalmente, deslocando as centralidades de seus sítios originais para novos espaços mais adaptados ao padrão de consumo contemporâneo. Esse processo ocasionou o abandono e a degradação dos centros tradicionais, o surgimento de periferias pobres e subequipadas, ao mesmo tempo em que definiu eixos de expansão das classes média e abastadas. O resultado tem apresentado efeitos perversos que se revelam tanto na enorme quantidade de recursos necessários para continuamente equipar áreas distantes, como na subutilização de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, e pela simultaneidade com que essas demandas urbanas se apresentavam e concorrem por investimentos públicos (Balbim, 2008).

A partir da tese apresentada por Cavalcanti (2008, p. 45), compreendemos que toda essa situação deu condições para que as agências multilaterais, como o Banco Internacional para

Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁶ e o Fundo Monetário Internacional (FMI), negociassem as condições do pagamento das dívidas desses países devedores, em troca ditariam o *modus operandi* dos seus governos aos padrões neoliberais.

O foco de operações do Banco Mundial passou por diversos momentos de transição, desde projetos de infraestrutura e investimentos para trocas comerciais; projetos integrados para redução da pobreza; ajustes estruturais e setoriais; até chegar na agenda atual que enfatiza o conhecimento, a governança e o desenvolvimento institucional por meios da pretensa equidade social. Nessa perspectiva, essas agências concentravam seus esforços para reduzir os entraves da produtividade urbana, por meio de programas de gerenciamento urbano, trabalhando em um sistema financeiro habitacional que pudesse servir aos consumidores, financistas e governos, sendo capaz de dinamizar a economia de seus respectivos países (Cavalcanti, 2008).

Concordamos com Castells e Borja (1996), quando os autores afirmam que é exatamente a sensação de crise provocada pelo endividamento das cidades, que impulsiona os governos locais a irem além das obrigações legais para atrair investimentos, gerar emprego e renovar a base produtiva das cidades. Eles pactuam com os atores urbanos, sejam eles públicos ou privados, para promover o protagonismo da cidade, pondo em andamento ambiciosos projetos estratégicos, combinando objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano como respostas aos problemas socioespaciais. Além disso, estimula a geração de liderança local (política e cívica) e a busca de “consenso” no processo participativo, constituído como elemento fundamental para a sua implantação.

Do cenário internacional surgiram possíveis soluções para as demandas das cidades brasileiras, conceitos como “Revitalização Urbana” e “Parcerias Público-Privadas” (PPPs), mediante um quadro de competição interurbana por recursos, empregos, capital, pela atração de negócios e investimentos privados (Harvey, 1996), têm sido associados à produção da cidade como mercadoria. Ao passo que “a globalização afeta todas as cidades, em todo o mundo, sejam elas ganhadoras, perdedoras ou outsiders”, restava às administrações municipais que pretendessem ser bem-sucedidas neste cenário preparar a cidade para competir (Marcuse, 1997 *apud* Maricato, 2007).

A partir de alguns autores, em especial Castells e Borja (1996), Arantes (2000) e Vainer

⁶ O BIRD faz parte das 05 instituições distintas que compõem o Grupo Banco Mundial (GBM). Além dele: a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Sociedade Financeira Internacional (SFI), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). Estas 5 instituições, embora especializadas nos diversos aspectos do processo de desenvolvimento, atuam em colaboração e têm como objetivo comum a redução da pobreza e o desenvolvimento dos países mais pobres. O termo Banco Mundial (BM) refere-se somente ao BIRD e à AID, enquanto o termo Grupo Banco Mundial refere-se às cinco instituições (World Bank, 2003).

(2000), compreendemos que nesse contexto, desenvolve-se um modelo de planejamento urbano chamado “estratégico”, muito difundido na América Latina, especialmente no Brasil, caracterizado pela ação combinada de diferentes agências multilaterais e consultores internacionais, a partir da experiência de Barcelona, a qual se tornou um caso de sucesso paradigmático para as cidades latino-americanas.

O discurso do aparente sucesso do “modelo Barcelona” se deu a partir da grande inversão de recursos destinados à preparação para os Jogos Olímpicos de 1992 para colocar em marcha um conjunto de projetos de intervenção urbana, adotando um modelo de gestão empresarial competitiva, investindo na promoção de sua imagem no exterior e na construção e fortalecimento de seus equipamentos culturais e espaços públicos, tornando-se atualmente reconhecida “como uma cidade cultural por excelência, epicentro de produção criativa e polo de atração de negócios e talentos” (Reis, 2009, p. 04 *apud* Lopes; Fragalle, 2016, p. 16).

Porém, cabe ressaltar as críticas recebidas pelo “bem-sucedido” modelo adotado pela cidade de Barcelona, uma vez que foi privilegiada a imagem externa da cidade, deixando em segundo plano o bem-estar dos barcelonenses (Reis, 2009, p. 04 *apud* Lopes; Fragalle, 2016, p. 16). A sua midiaticização exacerbada levou a cidade a um crescimento para além de suas possibilidades, o que provocou sérios efeitos sociais como o grande déficit habitacional e um dos mais altos índices de desemprego na Espanha (Arantes, 2012). Porém, Barcelona soube sistematizar tão bem os conceitos que envolvem o Planejamento Estratégico Urbano que conseguiu passar a impressão de que foi a pioneira no emprego deste modelo que foi exportado para todo o mundo, com destaque especial para a América Latina, como uma “fórmula de sucesso” (Arantes, 2000).

Para Cota e Ferreira (2007, p. 3), a experiência dos catalães para as cidades brasileiras serviu como “tábuas de salvação”, pautadas na ideia de que as parcerias público-privadas foram oferecidas às prefeituras brasileiras

em um contexto impregnado pela ideologia neoliberal e, ao mesmo tempo, convivendo com a (re)democratização do país, em que a população passa a ser co-responsável pelo tipo de política a ser adotada no e para o urbano (Cota; Ferreira, 2007, p. 3)

Esse modelo de planejamento urbano de cidades é marcado pelo predomínio do padrão de competitividade, cujos objetivos principais envolvem o crescimento econômico e a atração de investidores, a partir da expansão do mercado imobiliário. Segundo Cavalcanti (2008), ele vem sendo implementado sob o discurso de contribuir para o desempenho econômico, financeiro e fiscal, a redução da pobreza, o desenvolvimento humano etc. Porém, é importante salientar que mesmo que tais ideias apresentem discursos formais diferenciados, ainda existem

contradições em suas aplicações, visto que suas políticas se baseiam mais em ampliar os próprios mercados, do que em aumentar, de fato, o acesso à moradia para os mais pobres e vulneráveis, conforme será detalhado ainda neste capítulo. Temos como exemplo, o BIRD que financiou planos estratégicos em cidades brasileiras, especialmente a cidade do Recife através do Projeto Capibaribe Melhor, do qual discorreremos mais no decorrer desta dissertação, sob o discurso de desenvolvimento regional urbano e rural sustentável, que visa, dentre outros aspectos, tornar a economia local mais competitiva:

[...] O BIRD auxiliou o Estado de Pernambuco a realizar o primeiro plano estratégico de desenvolvimento do país que contempla toda uma região metropolitana sob a ótica do desenvolvimento econômico sustentável [...] de médio prazo em vários cenários macroeconômicos, sociais e ambientais. [...] O Banco pode contribuir para demonstrar como as políticas, efetivamente implementadas no nível local, podem melhorar a vida dos pobres urbanos, promover uma governança local sólida e levar a uma economia local mais competitiva. (World Bank, p. 01-04, 2006, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, a necessidade de obtenção de financiamento das agências multilaterais para elaboração e execução das políticas públicas, induziram a incorporação dos princípios da sustentabilidade urbana, valorização da memória e do patrimônio cultural nas ações governamentais em busca de um equilíbrio dos territórios socioculturais e naturais da cidade.

Para Arantes (2000), o predomínio do padrão de competitividade se solidifica a partir da criação de um modelo de política chamado “*image-making*”, que se refere às estratégias de *marketing* utilizadas para criar uma visão favorável do plano estratégico para a cidade, favorecendo o acúmulo de poder e dinheiro dos governantes e investidores. A cidade “real” é transformada em mercadoria, enquanto “vender a cidade” converte-se em “uma das funções básicas dos governos locais” (Borja; Forn, 1996 *apud* Vainer, 2000, p. 78).

Nos preceitos de Vainer (2000), essa nova questão apresenta como nexos central a problemática da competitividade urbana:

Quando a liberação do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam: (1) Competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; (2) Competir na atração de novas indústrias e negócios; (3) Ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços; (4) Competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada (Vainer, 2000, p. 76).

A questão central do Planejamento Estratégico é, justamente, como preparar a cidade para competir, em função de que oferece um “receituário de sucesso” àquelas que compartilham

do mesmo objetivo, se afirmando com ênfase na ação marcada pela consciência da crise do modelo de produção e pela incerteza em relação ao futuro, assim como por um forte grupo de certezas como a globalização da economia, a inevitabilidade da competição entre cidades e a necessidade de estabelecer novas relações entre o público e o privado (Oliveira, 2009).

A partir dos apontamentos de Vainer (2000), compreendemos que o Planejamento Estratégico Urbano, trata-se da abordagem dentro do espaço urbano dos conceitos e metodologias do planejamento estratégico empresarial, do qual resulta em um projeto de cidade que se constitui a partir da articulação entre as três analogias apresentadas a seguir: cidade-mercadoria, cidade-empresa e cidade-pátria.

2.1.1 Recife, à venda como uma cidade-mercadoria

A analogia da cidade-mercadoria trata dos esforços necessários à administração municipal para criar as condições materiais e simbólicas para vender a cidade. A cidade está à venda num mercado extremamente competitivo em que outras cidades também são vendidas, no qual o *marketing* urbano surge como um fator determinante no processo de planejamento e gestão das cidades. Mesmo sendo uma técnica surgida do universo empresarial, algumas das metodologias do *marketing* estão sendo incorporadas pelo poder público no contexto da gestão urbana, com o intuito de criar uma imagem favorável às cidades, agregando-lhes maior valor a seus moradores e, especialmente, aos investidores de capital externo (Almeida; Engel, 2017).

A ação de “vender a cidade” se tornou uma das funções básicas dos governos locais, a partir da venda de atributos específicos valorizados pelo capital transnacional: “espaços para convenções e feiras, parques industriais, e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança” (Castells; Borja, 1996, p. 33). Essa promoção da cidade pode ocorrer em escala local, regional ou global e é feita a partir das coalisões de poder entre poder público e privado no qual há “[...] uma clara confluência de interesses entre o governo da cidade e os setores empresariais” (Sánchez, 2001, p. 5). Nesse sentido, o poder público prioriza as estratégias discursivas oriundas do universo empresarial, as quais podem elevar a imagem da cidade para um circuito econômico global, em detrimento de políticas públicas que atendam aos anseios de toda a sociedade, especialmente às camadas de menor poder aquisitivo (Vainer, 2002).

Diante destas condições, questiona-se para quem são vendidos esses atributos das cidades? Para os cidadãos ou para quem é de fora da cidade? Conforme salientado por Castells e Borja (1996), fica evidente que entre esses “compradores” há preferência pelos investidores internacionais a partir de campanhas específicas de atração:

O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infraestruturas e de serviços (comunicações, serviços económicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas ‘exportações’ (de bens e serviços, de seus profissionais etc.) (Castells; Borja, 1996, p. 160).

Fica muito evidente que o *marketing* urbano tem a função de planejar ações e estratégias (Kotler; Keller, 2006) para que uma cidade atinja objetivos propostos, considerando o mercado em que está inserida e não necessariamente o aspecto voltado ao social (Vainer, 2002). Suas práticas referem-se a uma (re)significação promocional competitiva da cidade como um todo, limitada ao desejo de melhora estética no tecido urbano. A preocupação com as estratégias de mercado expõe a adesão de tendências internacionais, ancoradas em casos de sucesso, generalizando-os e transformando-os em um padrão que possa ser aplicado a outros contextos, sem precisar considerar as particularidades locais construindo uma imagem a ser seguida pelas boas práticas entre os atores presentes em um território (Harvey, 2005). Esses modelos internacionais estão também vinculados a uma competitividade entre territórios em diversas escalas, principalmente a global, no qual a venda da cidade torna mais importante o poder do capital e os interesses de uma minoria do que a elaboração de um planejamento urbano eficiente que leve em conta as verdadeiras necessidades e preocupações de seus cidadãos, desencadeando fenômenos como o da gentrificação, que divide a cidade entre áreas atendidas de forma adequada e áreas abandonadas pelo poder público (Pereira, 2003).

O fato é que entre os principais desafios urbanos está a pobreza e a marginalização (entorno social) que condicionam, consideravelmente, nas decisões dos agentes económicos e influem na atratividade da cidade. Desta forma, a preocupação com a imagem atinge seu ápice entre os estrategistas e a pobreza acaba sendo redefinida estrategicamente como problema paisagístico ou ambiental, ideia explicitamente formulada pelos catalães (Vainer, 2000). Maricato (2007) ressalva que na cidade não há espaço para a pobreza:

Nunca é demais lembrar que a proximidade de pobres acarreta a desvalorização imobiliária ou fundiária. A invisibilidade dessa “não cidade” tem decisiva influência na formação das consciências. Os excluídos da cidade hegemônica são tomados como uma minoria e não como maioria da população como de fato são em muitos Países de Capitalismo Periférico (PCP) (Maricato, 2007, p. 12).

A transformação da cidade em mercadoria repercute no olhar lançado sobre a pobreza, pela simples razão de que esta parcela da população não se constitui em demanda solvável e isto nos leva a perceber que a cidade-mercadoria tem um público consumidor muito específico

e qualificado (Vainer, 2000).

As cidades brasileiras são exemplos de como o microfinanciamento e a expansão do capital refletem na conformação urbana, mais especificamente nas áreas de interesse social. Saindo da esfera nacional, as políticas habitacionais na cidade do Recife, ainda que sejam pioneiras no campo de inovação de instrumentos urbanísticos de consolidação de assentamentos populares, também passaram por conflitos entre os interesses de mercado e as políticas sociais urbanas, criando duas visões de cidade distintas, oscilando entre a cidade-democrática que privilegia o Direito à Cidade e a cidade-mercadoria preconizada pelo planejamento estratégico (Rocha *et al.*, 2021).

A exemplo disso, a partir de meados dos anos 2000, mudanças na dinâmica econômica metropolitana do Recife resultam de decisões econômicas do Governo Federal, o qual implantou empreendimentos estratégicos no Nordeste, especialmente em Pernambuco, para impulsionar o avanço do setor industrial local, enfraquecido desde a derrocada da política de desenvolvimento regional da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na década de 1980. O Governo de Pernambuco, criou estratégias para alavancar o setor industrial, assumindo a liderança do planejamento metropolitano, expandindo o desenvolvimento estadual para além da Região Metropolitana do Recife (RMR), investindo em três polos de desenvolvimento e criando Grandes Projetos Urbanos (Rocha; Diniz, 2015).

Os três polos de desenvolvimento que foram criados são: (1) ao sul da RMR (município Cabo de Santo Agostinho), projetos relacionados ao Porto de Suape; (2) ao norte metropolitano (município Goiana), o polo farmacológico e uma fábrica de veículos automobilístico; (3) e no oeste da RMR (município São Lourenço da Mata), o entorno da “Cidade da Copa”, que inclui a Arena Pernambuco e um complexo imobiliário no perfil dos novos bairros planejados. O resultado disso são transformações importantes no contexto urbano a partir do lançamento de empreendimentos imobiliários, das mudanças de perímetro urbano nas legislações e dos impactos na dinâmica populacional e de trabalhos. Vale ressaltar que o Governo Pernambucano foi impulsionado pelo Governo Federal que tinha o intuito de tomar decisões econômicas a fim de dinamizar o mercado interno, com estímulos ao “consumo” e a valorização real do salário-mínimo; assim como, implantar empreendimentos de cunho estratégicos no Nordeste, especialmente em Pernambuco (Rocha; Diniz, 2015).

Além dos polos de desenvolvimento situados nas regiões metropolitanas citados anteriormente, a cidade do Recife, mesmo deixando de ser a única centralidade da RMR, ainda detém a força de centro financeiro, de sede das empresas e tomadas de decisões, de serviços regionais de educação e saúde, de tecnologia da informação e de polo de serviços e de cultura.

Neste contexto, surgem na capital pernambucana Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU) que demonstram o quanto esta cidade ainda se constitui como o cerne do planejamento estratégico metropolitano, especialmente, através da valorização do seu centro histórico e de suas frentes d'água: Porto Digital (2003), Projeto Novo Recife (2008), Projeto Vila Naval (2014), Plano Recife 500 anos (2015), entre outros (Rocha; Diniz, 2015).

Ainda segundo esses autores, vale ressaltar que para a implantação dos GPDU, foi necessário buscar por novos espaços para realização do capital imobiliário, respaldado na elaboração/revisão de instrumentos como Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e Planos Diretores Metropolitanos e Municipais (PDM), com ênfase em projetos estratégicos para atração de investimentos. Para a realização destes novos espaços são necessários grandes investimentos públicos com o Estado assumindo a maior parte do recurso para as obras de urbanização que visam valorizar espaços urbanos antes sem valor imobiliário. Como consequência, há um aumento do valor das terras urbanas o que prejudica especialmente a população de baixa renda, através do processo de gentrificação.

Isso mostra um direcionamento das políticas públicas a partir de elementos norteadores do planejamento estratégico estatal, são eles: de cunho desenvolvimentista; de redução da pobreza, geração de emprego e renda; incentivo à mobilidade e transporte; revitalização de áreas precárias; dinamização urbana e socioeconômica; requalificação das águas (rios e canais) entre outros, cujo objetivo é a reestruturação das atividades tradicionais, a valorização do potencial cultural e o incremento de atividades baseadas em tecnologia, inovação e conhecimento, visando aproveitar as oportunidades na “Nova Economia” para uma reinserção sustentável do estado na escala regional, em grande parte, impulsionada pela inserção do Brasil no processo de globalização da economia (Rocha; Diniz, 2015).

2.1.2 Recife, gerida como uma empresa

A analogia da cidade-empresa trata de quando a cidade assume um comportamento empresarial, tomando como protótipo a empresa privada, usando de todos os meios para aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e difusão e, ainda assegura que as ações públicas sejam canalizadas para o suposto objetivo único da gestão municipal: preparar a cidade para competir.

Segundo Vainer (2002) conceber a cidade como empresa exige que as decisões sobre o planejamento urbano estejam nas mãos dos que decidem nas empresas e é nesse arranjo que os

interesses do mercado são enaltecidos através das parcerias público-privadas, cujas formas de atuação vão da captação de recursos e execução de grandes intervenções urbanas à gestão de equipamentos e prestação de serviços coletivos. A cidade se resume a uma unidade de gestão de negócios, na qual a cooperação entre o poder público e o setor privado representa o processo de planejamento, decisão e execução de políticas públicas, marcada muitas vezes pela ausência de participação popular nos processos decisórios da cidade, pondo em questão o acesso ao Direito à Cidade. Direito este que diz respeito a participar da esfera pública que pensa o espaço urbano, direito a usar a cidade, desvendar seus mistérios, testar suas possibilidades, sem pagar caro por isso. Mas, segundo David Harvey (1996), nada disso é possível, porque a qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Os discursos levam a crer que há liberdade de escolha de serviços, lazer e cultura, mas tudo isso pode ser desfrutado desde que se tenha dinheiro para pagar. Essa “pseudo” liberdade que sentimos mascara a ausência de práticas democráticas no uso da cidade.

Vale ressaltar que a cidade-empresa, ao contrário do que o nome possa transparecer, não significa o desengajamento da administração pública municipal, mas sim um fortalecimento seletivo da sua ação focada “no que interessa às grandes corporações e ao capital financeiro” (Maricato, 2007). O Estado deveria atuar, portanto, onde a lógica privada não pudesse resolver os problemas de organização e infraestrutura, enquanto as PPP assegurariam “que os sinais e interesses do mercado estivessem adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão” (Vainer, 2000, p. 87).

Essas parcerias são na opinião de Borja e Castells (1996) um dos principais mecanismos que conferem às cidades condições de inserção na competitividade urbana, consolidando um projeto de cidade definido por seu plano estratégico. Este projeto de cidade deve contemplar as novas funções dos governos locais enquanto promotores, cujos objetivos são promover a cidade para o exterior, favorecer a cooperação público-privada, desenvolver o “patriotismo cívico” e uma inovação político-administrativa. Nesse sentido, estes autores propõem que a organização política local não faça uma administração centralizada nem uma “separação rígida entre o setor público e privado” (Borja; Castells, 1996, p. 159), pois uma gestão eficaz deve assegurar agilidade e transparência para atingir suas metas. Entretanto, Vainer critica essa proposta e diz que “o fim da separação rígida quer dizer, em bom catalão, participação direta, sem mediações, dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas” (Vainer, 2012, p. 88).

A parceria público-privada é concretizada no planejamento estratégico das cidades, no qual o conceito de cidade está embutido os conceitos de poder público e de governo da cidade,

investido de novos significados de natureza mercantil e empresarial, instaurando uma nova lógica que legitima a apropriação dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados.

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são um grande exemplo da articulação entre os setores público e privado, sendo estas institucionalizadas no Estatuto das Cidades com o intuito de promover a reforma urbana, materializando as intenções “estratégicas” no Brasil. Voltando-se para os municípios brasileiros, as OUC se tornam possibilidade em situações diversas, principalmente quando associadas a viabilização de grandes obras mesmo quando a esfera estatal não possui capacidade de financiamento. Para o mercado imobiliário, o potencial de transformação das OUC interessa, não apenas a captura dos investimentos privados, mas principalmente por permitir a rediscussão da legislação regular de zoneamento, os quais são usualmente flexibilizados para encorajar o crescimento urbano, ao invés de controlá-lo (Fix, 2004).

Analisando as experiências brasileiras observa-se que são recorrentes as situações em que as OUC são desenhadas sem definições explícitas o que ocasiona correspondências rasas com o planejamento urbano das cidades, acarretando projetos urbanos não prioritários e de caráter segregador (Cota, 2013). As próprias OUC, embora estejam bastante presentes nos planos diretores do país e tenham sido implantadas massivamente nas grandes cidades brasileiras, no caso do Recife, nenhuma chegou a gerar um processo concreto de intervenção urbanística. Apesar de algumas indicações de utilização de tal instrumento em planos diretores e planos estratégicos, a única operação aprovada em lei foi a OUC Joana Bezerra de 2010. Considerada atípica, essa OUC se trata ainda de um plano adormecido, por não ter sido nem implementada, nem revogada (Bernardino, 2015). Se no Recife as OUC não foram implantadas, a inserção competitiva da cidade também não deixou de ser pensada através de instrumentos e estratégias de planejamento urbano.

Nota-se que as OUC devem prever o protagonismo do setor público em seu papel de coordenador das tomadas de decisão em benefício da maior parte da população, bem como a vinculação dos projetos ao planejamento das cidades. Entretanto, a forma como as operações vêm sendo implementadas as aproximam muito mais das noções de parceria público-privada e de projetos flexíveis do planejamento estratégico, empreendedor e mercadológico. Isso nos leva a perceber que a analogia cidade-empresa supõe que o espaço da cidade não é mais pensado no plano político senão em termos de gestão, não é mais construído como território de exercício da democracia local e da participação popular.

2.1.3 Recife, fabricando consensos

Como visto anteriormente, a instauração da cidade-empresa constitui uma negação da cidade enquanto espaço político, e para se construir política e legitimar um projeto de subordinação do poder público às exigências do capital internacional e local, faz-se necessário a criação e consolidação do consenso. Trata-se de um fator que merece destaque nas reflexões acerca do planejamento estratégico das cidades, é uma condição que está pressuposta desde o início, pois a todo tempo a cidade é tratada como uma unidade: a cidade compete, a cidade deseja e a cidade necessita.

Em todas as cidades o projeto de transformação urbana é uma somatória da mobilização da opinião pública, a qual se constitui a partir da criação da vontade conjunta e do consenso público, e da sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia. O sentimento de crise é um consenso que necessita perdurar, sendo preciso transformá-lo num patriotismo de cidade que “permita a seus líderes, atores e conjunto da cidadania assumirem com orgulho seu passado e seu futuro e, especialmente, a atividade presente em todos os campos” (Castells; Borja, 1996, p. 46). Na verdade, esse é um dos elementos essenciais do planejamento estratégico que cria as condições da instauração do patriotismo enquanto discurso e projeto de cidade, sob a égide de uma cidade unificada.

Desta forma, é criado e legitimado uma imagem de cidade a partir de projetos específicos, cujo objetivo é mostrar uma cidade que possa competir com outras como espaço empresarial. Portanto, para que isso ocorra, é necessário ignorar a existência dos problemas urbanos ou trazê-los como justificativa para se criar uma nova imagem de cidade, a partir de ações “consensualmente mais estratégicas” como os Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU), ou megaprojetos urbanos, que levam em conta principalmente interesses econômicos e funcionais, garantindo o ganho dos setores privados, enquanto os ganhos sociais são postos de lado (Vainer, 2012). Por isso que os projetos derivados de decisões estratégicas e empresariais dentro da gestão urbana são associados à atração de investimentos externos, os quais estão muito mais relacionados à economia política do lugar do que aos benefícios potenciais para a coletividade, resultando no desvio de atenção e recursos de problemas mais críticos e cotidianos da maior parte da população, como equipamentos de serviços públicos, moradia e saneamento básico (Harvey, 2005).

Os rebatimentos dessa lógica nos espaços urbanos são facilmente reconhecíveis em projetos de renovação urbana, na criação de zonas empresariais, megaeventos e em grandes projetos urbanos. Tais projetos, através de obras arquitetônicas e intervenções urbanísticas, são dotados de elementos transfigurados na paisagem que denotam inovação para se justificar a

intervenção, trazendo consigo alguns componentes como “revitalização espacial”, “impactos ambientais”, “integração com o planejamento municipal”, “nova dinâmica econômica”, entre outros (Vainer, 2012).

Ainda segundo Vainer (2012), os Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, de cunho meramente estrategista, não só valorizam a cultura e o patriotismo (através de centros histórico, por exemplo), como também trazem consigo a valorização da paisagem natural como fator determinante para a especulação do capital imobiliário. Elementos como rios, mares, lagos, lagoas, serras etc., apresentam-se como os principais componentes naturais valorizados neste modelo de planejamento, sendo fundamentais para ressaltar os valores mercadológicos da cidade.

Algumas cidades brasileiras como Rio de Janeiro e Belém, que serão mais comentadas no próximo capítulo, são grandes exemplos de como os elementos naturais são utilizados como instrumentos de materialização das propostas estratégicas urbanas. No caso da cidade do Recife, nosso objeto de estudo, algumas ações consideradas “consensualmente estratégicas” dizem respeito às margens do Rio Capibaribe que desde a década de 1990 havia um interesse em requalificar, a partir do Plano Diretor da Região Metropolitana no Recife, algumas áreas de interesse paisagístico, como aquelas localizadas nas margens do Rio Capibaribe, em São Lourenço da Mata e no Recife, as quais deveriam ser requalificadas para se tornarem grandes espaços de lazer e de admiração da paisagem natural (Ramalho; Mello; Cavalcanti, 2015).

Ao longo dos anos, este rio foi palco de diversas políticas públicas de intervenções urbanísticas, a fim de revitalizar o Rio Capibaribe, como o Programa Recife sem Palafitas (PRsP), o Projeto Capibaribe Melhor (PCM) e o Programa Parque Capibaribe.

Iniciado em 2003, em parceria com o Ministério das Cidades, o Programa Recife sem Palafitas teve sua atuação articulada com a de outros programas da Prefeitura (principalmente com o Projeto Capibaribe Melhor), e tinha por objetivo atuar na requalificação urbana das áreas do entorno do Rio Capibaribe, sobretudo daquelas em que havia palafitas. Trata-se, assim, de um conjunto de ações urbanísticas, ambientais, socioeconômicas e culturais, cujas ações estão centradas na remoção das palafitas e remanejamento das famílias residentes para conjuntos habitacionais populares, passando pela inclusão das famílias no Programa de Auxílio Moradia. Os principais financiadores do Programa são: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil; empresas da construção, Odebrecht e Votorantin; assim como a própria Prefeitura do Recife (Rocha; Diniz, 2015).

O Projeto Capibaribe Melhor, criado em 2005 e financiado pelo Banco Internacional

para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), através de sua perspectiva de Planejamento Estratégico de cidades, propõe intervenções para requalificar as águas do Rio Capibaribe; reduzir as desigualdades socioespaciais entre as famílias que ocupam a margem direita e esquerda do rio; incentivar a mobilidade e transporte; revitalizar as áreas precárias, tornando suas margens grandes espaços de lazer e de admiração da paisagem natural; entre outros (Rocha; Diniz, 2015).

O Programa Parque Capibaribe foi criado em 2013 fruto de um convênio de cooperação técnica entre a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), através da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente, e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Este Programa, diferente do Capibaribe Melhor, visa estimular a construção colaborativa de espaços socialmente inclusivos em torno de um “parque linear”. Para tanto, promoveu-se uma aproximação e colaboração entre disciplinas e atores. O modo como essa iniciativa se desenvolve apresenta indícios de inovações no modo de tratar as relações águas-cidades, entreando-se fundamentos da hidrologia urbana que pautariam atitudes próximas de um urbanismo “sensível às águas” (Rocha; Diniz, 2015).

Vale ressaltar que o Programa Parque Capibaribe faz parte do projeto Recife 500 anos, criado em 2015⁷ pelo poder municipal em conjunto com a Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES), que tem por objetivo desenvolver estratégias e planos para tornar a cidade do Recife referência em qualidade de vida, através da construção de um Plano Estratégico de Desenvolvimento de Médio e Longo Prazos para esta cidade, tendo como referência o ano 2037 em que a capital Pernambucana completa 500 anos de existência. O Plano apresenta oito caminhos estratégicos que indicam o direcionamento para o alcance da Visão de Futuro da cidade: “Inclusão e paz social”, “Reestruturação e mobilidade ativa”, “Cidadania e identidade cultural”, “Educação e conhecimento”, “Competitividade e dinamização econômica”, “Recuperação e conservação ambiental”, “Gestão participativa e eficiente”, e “Integração global e regional” (ARIES, 2022). Para a operacionalização desses caminhos foram propostos 60 Projetos Estratégicos, dentre eles o Programa Parque Capibaribe, que visam a transformação da realidade atual da cidade, cada projeto explicita os caminhos estratégicos aos quais corresponde, o público-alvo, os objetivos gerais a serem alcançados, o responsável principal, o prazo de sua execução, as possíveis fontes de recursos e o escopo indicativo.

O rebatimento dessa lógica de cidade-pátria nos espaços urbanos é sintetizado por Sanchez: “muitos investimentos, públicos e privados, concentrados territorial e socialmente,

⁷ O Plano Recife 500 anos iniciou sua elaboração em 2015, mas foi entregue à Cidade somente em 2019.

que poderiam gerar conflitos pela distribuição de recursos, são apresentadas como, a longo prazo, bons para todos”. Continuando, Sánchez observa que “os cidadãos sentem-se partícipes e beneficiados por essas políticas; não obstante isso, assistem a um espetáculo de transformações para o qual são convidados para um lugar aparentemente preferencial, mas que resulta ser apenas uma parte do cenário” (Sánchez, 2001, p. 42).

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

Trazemos a análise teórica acerca do Planejamento Estratégico Urbano para a espacialidade das cidades, a partir dos seguintes questionamentos: Como será que os atores sociais conseguem conviver com os modelos de dominação de uma cidade que, utilizando-se do controle sobre o poder político, a burocracia estatal, a legislação e a economia, permitem a eterna produção de um espaço urbano de segregação espacial e exclusão social, voltado apenas aos interesses das elites dominantes? Será que apenas o Planejamento Estratégico Urbano dominou o planejamento das cidades? Existiram outras correntes simultâneas? Será que houve alguma resistência ou visão contra-hegemônica por direitos nas cidades? Desta forma, discorreremos a seguir acerca das questões relacionadas ao Direito à Cidade.

2.2 RECIFE: PALCO DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE

A partir das discussões trazidas, observa-se que são abundantes as inovações urbanas em diversas partes do mundo, referentes às questões culturais, sustentabilidade ambiental, requalificação de espaços públicos, entre outras, mas todas estas sem o controle sobre os excedentes econômicos que vêm sendo usados para moldar o ambiente construído. Por este motivo, faz-se necessário discorrer sobre questões como o Direito à Cidade, o qual vem sendo amplamente discutido no campo acadêmico, nas leis e políticas de diversos países,

principalmente a partir dos anos 2000, como um direito à vida urbana e humana.

Sem a pretensão de trazer todas as formulações sobre o Direito à Cidade, apresentaremos as conceituações mais influentes que contribuíram para a formulação de documentos e cartas de referência para a construção de pactos internacionais e leis nacionais e locais, relativos a esse direito. Entretanto, para este trabalho, tomaremos como significado da expressão, a trajetória brasileira de luta pela reforma urbana.

O campo dos estudos urbanos acerca do Direito à Cidade remonta ao final dos anos 1960, na França, através das contribuições de estudiosos como Henri Lefebvre e já nos anos 2000 com o aporte teórico do britânico David Harvey, ressaltadas as diferenças teórico-metodológicas de suas reflexões, as quais contribuíram para as análises sobre os processos de urbanização capitalista e como estes se expressam nas formas de poder, exclusão, injustiça e desigualdade.

As primeiras formulações sobre o Direito à Cidade foram propostas por Lefebvre em 1968, em um contexto de protestos estudantis e populares em Paris, tornando-se uma referência das lutas por cidades mais justas e democráticas ao longo das últimas quatro décadas. Lefebvre (2001) propôs este direito como o “direito à vida urbana, transformada e renovada” para a construção de lugares de encontros, espaço de conflitos pelas diferenças, reconhecimento dos modos de viver que existem na cidade, pressupondo o direito de participação e apropriação coletiva do espaço e da vida na criação e gestão dos tempos e espaços da cidade, assim como o direito à apropriação pelo uso. Este direito manifesta-se como forma superior a outros direitos: à liberdade, à individualização na socialização, ao habitar e contra todas as separações e segregações.

A partir de uma visão inspirada em Lefebvre, Harvey (2014, p. 30) aponta que “a cidade sempre foi um lugar de encontro, de diferença e de interação criativa, um lugar onde a desordem tem seus usos e visões, formas culturais e desejos individuais concorrentes se chocam” e essa diferença pode implicar também em segregações, exclusão e confrontos.

Ainda sobre este direito, Lefebvre (2001, p. 105) faz referência às necessidades sociais (opostas ou complementares) relacionadas à segurança ou abertura, unidade ou diferença, certeza ou aventura, imediaticidade ou de perspectiva a longo prazo, insatisfação ou satisfação. Portanto, o Direito à Cidade não pode ser tomado restritivamente como um direito individual de acesso a coisas, objetos e bens nas cidades, mesmo que alguns destes sejam fundamentais à reprodução das condições de vida nos espaços urbanos. É um direito de determinar o que é produzido e como é produzido e participar da sua produção, podendo ser ainda entendido como um projeto coletivo para reconstrução das relações entre a sociedade e a cidade enquanto espaço

físico.

Estimulado pelos movimentos sociais que começaram a reivindicar o Direito à Cidade nas últimas décadas e pelas concepções de Lefebvre, segundo Harvey (2014) este direito pode ser entendido como um direito de reinventar a cidade a partir dos desejos de seus habitantes para além do acesso individual ou grupal àquilo que a cidade incorpora. Consiste, portanto, em reivindicar algum tipo de poder sobre os processos de urbanização, ou seja, o modo como as cidades são feitas.

A visão de Direito à Cidade de Lefebvre se torna ainda mais relevante frente à produção do espaço que, desde os anos 1970, vem ampliando as capacidades de agentes financeiros e imobiliários com vistas a generalizar a mercantilização dos espaços urbanos, excluindo os segmentos em situação de pobreza, vulneráveis e discriminados da sociedade. Com relação a esses segmentos, a participação como um direito nas decisões sobre a cidade, depende do reconhecimento das formas de apropriação e da inserção destes nas cidades e o reconhecimento do direito à apropriação depende das possibilidades desses segmentos em participar das direções dadas ao desenvolvimento urbano.

O próprio Harvey (2014, p. 63) esclarece que o Direito à Cidade se encontra, atualmente e na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus desejos. Ou seja, o Direito à Cidade no capitalismo está restrito a quem tem poder político e econômico.

A partir das contribuições teóricas dos principais autores que conceituam o Direito à Cidade, tem-se notado esforços nas reivindicações de movimentos sociais, no campo acadêmico e na política de diversos países, os quais culminaram no reconhecimento desse direito como um direito humano e na sua institucionalização através de diversos documentos, cartas e leis.

A legitimação do Direito à Cidade veio a partir do processo de elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade que teve início em 1992 com a articulação de ativistas de direitos humanos e ambientalistas na preparação para a II Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, sediada no Rio de Janeiro. Entretanto, foi apenas em 2001, no Primeiro Fórum Social Mundial (FSM), que se iniciou o processo de formulação desta carta com a definição dos conteúdos e das estratégias de difusão e promoção do Direito à Cidade em outros FSM e eventos regionais e locais (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006).

A primeira versão da Carta se baseou na Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade e no Tratado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", sendo revisada em 2004, no Fórum Social das Américas, em Quito (Equador) e no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona (Espanha), e em 2005 no V Fórum Social Mundial em Porto

Alegre (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006).

A versão mais recente da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, produzida no Fórum Social Mundial Policêntrico em 2006, foi construída a partir da deliberação de movimentos sociais, organizações não governamentais, associações profissionais e outras entidades que buscavam construir cidades democráticas e sustentáveis. O documento estabelece compromissos a serem adotados pela sociedade, governos, poder legislativo e organismos internacionais, estruturando-se em três eixos fundamentais: 1) o exercício pleno da cidadania; 2) a gestão democrática da cidade; e 3) a observância às funções sociais da cidade e da propriedade (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006).

A Carta estabelece a interpretação conceitual do Direito à Cidade em seu Artigo 1º (Parte II), como sendo:

[...] o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe ainda a inclusão do direito [...] a moradia adequada, ao acesso à água potável, à energia elétrica, ao transporte [...] à participação política, ao acesso à justiça, ao reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação [...] (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006, p. 3, Art.01, Parte II).

A partir do Artigo 2º (Parte I) da Carta há referência a princípios e fundamentos estratégicos do Direito à Cidade. A Parte II, refere-se aos direitos relacionados ao exercício da cidadania e participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade. Na Parte III, no que concerne aos direitos ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades, estão previstas proposições relativas: ao direito à água, ao acesso e fornecimento de serviços públicos e urbanos. Na Parte IV, referente às Disposições Finais, e, mais especificamente, em seu artigo XVII, como atores responsáveis pela efetiva aplicação e defesa dos direitos previstos na Carta Mundial são indicados os organismos internacionais, governos nacionais, estaduais, regionais, metropolitanos, municipais e locais. No artigo XVIII, da mesma parte, há a referência a mecanismos de avaliação e monitoramento de indicadores do Direito à Cidade. No artigo XIX, como expressões que constituem lesões ao Direito à Cidade são assinaladas as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais que impeçam a realização dos direitos, participação política dos habitantes, cumprimento das decisões e prioridades definidas

nos processos participativos, manutenção de identidades culturais e formas de manifestação (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006).

Vale ressaltar que a difusão e apropriação do conceito de Direito à Cidade se deu em condições distintas na Europa – especificamente na França, local que surgiu este conceito a partir de Lefebvre, em 1968 – e no Brasil, o que ocasionou diferentes interpretações. Ao nos voltarmos para o caso do Brasil, as décadas 1970 e 1980 remontam o processo social da construção de uma cultura de direitos no país, onde surgiram movimentos sociais que incorporaram a ideia de que todo cidadão tem direito ao acesso de bens e serviços para uma vida digna (Rocha, 2017).

A luta pelo Direito à Cidade emergiu em contraposição a um modelo urbanístico segregador e excludente, marcado pelo crescimento acelerado das grandes cidades que absorveu ao longo de décadas, sem jamais integrar, um enorme contingente de pobres vindos das zonas rurais e pequenas cidades do país, os quais encontraram como solução de moradia a autoconstrução de seu próprio habitat em áreas de não-cidade. Reivindicar esse direito foi ainda, uma reação à cidade como fonte de lucro para poucos em troca da pobreza de muitos. O acesso informal à terra urbana e à moradia, aliado à segregação socioespacial, déficit habitacional e impactos ambientais, caracterizaram o que se entende por crise urbana e contribuiu para ampliar as bases dos movimentos pela Reforma Urbana (Rolnik, 2013).

O termo “reforma urbana” era utilizado pelos movimentos sociais como referência à luta pela “reforma agrária”, mas do ponto de vista da natureza das reivindicações, ou seja, quando os movimentos sociais urbanos ocupam as ruas, os conceitos de “reforma urbana” e “Direito à Cidade” se assemelham. A confusão conceitual passa pela institucionalização desses termos, ou seja, quando eles são reportados às instâncias do planejamento participativo aos instrumentos jurídico-urbanísticos definidos nas legislações (Rolnik, 2019).

Os anos 1960 marcaram o início da trajetória da luta pela reforma urbana, período em que o território urbano brasileiro demandava reformas estruturais na questão fundiária. A iniciativa de propor uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, mas com o golpe militar de 1964, constituiu-se um regime político autoritário com duração de 20 anos e inviabilizou a realização dessas reformas. As questões relacionadas à reforma urbana foram gradativamente sendo reconstituídas, nas duas décadas seguintes, entre os movimentos sociais que passaram a ter maior visibilidade e relevância política no cenário político brasileiro (Saule Junior; Uzzo, 2009). O principal objetivo das reivindicações desses movimentos, ainda segundo estes autores era:

reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, trazendo uma importante politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (Saule Junior; Uzzo, 2009).

Vale ressaltar que os anos 1970 foram marcados por uma crise no modelo de industrialização por conta da substituição de importações, essa crise contribuiu para ampliar a base do movimento pela reforma urbana para além dos moradores de assentamentos informais, o qual passa a contar também com os setores das classes médias urbanas profissionais, que se articularam no campo sindical passando a apoiar, integrar e se organizar como Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Criado em 1985, este movimento teve um papel central na difusão e institucionalização do conceito de Direito à Cidade, representando avanços substanciais nas discussões sobre um planejamento urbano em busca de justiça socioespacial e sua instrumentalização (Gaillard; De La Mora, 2016). Para Saule Junior e Uzzo (2009) o MNRU definiu o conceito de reforma urbana como uma nova ética social e consolidou sua principal “bandeira” de luta:

[...] o Direito à Cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (Saule Junior; Uzzo, 2009, p. 03).

2.2.1 Recife: principais marcos legais da luta pelo Direito à Cidade

Num país marcado pelas desigualdades, os marcos legais orientam instrumentos de ordenamento territorial, de forma a impulsionar o desenvolvimento urbano segundo princípios de participação democrática e respeito à função social da cidade e da propriedade, visando promover a equidade socioespacial. Instrumentos dessa natureza surgiram após um longo período de regime autoritário, quando se instaurou um novo ciclo político que estabeleceu como ponto central a defesa pela cidadania como resposta à profunda desigualdade social e econômica entre segmentos sociais, regiões e cidades do país.

Uma das principais reivindicações dos movimentos sociais pelo Direito à Moradia urbana, desde meados da década de 1970, referem-se ao reconhecimento legal dos assentamentos irregulares no zoneamento da cidade. A discussão acerca desse tema culminou em um dos instrumentos de regularização fundiária desses assentamentos: a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) (Miranda; Moraes, 2007) que

possibilitava o parcelamento do solo em Áreas de Interesse Social (AEIS), o que levou a discussões e reconhecimento dessas áreas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

No caso do Recife, as AEIS foram consolidadas como ZEIS, através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) (Lei Municipal nº 14.511/1983) e no decorrer das últimas quatro décadas, o reconhecimento e consolidação dos assentamentos precários como ZEIS se deu a partir de Decretos, Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e Leis Municipais (LM), que podem ser verificados com o auxílio da Quadro 1 a seguir.

Quadro 1. Institucionalização das ZEIS de 1980 a 2021.

ANO	QUANTIDADE	LEGISLAÇÃO
1980	26 AEIS	Decreto nº 11.670/1980
1983	27 ZEIS	LUOS nº 14.511/1983
1996 a 1998	66 ZEIS	LUOS nº 16.176/1996
		LM nº 16.219/1996
		LM nº 16.220/1996
		LM nº 16.415/1998
2007	1 ZEIS II	LM nº 17.378/2007
2013 a 2014	7 ZEIS (01 Tipo I e 06 TIPO II)	LM nº 17.862/2013
		LM nº 17.930/2013
		LM nº 18.093/2014
2017	1 ZEIS II	LM nº 18.391/2017
2020	2 ZEIS I	LM nº 18.770 de 29/12/2020 LM nº 18.771 de 29/12/20 Substituídas pela Lei Complementar nº 02, de 23 de Abril de 2021.
TOTAL		77 ZEIS

Fonte: ROCHA *et al.* (2021).

Vale ressaltar que as ZEIS podem ser classificadas como: (1) ZEIS Tipo I, caracterizadas como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária construção de habitação de interesse social, bem como de construção de Habitações de Interesse Social (HIS), conforme legislação específica vigente e; (2) ZEIS Tipo II, caracterizadas como áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização ou como conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, que necessitem de regularização urbanística e fundiária, nos termos da legislação específica (Recife, 2021).

A institucionalização das ZEIS no zoneamento da cidade, a consagrou como referência para iniciativas no Brasil voltadas para a consolidação de assentamentos precários,

especialmente no que diz respeito a permanência desses assentamentos nos espaços de elevado valor imobiliário, servindo ainda como diretriz inicial para a luta da população de baixa renda pelo seu Direito à Cidade. Entende-se como direito a um habitat urbano de qualidade e ao respeito à participação do protagonismo das camadas mais pobres da população na sua produção (Rocha, 2017).

O fato é que a existência de áreas pobres no zoneamento da cidade possibilita sua incorporação ao planejamento urbano e conseqüentemente a uma reorientação das ações de políticas urbanas desde o nível federal, especialmente mediante um cenário de pressão das comunidades localizadas em áreas centrais. A permanência dos assentamentos precários do Recife nos espaços de elevado valor imobiliário é, em grande parte, decorrente da institucionalização das ZEIS na cidade (Miranda; Moraes, 2007).

Além da importância social das ZEIS do Recife no contexto da cidade, Moraes (2018) destaca a expressiva difusão desse instrumento urbanístico normativo no âmbito dos municípios brasileiros, o que caracteriza o seu alcance como referência nacional:

De todos os instrumentos formulados no contexto de redemocratização nos anos 1980, a ZEIS foi o que teve maior alcance institucional e o Estatuto da Cidade acabou promovendo uma difusão mais ampla desta zona nos municípios brasileiros. [...] Segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais, realizada pelo IBGE em 2015, a ZEIS está prevista em 1.682 planos diretores municipais e em 1.189 leis municipais específicas. No Recife, as ZEIS tornaram-se a grande referência para a implantação das políticas de intervenção nos assentamentos precários (Moraes, 2019, p. 194).

É importante ressaltar que as políticas habitacionais da cidade do Recife foram pioneiras no campo de inovação de instrumentos urbanísticos de consolidação de assentamentos populares, tendo um histórico de lutas e conquistas pelo território a partir dos movimentos sociais organizados em torno do Direito à Cidade, com destaque para: a instituição das ZEIS que posteriormente foi reforçada por um modelo de gestão compartilhada; e o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), através da Lei Municipal nº 14.947/1987, que foi o primeiro instrumento de reforma urbana e gestão participativa no Brasil, garantindo a consolidação das comunidades nos espaços centrais da cidade. A Lei do PREZEIS está alicerçada em duas instâncias deliberativas: as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL – Lei Municipal nº 17.596/1997) e o Fórum Permanente do PREZEIS (Lei Municipal nº 14.539/1988) (Rocha, 2017).

Somam-se a esses marcos legais: a Lei de Preservação de Sítios Históricos (Lei Municipal nº 13.957/81), a Lei dos Imóveis Especiais de Preservação (Lei Ordinária nº

16284/1997) e a Lei dos 12 Bairros (Lei Municipal nº 16.719/2001), a qual criou as Áreas de Reestruturação Urbana, que teve como objetivo restringir o crescimento predatório das construções verticais no vetor noroeste do Capibaribe (Casa Forte, Parnamirim, Graças, Aflitos, Espinheiro, Jaqueira, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos, Derby e parte do bairro de Santana e da Tamarineira) (ARIES, 2022).

A criação do PREZEIS foi referência para todo o país “na busca pela viabilização da urbanização e regularização de áreas ocupadas por assentamentos” sendo fruto da luta social que, ainda segundo Albuquerque (2006), foi:

[...] criado por iniciativa dos movimentos populares, em 1987, para garantir a gestão democrática do planejamento e da execução de uma política urbana voltada para viabilizar a função social da cidade, baseada na co-gestão e na partilha de responsabilidades [...]. A lei do PREZEIS, considerada um marco na conquista de direitos sociais em nosso país, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já reconhecia o direito social à moradia acima do direito à propriedade, ou seja, defendia o princípio de que a terra existe para morar e não para ser fonte de lucro e especulação (Albuquerque, 2006, p. 1-2).

No PREZEIS são regulamentados os procedimentos de urbanização e legalização das áreas ZEIS, a partir de um sistema de gestão participativa, sendo este o instrumento mais forte para enfrentar as pressões dos agentes de mercado formal e, conseqüentemente, romper a lógica excludente e desigual de produção do espaço no Recife (Diniz; Rocha; Vasconcelos, 2019).

A ação dos movimentos de luta pela reforma urbana, no final da década de 1980, fundamentou a construção do que viria a ser a **Constituição Federal de 1988** (Gaillart; De La Mora, 2016), o primeiro marco legal de fundação de um Estado Democrático de Direito no país, a partir da inclusão da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos constitucionais básicos (Rocha; Diniz; Jardim, 2021).

Saule Junior e Uzzo (2009) relatam que

o processo de participação foi incentivado quando se estabeleceu no regimento interno da Constituinte a utilização do mecanismo da iniciativa popular para a elaboração de emendas populares para o então projeto da Constituição Federal de 1988.

Este processo de participação resultou na Emenda Constitucional de Reforma Urbana, composta por 23 artigos, os quais abordavam: direitos urbanos básicos; regulações sobre a propriedade imobiliária urbana; política habitacional; transportes e serviços públicos; e gestão democrática da cidade.

Dessa emenda, surgiu o capítulo sobre a “Política Urbana” na constituição, o que, apesar

de ser um fato normativo inédito, resultou apenas nos artigos 182 e 183, no qual é defendido a função social da propriedade. Além disso, esses artigos dizem respeito ao atendimento de ordenação territorial da cidade (art.182, §2º) e os instrumentos necessários para tal, são eles: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública (art.182, §2º, I, II e III) e o Plano Diretor Municipal (PDM) como instrumento regulatório da política de organização do desenvolvimento e da expansão urbana (art.182, §1º) (Rocha; Diniz; Jardim, 2021).

Vale ressaltar que, no que diz respeito às inovações constitucionais, o marco legal relativo ao ordenamento do desenvolvimento urbano foi sendo desenvolvido progressivamente, regulamentando os instrumentos lançados em 1988 e acrescentando outros. Por exemplo, o Direito à Moradia que só foi incorporado 12 anos após a promulgação da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que modificou a redação do artigo 6º, adequando o marco jurídico brasileiro aos tratados internacionais sobre o tema da moradia (Rocha; Diniz; Jardim, 2021).

Em 1993, criou-se o Fundo Municipal do PREZEIS (Lei Municipal nº 15.790/1993), para captar 1% da arrecadação municipal. Em 1995, reformulou-se a Lei do PREZEIS (Lei Municipal nº 16.113/1995), respaldada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) (Lei Municipal nº 16.176/1996) e pelo Plano Diretor da cidade do Recife (PDR-2021) (Lei Complementar nº 02/2021⁸), vigentes até hoje, 36 anos após a promulgação da primeira Lei do PREZEIS (Rocha; Diniz; Jardim, 2021).

Anos mais tarde, em 2000, foi promulgado o Estatuto das Cidades (EC) (Lei Federal nº 10.257/2001), um marco legal também resultado da luta histórica pela Reforma Urbana, no qual a defesa do pleno exercício do Direito à Cidade ocupou posição de destaque, como aqueles que dizem respeito à equidade territorial e inclusão socioespacial, especialmente das parcelas menos favorecidas da população urbana (Rocha; Diniz; Jardim, 2021).

O Estatuto das Cidades junto ao Ministério das Cidades (2003), impulsionaram e fortaleceram a produção de planos diretores ao redor do país (Maricato, 1994), incorporando a esse instrumento: a Operação Urbana Consorciada (OUC); a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); e a Transferência do Direito de Construir (TDC). Ao mesmo tempo em que visando contribuir para redistribuir os ganhos com o processo de urbanização e financiar os investimentos necessários à redução das desigualdades socioespaciais, esse instrumento

⁸ O Plano Diretor da cidade (Lei Municipal nº 18.770/2020) foi complementado, no ano seguinte, pela Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021).

urbanístico de caráter redistributivo, possibilitou incorporar nos PDM: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU-P). No Recife, esses instrumentos redistributivos foram implantados a partir do Plano Diretor da Cidade do Recife – 2008 (PDR-2008), mas não foram aplicados por não terem sido regulamentados em lei específica nos dez anos de sua vigência (Rocha; Diniz; Jardim, 2021).

As políticas urbanas e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) no período pós-Estatuto da Cidade, se consolidaram através da criação das Conferências das Cidades, em âmbito nacional, estadual e municipal, como mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade civil organizada, para elaboração e avaliação das políticas públicas urbanas, por meio dos Conselhos da Cidade. Em 2014, foi criado o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade) (Lei Municipal nº 18.013/2014), entretanto a proporcionalidade das categorias de representação que o compõem não oferece uma correlação de forças favoráveis às reivindicações populares, uma vez que se por um lado 53% dos votantes são os representantes do poder público e empresários; do outro, 47% representam as entidades sindicais e categorias profissionais, movimentos sociais e populares e entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa, dos conselhos profissionais e das ONG (Rocha, 2017).

A promulgação do Plano Diretor do Recife (PDR-2021) (Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021) reflete a visão de um novo PDM como oportunidade de ampliar os instrumentos redistributivos definidos pelo Estatuto da Cidade, de modo a garantir o respeito às funções sociais da propriedade e da cidade. Entretanto, a implementação alguns dos instrumentos urbanísticos propostos apresentou certas contradições do qual discorreremos a seguir.

2.2.2 Plano Diretor do Recife – 2021: a resistência das ZEIS em prol do Direito à Cidade

Analisando a trajetória do quadro normativo do direito urbano da cidade do Recife, observa-se que as ZEIS se tornaram grande referência para a implantação das políticas de intervenção nos assentamentos precários. No decorrer dos 38 anos que separam a LUOS de 1983 (Lei Municipal nº 14.511/1983), que institucionaliza 27 ZEIS, e o novo Plano Diretor da cidade (Lei Complementar nº 02/2021), foram reconhecidas como ZEIS 42 assentamentos precários, dos quais 2 foram instituídos pelo próprio Plano Diretor.

O Recife hoje conta com 77 ZEIS, conforme o novo Plano Diretor, que as distingue em dois tipos: 69 ZEIS 1 e 8 ZEIS 2. As 69 ZEIS 1 são:

caracterizadas como áreas de assentamentos habitacionais de população de

baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária (Recife, 2021, Art.68).

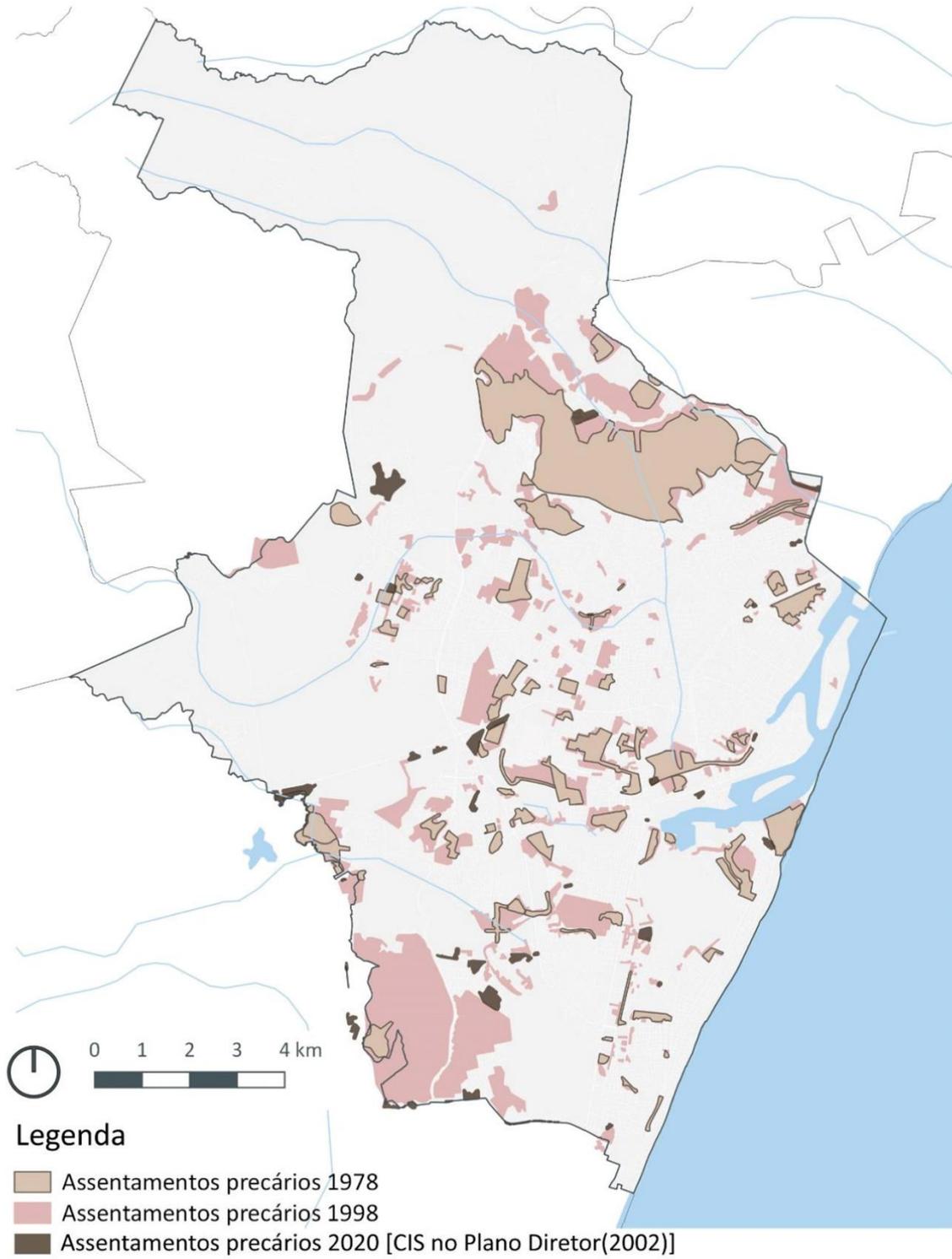
As 8 ZEIS 2, correspondem às

áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização; e/ou com conjuntos habitacionais de promoção pública de Habitação de Interesse Social (HIS) já instalados, que necessitem regularização urbanística e fundiária (Recife, 2021, Art.68).

É importante salientar que o novo Plano Diretor do Recife redefine o perímetro de algumas ZEIS, incorporando assentamentos precários localizados em suas bordas, e reconhece mais um novo assentamento, denominado de Comunidades de Interesse Social (CIS), conforme o Atlas publicado pela Prefeitura do Recife (Recife, 2016), ampliando para 546 o número de CIS na cidade. As 69 ZEIS 1 definidas no Plano Diretor abrangem 368 CIS (67,5% das 546 CIS reconhecidas).

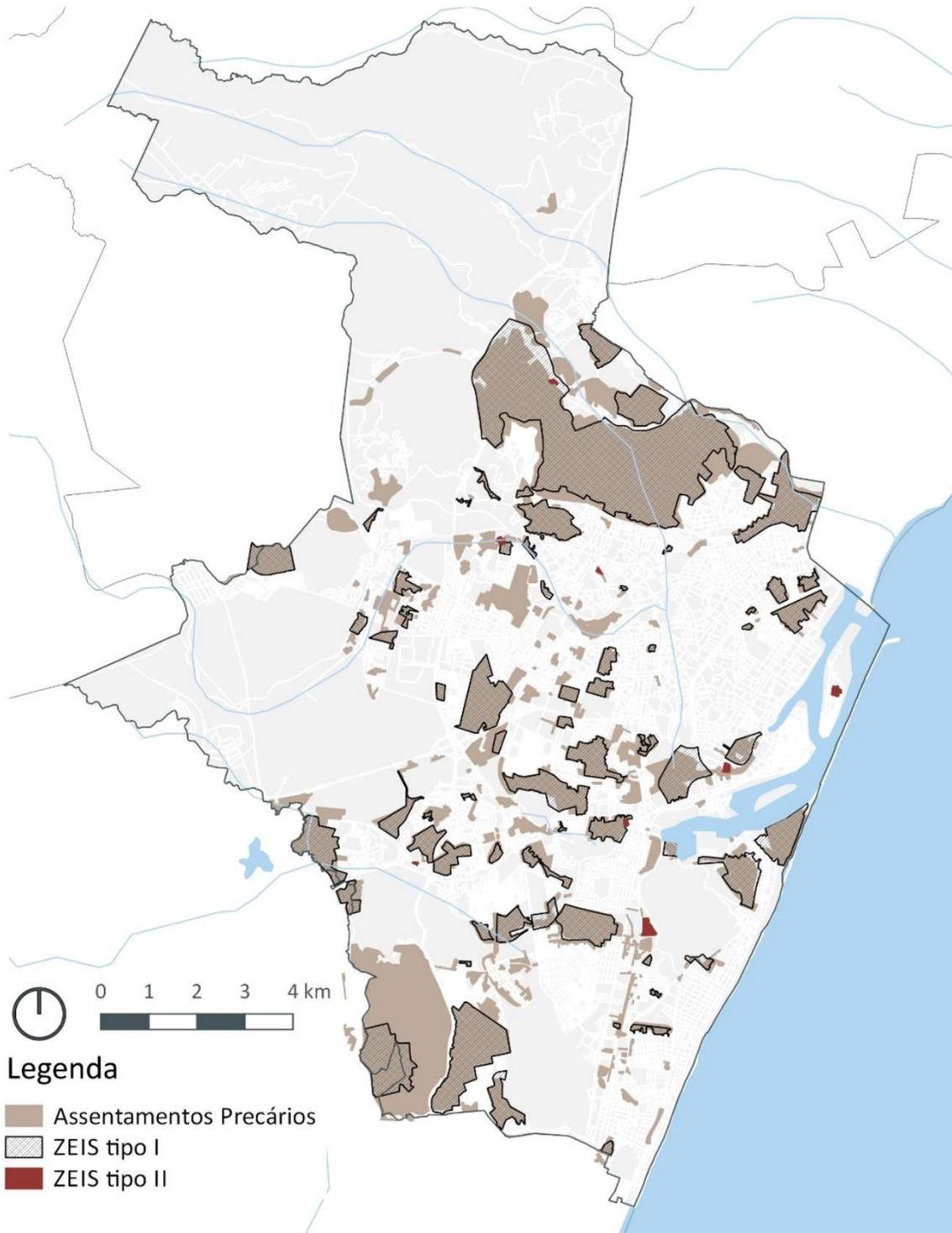
A Figura 2 apresenta a expansão dos assentamentos precários na cidade do Recife, destacando os 546 desses assentamentos denominados de CIS no ATLAS, acrescido de mais um reconhecido pelo recente Plano Diretor do Recife. A Figura 3 apresenta as ZEIS no contexto dos assentamentos precários do Recife, destacando os dois tipos instituídos no Plano Diretor municipal de 2021.

Figura 2 – Expansão dos Assentamentos Precários do Recife com as Comunidades de Interesse Social (CIS gravadas no Plano Diretor (2021)).



Fonte: Observatório PE, 2021.

Figura 3 – Assentamentos Precários e Zonas Especiais de Interesse Social do tipo I e II do Recife (2021).



Fonte: Observatório PE, 2021.

A promulgação do novo Plano Diretor do Recife (PDR-2021), embora represente um

instrumento de garantia ao respeito das funções sociais da propriedade e da cidade, apresenta algumas contradições em sua formulação, a começar pelo processo que envolveu a elaboração do Plano de Ordenamento Territorial (POT)⁹, que foi amplamente criticado, sobretudo no que diz respeito ao método de elaboração de diagnóstico e propostas, além do curto prazo apontado pelos segmentos populares para investigar e se aprofundar nos assuntos técnicos com a população interessada. Em dezembro de 2018, o Projeto de Lei do Executivo Municipal (PLE) foi enviado para a Câmara dos Vereadores. No ano seguinte, o Legislativo instituiu uma Comissão Especial para promover o debate com a sociedade, mas o andamento dos trabalhos da Câmara foi afetado pela pandemia do Covid-19. No final de 2020, a Câmara votou numa mesma sessão as 513 emendas contidas no Relatório de Análise ao PLE apresentado pela Comissão Especial, instituindo o novo PDR (Lei nº 18.770/2020, sendo republicada como Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021) (Rocha; Lima, 2022).

Numa cidade marcada pela discrepância das distintas formas de ocupação historicamente intensificada no entorno das ZEIS, sobretudo nas localizadas em áreas de grande atratividade imobiliária – como as frentes de água (rio ou mar) ou no entorno de centros comerciais –, esse contraste se torna uma ameaça e é ainda mais contundente a partir de algumas mudanças normativas do PDR-2021, que podem levar à expulsão da população de baixa renda que reside nas ZEIS, colocando à prova os instrumentos legais que garantem a sua proteção e caracterização como espaços singulares na cidade. Nesse sentido, falaremos das mudanças que mais impactaram a população dessas zonas, no que diz respeito ao direito de permanência e a pressão do mercado imobiliário sobre o entorno das ZEIS.

O novo PDR-2021 representou uma oportunidade de ampliar 22 ZEIS a partir de uma demanda do Fórum do PREZEIS ancorada no apoio técnico da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em que essa indicou o perímetro de ampliação dessas áreas com a inclusão de terrenos vazios para serem utilizados para fins de interesse social. Tais terrenos não foram considerados na revisão deste plano, por apresentarem valor de mercado superior desde que inseridos fora dos limites da ZEIS.

Este plano instituiu que “imóveis localizados em ZEIS e lindeiros aos eixos de

⁹ O Plano de Ordenamento Territorial abrange: a revisão do Plano Diretor do Recife anterior (Lei nº 17.511/2008), da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997), a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.290/1996) e duas Leis para regulamentar os instrumentos: i) Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da Transferência do Direito de Construir (TDC); ii) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo (IPTU-P).

transporte público poderão adotar parâmetro da Zona de Reestruturação Urbana (ZRU)¹⁰, desde que submetidas à anuência do Fórum PREZEIS” (Recife, 2021). Ao mesmo tempo definiu um Coeficientes de Aproveitamento¹¹ (CA) básico unitário para toda cidade (CA= 01), a fim de “garantir a isonomia do direito de construir vinculado ao direito de propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização” (Lei Complementar nº 02/2021, Art.20). Enquanto considerou um CA máximo para cada zona, adquirido pela compra de potencial construtivo através dos instrumentos da OODC ou da TCD (Rocha; Lima, 2022).

O fato é que o CA máximo das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU) é de cinco vezes a área do terreno (CA máx. = 05), ou seja, duas vezes e meia maior ao CA que é permitido para as ZEIS 1 (CA máx. = 02). Aliado a essa decisão de ampliar intensamente o potencial construtivo dos terrenos das ZEIS lindeiros às ZRU, veio a aprovação do Projeto de Lei do Executivo (PLE) nº 24/2020, o qual permitia o remembramento de lotes em ZEIS mesmo que ultrapasse o limite de 250m². Outro fator importante a ser mencionado é que o CA máx. = 02 da ZEIS 1 é independente de sua localização e características socioespaciais, contrariando o princípio de isonomia, presente na Lei do PREZEIS, que remete a definição dos parâmetros urbanísticos ao plano urbanístico de cada ZEIS. Já nas ZEIS 2, o CA máx. = 04, assim como outras zonas de estímulo ao adensamento e exploradas pelo mercado imobiliário (Zona de Ambiente Construído – ZAC – Planície), sugerindo a intenção de alterar a tipologia construtiva que vem sendo estabelecida nessas zonas, o que possivelmente implicará na verticalização dos novos conjuntos, tais como os padrões construtivos desenvolvidos pelo mercado imobiliário e ofertados em zonas periféricas da RMR através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Rocha; Lima, 2022).

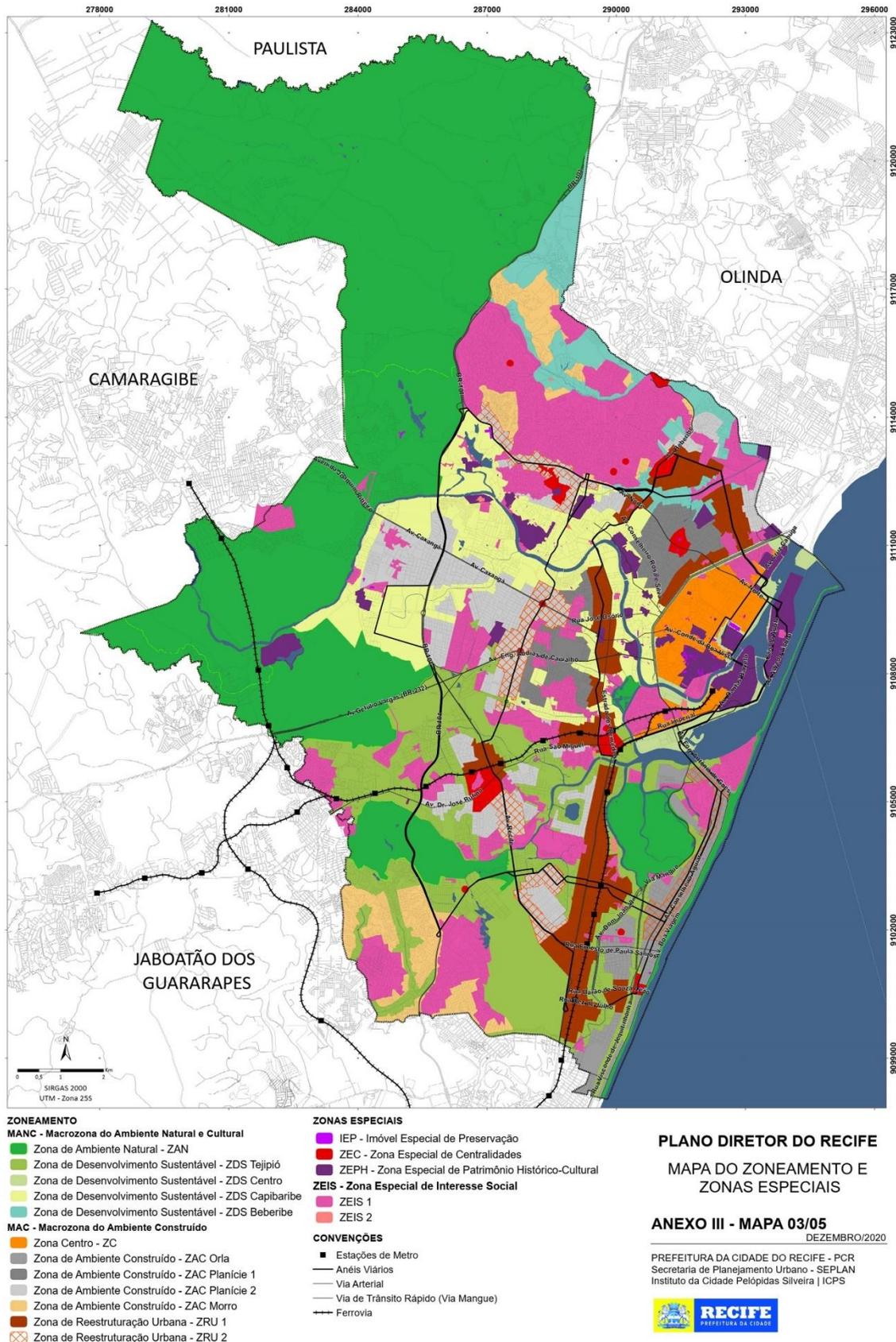
Todas essas mudanças constantes no novo PDR-2021 podem resultar no redesenho do perímetro das ZEIS, com redução significativa de área protegida e se configurar em um grande retrocesso com relação à pretensa proteção dessas zonas, impactando sobre 12 ZEIS localizadas em 12 bairros valorizados da zona norte da cidade que representam a Área de Reestruturação Urbana (ARU), conforme ilustra a Figura 4 a seguir. Mesmo que o PREZEIS seja um instrumento nascido no Recife da luta pela garantia da permanência dos pobres em terrenos bem localizados na cidade, passará a perder efetividade na proteção da permanência de seus moradores, pois o PDR-2021 promove a distorção do instrumento e ameaça as áreas situadas

¹⁰ A Zona de Reestruturação Urbana (ZRU) corresponde ao entorno imediato de trechos dos eixos de mobilidade urbana em transporte público com aptidão para o adensamento populacional em função de sua infraestrutura de saneamento e mobilidade (Recife, 2008).

¹¹ Coeficiente de aproveitamento (CA) define o potencial construtivo de um terreno, restringindo o direito de construir, visando obstar o saturamento da infraestrutura.

em ZEIS (Rocha; Lima, 2022).

Figura 4 – Zoneamento da cidade do Recife pelo novo PDR-2021.



Fonte: ESIG, 2023.

Após as reformas dos últimos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo, o setor imobiliário assumiu um forte protagonismo e influenciou decisivamente na construção do espaço urbano recifense, o que tem resultado na crescente incompatibilidade entre os padrões de ocupação e a geografia física da cidade. A consequência tem sido a ocupação indevida e bem acima da capacidade de suporte urbano e ambiental de partes da cidade. Tal lacuna talvez revele que os processos de institucionalização do Direito à Cidade são marcados pelas disputas políticas em busca da definição de um modelo de cidade, em que prevalecem soluções apresentadas pelos grupos hegemônicos, respaldadas no discurso de sua capacidade técnica de propor as melhores alternativas.

Diante dos limites do conceito de Direito à Cidade, mesmo reconhecendo seu potencial de promoção de justiça socioespacial através de instrumentos com o Estatuto da Cidade, questiona-se a efetividade do acesso ao solo e às oportunidades dos serviços urbanos, frente à disputa entre os interesses de mercado e as políticas sociais urbanas. Ou seja, por um lado, tem-se a cidade-mercadoria, que surge no contexto do processo de globalização da economia, que tem como objetivo a reinserção especialmente de espaços competitivos da RMR (territórios estratégicos) na escala regional, impulsionado pelo conceito de Planejamento Estratégico Urbano. Por outro lado, tem a cidade-democrática, reivindicada pela população, especialmente de baixa renda, marcada pela resistência e luta pelo Direito à Cidade.

O interessante dentro desta observação, e que por isso se torna objeto de estudo desta dissertação, é que este conflito de interesses existe desde a década de 1970, quando as intervenções em urbanização se fizeram presentes neste território. Frente a isso, e após a abordagem teórica acerca do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade, nos questionamos: como esses conceitos e essas perspectivas de planejamento se manifestam no espaço de uma cidade concreta, periférica, nordestina, uma cidade que tem potenciais, mas também um histórico de desigualdade social? Será possível conquistar o acesso ao Direito à Cidade, que abrange a aceção do Direito à Moradia, ou a fruição plena desses direitos segue no plano dos ideais e não da realidade?

Nos próximos capítulos discutiremos esses questionamentos a partir da análise da formulação de diferentes planos urbanos realizados na cidade do Recife, de forma a entender como o planejamento de cidades assimila e reproduz as tendências do urbanismo neoliberal. Serão abordados alguns programas urbanísticos feitos a partir dos anos 2000 e nosso olhar se volta, especialmente, ao Projeto Capibaribe Melhor, em conformidade com o objeto espaço-temporal de análise deste estudo.

CAPÍTULO 03

RIO CAPIBARIBE: PALCO DA VALORIZAÇÃO
IMOBILIÁRIA E BERÇO DA MORADIA
POPULAR



Neste capítulo, introduziremos brevemente uma reflexão sobre algumas cidades latino-americanas, como Buenos Aires, Rio de Janeiro e Belém, que assim como a cidade do Recife, são grandes exemplos de como os elementos naturais, como o rio, são utilizados como instrumentos de materialização das propostas estratégicas urbanas, visando a inserção de seu território no processo de globalização.

Abordaremos em seguida o nosso recorte espacial, a cidade do Recife, com uma contextualização acerca das principais características desse território e como este se relaciona com as suas águas, sobretudo com o Rio Capibaribe, seu principal e mais importante rio.

Por fim, discorreremos sobre os principais projetos desenvolvidos nesta cidade nos últimos anos, que se relacionam direta ou indiretamente com o Rio Capibaribe, demonstrando como este Rio é alvo de interesse da cidade-mercadoria e como este elemento se articula com o planejamento urbano local.

3.1 AS ÁGUAS DOS RIOS NO ALVO DAS RENOVAÇÕES DE ÁREAS PORTUÁRIAS EM CIDADES LATINO-AMERICANAS

Nas últimas décadas, as cidades emergiram e se consolidaram no cenário mundial como novos atores políticos, num processo que envolve a reestruturação produtiva do capitalismo e a sua inserção no processo de globalização. As cidades passaram a ser cada vez mais o espaço necessário para a produção e reprodução do capital, e para legitimar este papel o empreendedorismo urbano foi elencado como um novo modelo de gestão que tem se difundido por diversas cidades sob o argumento de que apenas uma gestão urbana baseada na eficiência, na flexibilidade e nas parcerias público-privadas seriam capazes de superar a crise urbana e recolocar de forma competitiva as cidades no circuito dos fluxos globais (Castells; Borja, 1996).

Ao mesmo tempo, as metrópoles têm se respaldado no discurso de desenvolvimento sustentável, baseado na concentração de investimentos e esforços para a ocupação dos vazios, reutilização do patrimônio instalado, requalificação de espaço e a intensificação e mistura dos usos. Nesse contexto, norteadas pela incidência do modelo de Planejamento Estratégico Urbano, algumas cidades se destacam por abarcar Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano (GPDU) voltados à requalificação de espaços de orla, através da ressignificação de antigos espaços portuários centrais e de suas frentes marítimas, que passaram por um processo de esvaziamento no decorrer dos anos, ocasionado pela limitada infraestrutura dessas áreas, associada à difícil acessibilidade dos meios de transportes de apoio. Isso fomentou a construção de novas e maiores instalações portuárias, dotadas de mais recursos tecnológicos e situadas em locais mais afastados, levando a uma subutilização dos antigos portos centrais (Rio, 2001).

Nos últimos anos, as alterações nas relações entre o indivíduo e o seu tempo de lazer, aliado ao crescimento do turismo cultural, temático, recreativo, de compras e de negócios, fomentaram o fenômeno mundial de revalorização das zonas de frente de água, sobretudo as áreas portuárias centrais, por suas potencialidades paisagísticas, lúdicas, logísticas e imobiliárias. A possibilidade de revitalizar essas áreas de frente marítima, como integrá-las ao restante da cidade, representa uma significativa oportunidade para o desenvolvimento urbano, através da criação de novas funções dos espaços, somado a isso, os investimentos públicos e privados se multiplicam e se valorizam cada vez mais, aumentando o poder de lucro dos seus investidores. Desta forma, estas áreas se mostram importantes dinamizadores econômicos e sociais, nas quais a relação histórica entre a cidade e o mar pode ser amplamente explorada e transformada num efetivo cenário perfeito para espetáculos mediáticos ou eventos ocasionais, que também lucram com a sua centralidade e acessibilidade (Rio, 2001).

Seria tarefa impossível no escopo desta dissertação comentar as inúmeras e variadas experiências internacionais, por exemplo Porto Vell (Barcelona), Docklands (Londres) e Puerto Madero (Buenos Aires). Resta-nos apenas destacar o que parece mais significativo e que pode contribuir para o debate no caso recifense. Neste sentido, vale a pena mencionar que, inserida no fenômeno da globalização, apodera-se de sua área portuária e de frente de água, através do projeto de revitalização de Puerto Madero, representando uma referência para outras cidades em situação semelhante, especialmente no Brasil, uma vez que criou um precedente exemplar de uma operação efetivada em um território latino-americano.

Muito além de projetos urbanos de requalificação de áreas portuárias, essas cidades se assemelham em alguns aspectos do qual pretendemos discutir no decorrer deste capítulo, mas talvez o mais importante de todos e o que representa o eixo norteador desta dissertação, diz respeito ao fato de que em todas elas as frentes de águas, nestes casos o rio, são utilizadas tanto como um elemento natural paisagístico de interesse, quanto como um instrumento de conformação das propostas urbanas estratégicas.

A seguir, faremos uma breve contextualização acerca da cidade de Buenos Aires que adotou esta forma de governança urbana e inspirou alguns GPDU implantados no Brasil – como o de Belém e do Rio de Janeiro – os quais tiveram importantes intervenções que repetiram os modelos de outras áreas portuárias revitalizadas com recursos de megaeventos.

3.1.1 Buenos Aires

Historicamente, a cidade possuía problemas em relação ao descarregamento de navios em sua costa devido à baixa profundidade do rio da Prata. Em 1882, o governo federal construiu

um novo porto, o Puerto Madero, que após uma década de existência ficou obsoleto, em virtude do aparecimento de grandes navios de carga, o que demandou a criação de mais um novo porto, que inclusive opera até os dias atuais: o Puerto Nuevo. Concluída em 1926, a construção do Puerto Nuevo deixou o Puerto Madero supérfluo fazendo suas adjacências serem uma das áreas mais degradadas da cidade (Giacomet, 2008).

A partir da proposta feita por Manuel de Solá-Morales para o Moll de La Fusta em Barcelona, onde era estabelecida a modificação do antigo porto para um eixo de expansão, renovando depósitos e modificando o traslado de veículos, surgiu a ideia de ressignificar as antigas e degradadas construções de Puerto Madero para se estabelecer um novo diálogo entre a cidade e o rio. Então, em 1990, foi doado pelos catalães o projeto para a cidade Buenos Aires, o que logo intensificou um debate, o qual resultou em um Concurso Nacional de Ideias que organizou e promoveu a Sociedade Central de Arquitetos, fundamental para definir um horizonte de desenvolvimento para a construção dessa parte da cidade que apresentava alto grau de obsolescência (Giacomet, 2008).

Esses debates resultaram na elaboração de um plano que significou a maior obra do gênero realizada na capital argentina, com um investimento total por parte do Estado, foco em cinco objetivos estruturais: (1) converter a área para salvá-la da decadência e deterioração; (2) recompor seu caráter, preservando o forte poder evocativo; (3) hospedar atividades terciárias que exijam uma localização central; (4) recuperar uma aproximação mais efetiva do rio com a cidade; (5) reposicionar a área central, equilibrando os setores norte e sul (Britto, 2013).

O projeto resultante, com 1,5 milhões de metros quadrados de área máxima edificável, consistiu em uma estreita faixa urbanizada que se estende entre quatro diques e um grande parque, formado por reservas verdes. A vinculação transversal é viabilizada por grandes avenidas nas extremidades e nos eixos centrais, proporcionando maior penetração e ligação com a cidade existente, e entre esses eixos estão dispostos os lotes que promovem a construção de edifícios altos. O plano previa ainda a reabilitação de antigas docas do setor, a conservação dos edifícios com valor patrimonial, a construção no setor leste de uma estreita faixa de edificações com predomínio de uso residencial, a prolongação das ruas, a localização dos conjuntos de torres e atrás um grande parque que reestruturaria a relação da cidade com o rio (Britto, 2013).

O *marketing urbano* utilizado para a implantação do Puerto Madero se consolidou através da criação de consenso na sociedade, o que permitiu requalificar as terras portuárias inutilizadas para usos urbanos de qualidade a partir de um novo modelo de gestão territorial. O Estado Nacional forneceu terras do governo local, os indicadores urbanísticos e um concurso

nacional que ofereceu ideias gerais para desenvolver o Plano Diretor. A Corporação Antiga Puerto Madero proporcionou a infraestrutura e convocou a iniciativa privada para intervir sobre os lotes resultantes em função do plano setorial (Britto, 2013).

Como resultado, surgem na área uma infinidade de Grandes Projetos Urbanos (GPU) que buscam atrair novas atividades, e como resposta se instaura um intenso processo de gentrificação em toda a área, o qual tende a expulsar a população, estabelecimentos comerciais e lojas tradicionais, em função das novas marcas. Por outro lado, parte da enorme renda excedente gerada pela operação jamais foi direcionada para o melhoramento de outras zonas, como ao sul da cidade. Além disso, a ausência de programas de habitação social em seu interior manifesta certo desprezo a diversidade do conjunto. Neste sentido, através do crescimento acelerado de um assentamento informal instalado em seu meio, a cidade tem se ocupado de pagar as contas da omissa mistura social (Britto, 2013).

Isso mostra que algumas decisões sustentadas ao longo do tempo fazem pairar algumas nebulosidades, mas ainda assim, a cidade de Buenos Aires inspirou cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e Belém. Sem a pretensão de nos aprofundarmos sobre os planos estratégicos dessas cidades, abordaremos os principais pontos a serem observados e discutidos, antes de nos determos ao nosso recorte espacial, a cidade do Recife.

3.1.2 Rio de Janeiro

Entre as cidades que adotaram esta forma de governança urbana está o Rio de Janeiro, que desde os anos 1990 através da elaboração de um planejamento estratégico, tem buscado sua inserção no processo de modernização capitalista. Para isso, esta cidade apresentava-se, devido a sua “beleza natural, sua rica cultura e seu reconhecimento no exterior”, como uma cidade que possuía “potencial” para se desenvolver por meio da economia criativa, para atrair negócios, turismo e a renovação do seu espaço urbano através de projetos e intervenções, especialmente em sua região portuária central (Fortuna, 2014).

A zona portuária do Rio de Janeiro, embora de grande importância para a cidade devido a sua localização e seus aspectos políticos, econômicos e históricos – sobretudo o que diz respeito à relação entre a cidade e as águas do rio –, foi desde a década de 1960, alvo de um contínuo processo de obsolescência de suas áreas e estruturas, devido à fatores como o desenvolvimento da tecnologia portuária e o descaso do poder político que, privilegiando outras áreas da cidade, contribuiu para a estagnação de sua infraestrutura urbana. Embora houvesse esforços, desde o final da década de 1970 para reverter o processo de precarização da região, foi apenas em 2001, a partir do Plano de Recuperação e Revitalização da Zona Portuária, que

essa área passou a ser alvo de maior atenção (Lopes; Fragalle, 2016).

Tal Plano tinha o objetivo de promover a reestruturação local por meio da busca por ampliar a articulação e revitalização dos espaços públicos da região portuária, prevendo várias ações entre as quais incluía aspectos de infraestrutura, moradia, renovação urbana, recuperação e preservação de imóveis tombados, bem como o incentivo a novos usos desses imóveis (especialmente habitacional), modernização do Porto e o fomento à economia local em diversas escalas. Entre seus principais projetos constavam: a implantação de linhas de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), a Construção da Cidade do Samba e da Vila Olímpica da Gamboa. Também se implantou na área projetos de grande impacto cultural, o Museu de Arte do Rio (MAR) e o Museu do Amanhã, ambos projetos foram realizados de modo a reconfigurar a paisagem da Baía de Guanabara, tornando-se cartões-postais da cidade. Não obstante, entre os objetivos deste Plano, estava incluído a permanência da população local na área em que vivem, prevendo-se a criação de habitações de interesse social, instalação de creches, escolas e Unidades de Pronto Atendimento (UPA), assim como a regularização e formalização das atividades econômicas locais (CDURP, 2009).

Alguns anos depois, em 2009, as atenções do poder público e da iniciativa privada se voltaram novamente para a região portuária e um novo projeto visando transformá-la em uma área turística, comercial, residencial e “criativa” vem à tona. Sob a perspectiva da vinda dos megaeventos esportivos para a cidade, principalmente os Jogos Olímpicos de 2016, foi aprovada a Lei Municipal nº 101/2009, de forma excepcional em apenas um mês após o anúncio da cidade como sede olímpica, a qual instituiu a criação da Operação Urbana Consorciada (OUC) da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro, que recebeu o nome de Porto Maravilha (CDURP, 2009).

Fortemente embasado em experiências internacionais de requalificações de zonas portuárias com recursos de megaeventos, como as do Porto Vell (Barcelona), Docklands (Londres) e Puerto Madero (Buenos Aires), o Porto Maravilha foi reconhecido como o maior projeto de intervenção urbana da América Latina, além disso essa OUC representou bem a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, sob o alibi da chegada dos megaeventos esportivos à cidade e do discurso que tenta ver na chamada “economia criativa” a oportunidade para se fortalecer as economias locais, transformando a região portuária, tida como bastante degradada, num espaço dotado de práticas urbanas neoliberais inspiradas em várias metrópoles do mundo, constituindo uma espécie de laboratório urbano de atração de capital (Lopes; Fragalle, 2016).

Além disso, essa OUC da região do Porto do Rio de Janeiro:

[...] tem como objetivo alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de algumas Regiões Administrativas da cidade, em consonância com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Art. 1º). [...] Tem por finalidade promover a reestruturação urbana da (AEIU), por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região (Art. 2º). [...] Sendo os princípios que nortearão o planejamento, a execução e a fiscalização desta OUC: (1) A priorização do transporte coletivo sobre o individual; (2) A valorização da paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial; (3) O atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela Operação; (4) A promoção do adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos; (5) A integração da área com a área central da Cidade e o estímulo ao uso residencial, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana existente; (6) Transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil; (7) O apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social (Art. 2º, § 1º) (Rio de Janeiro, 2009).

Entretanto, algumas questões merecem nossa atenção, a primeira diz respeito ao aspecto gentrificador e rentável dos negócios urbanos de tais intervenções, explicitado tanto pela instalação de hotéis, restaurantes e equipamentos de cultura e lazer, quanto pela mudança da legislação urbanística da orla portuária que vincula de maneira explícita as intervenções urbanísticas aos interesses do setor imobiliário. Como consequência imediata, houve valorização imobiliária de 83% durante um ano e o aumento do preço dos aluguéis se tornou uma realidade, acarretando o iminente prejuízo para as populações de baixa renda ali residentes, que passaram a correr sério risco de não mais conseguirem se manter residentes naquela região (Lopes; Fragalle, 2016).

Outro aspecto, diz respeito ao Projeto Porto Maravilha ter despertado desconfiança entre os moradores, os quais se questionaram se o projeto seria verdadeiramente um legado “maravilhoso” também para os interesses das comunidades e para os habitantes da área portuária, uma vez que houve deslocamento forçado dos residentes locais, violência institucional contra as populações menos favorecidas, falta de transparência e de participação cidadã na elaboração do projeto, e não obstante, foram previstos apenas a produção de quinhentas unidades habitacionais de interesse social, número que se mostra bastante reduzido diante da demanda da região (Lopes; Fragalle, 2016).

Fica claro o quanto a vinda desses megaeventos tornou-se uma estratégia de dinamização econômica das cidades-sede, fundamentada por uma poderosa propaganda oficial que busca transmitir aos investidores e à população local uma imagem extremamente positiva, salientando o quanto a vinda desse tipo de evento é uma oportunidade para a realização de

grandes obras que visam melhorar a qualidade de vida que a cidade tem a oferecer. Entretanto, as intervenções realizadas estão intrinsecamente acompanhadas de impactos significativos que não afetam apenas o espaço físico, mas também produzem “mudanças econômicas, sociais e demográficas com consequências de longo prazo para a população local” (Rolnik, 2016, p. 33).

Trata-se da produção de uma “lógica de exceção” que supõe a eliminação de manifestações de pobreza por meio de ações de revitalização, as quais priorizam um “embelezamento urbano” em detrimento das necessidades dos moradores locais, afetando os setores mais frágeis da sociedade, por um lado, ao realizar despejos e remoções forçadas – por ordens judiciais e administrativas – reduzindo o acesso à moradia, isolando essa população em relação à comunidade e às redes sociais existentes, por outro lado não há uma redistribuição igualitária dos recursos, muito pelo contrário, parecem evidenciar ainda mais a desigualdade social (Rolnik, 2016).

Essas remoções e despejos forçados representam um dos maiores conflitos fundiários existentes no nosso país, sendo esse um problema crônico e invisibilizado na nossa sociedade. Muitas vezes, quem sofre a violência de não ter o Direito à Moradia, padece da insegurança jurídica que os deixam ainda mais vulneráveis aos despejos violentos, sujeitos à arbitrariedade policial, violência física e intimidação. Ao todo, no Brasil, 945.632 pessoas são atingidas pelos despejos e remoções forçadas (Mapeamento, 2023).

Com o objetivo de promover a justiça social e o direito à terra e à moradia, além de auxiliar no planejamento e implementação de políticas públicas eficazes, o Tribunal Internacional de Despejos no Brasil (TID), através do Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia¹², aponta que atualmente 2.253 famílias estão sendo ameaçadas de despejo, enquanto 39.641 famílias de fato foram despejadas, totalizando 167.576 pessoas em todo país, com destaque para São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas, Maranhão, Goiás, Paraná e Pernambuco. Dentre os despejos forçados apresentados pelo TID, 51,30% tiveram como agente promotor o Estado (poder público), sendo a principal motivação as ações judiciais que são impulsionadas pela iniciativa privada e pelo próprio Estado, enquanto 48,30% tiveram como agente promotor os proprietários privados. Dentro deste cenário, inúmeras violações aos direitos fundamentais foram identificadas, notadamente do Direito à Cidade e à moradia, mas também a garantia de respeito à função social da propriedade (Mapeamento, 2023).

Fica claro, portanto, que o “sucesso” deste tipo de evento tem se baseado mais nos benefícios econômicos para a cidade, do que sob uma perspectiva de melhoria da qualidade de

¹² Plataforma colaborativa que permite o monitoramento e análise de conflitos relacionados à terra e à moradia no Brasil.

vida dos habitantes dessa região, atingindo principalmente a iniciativa privada ao invés de alcançar de fato a população local, sobretudo os setores menos favorecidos (Rolnik, 2016). O Projeto Porto Maravilha não foge a essa regra e traz as marcas da ambiguidade e pesados custos sociais, sobretudo às populações mais pobres, as quais necessitam da proteção do Estado na garantia do Direito à Moradia e à Cidade (Lopes; Fragalle, 2016).

3.1.3 Belém

O intitulado “ciclo da borracha” foi um ciclo econômico que levou a uma intensa exploração de seringueiras e de produção de borracha na região amazônica da segunda metade do século XIX ao século XX. Esse período impulsionou tanto o crescimento urbano da cidade de Belém, quanto seu potencial portuário com o início do processo de conformação de um porto oficial. A ascensão econômica consolidou Belém como o centro urbano da região amazônica brasileira, o que acarretou investimentos em urbanização e embelezamento da cidade, especialmente nas áreas mais nobres, as quais se tornaram um cenário de desenvolvimento urbano de destaque, como resultado tanto de investimentos públicos como das demandas por modernização por parte da elite local (Arruda, 2003).

A configuração urbana desigual é reconhecida até hoje em Belém, isso fica muito evidente ao analisar que existe uma concentração de investimentos urbanos básicos (áreas verdes, água encanada, coleta de lixo, entre outros) nas áreas mais nobres da cidade em contraposição às áreas de baixa renda, evidenciando o debate acerca da pertinência da aplicação de recursos diante das necessidades urbanas prementes (Arruda, 2003).

Não obstante, nos últimos anos a implantação de diversas iniciativas, entre elas o Belém Porto Futuro, também se concentraram na orla portuária do entorno de bairros de alto padrão, corroborando a perpetuação da tendência de concentração de investimentos e infraestrutura nessas áreas, mostrando que a concentração de recursos na orla não é resultado do atendimento de solicitações populares, pelo contrário, esse panorama indica que as intervenções correspondem à vertente de GPDU que pretendem atender às necessidades do mercado e não às da população (Arruda, 2003).

Lançado em abril de 2016, o projeto de requalificação urbana Belém Porto Futuro é fruto de uma iniciativa do Ministério da Integração Nacional (MIN), a qual apresentava como proposta a transformação da área não operacional do porto de Belém (incluindo galpões de armazenamento e áreas retroportuárias) em polo de desenvolvimento, por meio da recuperação da infraestrutura, oferta de serviços e geração de emprego e de renda, contando com investimentos públicos e privados. A proposta sustentava, ainda, a intenção de promover a

integração do porto com a cidade, usando como referências outras iniciativas de requalificação de mesma natureza, como o Porto Maravilha (Rio de Janeiro) e o Puerto Madero (Buenos Aires) (Brasil, 2016).

De acordo com o MIN, a concepção programática do Belém Porto Futuro foi realizada em parceria com a população, sendo previstos três encontros compostos de uma oficina participativa e duas audiências públicas, na qual apenas uma das audiências foi publicada por meio de chamada pública no Diário Oficial (Brasil, 2016).

É relevante registrar que há controvérsias a respeito do processo de desenvolvimento desse projeto, por conta das possibilidades de participação popular, uma vez que houve denúncia do Ministério Público questionando as audiências públicas já mencionadas, assim como a inexistência de informações que possibilitassem o acompanhamento das discussões sobre a definição do empreendimento por parte da população (MPF, 2017). Desta forma, para Arruda (2021), o desenvolvimento desse projeto não é fruto de mecanismos constantes de participação popular, que poderiam legitimar as semelhanças e instigar o questionamento sobre o modo como essas intervenções se relacionam com o planejamento urbano adotado para a cidade de Belém.

Conforme já mencionamos em outros momentos, o Planejamento Estratégico Urbano emerge a partir do discurso das cidades competitivas, em que o *image-making* e o *marketing* urbano têm papéis fundamentais na atração de investimentos e de turistas, utilizando-se para isso de um projeto de requalificação urbana, a partir da criação de consenso na sociedade e de sentimento de orgulho cívico de cidade frente às concorrentes. Nesse sentido, não diferente de outras cidades nem de outros Planos Urbanos Estratégicos, para a implantação da iniciativa Belém Porto Futuro os instrumentos de *marketing* urbano também foram utilizados para a divulgação do projeto, com a apresentação de comparações com requalificações de áreas portuárias de cidades como Buenos Aires, Barcelona e Rio de Janeiro, a fim de reforçar a ênfase no turismo como principal atividade econômica (Arruda, 2003).

Os veículos de imprensa e os atores do poder público vinculados à implantação do projeto se referem à iniciativa de forma semelhante, na qual mencionam: a busca por impulsionar o desenvolvimento econômico regional; o alinhamento de Belém com as maiores e mais modernas cidades portuárias do mundo; a requalificação da área portuária para que o espaço retorne para a população; a área portuária como polo de desenvolvimento, sobretudo econômico; a transformação de uma área degradada em um espaço moderno; a atração de investimentos; a geração de emprego e renda; e o estímulo ao turismo (Agência Belém, 2017).

Cabe destacar que, com a justificativa de garantir a segurança do espaço, o Parque

Belém Porto Futuro conta com medidas de segurança, como a instalação de sistema de monitoramento e posto policial, além de ser integralmente cercado, com restrição de acesso por horário definido (Nunes, 2020b; Grupo Orzil, 2018). Para Arruda (2003), tal configuração apresenta barreiras ao pleno uso da área, que podem comprometer tanto sua integração ao entorno como a plena acessibilidade da população, apontando para uma tendência de gestão de caráter privado do espaço público.

Todas essas condições que foram mencionadas alertam para ações como a exploração do turismo e do *marketing*, cada vez mais voltado à integração de Belém ao circuito competitivo de cidades, de modo a articular interesses específicos associados aos GPDU, ocasionando dinâmicas particulares em decorrência de sua implantação.

A partir do que foi exposto, observamos que o planejamento estratégico de cidades se materializa nos mais diversos territórios mundiais (Barcelona, Londres, Buenos Aires, entre outros), inspirando países como o Brasil e fornecendo uma espécie de “receita de uma fórmula mágica de se fazer cidades” (Arantes, 2012, p.13). Partindo desse propósito, cidades como Rio de Janeiro e Belém criaram planos urbanos estratégicos a partir da valorização e renovação urbana de suas frentes de águas, especialmente das regiões portuárias centrais, com o intuito de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização. Diante das experiências nacionais e internacionais citadas anteriormente, nos questionamos o que essas cidades têm em comum com a cidade do Recife?

Na capital pernambucana, os planos estratégicos também tiveram um grande foco na área portuária central localizada no bairro histórico do Recife Antigo, através das inúmeras modificações nesta região, como a revitalização dos armazéns do porto e do Cais José Estelita. Entretanto, vale ressaltar que tais intervenções nas frentes de águas fazem parte de um projeto maior, se analisado na escala metropolitana, que envolve não somente o centro histórico, como também toda a área nobre no qual o Rio Capibaribe permeia em sua margem esquerda, em contraponto à sua margem direita, notadamente ocupada pela população de baixa renda.

Por essa razão, ao longo dos anos, a cidade do Recife, foi palco da implantação de diversos programas urbanísticos, com foco no Rio Capibaribe, que tinham como objetivo garantir: (1) a redução das discrepantes formas de ocupação e distribuição de renda neste território, através da geração de moradias dignas para a população de baixa renda que ocupavam a margem direita deste recurso hídrico; (2) a valorização do Rio Capibaribe enquanto um elemento paisagístico crucial para o Planejamento Estratégico Urbano, a fim de exaltar as áreas localizadas nas frentes de águas. Antes de nos determos a tais projetos urbanos e como estes se relacionam com os demais implementados na cidade do Recife ao longo dos anos, é

imprescindível apresentar as principais características deste território e sua relação com o seu principal recurso hídrico.

3.2 O RIO DAS CAPIVARAS: BANHANDO O RECIFE EM QUATRO SÉCULOS DE DESIGUALDADES

A centralidade da cidade do Recife, se observada de uma perspectiva econômica, remete a um longínquo período iniciado com a exploração da cana-de-açúcar que viabilizou atividades comerciais de exportação. A reestruturação pela qual esta cidade passou no período holandês a consolidou nessa posição, desde meados do século XVII, transformando-a no principal lócus econômico, político e administrativo não apenas do estado de Pernambuco, mas também da região Nordeste. Essa condição de relevante polo econômico-político do Recife foi institucionalizada, em 1973, quando foi classificada como “Região Metropolitana” (Rosa; Oliveira, 2015).

Desde a sua criação, a Região Metropolitana do Recife (RMR) experimentou diversos formatos de gestão de políticas públicas de desenvolvimento, vinculados a dinâmicas territoriais e a contextos político-administrativos distintos entre si. Dentre essas experiências, podem-se listar a criação de agências e empresas públicas voltadas ao planejamento territorial e à gestão de serviços públicos metropolitanos, à instituição de instâncias de gestão compartilhada e participativa, à montagem e a operação de consórcios metropolitanos e de parcerias público-privadas (Diniz; Rocha, 2015).

Nos anos 1970, as políticas de desenvolvimento urbano e habitacional apontaram para um redirecionamento das intervenções públicas que priorizavam a regularização urbanística e fundiária das favelas. Nesse período, estava em curso a política de desenvolvimento regional realizada pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a fim de conectar a dinâmica econômica do Nordeste, especialmente a de Pernambuco, à dinâmica econômica brasileira. A política de desenvolvimento da SUDENE, resumiu-se em intervenções voltadas ao setor industrial e a execução da política de desenvolvimento regional, reforçando os principais aspectos socioeconômicos que justificaram a condição metropolitana do Recife, principalmente no que se refere à concentração demográfica e produtiva (Rosa; Oliveira, 2015).

Estima-se que atualmente o Recife possui uma população de aproximadamente 1,6 milhão de habitantes¹³, enquanto sua Região Metropolitana, comporta 4 milhões de pessoas. A

¹³ O Censo Demográfico da população brasileira, realizado pelo IBGE, é executado a cada 10 anos, mas em virtude do baixo orçamento e da pandemia do COVID-19, a pesquisa não foi realizada em 2020, tendo sido adiada para

RMR abriga institucionalmente 14 municípios e é considerada uma das mais integradas entre todas as Regiões Metropolitanas do país. Classificada como metrópole regional pelo IBGE em 1987, a RMR, ainda que exerça grande influência sobre o Nordeste, é também considerada uma metrópole periférica, incompleta e desigual, cujas características dessa classificação são delineadas por Bitoun *et al.* (2018). “Periférica” por se inserir na “periferia marginalizada conformada pelos estados do Nordeste”; “incompleta” por não oferecer uma sucessão de bens e serviços, sendo então obrigada a completar-se em outro lugar (no próprio país ou em outro) e; “desigual” pela proximidade espacial entre moradias de grupos com condições socioeconômicas distintas (Bitoun *et al.*, 2018).

De fato, a forma discrepante como ocorrem os processos de transformação e apropriação espacial metropolitana no Recife, contribui para o aumento das desigualdades sociais o que consequentemente eleva o nível da pobreza e acentua a formação de assentamentos precários na cidade. Por essa razão, o Banco Mundial em 1976, a partir de uma parceria com a SUDENE, financiou estudos produzidos pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) para analisar a viabilidade da recuperação dos assentamentos “subnormais”. Foi realizado o cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife, entre 1978 e 1980, sendo reconhecido como um esforço pioneiro para identificar, registrar, mapear e fornecer informações sobre as áreas pobres contidas no território metropolitano. Esse estudo resultou no reconhecimento de 126 assentamentos de baixa renda na Região Metropolitana do Recife, sendo 73 localizados na cidade do Recife. Nesse cenário, em 1980, foram apontados 26 assentamentos para serem reconhecidos como Área Especial de Interesse Social (AEIS) no Recife, por meio do Decreto Municipal nº 11.670/1980, no qual alguns receberiam intervenções do PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação) (Moraes, 2019).

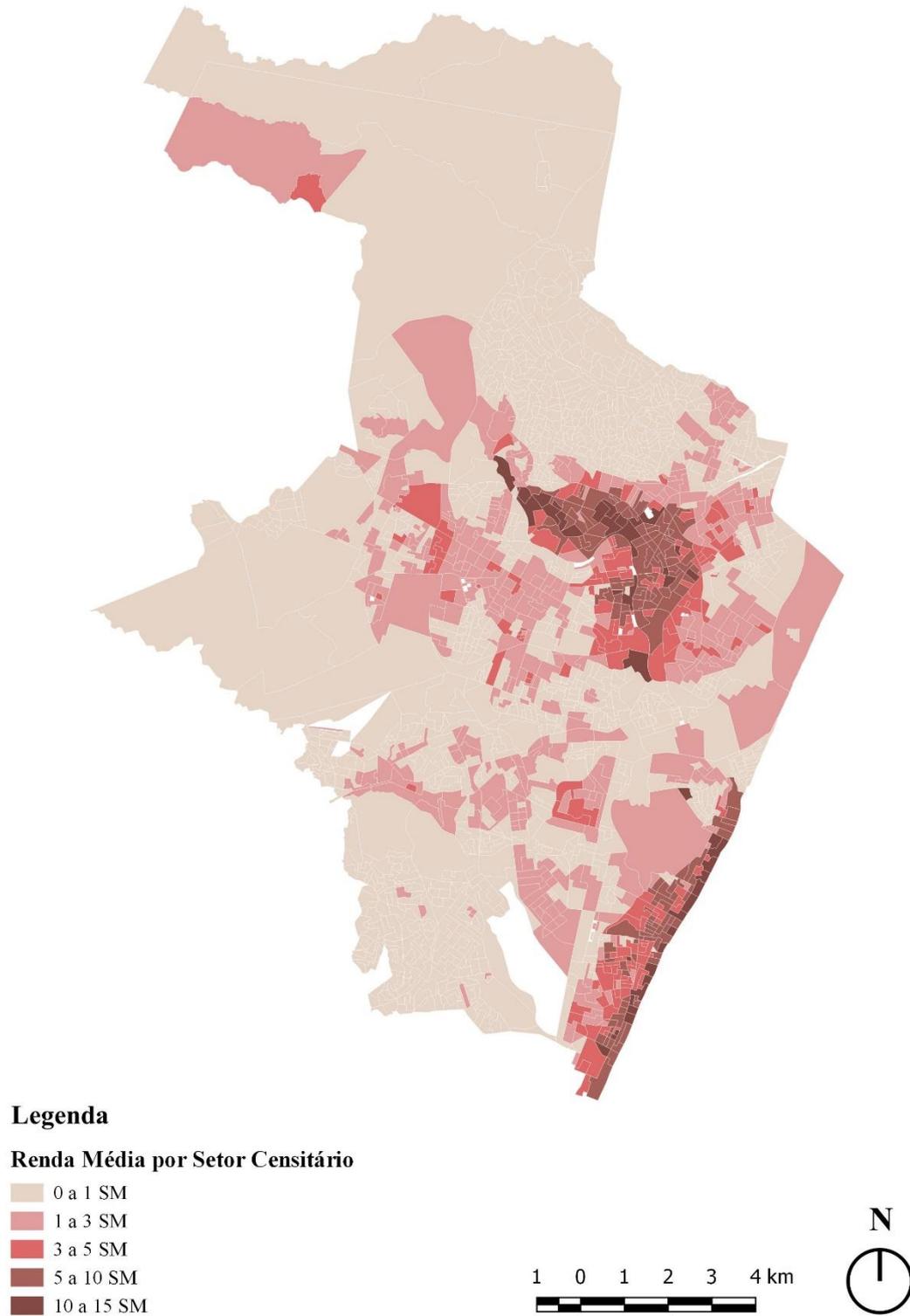
Desde então, foram realizados inúmeros cadastros de referência sobre assentamentos precários no Recife, alguns abrangendo a RMR. Sem a pretensão de nos aprofundarmos em todos os recenseamentos já realizados, vale a pena ressaltar que estes foram os responsáveis por retratar a crescente e acentuada desigualdade socioeconômica e espacial, assim como o quanto as intervenções urbanas ocorridas nos últimos 40 anos são insuficientes para alterar significativamente as condições de reprodução socioespacial dos mais pobres no Recife (Moraes, 2019).

No último Boletim Desigualdade nas Metrôpoles (2021) ficaram claras estas afirmações, no qual se percebeu que o rendimento médio dos 40% mais pobres da população

2022. Desta forma, o valor explicitado é uma estimativa fornecida por este Instituto para o ano de 2021 (IBGE, 2021).

da RMR se apresenta entre as cinco mais baixas (R\$ 246,20). A situação de vulnerabilidade da população da RMR se revela ainda mais grave quando se observa os dados que apontam que 39,7% dos domicílios da RMR estão em situação de pobreza, isto é, cuja renda domiciliar per capita está abaixo da linha de pobreza estimada em R\$ 465 reais por mês. Somado a este quadro, 13% dos domicílios da RMR estão em situação de extrema pobreza, cuja renda domiciliar per capita está abaixo da linha da extrema pobreza estimada em R\$ 160 reais por mês. Ou seja, 1.604.685 pessoas estão em situação de pobreza, enquanto 525.365 pessoas estão em situação de extrema pobreza, totalizando mais de 2 milhões de pessoas que acumulam rendimentos mensais totais de menos de um salário-mínimo (salário base de 2021: R\$ 1.212). A Figura 5 a seguir apresenta a espacialização da distribuição de renda no território recifense.

Figura 5 – Mapa da distribuição de renda no Recife.



Fonte: Observatório, 2021.

Tais desigualdades socioespaciais refletem diretamente no modo de vida da população de menor poder aquisitivo e, conseqüentemente, na forma como essa parcela da sociedade acessa seu Direito à Moradia. O Direito à Moradia, por sua vez, é garantido aos cidadãos brasileiros através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que modificou a redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que o inclui dentre os “direitos sociais”, como “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988, Art.6). Embora o Direito à Moradia seja parte integrante do Direito à Cidade (Artigo 6º da Constituição Federal de 1988), ele só foi incorporado à Carta Magna 12 anos depois, adequando o marco jurídico brasileiro aos tratados internacionais sobre o tema da moradia.

Entre discursos e práticas, a obstaculização do acesso ao direito à moradia, por parte da população de baixa renda, é reflexo das leis de mercado e das intervenções do Estado. Com relação às leis de mercado, por se tratar de um bem de consumo essencial de custo elevado, a habitação requer o fracionamento do seu valor de consumo, seja por meio do aluguel, seja por financiamento de longo prazo (o que exige fundos estáveis e permanentes). Por outro lado, quando o custo da habitação é incompatível com a capacidade de pagamento das famílias que necessitam ter acesso a uma moradia, a habitação se constitui um objeto de intervenção do Estado por meio das políticas públicas de cunho habitacional (Souza, 2023). Os dois fatores citados anteriormente, associados ao mercado fundiário e imobiliário informal, no qual os lotes apresentam o preço da terra mais baixo, sobretudo nas periferias das cidades, contribuem intrinsecamente para a formação das ocupações irregulares autoconstruídas (Mendes, 2019), que combinam precariedade social e alto grau de exposição a riscos ambientais, afastando seus habitantes das condições essenciais de qualidade do habitat urbano (Diniz; Rocha; Vasconcelos, 2019).

A classificação dessas ocupações se transforma ao longo do tempo conforme as diversas interpretações, sendo denominados: invasões, assentamentos irregulares, ocupações espontâneas, aglomerados subnormais, núcleos urbanos informais, Comunidades de Interesse Social, entre outros. Todos esses termos são utilizados para designar as áreas que são predominantemente ocupadas por populações de baixa renda, as quais possuem precariedade de infraestrutura urbana e serviços urbanos básicos. O fato é que são áreas sempre vistas às “margens” da cidade classificadas como “formal”, como se sua conformação significasse uma exceção na paisagem urbana. A ilegalidade é a principal forma de organização do espaço das cidades em países como o Brasil e, portanto, não deveria ser tratada como exceção. Nesses termos, percebe-se que a “formalidade” se refere às condições essenciais para que se consolide

um habitat urbano de qualidade (Diniz; Rocha; Vasconcelos, 2019).

Não é difícil perceber que as cidades brasileiras, especialmente o Recife, são marcadas por essa “informalidade”. Estima-se que no Brasil, cerca de 70% das habitações brasileiras são autoconstruídas, enquanto no Recife, 33% do território é ocupado por assentamentos pobres (Bitoun *et al.*, 2018). A Figura 3, apresentada no Capítulo anterior, é um reflexo de como a distribuição de renda das famílias reflete na conformação do território, no qual é possível verificar em quais áreas se consolidam os assentamentos precários na cidade do Recife.

As reflexões acima descritas, demonstram o quanto este território ainda é marcado pelas desigualdades socioeconômicas e espaciais, o que revela uma cidade em que o acesso à moradia digna representa um importante desafio para os marcos normativos que regem a política de ordenamento territorial urbano. Observa-se ainda, que as populações mais pobres ocupam as áreas que são o refúgio do mercado imobiliário formal sendo exatamente as áreas de risco, situadas em morros, áreas alagadas e berços de rios, como é o caso do Rio Capibaribe, onde parte dos assentamentos precários existentes na cidade do Recife estão situados nas suas margens.

3.2.1 Recife, cidade margens desigualdades

Em uma relação social e histórica com as águas dos mares e dos rios, a cidade do Recife iniciou sua conformação territorial a partir da criação do porto, ponto de articulação entre grupos humanos e mercadorias. Deste ponto, também veio a colonização e a escravidão, no qual ambas se articulavam numa relação de hierarquização entre povos, gerando riqueza baseada na economia açucareira. Através do Rio Capibaribe, a produção açucareira era exportada para diversos países, classificando a cidade do Recife, em 1560, como o maior produtor individual de açúcar de cana-de-açúcar do mundo. A lógica da ocupação do Recife foi guiada pelo arranjo dos rios que formavam o estuário composto pelas bacias do Beberibe, do Tejipió e do Capibaribe, corroborando a ideia de que uma das particularidades desta cidade é exatamente a sua relação com as águas dos rios, sobretudo as do Capibaribe, seu principal e mais importante rio (Aries, 2022).

Partindo da ocupação inicial do porto, a cidade do Recife surgiu e se desenvolveu a partir de uma estrutura urbana conectada radialmente, por meio de um núcleo central, por onde hoje se conformam os bairros de Santo Antônio e São José, expandindo-se em parte do bairro da Boa Vista (Aries, 2022). A malha viária era extremamente simples, se resumindo nos acessos do porto para os lugares da produção do açúcar e do porto para a sede da capitania. Outra forma

de acesso do porto para os lugares de produção era realizada através do rio (Menezes, 1993).

O início do processo de urbanização desta cidade data o começo do século XVI, período também marcado pela ocupação dos holandeses, povo que sempre teve grande tradição em obras hidráulicas e de drenagem para controle das águas (camboas, canais, aterros, entre outros), o que pode ser comprovado através de algumas obras ainda remanescentes daquela época. Com a invasão holandesa, assim como a transferência da sede da capital para o Recife, veio a necessidade em se realizar alguns aterros sobre o rio para incorporar novos espaços à expansão urbana (DRENAGEM URBANA). A paisagem então formada chegou a anexar algumas ilhas fluviais (formadas pelos deltas dos rios) ao continente permanecendo algumas delas como ilhas até há pouco tempo, como as do Retiro, do Leite, de Thomas Coque, de Joaneiro etc. (Silva, 1998).

Durante o processo de urbanização da cidade, a relação dos moradores com o Rio Capibaribe foi de total dependência até o final do século XVIII, pois era por onde se tinha acesso a bens e serviços, bem como escoamento de mercadoria. Este rio ainda tinha uma singular articulação com a dinâmica e a paisagem urbana através das casas da época que estavam voltadas para ele, além de ser o responsável pelo transporte de pessoas, cargas e animais, também por ele se dava o abastecimento de água para consumo humano (ARIES, 2022).

Ainda no século XVIII, o crescimento da população no Recife não foi considerável, podendo manter o equilíbrio entre a cidade e suas águas, apenas com pequenos aterros. Ao longo do século XIX, houve um crescimento significativo da população urbana recifense e conseqüentemente um aumento exponencial de aterros de grandes partes, inclusive pela necessidade de comportar moradias muitos desses aterros se faziam em direção ao Rio. Em 1810 a cidade contava com cerca de 26.000 habitantes, enquanto no ano 1850 esse número era 70.000, isso mostra o quanto o crescimento da população era fator decisivo na necessidade de novas moradias (Menezes, 1993).

A decorrente necessidade de novas habitações aliada à desativação de alguns engenhos, assim como o surgimento do interesse em morar durante o verão em sítios situados nos limites da antiga área rural e marginais aos rios, são fenômenos que ocorreram ainda no século XIX e que tem grande significado em termos transformação de uso do urbano para o rural. Surgem então, os primeiros engenhos transformados em sítios e posicionados nas margens dos rios, como o engenho Casa Forte e o engenho da Madalena (localizado na margem esquerda do Rio Capibaribe). Com o crescimento da população vem paralelamente o desmantelamento dos engenhos e a ocupação gradual das áreas rurais, antes mantidas intactas. Profundas

modificações no uso do solo alteram as características iniciais de forma desordenadas, mas o rio ainda continua como um canal de escoamento do resto da antiga produção, também a rua das novas casas no sistema de transportes por canoas (Menezes, 1993).

Esse crescimento urbano, não só conduz a área urbana da cidade em direção ao rio, como também origina novas ruas, criando uma malha viária, a qual também conduz a uma ocupação marginal da mesma. À medida que a área urbana vai invadindo (com a desativação dos engenhos) a área rural, naqueles caminhos surgem uma série de moradias de pessoas de baixa renda, sejam elas à serviço dos engenhos ou da própria área urbana em expansão, destruindo-se assim aquele equilíbrio inicial. Na proporção em que se ampliam as povoações mais distantes, se torna forte a necessidade do transporte (Menezes, 1993), como a implantação e modernização de ferrovias e bondes, além da necessidade em se criar as primeiras redes de saneamento básico, o que também irá contribuir para a expansão urbana, realizada de forma incorreta e sem planejamento adequado. Vale ressaltar ainda que o surgimento dos meios de locomoção orientou o crescimento e a interação de núcleos urbanos, bem como o surgimento e a consolidação de bairros periféricos (ARIES, 2022).

No entanto, o crescimento da área urbanizada não acompanhou o crescimento populacional de maneira a levar infraestrutura a todos, também não foi capaz de reduzir a segregação espacial. Por volta da década de 1960, com o crescimento populacional e a busca por solo urbano, notou-se uma expansão irregular que resultou em ocupações nos morros da zona norte e se irradiou, sobretudo, nos alagados do Capibaribe e da Bacia do Pina (ARIES, 2022). Tal processo de ocupação irregular foi intensificado nas duas décadas seguintes e essa tendência à periferização permanece até os dias de hoje, tempo em que essa dita periferia passa a ocupar também as áreas não desejadas pela população mais favorecida economicamente dentro da própria cidade (Recife, 2005).

A cidade do Recife se desenvolveu neste território de contrastes, com a população pobre se instalando em áreas de morro, planícies alagáveis e margens de rios e canais, enquanto as construções de habitações multifamiliares verticais voltadas para a classe média se intensificaram com o incentivo do Banco Nacional de Habitação (BNH) a partir da década de 1970 (Souza, 2023), e posteriormente, através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei no 16.176/96) a qual definiu parâmetros construtivos e urbanísticos que facilitaram o processo de verticalização de bairros situados às margens do Rio Capibaribe (bairros de Casa Forte, Espinheiro, Graças, Aflitos e Jaqueira) (ARIES, 2022).

Atualmente, a região da bacia do Rio Capibaribe é a mais densamente povoada, apresentando uma situação muito peculiar de diversidade de ocupação de suas margens. Ao

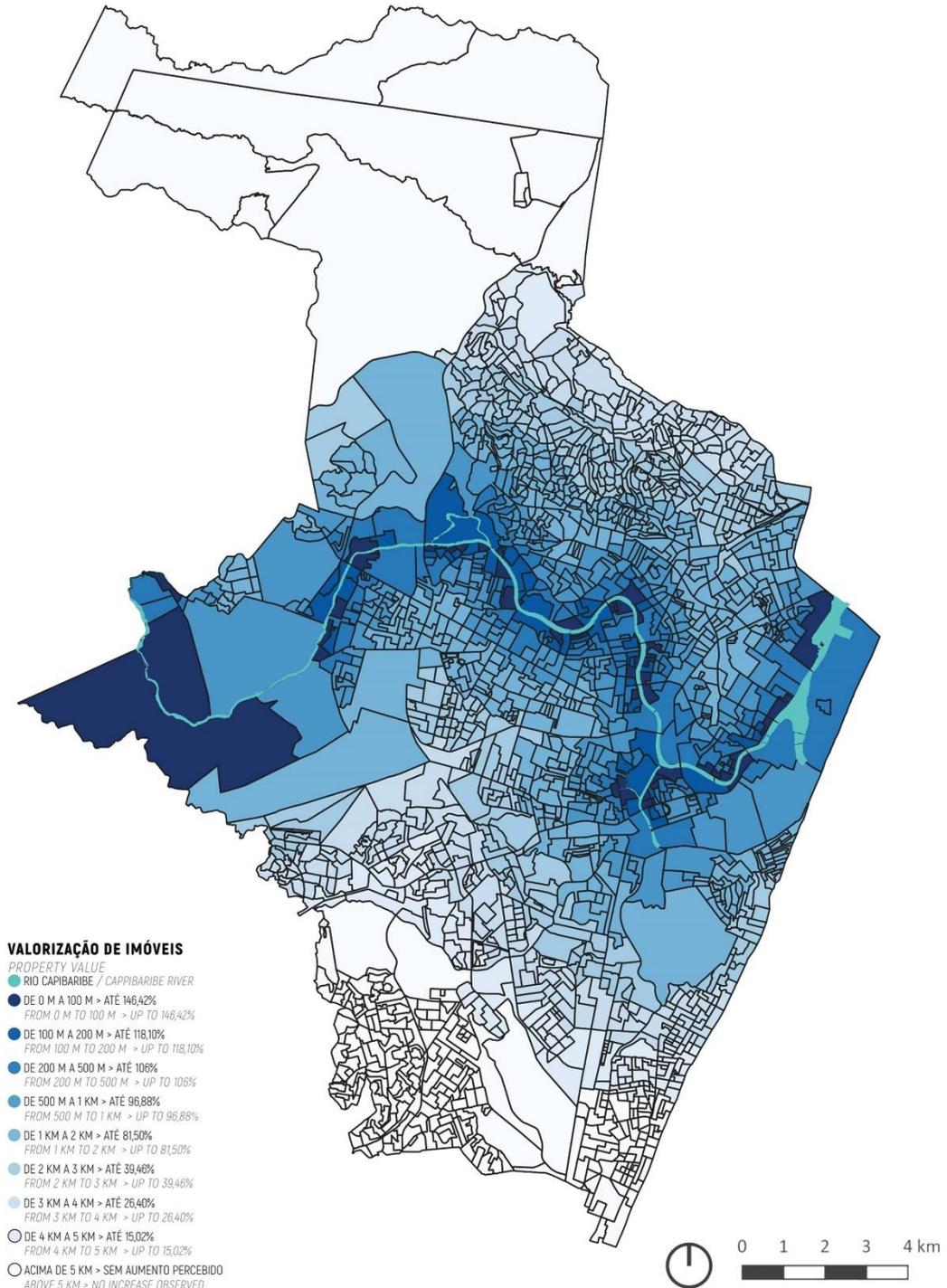
longo de décadas de planejamento urbano recente, o crescimento da cidade em relação ao rio foi orientado para a sua margem esquerda. Os bairros de Casa Forte, Graças, Espinheiro, entre outros, receberam investimentos em obras de grandes infraestruturas viárias, de saneamento e equipamentos públicos como parques e praças (Recife, 2005).

Como consequência, a condição socioeconômica encontrada na margem esquerda do Rio Capibaribe passou a apresentar uma parte significativa de classe média, consolidando inclusive a forma urbana de maneira diferente da margem direita, menos adensada e verticalizada. A sua margem direita concentra hoje um maior número de áreas pobres, com carência de espaços para recreação e lazer qualificados, além de insuficiência no atendimento de alguns serviços públicos essenciais, em especial o saneamento básico. Dos mais de cinquenta assentamentos de baixa renda na área da bacia, mais de 75% estão na margem direita do rio. Em suma, num trecho expressivo do Recife, o Rio Capibaribe terminou por representar um divisor de classes sociais, sob a abordagem da urbanização, da socioeconômica e da relação qualificada das pessoas com o meio ambiente natural e construído (Recife, 2005).

Esse mesmo trecho recifense da bacia do Rio Capibaribe, em especial suas margens e áreas circunvizinhas, é considerada uma área de expansão urbana com interesse paisagístico, o que fez com que a oferta de imóveis ficasse circunscrita aos bairros ao redor deste Rio e do mar. É uma porção de território que ainda mantêm significativas características naturais, com a existência de cinco Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPA municipais). Ao mesmo tempo, apresenta a dicotomia entre esses ambientes naturais e a existência de densas áreas urbanas (Recife, 2005).

A pesquisa realizada pelo Grupo Integrado de Estudos e Pesquisa em Economia da Saúde (GIEPES) revelou que, entre 2000 e 2012, houve aumento no número de transações dos imóveis próximos ao rio e uma valorização superior a 500%. A forma encontrada para solucionar esse problema foi a verticalização. Os dados mostram ainda que a relação entre o número de pavimentos e a área construída em mais da metade dos setores censitários próximos ao Capibaribe apresenta crescimento superior a 300%. A exceção ocorre principalmente nos doze bairros onde a lei de zoneamento recente limitou a construção de prédios com múltiplos andares (Figura 6) (Monteiro; Filho; Montezuma, 2022).

Figura 6. Verticalização e valorização do solo no entorno do Rio Capibaribe.



Fonte: Monteiro; Filho; Montezuma, 2022.

A desigualdade socioespacial evidenciada nas margens do Rio Capibaribe, através das

diferenças de renda e habitat entre as famílias que ocupam a margem direita e esquerda desse recurso hídrico, chama a nossa atenção e por isso se tornou objeto de estudo do presente trabalho. Trata-se de um elemento natural e espacial de valorização da paisagem e que, portanto, se torna alvo do Planejamento Estratégico Urbano, ao mesmo tempo em que se apresenta como refúgio para a população de baixa renda excluída do mercado imobiliário formal (Figura 7). Cabe-nos ressaltar que muitas outras áreas de baixa renda estão localizadas às margens de outros rios que cortam esta cidade, entretanto interessa-nos o Rio Capibaribe por sua peculiaridade já apresentada.

Figura 7 – O contraste entre as habitações verticais de alto padrão e a comunidade do Bode, às margens do Rio Capibaribe no bairro do Pina.



Fonte: Arnaldo Sete/MZ Conteúdo, 2022.

Vale ressaltar que a margem direita também é frequentemente utilizada pelo Estado para construção de conjuntos habitacionais necessários para o reassentamento de famílias que vivem em assentamentos precários, os quais surgem no decorrer dos anos na margem esquerda deste rio. Além disso, o Rio Capibaribe da mesma forma que é fonte de um dos recursos naturais indispensáveis aos seres vivos – a água –, tem grande importância cultural, social, econômica e histórica para este território urbano, consolidando-se como um elemento material e imaterial

de valor simbólico.

Entre contradições e desafios diante do Rio Capibaribe, enquanto elemento paisagístico que representa valor monetário para o mercado imobiliário e valor simbólico para uma parte da população menos favorecida (por ser a única opção de moradia), nos questionamos de que forma este recurso hídrico se apresenta como um elemento estruturador da paisagem e ao mesmo tempo como objeto do conflito entre o Planejamento Estratégico Urbano e o Direito à Cidade?

3.3 O RIO NA DISPUTA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO E DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE

A importância da rede hidrográfica da cidade do Recife confere certa peculiaridade por ser essencial para a cidade, como as redes de infraestrutura e serviços. No entanto, observa-se que nem sempre tal rede hidrográfica foi considerada como elemento estruturador para o planejamento urbano, o que resultou em uma revalorização dessas áreas por parte do setor privado, sendo ainda mais urgente uma política urbana mais sensível aos cursos d'água, especialmente para o Rio Capibaribe e seu estuário.

Historicamente, as políticas de planejamento da cidade do Recife sempre estiveram atreladas e subordinadas a diretrizes do sistema capitalista de produção do espaço urbano, representando mais os interesses fundiários e imobiliários do mercado privado, do que da população que ocupa esses espaços na cidade. Ou seja, através da aplicação de leis de regularização no processo de ocupação do solo que adotam práticas higienizadoras dos espaços públicos, há conseqüentemente um deslocamento da população de baixa renda que habita espaços de transição hídrica como as margens de rios e manguezais.

Por esse motivo, faz-se necessário discorrer sobre os principais projetos desenvolvidos nesta cidade nos últimos anos, os quais se relacionam direta ou indiretamente com o Rio Capibaribe sob a promessa de reestruturação urbana em nome das demandas do progresso, demonstrando como este Rio é alvo de interesse da cidade-mercadoria e como este elemento se articula com o planejamento urbano local. As ideias propostas por Gomes e Albuquerque (2023) embasam nossa análise sobre estes Projetos Urbanos, sendo oportuno transcrever e destacar duas reflexões, dada sua extrema pertinência ao tema.

A primeira diz respeito aos “processos pelos quais as intervenções urbanas são publicizadas e conduzidas sugerem que elas sejam autônomas e independentes, como se estivessem separadas, desconectadas, restritas a um recorte específico e temático no conjunto da cidade” (Ibidem, p. 14). Percebe-se que a concepção sobre tais intervenções não existem

por acaso, eles são fruto de estratégias para reprodução do capital, sendo “elaboradas e manipuladas pelos principais agentes produtores do espaço, como o Estado e os proprietários dos meios de produção, ou seja, pelos detentores do poder” (Ibidem, p. 28).

A segunda se refere aos discursos adotados nos planos destes projetos que contemplam elementos que buscam construir consenso com a população, através das pautas do Estatuto da Cidade e dos seus instrumentos da política urbana, como a geração de emprego e melhores condições para reprodução da vida humana, sendo captados por parte da população como elementos de progresso, “desviando a atenção da população para as ações concretas de produção e reprodução do espaço” (Ibidem, p. 30). As autoras ainda destacam que “à primeira vista, o indivíduo se contenta em observar só o aparente da forma, identificando as obras isoladamente, como se estas não tivessem conexão com o restante da cidade” (Ibidem, p. 25). Esta ação contribui ainda, para que a população “ignore a totalidade do processo que se instala, dificultando a compreensão da sua cidade e o seu papel nela, retardando e, às vezes, anestesiando qualquer forma de resistência” (Ibidem, p. 26). Toda essa situação colabora para a instauração de um falso consenso, legitimado pelo Estado e apoiado pela sociedade civil, a qual contribui ainda mais para o acirramento das desigualdades existentes nos territórios.

A partir disto, é imprescindível analisar o processo de transformação recente da paisagem desta cidade, sobretudo do centro histórico e das frentes d’água, a fim de revelar as conexões dessa totalidade que podem ser detectadas se analisarmos alguns projetos pontuais e os Grandes Projetos Urbanos (GPU). No que diz respeito aos projetos pontuais, Gomes e Albuquerque (2023) esclarecem que inicialmente parecem estar fragmentados e sem muito sentido na dinâmica da cidade, entretanto, trata-se de vetores de valorização de certos espaços da cidade, os quais foram construídos de forma antecipada, aparentemente dispersas, mas com “fortes elos ocultos para os desavisados, que num lapso de tempo se conectarão” (Ibidem, p. 33). Esses vetores de valorização fazem parte de um projeto mais amplo já concebidos pelos agentes produtores, mas não necessariamente divulgado para a sociedade.

Para as autoras Gomes e Albuquerque (2023), alguns projetos pontuais podem ser identificados como vetores de valorização de algumas áreas da cidade, como o Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano (1999), o Polo Médico (1999), a ponte Joaquim Cardozo (2000), o Porto Digital (2003), a ponte Gregório Bezerra (2004), o Empresarial JCPM (2006), o Túnel Josué de Castro e passarela (2008), o par de edifícios conhecido como Torres Gêmeas (2010), Porto Novo (2010), o Terminal Integrado Joana Bezerra (2012), o Viaduto Capitão Temudo (2012), o Shopping RioMar e suas torres empresariais (2012), e a Via Mangue (2014). As autoras desvelam a articulação entre eles e entre as ações do Estado e dos empreendedores

da cidade, evidenciando a lógica do capital se materializando na cidade:

[...] o primeiro equipamento foi construído em 1999, o Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano, na Ilha Joana Bezerra. O segundo empreendimento foi a ponte Joaquim Cardozo no ano 2000. Em 2004 foram inauguradas duas obras viárias em bairros distintos, em junho a av. Brasília Formosa, no bairro de Brasília Teimosa, e em setembro a ponte Gregório Bezerra, ligando a Ilha Joana Bezerra à Ilha do Retiro. Em 2006 foi inaugurado o edifício empresarial JCPM, do empresário João Carlos Paes Mendonça, no limite dos bairros do Pina e Brasília Teimosa. Em 2008, também no bairro do Pina, foi inaugurado o túnel Josué de Castro em abril, e uma moderna passarela de pedestre sobre ele, em dezembro do mesmo ano. Em janeiro de 2010, foi inaugurado no bairro de São José, um dos empreendimentos mais polêmicos, os edifícios residenciais construídos pela construtora Moura Dubeux, Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, popularmente chamados de Torres Gêmeas. E em outubro de 2012 foi inaugurado um grande centro comercial no bairro do Pina, construído pelo grupo JCPM, o Shopping Riomar, e junto a ele estão sendo construídas duas torres empresariais, uma parceria JCPM e Moura Dubeux. (Albuquerque; Gomes, 2013, p. 8-9)

Seguindo uma lógica diferente das intervenções pontuais, os Grandes Projetos Urbanos, tornam-se mais evidentes por sua natureza e abrangência, o que ocasiona reações que dificultam sua implementação. O Complexo Cultural Recife-Olinda (2003) representa um importante marco para a implantação dos Grandes Projetos Urbanos na área central da cidade, por ter surgido num momento em que a cidade buscava se inserir no processo de globalização da economia, na escala regional, impulsionado pelo conceito de Planejamento Estratégico Urbano (Albuquerque; Gomes, 2013).

Além deste GPU, foram desenvolvidos a Ilha do Zeca (2008), a OUC Joana Bezerra (2010), a Arena do Sport (2013), o Quadrilátero de Santo Amaro (2014) e a Vila Naval (2014). Outros ainda foram desenvolvidos com ênfase nas frentes d'água, como é o caso do Programa Recife sem Palafitas (2003), Prometrópole (2003), o Projeto Capibaribe Melhor (2005), o Projeto Novo Recife (2008), o Projeto de Navegabilidade do Rio Capibaribe (2012), o Programa Parque Capibaribe (2013) e o Plano Recife 500 anos (2015).

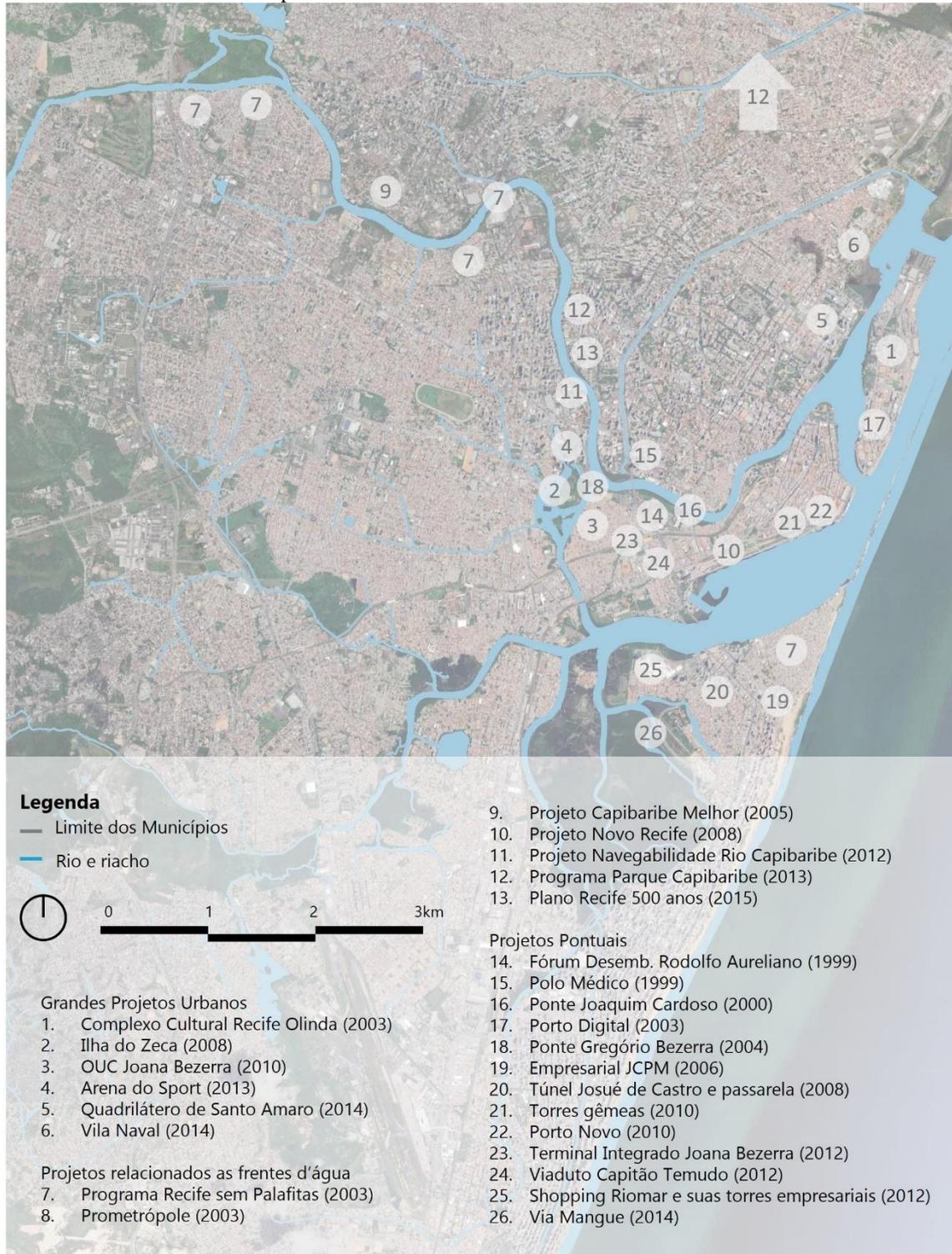
As autoras identificam a articulação entre o Projeto da Via Mangue, o Projeto Porto Novo e o Projeto Novo Recife, através da sobreposição de algumas diretrizes estratégicas de valorização para a área do qual estas intervenções estavam inseridas, contidas na Revisão do Plano Diretor de 2004. Dentre as diretrizes estava a promoção de parcerias entre a iniciativa privada e o poder público com vistas a viabilizar Operações Urbanas Consorciadas.

O que aparenta é que essas diretrizes já foram realizadas a partir de projetos previamente elaborados, porém não publicados, ou seja, o Estado legislando em favor dos interesses das empresas que transformam a cidade, e que cada vez mais concentram o poder de produzir espaço de acordo com seus

interesses, de reprodução do capital, e não em prol da coletividade. O que se nota, é que se materializa na cidade o casamento legitimado do Estado com o setor privado a partir das parcerias público-privadas, ou apenas pelo fornecimento de informações valiosas em um jogo de favores. O Estado e os empreendedores urbanos estão cada vez mais a trabalhar de forma articulada na produção do espaço da cidade, baseados em instrumentos legais de parceria público-privada (PPP), onde na prática o Estado se apresenta como gestor dos interesses do capital privado, seja ele comercial, financeiro, fundiário, imobiliário; ou até mesmo a sobreposição e articulação destes, moldando a cidade de acordo com os interesses particulares em detrimento da coletividade. (Albuquerque; Gomes, 2013, p. 37)

A Figura 8 a seguir apresenta um fragmento da cidade do Recife em que estão reunidos alguns projetos pontuais e Grandes Projetos Urbanos que transformaram a dinâmica deste território através dos seus atributos físicos e simbólicos para “vender a cidade”: polos comerciais, empresariais, de lazer, habitação de alto padrão, entre outros.

Figura 8 – Demarcação dos Grandes Projetos Urbanos, projetos com ênfase nas frentes d’água e projetos pontuais desenvolvidos na cidade do Recife.



Fonte: Elaboração da autora, sobre base do Google Maps.

Apesar destes equipamentos terem sido construídos em diferentes momentos, aparentemente de maneira fragmentada no espaço, para Gomes e Albuquerque (2023), eles se articulam ao observarmos por alguns espectros: (1) foram realizados num mesmo período do tempo, se comparado com a construção da cidade na história; (2) alguns vetores revelam a

articulação coordenada de valorização de alguns espaços da cidade do Recife, o que evidencia o planejamento e as ações hegemônicas dos que produzem a cidade (o Estado e os empreendedores da cidade); e (3) existe um nexo se observada a infraestrutura que os une e viabiliza.

A implantação de muitos desses projetos urbanos representou conflitos de interesse entre o mercado imobiliário (interessado no valor de troca) e parte da população menos favorecida (interessada no valor de uso) que ocupa, irregularmente, as áreas intervencionadas por esses projetos. A lógica higienizadora desses projetos a partir da remoção da população pobre que reside em áreas mais valorizadas para reassentá-las em outras menos valorizadas, vai de encontro aos preceitos do Direito à Cidade, enquanto um direito à permanência.

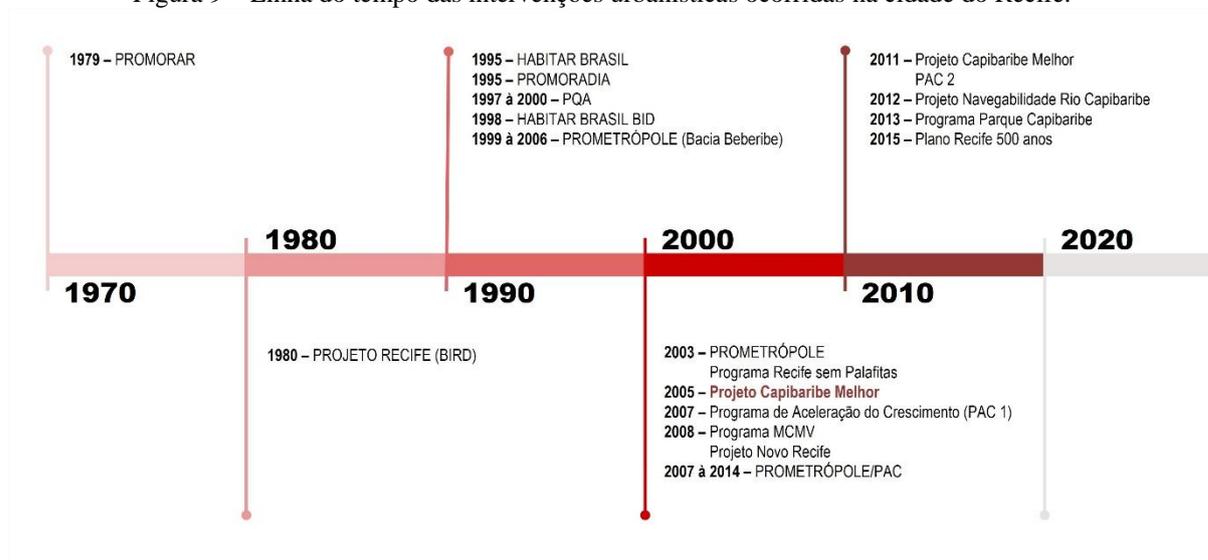
Fica evidente que neste território os projetos pontuais e os Grandes Projetos Urbanos se relacionam com os preceitos do Planejamento Estratégico Urbano, através da identificação e desenvolvimento do potencial de determinada área para atrair investimentos privados, sendo viabilizados legalmente pelo Estado. Sem a pretensão de nos aprofundarmos em todos os Projetos Urbanos já citados, como já demosramos, a paisagem natural é um elemento chave do Planejamento Estratégico Urbano e no caso da cidade do Recife, o Rio Capibaribe merece nossa atenção, em função da histórica desigualdade econômica entre os habitantes que ocupam suas margens, o que contribui para a consolidação desse elemento paisagístico como um instrumento de segregação socioespacial e, ao mesmo tempo, como um instrumento de conformação das propostas urbanas estratégicas, tornando-se assim objeto do conflito entre o Planejamento Estratégico e o Direito à Cidade.

Por esse motivo, no decorrer dos anos, foram desenvolvidos diversos Projetos Urbanos em função deste Rio, mas o nosso olhar se volta especialmente para o Projeto Capibaribe Melhor, objeto central deste trabalho que será extensamente discutido no próximo Capítulo, projeto esse que foi criado em 2005 e financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o qual através de sua perspectiva de Planejamento Estratégico de cidades propõe, dentre outras ações, reduzir as desigualdades socioespaciais entre as famílias que ocupam a margem direita e esquerda do Rio Capibaribe.

Desse modo, esta cidade se apresenta como recorte espacial adequado para o estudo, por suas características quanto à desigualdade socioespacial, enquanto apresenta capacidade na condução das políticas de planejamento e gestão urbanas. O recorte temporal é delimitado a partir da década de 2000 período em que foi implementado nesta cidade o Projeto Capibaribe Melhor, em conformidade com o objeto espaço-temporal de análise desta dissertação.

A perspectiva histórica que situa o Projeto Capibaribe Melhor no conjunto das intervenções ocorridas na cidade do Recife com objetivos convergentes, é essencial para a leitura das questões tratadas anteriormente. Este Projeto não é um "ponto fora da curva", nem um "solução" na linha de desenvolvimento de experiências de mesma natureza e objetivos, o PCM é um exemplo típico das contradições que estes Projetos e Programas trazem em si. Suas características, dialéticas, se situam entre a defesa do Direito à Cidade e o interesse de estruturar uma Cidade Mercadoria. A linha do tempo a seguir (Figura 9) apresenta as intervenções ocorridas na cidade do Recife, situando o PCM neste universo que, por vezes, concorrem acessoriamente a interesses estratégicos.

Figura 9 – Linha do tempo das intervenções urbanísticas ocorridas na cidade do Recife.



Fonte: Elaboração da autora, 2023.

CAPÍTULO 04

PROJETO CAPIBARIBE MELHOR: UM
EXEMPLO DA DISPUTA
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO X
DIREITO À CIDADE



No presente capítulo, pretendemos analisar o Projeto Capibaribe Melhor (PCM) à luz dos documentos basilares de formulação deste Projeto, objetivando pontuar os principais aspectos sobre a origem dos recursos necessários para sua execução, o processo de concepção, premissas do projeto, eixos de ação e população beneficiada. Essa breve contextualização tem como propósito subsidiar o debate acerca dos objetivos do PCM, indicando em quais destes ele se aproxima dos conceitos referenciais do Direito à Cidade e do Planejamento Estratégico Urbano.

As categorias de análise citadas não são excludentes na caracterização do objeto empírico, elas se superpõem por meio do processo dialético expresso pelo conflito entre os atores em suas disputas pelos territórios e se configuram como o elemento norteador da presente dissertação, a partir da análise das contradições existentes nos preceitos do PCM, na qual identificamos alguns paradigmas adotados que oscilam entre duas visões de cidade: a cidade-democrática que privilegia o Direito à Cidade e a cidade-mercadoria preconizada pelo planejamento estratégico. Muitas vezes, entretanto, esses modelos coexistem em uma convivência conflituosa.

Faremos tal a análise a partir do arcabouço jurídico-institucional, o qual favorece o controle social: Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), Lei Orgânica do Município do Recife, Lei Complementar nº 2 e a Lei Municipal nº 16.113/1995 (PREZEIS).

4.1 A LÓGICA DO FINANCIAMENTO DO BIRD E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS URBANAS DO RECIFE

Nas últimas décadas de prevalência do neoliberalismo e de pressões de forças do sistema internacional, o Estado vem apoiando as iniciativas em prol do mercado sob a justificativa de “crescimento econômico” em que predomina, como já delineava Vainer (2000), os padrões de gestão empreendedora de cidade, em uma perspectiva de empresariamento urbano, para dessa forma atrair investimentos e intervenções de reestruturação urbana (Vainer, 2000). Desta forma, as administrações locais passaram a assumir responsabilidades para alavancagem econômica com muitas funções de Estado sendo transferidas para corpos não estatais. Nesse contexto, as instituições nas escalas sub e supranacionais vêm assumindo maiores poderes afetando os processos de decisão das esferas locais (Arantes, 2006).

O aumento da influência e do poder de barganha das instituições multilaterais nas políticas públicas dos países, acentuou-se com a crise da dívida no Terceiro Mundo no início dos anos 80. Nas décadas seguintes, as ações do BID e do Banco Mundial deixaram de ser

realizadas, em termos de recomendações, e passaram a ter intervenções mais ativas como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As agências multilaterais entraram no mercado do “planejamento estratégico” das cidades, munidos de um vocabulário corporativo e uma prática de gestão empresarial das cidades, apresentando como ponto central do ajuste urbano a construção de alternativas de mercado para o financiamento das cidades (Arantes, 2006).

O objetivo do acesso ao sistema de financiamento é tornar as municipalidades “autossustentáveis” e autofinanciáveis no mercado privado, conduzindo as cidades a apostarem em obras importantes para a manutenção e ampliação de “ativos tangíveis”, o que contribui para a economia local. Na prática, como demonstrou David Harvey, para as agências multilaterais as formas de captação de recursos privados acabam sendo adotadas quase sempre para implementar as infraestruturas urbanas exigidas para a ampliação da produtividade urbana e dos negócios locais, uma vez que, assim, obtêm-se maiores taxas de retorno. Muitas vezes, isso significou “subsídios locais ao capital, o que colaborou para diminuir o subsídio aos menos privilegiados” (Arantes, 2006).

No início dos anos 90, o modelo de governança corporativa¹⁴ começa a ser transferido para países e cidades com apoio das agências multilaterais. Em 1993, o Banco Mundial afirma que 90% de seus projetos na América Latina pretendiam ter impacto sobre a governança. Nunca as instituições financeiras haviam interferido tanto na organização política e na maneira de governar dos países devedores. Em um quadro de privatização de empresas públicas e ampliação dos negócios internacionais, elas passam a exigir um Estado eficiente na proteção e garantia dos direitos contratuais e de propriedade, com um corpo de leis e regulações desenhado para advogar credibilidade para esses direitos (Arantes, 2006).

Nas décadas seguintes, os investimentos das instituições financeiras nos países devedores se acentuaram, como aponta o Relatório Anual do Banco Mundial de 2010, no qual os empréstimos do BIRD aumentaram consideravelmente no exercício financeiro deste ano, para US\$ 44,2 bilhões aplicados em 164 operações, superando os altos níveis do exercício financeiro de 2009, US\$ 32,9 bilhões. A América Latina e o Caribe receberam a maior parcela do novo empréstimo do BIRD, com US\$ 13,7 bilhões, seguidos da Europa e Ásia Central, com

¹⁴ O termo “governança” pode ser entendido genericamente como “capacidade de governar”. O conceito surgiu com a renovação gerencial das empresas nos anos 70 – a “governança corporativa” –, o quadro de leis e instituições regulatórias pelas quais o setor corporativo é governado. Nos anos 80 ele foi incorporado pela ciência política inglesa para explicar a reforma do Estado, realizada pela primeira-ministra Margaret Thatcher. A elaboração (ou adaptação) do conceito de governança foi objeto de atenção inigualável por parte do Banco Mundial, que passou a difundir-lo mundialmente (Arantes, 2006).

US\$ 10,2 bilhões, e Sul da Ásia, com US\$ 6,7 bilhões (Banco Mundial, 2010). Conforme apresentou o site Exame, em matéria disponibilizada em 2010, os investimentos do BIRD no Brasil neste ano ultrapassaram US\$ 2.75 bilhões, sendo distribuídos por algumas regiões brasileiras a partir de algumas intervenções nos mais diversos setores, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Distribuição dos investimentos do BIRD no Brasil em 2010.

REGIÃO/POLÍTICA PÚBLICA	AÇÃO	INVESTIMENTO (US\$)
Santa Catarina	Agricultura	US\$ 90 mi
Rio de Janeiro	Melhorar gestão	US\$ 18,7 mi
Mato Grosso do Sul	Estradas	US\$ 300 mi
Pernambuco	Saneamento	US\$ 190 mi
Cerrado brasileiro	-	US\$ 13 mi
Bolsa Família	-	US\$ 200 mi
Eletrobras	Transmissão de energia	US\$ 500 mi
Combate à Aids no país	-	US\$ 67 mi

Fonte: Adaptado pela autora a partir do site Exame.

Isso demonstra o interesse deste banco em subsidiar países em desenvolvimento, como o Brasil, uma vez que a política destas agências ao mesmo tempo que estimula o crescimento social e econômico, dita o *modus operandi* das cidades financiadas. Na realidade da cidade do Recife, nosso recorte espacial, o quadro de desigualdades socioeconômicas e espaciais, especificamente nas margens do Rio Capibaribe, escancara a concentração de renda e poder de transformação urbana em um dos lados deste Rio. Esta configuração acirra as desigualdades socioespaciais e econômicas deste território e contribui, ainda, para a degradação ambiental. Por outro lado, tem-se o município que vê a opção de empréstimo externo com uma decisão racional, tomada dentro do contexto de crise do financiamento interno das políticas públicas. Para Arantes (2006), essa condição corrobora com uma sensação de crise, que pode ser facilmente resolvida com a tomada de empréstimo pelas agências multilaterais de crédito e que conta ainda com o consentimento da população que muitas vezes enxerga nas intervenções propostas pelas agências internacionais, como mera solução para os problemas urbanos.

Por essa razão, a Prefeitura do Recife e o Banco Mundial firmaram um convênio para viabilizar a realização do projeto de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social do Recife – Capibaribe Melhor (Projeto Capibaribe Melhor – PCM), em que a política deste Projeto, sob o aporte de recursos do BIRD, está alicerçada na justificativa de que este banco irá auxiliar o Estado de Pernambuco a realizar o primeiro plano estratégico de desenvolvimento do país que contemplará toda a região metropolitana sob a ótica do desenvolvimento econômico

sustentável, conforme está explícito no Documento de Informações do Projeto, elaborado pelo BIRD, ”, em outras palavras, o plano estratégico do PCM dita o *modus operandi* da cidade:

o plano estratégico de desenvolvimento, conhecido como 'Metrópole Estratégica' (Plano Estratégico Metropolitano do Recife), traça uma estratégia de desenvolvimento de médio prazo em vários cenários macroeconômicos, sociais e ambientais (World Bank, 2006, p. 06, tradução nossa).

A origem do PCM remonta a 2005 e se deu após a implantação do Programa Prometrópole em 2003, no qual ambos possuíam como premissa a salvaguarda ambiental dos rios Capibaribe e Beberibe, respectivamente. Vale ressaltar ainda, que estes programas foram financiados pelo mesmo banco, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e por esse motivo que o primeiro impulsionou a implantação do segundo, uma vez que a experiência adquirida no Prometrópole, teria o alcance de transformações das intervenções no mesmo território ampliado com a implantação do PCM. Além disso, a continuidade entre os programas possibilita uma estrutura de organização para a cooperação entre o Estado e o município para lidar com a informalidade urbana além da escala metropolitana (World Bank, 2006). Entretanto, diferentemente do programa Prometrópole, o Projeto Capibaribe Melhor se caracterizou, principalmente, por ter o município do Recife como ente tomador do empréstimo diretamente com o BIRD e ser o executor protagonista.

Isso se deve, pelo fato de sua implantação ter ocorrido em uma época muito singular das políticas públicas junto às instituições multilaterais de crédito (como o BID e BIRD), na qual o Governo Federal permitiu que entes municipais pudessem contrair empréstimos diretamente com os órgãos de fomento. Até então, essa era uma prerrogativa exclusiva do Governo Federal e dos Governos Estaduais, sendo assim, o Projeto Capibaribe Melhor se tornou pioneiro neste tipo de captação de recursos.

Importante destacar que, na cidade do Recife, a intervenção pública na questão da habitação se caracteriza por uma atuação inicialmente voltada para a provisão de moradias e concentrada na esfera federal, devido ao volume de recursos exigidos e a pouca capacidade financeira apresentada pela maioria dos estados e municípios para implantar e manter uma política habitacional autônoma, com fundos próprios. As instâncias estaduais e municipais, salvo algumas políticas de iniciativa local, atuam, predominantemente, na operacionalização de programas formulados no âmbito da política nacional (Rocha *et al.*, 2021).

Ainda segundo esses autores, as políticas de urbanização de assentamentos precários no Brasil são inauguradas em 1979, no âmbito da política habitacional de cunho federal, implantada por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ambos criados em 1964. As Companhias de Habitação Popular

(COHABs), instituídas como agentes financeiros e promotores, constituíam-se como organismos operacionalizadores dessa política no âmbito local. Como agentes financeiros, competia a eles a administração de todos os créditos imobiliários decorrentes da implantação dos programas; e como agentes promotores, atuavam na implantação dos programas habitacionais ao nível local.

Em Pernambuco foi instituída, em janeiro de 1965, a COHAB-Recife, com jurisdição no Grande Recife, e, em novembro do mesmo ano, a COHAB-Pernambuco, com atuação nos municípios do interior do Estado. Em meados dos anos de 1970, quando uma conjugação de fatores levou a uma reformulação do BNH/SFH, deu-se a incorporação da COHAB-RE na COHAB-PE, em consonância com as perspectivas do BNH de reduzir o número de COHABs nos Estados. Desde então, a COHAB-PE, apesar de ter jurisdição sobre todo o Estado, passa a atuar predominantemente na Região Metropolitana do Recife, protagonizando a operacionalização da política. Situa-se, portanto, na esfera estadual, as condições de financiamento e de promoção das políticas voltadas para urbanização de assentamentos precários, instituídas a partir do final da década de 1970 (Rocha *et al.*, 2021).

O protagonismo da instância estadual se estende após a extinção do BNH (novembro de 1986), com a implantação de uma política habitacional de iniciativa do governo de Pernambuco, a qual se inicia em 1987 e se estende até o final de 1991. Tal liderança, contudo, não restringiu a atuação do poder municipal, especialmente na sua importante prerrogativa normativa (Rocha *et al.*, 2021).

O governo municipal do Recife desempenhou um papel de elevada importância para a implantação da política de urbanização de assentamentos precários, desde 1979, instaurou-se um novo modo de operacionalização de programas habitacionais, seja no âmbito da COHAB-PE, seja no âmbito da gestão municipal do Recife, então voltadas para intervenção em assentamentos precários consolidados, iniciando uma trajetória de experiências que se acumulam por 40 anos, até o momento atual (Rocha *et al.*, 2021).

Mudanças de orientação na gestão estadual, a partir de 1992, interrompe a política, então, implantada, iniciando um período de dificuldades que se soma à suspensão dos empréstimos, por decisão do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), devido à crise do SFH. A Política de Habitação Popular passa por um processo de retração, tanto no âmbito federal, quanto no local, atingindo as COHABs, entre elas a COHAB-PE¹⁵, as quais atuaram como agentes locais executores dos programas e projetos habitacionais.

¹⁵ O Governo do Estado promove uma Reforma Administrativa, a partir de 1996, que culmina com a extinção da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), em novembro de 1999, atribuindo o

A COHAB-PE foi substituída pela Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A - EMHAPE¹⁶, sendo substituída pela Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB, que atua até o momento presente, atualmente vinculada à Secretaria de Habitação de Pernambuco (SecHab) (Rocha *et al.*, 2021).

Dessa forma, o Governo Federal passa, então, a priorizar a operacionalização dos novos programas urbanos, o que impulsiona uma maior participação dos governos municipais na condução das políticas habitacionais. Esse contexto propiciou a implantação de programas formulados fora do âmbito do SFH, como é o caso do PCM que contou com o aporte financeiro oriundo do BIRD através da Prefeitura do Recife, tornando-se pioneira neste tipo de captação de recursos (Rocha *et al.*, 2021).

Jordênia de Almeida (2003) aborda em sua dissertação¹⁷ de mestrado em Relações Internacionais, a importância dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional descentralizados para reforçar o protagonismo municipal.

[...] no novo modelo de cooperação internacional, a cooperação descentralizada, na qual o poder local pode ser visto como o maior garantidor do desenvolvimento humano, os municípios deixaram de ser apenas os receptores da assistência internacional e passaram a ser protagonistas do desenvolvimento local. A captação e contratação de operação de crédito externo estão diretamente ligadas ao desenvolvimento de projetos dentro dos territórios das cidades, e a remessa de crédito externo está diretamente ligada à execução dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional, junto a instituições ou agências internacionais (Almeida, 2013, p. 83).

Ressalta-se que nem todos os municípios têm a capacidade institucional e técnico-financeira de desenvolver um Projeto de Cooperação Técnica Internacional. Considerando-se que se faz necessário para elaborar projetos, captar recursos e ter a contrapartida financeira

papel de atuar na política habitacional à Empresa de Melhoramentos Habitacionais de Pernambuco S/A – EMHAPE, transferindo seu corpo de funcionários e seus ativos e passivos, incluindo a administração dos contratos de todos os imóveis em processo de financiamento por meio da CHHAP-PE, para a empresa estadual Pernambuco Participações e Investimentos S.A - PERPART, que abriga pessoal remanescente, além de outros pertences, de outras empresas estaduais extintas.

¹⁶ A EMHAB, que já havia sido criada a quase duas décadas (Lei Estadual 7.832/ 1979) e, em 2003, tem sua denominação alterada para CEHAB, que atua até o momento. Após algumas reformas de Secretarias de Estado, a CEHAB passa a se vincular, em 2015, à atual Secretaria de Habitação de Pernambuco (SecHab) (Decreto nº 42.308 de 2015), cuja atribuição é de “desenvolver políticas setoriais de habitação e programas de urbanização; promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, ações e programas de urbanização; planejar, acompanhar e desenvolver a política de subsídio à habitação popular; planejar, regular, normatizar e gerir a aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação; promover políticas de regularização fundiária em áreas do Governo do Estado ocupadas por população de baixa renda; promover a regularização fundiária dos imóveis pertencentes ao Estado”.

¹⁷ Para mais informações, conferir a dissertação de Jordênia de Almeida (2003), graduada e mestre em Relações Internacionais (Universidade Estadual da Paraíba - UEPB). Nesse estudo, a autora procura abordar as relações internacionais dos governos municipais brasileiros, com ênfase para a cidade do Recife, a partir da captação de recursos externos, neste caso, com o BIRD, por meio do Projeto Capibaribe Melhor.

necessária e a capacidade de endividamento, o município do Recife, como a sede de uma Região Metropolitana, possui larga experiência na execução de projetos em parcerias com os demais entes federativos. Resultado de práticas anteriores que possibilitaram a instalação de um saber institucional local, o qual repercutiu na implantação das políticas de urbanização de assentamentos precários nesta cidade ao longo dos anos. Tal análise, pauta-se no entendimento de que o conceito de Estado extrapola a dimensão das instituições e dos atores governamentais, abrangendo os processos de formação, mas também de produção de políticas públicas.

Portanto, a capacidade estatal não é um atributo fixo ou durável do Estado, assim sendo, ela é composta por dois elementos: 1) a capacidade institucional, que está em alinhamento com as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, na qual são considerados os recursos disponíveis; e 2) a capacidade de implementação de políticas públicas que está em alinhamento com a correlação das forças na prioridade da política e a base política e social de apoio. Levando em consideração que implementação é entendida como um processo político, a capacidade de implementação de políticas públicas quando aplicada à execução local de um programa elaborado e financiado pelo governo federal, está relacionada diretamente com a dinâmica política nos governos locais. Vale ressaltar que a capacidade estatal não se restringe à ação de atores estatais, mas abrange a articulação do Estado com os movimentos sociais, conselhos de desenvolvimento urbano, ONGs e outras representações da sociedade (Rocha *et al.*, 2021).

Mesmo com alternância política no nível municipal e com a fragmentação e instabilidade da organização institucional ao longo dos anos, a gestão pública desta cidade possui uma estrutura interna de planejamento e execução com expertise na urbanização de assentamentos precários, os quais são executadas pelos organismos operacionalizadores da política local, especialmente pela Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife), por sua capacidade técnico-operacional resultado de cinco décadas de existência, que culminou em diversas ações urbanas na cidade do Recife (Rocha *et al.*, 2021).

A URB-Recife foi fundada em 1973, tornando-se uma das principais ferramentas da administração municipal no que diz respeito à infraestrutura. Inicialmente, esta autarquia tinha como ações a revitalização do centro e a limpeza urbana, além de elaborar projetos e executar obras relacionadas ao macroplanejamento da cidade. Atualmente, as principais ações realizadas pela URB-Recife estão vinculadas às obras estruturadoras e serviços de engenharia que envolvem: 1) obras planas, ligadas à construção de vias, canais, conjuntos habitacionais, parques, pontes etc.; e 2) ações verticais, ligadas principalmente às intervenções em morros e barreiras, como contenção de encostas, construção de escadarias, ruas e sistemas de drenagens

(Rocha *et al.*, 2021).

Responde, portanto, por todos os projetos e obras relacionados à: 1) mobilidade urbana, que se refere a requalificação de passeios públicos (vias, pontes, viadutos e passarela); 2) urbanização da cidade, que diz respeito a requalificação de espaços públicos, revitalização e urbanização de canais, requalificação de áreas de riscos, habitacionais e requalificação de equipamentos públicos; e 3) recuperação de áreas históricas, que trata das intervenções em imóveis preservados. Os programas habitacionais coordenados e executados por esta empresa foram inúmeros, entre eles o Promorar, o Recife Sem Palafitas e o programa Federal Minha Casa, Minha Vida (Recife, 2023).

Com a reforma administrativa municipal ocorrida em 2017, houve a transformação da Empresa de Urbanização do Recife em Autarquia de Urbanização do Recife, sem alteração do seu nome, URB-Recife¹⁸. Essa mudança na natureza jurídica da URB não repercutiu no tocante às melhorias da capacidade institucional instalada (Rocha *et al.*, 2021).

Tal autarquia materializa as intervenções e articulações com a população em todas as regiões da cidade e ao longo dos anos contribuiu com as legislações que definiam o projeto de cidade, como os Planos Diretores e as Leis de Uso e Ocupação do Solo, além de ter implementado a primeira lei de iniciativa popular, a lei do PREZEIS, depois ecoada pelo Estatuto da Cidade (Recife, 2023).

Diante disso, o BIRD reconheceu como uma decisão estratégica conceder empréstimo ao município do Recife, não somente por sua capacidade técnico-operacional das políticas públicas de urbanização, como também por sua importância econômica no cenário brasileiro.

[...] O empréstimo ao município do Recife é uma decisão estrategicamente seletiva devido à sua importância como centro urbano para a região Nordeste do país e porque a operação proposta servirá como um instrumento para financiar investimentos locais com vínculos explícitos com as prioridades nacionais em áreas de melhor gestão fiscal e responsabilidade, melhor provisão de moradia para os pobres urbanos, gestão urbana e ambiental e ampliação da regularização de favelas, ao mesmo tempo em que oferece lições para outros grandes municípios do Brasil (World Bank, p. 04, 2006, tradução nossa).

A partir de tal conjuntura, em 2005, o Projeto Capibaribe Melhor foi modelado pela

¹⁸ Uma das razões apresentadas para a mudança da natureza jurídica da URB-Recife foi a redução de custos. Dentre as principais diferenças entre empresa e autarquia é que a primeira corresponde à pessoa jurídica de direito privado e a autarquia pessoa jurídica de direito público, com todas as suas prerrogativas (privilégios) e restrições (amarras). As autarquias são criadas para desempenharem atividades típicas da administração pública e não atividades econômicas. Assim, possui imunidade de impostos (sobre patrimônio, renda e serviços) relacionados a suas finalidades essenciais, o seu pessoal é ocupante de cargo público (não recolhe FGTS). Os bens da autarquia são impenhoráveis, imprescritíveis e inalienáveis (Rocha *et al.*, 2021).

URB-Recife para captação de recurso junto ao BIRD, não sendo um Projeto declaradamente de habitação de interesse social, visto que seu principal fundamento era a urbanização de áreas críticas (alagadas ou em braços de rio), visando reduzir as desigualdades de acessos à infraestrutura e serviços, e integrar toda margem direita do Rio Capibaribe¹⁹ ao restante da cidade, reduzindo os tempos de deslocamento especialmente da população que é usuária do transporte público.

Vale ressaltar que o PCM entende por urbanização toda ação de pavimentação de rua, iluminação pública, drenagem, ampliação do sistema viário, adequação de áreas verdes e saneamento, o que engloba esgotamento sanitário, abastecimento d'água e urbanização dos canais²⁰, ou seja, a implantação de toda infraestrutura urbana necessária para que essas áreas críticas sejam inseridas na malha urbana da cidade. As ações de urbanização nas margens dos canais variaram de acordo com a situação de cada canal, apresentando, além de outras características, uma concepção tradicional com rua pavimentada na margem do canal para servir de barreira contra ocupações (Recife, 2005).

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PCM: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E MACRO-COMPONENTES

A fim de caracterizar o Projeto Capibaribe Melhor²¹, utilizaremos os documentos basilares de formulação deste Projeto, sendo estes: Relatório Conceitual (2005), Relatório de Avaliação Ambiental (2005) e Relatório de Avaliação Econômica (2005).

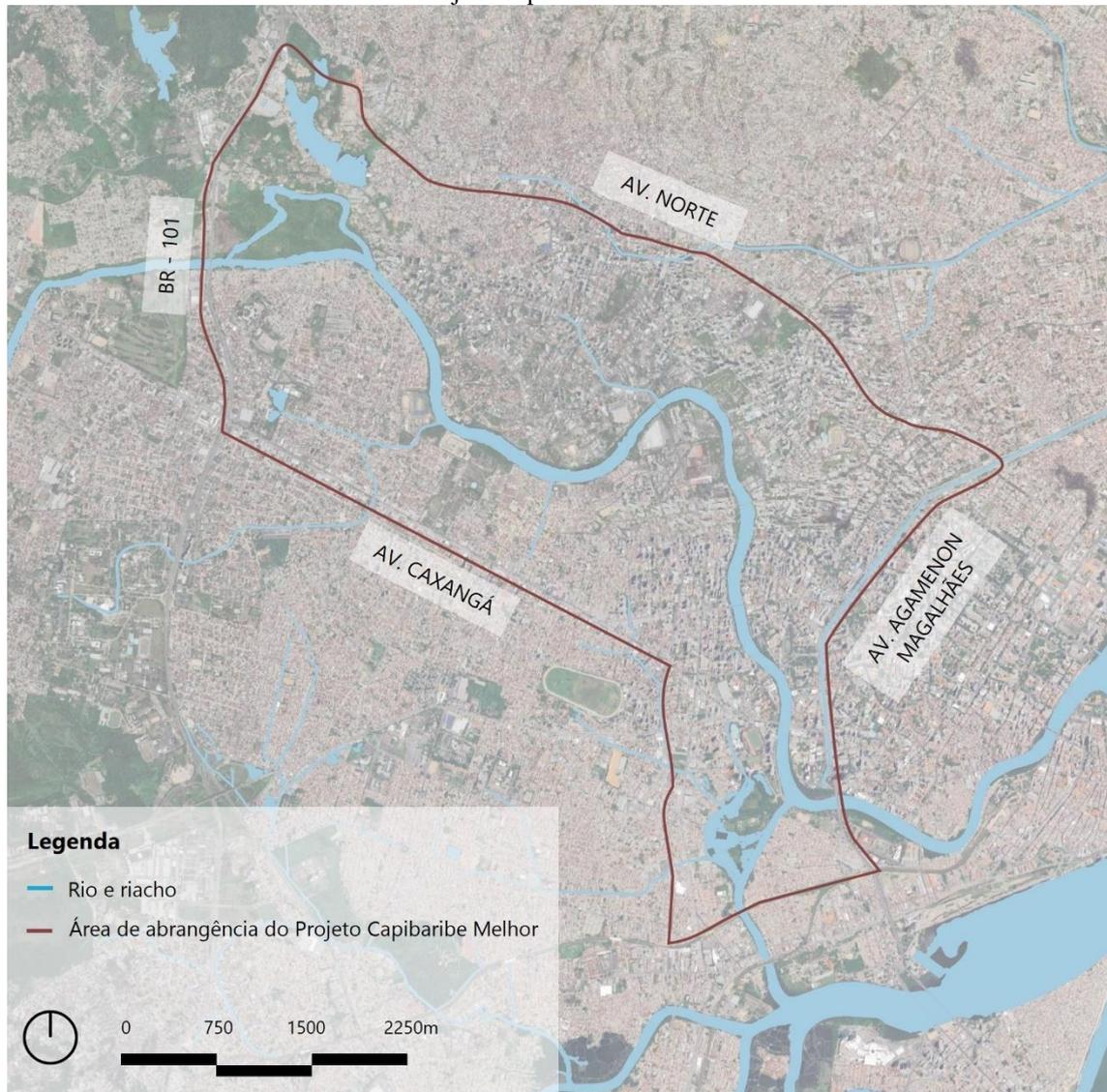
A área de abrangência do PCM está inserida na bacia do Rio Capibaribe, em uma área de aproximadamente 20km², sendo limitada ao leste pela Av. Agamenon Magalhães, ao oeste pela BR-101, ao norte pela Av. Norte e ao sul pela Av. Caxangá, conforme ilustra a Figura 10.

¹⁹ Como mencionado no Capítulo anterior, a margem direita do Rio Capibaribe é caracterizada pela concentração dos bairros habitados majoritariamente pela população de baixa renda.

²⁰ Essas ações se referem à pavimentação dos canais em suas laterais, mesmo não sendo mais uma solução adotada atualmente.

²¹ Embora seja denominado como “Projeto”, possui todas as características e dimensões de um Programa.

Figura 10– Demarcação do trecho da bacia do Rio Capibaribe com destaque para área integrante do Projeto Capibaribe Melhor.



Fonte: Adaptado pela autora com base cartográfica extraída do ESIG (2021), a partir da Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife).

O conjunto de obras incluiu a retificação e revestimento de 11 canais, pavimentação e drenagem de ruas, implantação de saneamento integrado em 25 áreas pobres, recuperação de dois parques, Caiara e Santana, assim como a criação de um terceiro, Apipucos, além da construção de duas pontes. A população beneficiada pelas intervenções propostas pelo projeto foi estimada em 225.396 habitantes, totalizando aproximadamente 56.349 famílias, distribuídas em 36 bairros, sendo que 116.244 habitantes moram à margem direita do Rio Capibaribe e 109.152 habitantes moram à margem esquerda (Recife, 2005).

Vale ressaltar que, conforme mencionado na Introdução da presente dissertação, a nomenclatura “áreas pobres” adotada pelo PCM, refere-se às condições de pobreza dos assentamentos precários, os quais podem ser mensuradas considerando duas dimensões: a

socioeconômica e a físico-ambiental. Entretanto, algumas áreas intervencionadas por esse Projeto já eram reconhecidas como ZEIS, outras eram classificadas como CIS e algumas estavam no processo de análise para se transformar em ZEIS.

Quanto aos critérios técnicos, socioeconômicos, ambientais e institucionais utilizados para a seleção das 25 áreas pobres contempladas pelo Projeto Capibaribe Melhor, eles foram, entre outros: 1) localizar-se na bacia do Capibaribe dentro do perímetro do projeto; 2) localizar-se no entorno dos três parques urbanos ou nos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES)²² isolados; e 3) estar preferencialmente com a situação fundiária regularizada, isto é, ser uma ZEIS ou estar em processo de análise para se transformar em ZEIS (Recife, 2005).

Como no Recife as áreas mais pobres em termos de renda coincidem com as menos atendidas no que diz respeito à infraestrutura e serviços, optou-se por priorizar as intervenções nessas áreas, por meio de ações de abertura de vias e acessos, pavimentação, micro e macrodrenagem, redes de água e de esgoto, iluminação pública, reassentamento, de forma a integrar a população ao tecido urbano circunvizinho (Recife, 2005).

O Projeto em questão constitui-se de 03 eixos de ação (Macro-Componentes), os quais visavam proporcionar dinamização urbana e socioeconômica dos habitantes da área de influência direta e indireta situados ao longo do Rio Capibaribe, são eles: 1) elaboração e implantação de projetos de Urbanização Integrada do Território; 2) Desenvolvimento Social e Econômico do Território; e 3) Desenvolvimento Institucional (Recife, 2005). Cujos objetivos são, respectivamente, descritos a seguir:

- 1) Proporcionar uma melhor qualidade dos espaços urbanos na área do Projeto através da criação e recuperação da infraestrutura física de lazer, saneamento, macrodrenagem, acessos e de mobilidade;
- 2) Desenvolver ações relativas à educação sanitária e ambiental, à promoção do trabalho e renda, às potencialidades esportivas e culturais, participação popular e controle social e promoção de operações urbanas;
- 3) Fortalecer a gestão municipal fiscal e financeira, bem como ambiental.

Estes 03 Macro-Componentes podem ser esquematizados em um fluxograma, conforme ilustra a Figura 11.

²² O Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) é um conjunto de obras e instalações destinadas a realizar o afastamento, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos (gerados nas atividades do dia a dia da população), de forma adequada do ponto de vista sanitário e ambiental. Ou seja, é o sistema idealizado e planejado para estruturar e operar o esgotamento sanitário (ramais/redes, equipamentos - estações elevatórias, estações de tratamento de esgotos -, gestão, manutenção, ampliação, entre outros).

Figura 11 – Fluxograma dos componentes de ação do PCM.



Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

Este Projeto foi previsto para ser desenvolvido ao longo de cinco anos, envolvendo recursos da ordem de 46,8 milhões de dólares, sendo 70% (US\$32,76 milhões) financiado pelo BIRD e 30% (US\$14,04 milhões) a contrapartida do município do Recife (Cardoso; Dinaldi, 2018). O Tabela 2 apresenta como esse investimento foi previsto para ser distribuído por seus 03 Macro-Componentes.

Tabela 2 – Macro-Componentes do Projeto Capibaribe Melhor

MACRO COMPONENTES	VALOR (R\$)	%
I - Urbanização Integrada do Território	121.548.596	86,09%
II - Desenvolvimento Social e Econômico do Território	7.926.500	5,61%
III - Desenvolvimento Institucional	11.708.175	8,29%
TOTAL	141.183.271	100%

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Econômica (2005).

O cancelamento do financiamento por parte do Banco Mundial se deu por alguns motivos. O primeiro deles diz respeito ao fato da nova gestão municipal, Geraldo Júlio, interpretar que aquele financiamento estava consumindo a capacidade de endividamento e de pagamento do município, por esse motivo optaram por liberar o recurso para que o mesmo

pudesse ser negociado em outro programa com o banco.

Outro possível motivo foi que em 2010 o PCM passava por algumas dificuldades no tocante à liberação dos recursos por parte do BIRD e pelo desafio de retirar moradias para realizar o reordenamento territorial e promover a infraestrutura urbana. Nessa perspectiva, a Prefeitura Municipal da Cidade do Recife (PCR) em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) criou uma proposta, posteriormente apresentada ao BIRD em 2011, de dividir o PCM em 2 contratos distintos. Desde então, passou a existir dois projetos, denominados:

- **Projeto Canais da Bacia do Capibaribe:** Consistindo na urbanização de 11 canais (SERPRO, Valença, São Mateus, Jenipapo, Parnamirim, Caiara, Santa Rosa, Sport, ABC, Burity e Prado) e na construção do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB);
- **Projeto Capibaribe Melhor:** Abrangendo a urbanização de 20 “áreas críticas” localizadas nas sub-bacias do Rio Capibaribe, as Unidades de Esgotamentos (UE)²³ 39 e 40 com projetos habitacionais dentro dessas áreas.

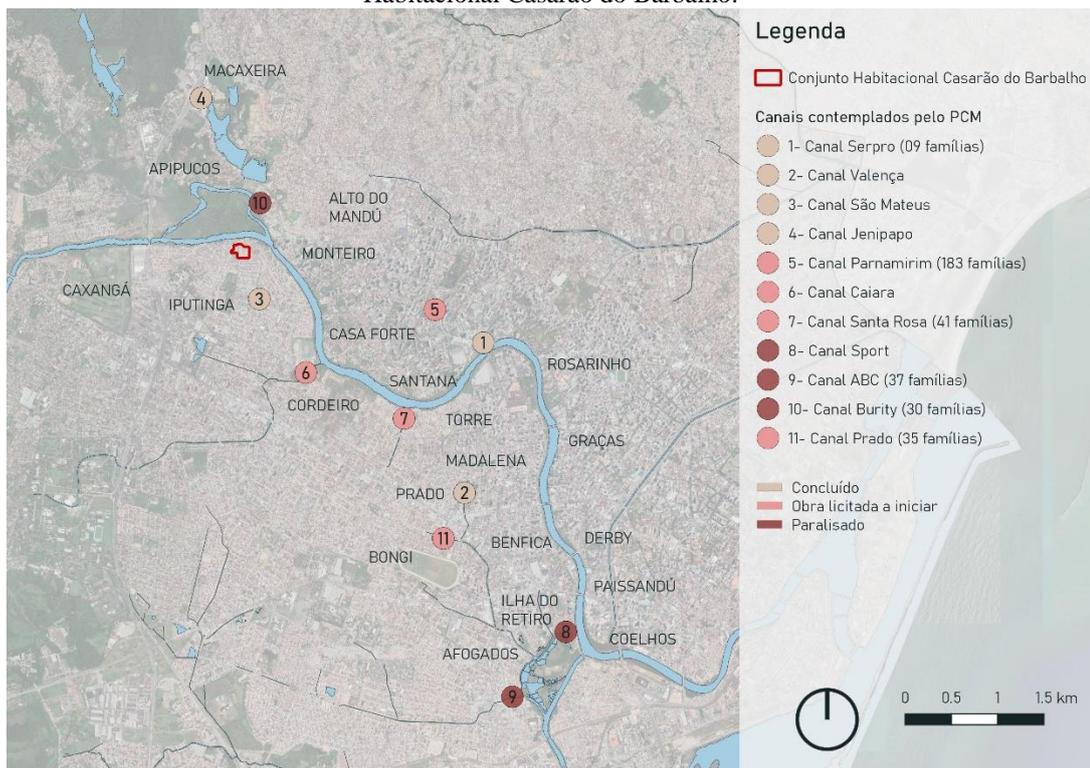
Ao dividir o Projeto original em dois contratos distintos, foi necessário o aporte de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo como referência para a intervenção as sub-bacias do Rio Capibaribe, as UE 39 e 40, que resultaram em uma Urbanização Parcial, insuficiente para solucionar as inadequações de todas as comunidades inseridas no recorte (cerca de 8.613 famílias), uma vez que as intervenções previstas demandavam reassentamentos e não havia previsão de recursos para a provisão habitacional necessária (Cardoso e Dinald, 2018). Contudo, estava prevista a construção de nove conjuntos habitacionais: Apipucos, Caranguejo-Tabaiães, Detran, Vila União, São Pedro, Itapiranga, Esperança Cabocó, Lemos Torres e Casarão do Barbalho. Estes dois últimos conjuntos foram posteriormente executados mediante recursos liberados, respectivamente, pelo PMCMV e pelo PAC-Saneamento (Rocha *et al.*, 2021).

Com um investimento de R\$22,8 milhões, segundo o Balanço de Gestão 2009-2012 da Prefeitura do Recife, o aporte de recurso do PAC-Saneamento possibilitou a urbanização e requalificação de onze canais da cidade e a construção do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB). O CHCB foi construído para comportar as famílias residentes das áreas *non*

²³ A Unidade de Esgotamento (UE) é a unidade territorial de intervenção básica para as ações integradas de urbanização, adotada por alguns programas na forma e limites definidos nos "Estudos de Esgotamento Sanitário" do Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica das Bacias dos Rios Beberibe, Capibaribe, Jaboatão e Ipojuca - PQA/PE. A UE corresponde à menor unidade de drenagem de esgotos e águas pluviais, trata-se de microbacias de esgotamento, componentes das bacias dos rios da Região Metropolitana do Recife, que permite soluções lógicas e integradas, do ponto de vista de infra-estrutura urbana e de melhorias ambientais potencializáveis.

aedificandi, contempladas pelo PCM, localizadas em 06 dos 11 canais apresentados anteriormente e na área em que foi construído o Parque Santana. Além disso, algumas famílias foram contempladas a partir de prioridade identificada pelo Ministério Público e pelo Poder Público Municipal. A Figura 12 especializa a localização dos canais contemplados pelo PCM e do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.

Figura 12 – Localização dos canais contemplados pelo Projeto Capibaribe Melhor (PCM) e o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.



Sem a pretensão de nos aprofundarmos em todas as áreas intervencionadas pelo PCM, apresentaremos os Macro-Componentes deste Projeto, apontando em quais aspectos esses preceitos mais se aproximam do Direito à Cidade e do Planejamento Estratégico Urbano, à luz do arcabouço jurídico-institucional que favorece o controle social, tomaremos como referência a experiência em algumas das ZEIS intervencionadas pelo Projeto: a ZEIS Lemos Torres e a ZEIS Caranguejo Tabaiaras.

4.2.1 Macro-componente 01: Urbanização Integrada do Território

4.2.1.1 Características gerais

Este Macro-Componente inclui investimentos que visam melhorar a qualidade dos espaços urbanos ao longo da bacia do Rio Capibaribe através do desenvolvimento de novas ou

reabilitação de infraestruturas existentes de lazer, saneamento, macro e micro drenagem, acessos e mobilidade, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população pobre da área. Essas melhorias físicas concentram-se em quatro macroáreas de intervenção: parques e áreas verdes, macro-sistema de água e esgoto, recuperação do sistema de macro-drenagem e ampliação da acessibilidade e mobilidade urbana (Quadro 2) (Recife, 2005).

Quadro 2 – Intervenções previstas no Macro-componente 01: Urbanização Integrada do Território

MACRO-COMPONENTE 1: URBANIZAÇÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO	
Parques e áreas verdes	<p>Este componente visa proporcionar espaços de lazer e de formação ambiental, cultural e esportiva nas duas margens do rio Capibaribe. São previstas as seguintes intervenções:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação do Parque Apipucos ▪ Recuperação do Parque do Caiara ▪ Ampliação do Parque Santana
Macro-sistema de água e esgoto	<p>Por meio deste sub-componente são previstas as seguintes intervenções:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação da Unidade de Esgotamento UE 39 (incluindo saneamento integrado em 7 áreas pobres) – SES Cordeiro; ▪ Implantação da Unidade de Esgotamento UE 40 (incluindo saneamento integrado em 5 áreas pobres) – SES Cordeiro; ▪ Saneamento Integrado em Caranguejo Tabaiars – UE 45 – SES Cabanga; ▪ Recuperação de Sistema Existente de Saneamento (SES) Santa Luzia – UE 41; ▪ Implantação da 1ª etapa da Estação de Tratamento de Esgotos do Cordeiro – ETE Cordeiro – SES Cordeiro; ▪ Recuperação de 2 SES isolados incluindo saneamento integrado em 4 áreas Pobres – SES Peixinhos. ▪ Execução de Obras Estruturantes para o Abastecimento de Água na Área do Projeto. ▪ Implantação de Escritórios locais
Recuperação do sistema de macrodrenagem	<p>O objetivo deste componente é a redução das áreas alagáveis da bacia através de intervenções que melhorem o escoamento e as condições paisagísticas dos canais.</p> <p>Ao longo dos canais, as margens serão arborizadas, havendo necessidade de instalação de poços e moto-bombas para rega diária dessas plantas, visto que o custo de realizar a mesma rega com caminhão pipa é muito alto. A instalação de equipamentos (bancos, papeleiras e brinquedos) nas áreas ribeirinhas está prevista como forma de evitar pontos de confinamento de lixo e ainda, novas ocupações.</p> <p>Por meio deste sub-componente são previstas as seguintes intervenções:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recuperação do Canal ABC (inclui 16 reassentamentos na Comunidade Vila das Flores); ▪ Recuperação do Canal Buriti/ Macaxeira (inclui 20 reassentamentos na Comunidade Vila São João); ▪ Recuperação do Canal Caiara; ▪ Desassoreamento do Canal Jenipapo; ▪ Recuperação do Canal Parnamirim (inclui 150 reassentamentos na ZEIS Lemos Torres);

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recuperação do Canal Prado (inclui 109 reassentamentos em Caranguejo Tabaiaries) ▪ Recuperação do Canal Santa Rosa (inclui 8 reassentamentos na Comunidade Santa Luzia) ▪ Recuperação do Canal São Mateus; ▪ Recuperação do Canal Serpro; ▪ Recuperação do Canal Sport; ▪ Recuperação do Canal Valença (inclui 4 reassentamentos na Comunidade Santa Luzia).
Ampliação da acessibilidade e mobilidade urbana	As intervenções do sistema viário na área do Projeto objetivam facilitar a mobilidade local dando acesso às duas margens, ao rio Capibaribe através de vias marginais, pontes e ligação a equipamentos com vista para o curso d'água e, aos equipamentos urbanos, principalmente os que serão implantados pelo Projeto Capibaribe Melhor. São previstas as seguintes intervenções:
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pavimentação dos seguintes trechos: (i) Alças de acesso ao viaduto Semi-Radial, margens esquerda e direita; (ii) Alças de acesso ao viaduto III Perimetral, margens esquerda e direita; (iii) Trecho da av. 17 de Agosto; ▪ Implantação do canteiro de acesso ao viaduto Semi-Radial e da Radial IV (trecho: Parque Santana até a ponte do viaduto da Semi-Radial); ▪ Implantação de ciclovias: (i) Trecho Parque Santana; e (ii) Trecho Parque Caiara; ▪ Implantação de praças: (i) Praça da av. 17 de Agosto com rua Apipucos (rotatória); (ii) Praça do binário da Estr. do Arraial com a Estr. do Encanamento (rotatória); e (iii) Praça do Parnamirim; ▪ Implantação das Pontes Viadutos: (i) Ponte Viaduto Semi-Radial; e (ii) Ponte Viaduto III Perimetral.

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

Os Componentes “Macro-Sistema de Água e Esgoto”, “Recuperação do Sistema de Macro-Drenagem” e “Ampliação da Mobilidade e Acessibilidade Urbana” propõem intervenções físicas nas 25 áreas pobres localizadas na área de abrangência do projeto, sendo que estas totalizam 19.725 habitantes (Quadro 3).

Quadro 3 – Áreas Pobres contempladas pelo Projeto Capibaribe Melhor

LOCALIZAÇÃO	ÁREA POBRE	INTERVENÇÃO PROPOSTA
Margem Direita Rio Capibaribe – População Áreas Pobres: 17.169 habitantes		
UE-39	1 – Airton Senna	Saneamento Integrado
	2 – Barbalho	Saneamento Integrado/Recuperação de SES
	3 – Invasão São João	Saneamento Integrado
	4 – Santa Marta	Saneamento Integrado
	5 – Skylab	Saneamento Integrado/Recuperação de SES
	6 – Vila São Pedro	Saneamento Integrado
	7 – Detran	Saneamento Integrado
	8 – Vila São João	Recuperação de SES
	9 – Vila União	Recuperação de SES

UE-40	10 – Itapiranga	Saneamento Integrado
	11 – Barão de Soledade	Saneamento Integrado
	12 – Caiara/Bomba Grande	Saneamento Integrado
	13 – Marquês de Queluz	Saneamento Integrado
	14 – Vila Genésio	Saneamento Integrado
	15 – Skylab I	Recuperação de SES
UE-41	16 – Santa Luzia	Recuperação de SES
UE-45	17 – Caranguejo Tabaiães	Saneamento Integrado
Margem Esquerda Rio Capibaribe – População Áreas Pobres: 2.556 habitantes		
D-8	18 – Lemos Torres	Saneamento Integrado/Recuperação canal
	19 – Cabocó	Saneamento Integrado
	20 – Vila Esperança	Saneamento Integrado
	21 – Poço da Panela	Recuperação de SES
	22 – N. Senhora Conceição	Sistema viário (remoção total)
	23 – Vila Inaldo Martins	Sistema viário (remoção total)
D- 27	24 – ZEIS Vila São João	Saneamento Integrado
	25 – Caetés/ Laura Gondim	Recuperação de SES

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

Embora o critério técnico adotado pelo PCM para a escolha dos assentamentos precários tenha priorizado a classificação dessas ocupações como ZEIS, na prática algumas áreas não integravam essa categoria, sendo reconhecidas como CIS ou no processo de análise para se transformar em ZEIS (Quadro 4). Essa observação se mostra de suma importância, pois o reconhecimento legal de uma determinada área como ZEIS envolve a participação de suas lideranças de forma articulada, por meio do modelo de gestão do PREZEIS, assim como o seu reconhecimento como uma área consolidada na legislação municipal. Por esse motivo, cabe-nos destacar a institucionalização de duas ocupações como ZEIS: Lemos Torres e Caranguejo Tabaiães.

A ZEIS Lemos Torres, através da Lei nº 17.862/2013, foi classificada como ZEIS Tipo II pela justificativa da construção de um conjunto habitacional dentro das ações de urbanização previstas pelo PCM, construído para comportar cerca de metade das famílias residentes naquela localidade. O embasamento técnico utilizado para classificar a ZEIS Lemos Torres como Tipo II, vai contra o reconhecimento da ocupação de surgimento espontânea, consolidada há mais de 50 anos no território em que se localiza, o que acaba por interferir no fortalecimento da comunidade frente aos processos decisórios de gestão e de desenvolvimento de políticas públicas, deixando-a de fora das decisões da gestão participativa no âmbito do PREZEIS.

A ZEIS Caranguejo Tabaiães teve o seu reconhecimento legal através da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LUOS – Lei Municipal nº 16.176/1996), ao longo dos anos essa comunidade se articulou e se mobilizou em torno da luta pelo Direito à Cidade e pertencimento ao território, resistindo às diversas tentativas de remoção, entendendo que este direito não se refere apenas à moradia, e sim ao direito a ter acessos como trabalho, alimentação e educação.

Quadro 4 – Classificação das áreas pobres contempladas pelo Projeto Capibaribe Melhor

ÁREA POBRE	CLASSIFICAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
1 – Airton Senna (Iputinga)	ZEIS 2	Lei nº 3.510/2018
2 – Barbalho (Iputinga)	ZEIS 2	Lei nº 18.391/2017
3 – Invasão São João (Iputinga)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
4 – Santa Marta (Iputinga)	CIS RPA 4	
5 – Skylab (Iputinga)	CIS RPA 4	
6 – Vila São Pedro (Iputinga)	CIS RPA 4	
7 – Detran (Iputinga)	CIS RPA 4	
8 – Vila São João (Iputinga)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
9 – Vila União (Iputinga)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
10 – Itapiranga (Iputinga)	CIS RPA 4	
11 – Barão de Soledade (Iputinga)	CIS RPA 4	
12 – Caiara/Bomba Grande (Iputinga)	CIS RPA 4	
13 – Marquês de Queluz (Iputinga)	CIS RPA 4	
14 – Vila Genésio (Cordeiro)	CIS RPA 4	
15 – Skylab I (Iputinga)	CIS RPA 4	
16 – Vila Santa Luzia (Torre)	CIS RPA 4	
17 – Caranguejo Tabaiaras (Afogados)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
18 – Lemos Torres (Casa Forte/Parnamirim)	ZEIS 2	Lei nº 17.862/2013
19 – Cabocó (Monteiro)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
20 – Vila Esperança (Monteiro)	ZEIS 2	Lei nº 3.510/2018
21 – Poço da Panela	ZEIS I	Lei nº 15.949/94
22 – N. Senhora Conceição	CIS RPA 3	
23 – Vila Inaldo Martins (Monteiro)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
24 – Vila São João (Macaxeira)	ZEIS I	Lei nº 16.176/1996
25 – Apipucos - Caetés/ Laura Gondim	ZEIS I	Lei nº 16.220/1996

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

Algumas ações propostas pelo Projeto resultam em remoções e reassentamentos nas áreas pobres. Estimou-se que 1.132 famílias deveriam ser reassentadas a partir das intervenções de: Saneamento Integrado (819 famílias reassentadas), Macrodrenagem (198 famílias reassentadas) e Sistema Viário (115 famílias reassentadas) (Recife, 2005).

4.2.1.2 Política de reassentamento: conformidades e contradições com relação ao Direito à Cidade

Para atender as exigências da política de reassentamento da Prefeitura do Recife e do BIRD e planejar o reassentamento das famílias atingidas pelo PCM, foi elaborado um Marco Conceitual para o reassentamento, a fim de abordar, com a profundidade requerida, os impactos relacionados a esta salvaguarda e propor as medidas mitigadoras dos impactos negativos. O intuito deste marco é identificar “os possíveis terrenos para reassentamento das famílias a serem removidas, para tal, foram realizadas visitas a campo, tendo sido identificados terrenos próximos às áreas de remoção, de modo a minimizar o impacto desta” (Recife, 2005, p. 08).

De fato, no âmbito da implantação do Projeto foram identificados terrenos vazios

inseridos nas ZEIS, passíveis de abrigar a provisão habitacional necessária no processo de urbanização destes territórios, sendo previsto a construção de nove conjuntos habitacionais nas áreas de Apipucos, Detran, Vila União, São Pedro, Itapiranga, Esperança Cabogó, Caranguejo Tabaiães, Lemos Torres e Casarão do Barbalho, entretanto até os dias atuais, apenas os dois últimos foram construídos.

Isso se deve ao fato de o poder público do município não ter êxito na viabilização das desapropriações necessárias para aquisição dos terrenos, seja por falta de recursos ou por obstáculos jurídicos de aquisição e regularização das áreas. Um exemplo pertinente é o da ZEIS Caranguejo Tabaiães, a qual dispunha de uma área que poderia ser utilizada para construção de um conjunto habitacional para comportar as famílias daquela localidade, ação já prevista no plano urbanístico de 2008, quando o terreno foi declarado de Utilidade Pública durante a gestão do então prefeito João da Costa (Partido dos Trabalhadores - PT).

Na gestão seguinte do prefeito Geraldo Júlio (Partido Socialista Brasileiro - PSB), este reafirmou a intenção do projeto, assinando um contrato de cessão do terreno para serem erguidas as moradias populares. Uma licitação para escolha da empresa foi lançada, mas neste processo teve início uma disputa judicial envolvendo parte do terreno que pertence a uma sociedade de médicos. Assim sendo, o convênio com a Caixa Econômica, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nunca foi assinado (Ebrahim, 2019).

O Conjunto Habitacional Padre Edwaldo, localizado nos limites da ZEIS Lemos Torres (Bairro Parnamirim), foi o único habitacional construído no perímetro de uma área intervencionada pelo PCM. Enquanto o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB), localizado no Bairro Iputinga, foi viabilizado pelo Poder Público Municipal por estar inserido em um terreno que já pertencia previamente à URB-Recife²⁴, sendo construído para comportar todas as famílias que seriam removidas de suas áreas de origem após as ações do PCM.

Vale ressaltar que o CHCB está localizado em um bairro com menos acessos a serviços e a quilômetros de distância de algumas das áreas intervencionadas pelo Projeto, indo de encontro às recomendações do PDR-2021, o qual define que “a realocação das famílias provenientes de área de risco, *non aedificandi* ou cujo imóvel foi removido por razão de intervenção urbanística, deverá ser realizada no entorno da respectiva área ou Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)” (Recife, 2021, Lei Complementar nº 2 - Art. 67, II, Parágrafo único).

Esse gênero de ação previsto no Projeto Capibaribe Melhor, traz de volta conflitos oriundos de posturas intervencionistas vinculadas à relocação de famílias para áreas distantes

²⁴ Apesar de pertencer à URB-Recife, o terreno permanece sem regularização e registro do lote em nome desta autarquia até os dias atuais.

de seus territórios de vivência cotidiana e onde o terreno é mais viável em termos de custo, não reconhecendo o Direito à Cidade como um direito à permanência, inclusive em áreas mais valorizadas da cidade e com mais acessos às oportunidades de trabalho. Para Rolnik, os “conjuntos habitacionais destinados às comunidades de baixa renda normalmente estão inseridos nas piores condições de localização da cidade, onde, por sua vez, possui os terrenos mais baratos” (Rolnik, 2019, p. 310).

Por outro lado, a estratégia de reassentar famílias oriundas de diferentes assentamentos e localidades para um mesmo conjunto, já era uma prática comum adotada pela municipalidade, a exemplo do Conjunto Habitacional da Torre, construído através do Projeto Beira Rio aprovado em 2000, parte integrante do Programa Habitar Brasil/BID, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse conjunto habitacional tinha por objetivo abrigar o reassentamento de duas comunidades que se encontravam em condições de precariedade absoluta e estavam impossibilitadas de permanecerem na área não edificante localizada às margens do Rio Capibaribe: José de Holanda e Arlindo Gouveia (Pordeus, 2006).

Esta prática também se mostrou presente no Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro, construído em 2005 pela Prefeitura da Cidade do Recife, através do programa Recife sem Palafitas, o qual tinha o objetivo de atuar na requalificação urbana das áreas alagadas, onde havia ocorrência de palafitas ou de habitações com menos de 18m². Esse conjunto habitacional abrigou famílias que residiam em quatro áreas de vulnerabilidade social: a Comunidade do Bueirão, a da Vila Vintém II, a do Casarão da Iputinga e a de Brasília Teimosa. Posteriormente, algumas famílias advindas da Comunidade do Detran também foram contempladas com apartamentos nesse local (Oliveira, 2017).

Embora a construção desses conjuntos habitacionais, bem como as demais intervenções urbanísticas propostas pelos Programas do qual fazem parte, representem a conquista em prol do Direito à Moradia, através das melhorias nas condições de habitação da população que residia em situação precária, as famílias que precisaram ser reassentadas tiveram seus vínculos sociais e identitários pré-existentes rompidos ao saírem de suas antigas residências, dificultando a readaptação ao novo local de moradia e às novas formas de viver. Aliado a esse fato, os novos moradores desses conjuntos, oriundos das diversas comunidades afetadas por esses Programas, não possuíam nenhuma relação anterior de sociabilidade entre si e em muitas situações o reassentamento se constituiu a única alternativa.

No caso do PCM, os moradores das áreas intervencionadas por este Projeto puderam optar entre serem reassentados para o CHCB ou receberem indenização. Entretanto, durante a pesquisa de campo na ZEIS Lemos Torres, ouvimos o relato de alguns habitantes que afirmaram

que o valor oferecido pela indenização era consideravelmente inferior ao valor de um imóvel no bairro Parnamirim, ou seja, com o valor ofertado só seria possível adquirir um imóvel em um bairro periférico e menos prestigiado. Desta forma, o reassentamento para o CHCB constituiu-se como a alternativa mais plausível.

Tais fatores resultaram em conflitos e desafios diversos no que diz respeito ao direito de escolha e permanência em seus locais de origem; ao processo de convivência com novos vizinhos que detém diferentes formas de viver e de se relacionarem em virtude de aspectos culturais, sociais e econômicos; ao impacto causado pela mudança de tipologia das moradias (de casas para apartamento) e a inserção (ou tentativa) de gestão condominial nos conjuntos habitacionais, que incluem regras de convivência e novas taxas de serviços. Tudo isso configura um distanciamento do Direito à Cidade como horizonte de transformações estruturais das realidades urbanas, a qual pressupõe um direito à participação, direito à apropriação pelo uso e como aponta Lefebvre (2001), um direito de determinar o que é produzido e como é produzido, assim como participar da sua produção, de modo desalienado.

Cabe ainda ressaltar que todas essas comunidades estavam situadas em áreas nobres da cidade, algumas em posição geográfica estratégica alvo da especulação imobiliária. Esse fato aliado a algumas mudanças normativas do PDR-2021²⁵, que podem levar à expulsão da população de baixa renda que reside nas ZEIS, revela a prioridade do Município, a longo prazo, em permitir a extensão do mercado imobiliário sobre os terrenos lindeiros às ZEIS, se omitindo a disponibilizar estes lotes para viabilização da provisão habitacional necessária nos seus respectivos processos de urbanização. Salienta-se que a viabilização de um banco de terras é complexa, pois a pressão exercida por habitação deixa os terrenos vulneráveis à ocupação irregular diante das dificuldades do controle urbano, sobretudo nas ZEIS e áreas pobres.

4.2.1.3 Valorização imobiliária: conformidades e contradições com relação ao Planejamento Estratégico Urbano

Ao analisarmos por outro espectro, nos deparamos com o Rio Capibaribe, um elemento de importância histórica, cultural, econômica e de interesse paisagístico, que ao longo dos anos abrigou em suas margens famílias abastadas que se banhavam em suas águas até se tornar um esgoto à céu aberto com as edificações dando-lhe às costas. Nesse processo, alguns espaços ribeirinhos deram lugar às novas territorialidades que surgiram abrigando os assentamentos precários e informais, cujas famílias construíram coletivamente os territórios populares para

²⁵ O Capítulo 01 apresentou as mudanças do PDR-2021 que mais impactaram a população das ZEIS, no que diz respeito ao direito de permanência e a pressão do mercado imobiliário sobre o entorno dessas zonas.

moradia.

Nessa disputa pela cidade, ampliou-se a pressão higienista sobre o Estado para urbanização de suas margens, ainda que sua atuação tenha variado ao longo dos anos, por meio da eliminação dos assentamentos informais, palafitas insalubres e a construção de vias. Trata-se de uma lógica rodoviária, presente desde a década de 1950, associada ao higienismo social justificada pelos princípios norteadores de um desenvolvimento urbano associado ao crescimento econômico e pela promoção da qualidade do habitat urbano. A partir da década de 1980, com a expansão do capitalismo financeirizado sob a égide do neoliberalismo, a expansão do ideal de planejamento estratégico de cidades transformou o rio em alvo de interesse como elemento de valorização imobiliária, verticalização e periferização da pobreza.

A projeção do planejamento estratégico de cidades é evidenciada em alguns pontos do PCM, sobretudo em seu 1º Macro-Componente (urbanização integrada do território), no subcomponente “Recuperação do Sistema de Macro-Drenagem”, no qual é previsto urbanização das margens do Rio Capibaribe para reduzir as áreas alagadas da bacia e sobretudo para evitar novas ocupações.

[...] redução das áreas alagáveis da bacia através de intervenções que melhorem o escoamento e as condições paisagísticas dos canais. Ao longo dos canais, as margens serão arborizadas [...] sendo prevista a instalação de equipamentos (bancos, papelarias e brinquedos) nas áreas ribeirinhas como forma de evitar pontos de confinamento de lixo e ainda, novas ocupações (Recife, 2005, p. 163).

Além disso, no subcomponente “Ampliação da Mobilidade e Acessibilidade Urbana”, são previstas intervenções no sistema viário a fim de facilitar a mobilidade local e sobretudo permitir a instalação de equipamentos com vista para o Rio.

[...] intervenções no sistema viário a fim de facilitar a mobilidade local dando acesso às duas margens, ao Rio Capibaribe através de vias marginais, pontes e ligação a equipamentos com vista para o curso d’água e, aos equipamentos urbanos, principalmente os que serão implantados pelo Projeto Capibaribe Melhor. Esta intervenção procura atender à Prefeitura no âmbito do seu planejamento estratégico para a cidade e da sua política de atuação na bacia do Rio Capibaribe (Recife, 2005, p. 189).

Segundo o Relatório de Avaliação Econômica do PCM (2005), dentre os principais benefícios esperados com as ações dos subcomponentes “Ampliação da Mobilidade e Acessibilidade Urbana” e “Macro-sistema de água e esgoto”, constatou-se que existe um em comum: a valorização imobiliária esperada nas áreas intervencionadas (Quadro 5).

Quadro 5 – Principais benefícios das ações do Macro-componente I do Projeto Capibaribe Melhor

PARQUES E ÁREAS VERDES	MACRO-SISTEMA DE ÁGUA E ESGOTO	RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE MACRODRENAGEM	AMPLIAÇÃO DA MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANA
Oferta de áreas de lazer	Saneamento integrado	Recuperação dos canais	Ampliação da acessibilidade
Integração das comunidades locais e aumento da socialização nesses espaços;	Afastamento de esgoto das proximidades das casas, dos espaços públicos e dos espaços de valor ambiental reduzindo problemas com odores e doenças de veiculação hídrica;	Relocação de famílias residentes em áreas alagáveis;	Melhoria na estrutura viária arterial principal, agilizando os deslocamentos na região;
Preservação da riqueza e da diversidade do patrimônio natural da cidade, configurando centros de lazer e formação no meio de um ambiente urbano adensado;	Melhoria do meio ambiente urbano e natural;	Redução de enchentes e alagamentos;	Melhoria do acesso aos parques e equipamentos neles instalados;
Promoção da saúde por meio do incentivo da prática de exercícios físicos ao ar livre;	Valorização imobiliária;	Redução da erosão do solo;	Redução da “distância entre as duas margens”, implantando pontes que configurarão atalhos e aumentarão o conforto do deslocamento;
Integração do rio com a cidade;	Melhoria das condições de saúde da população;	Melhoria das condições de manutenção dos canais;	Melhoria do transporte público com a pavimentação de ruas, implantação de avenidas, rotatórias e pontes, incluindo uma redução nos tempos de viagem;
Incentivo às práticas culturais contribuindo para a valorização, disseminação e produção cultural da cidade.	Promoção da educação sanitária e ambiental da população;	Melhoria das condições sanitárias e ambientais;	Redução de custo de transporte e tempo de deslocamento;
Incentivo às práticas culturais contribuindo para a valorização, disseminação e produção cultural da cidade.	Garantia de abastecimento de água contínuo para a população.	Redução das áreas urbanas alagáveis (áreas de risco);	Valorização imobiliária;
-	-	-	Dinamização do desenvolvimento sócio-econômico.

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

Fica muito claro, que a valorização imobiliária poderá ser alcançada através de diversas ações como a inserção de vias marginais ao longo do Rio Capibaribe, que além de evitar novas ocupações, garantem a vista para o curso d'água, corroborando com as práticas de uma urbanização equivocada, amparada por um planejamento urbano desenvolvimentista. Outra forma de ampliar o valor imobiliário de uma determinada área é por meio das intervenções urbanas de áreas precárias, como é o caso do processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, nosso estudo de caso, cuja valorização dos terrenos do seu entorno e do bairro após a intervenção demonstraremos no próximo capítulo.

4.2.2 Macro-componente 02: Desenvolvimento Social e Econômico do território

4.2.2.1 Características gerais

Este Macro-Componente tem como objetivo incentivar o desenvolvimento de comunidades participativas e economicamente empreendedoras e, ao mesmo tempo, fomentar nestas comunidades a necessidade de preservar o meio ambiente natural e construído, não somente no local onde vivem, mas também, de maneira extensiva, na cidade do Recife. Desse modo, se concentra em promover o desenvolvimento da educação ambiental e sanitária, apoio à promoção do trabalho e renda, desenvolvimento das potencialidades esportivas e culturais, promoção de operações urbanas e por fim, participação popular e controle social (Quadro 6) (Recife, 2005).

Quadro 6 – Intervenções previstas no Macro-componente 02: Desenvolvimento Social e Econômico do território

MACRO-COMPONENTE 2: DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO DO TERRITÓRIO	
Desenvolvimento da educação ambiental e sanitária;	<p>O objetivo deste componente é a implantação de ações que visem a conscientização ambiental e sanitária, enfatizando a importância da preservação do meio ambiente por meio de ações como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação das ações do projeto "Águas do Capibaribe". ▪ Desenvolvimento de ações de mobilização social para a educação ambiental e sanitária.
Apoio à promoção do trabalho e renda;	<p>O objetivo deste componente é apoiar os micro-empresendimentos individuais ou coletivos, buscando a promoção de trabalho e renda. Para atender este componente será realizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação de Centro Público de Promoção de Trabalho e Renda na Região Político Administrativa - 4 (RPA 4). ▪ Implantação de dois Núcleos de Triagem de Resíduos Sólidos na Região Político Administrativa - 3 (RPA 3) e Região Político Administrativa - 4 (RPA 4). ▪ Qualificação e ampliação da atividade de transporte em pequenas embarcações.
Desenvolvimento das potencialidades	O objetivo deste sub-componente é favorecer o desenvolvimento das atividades esportivas e culturais da população local, através da formação

esportivas e culturais;	de agentes para atuarem nas áreas de esporte e lazer existentes e áreas remanescentes do reassentamento. Além disso, estas atividades são fundamentais para o desenvolvimento da sociabilidade e das relações interpessoais. Para a realização deste sub-componente será realizado: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Encontros anuais de formação de agentes esportivos e culturais para atuarem nas áreas de esporte e lazer existentes e nas áreas requalificadas remanescentes do reassentamento. ▪ Qualificação da estrutura dos eventos esportivos, culturais e de lazer existentes nos equipamentos criados.
Promoção de operações urbanas;	A promoção de operações urbanas na área de abrangência do PCM tem como principais atividades: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificação de áreas de interesse no território do projeto para operações urbanas. ▪ Realização de seminários de oportunidades imobiliárias e urbanísticas.
Participação popular e controle social.	O Projeto Capibaribe Melhor prevê a participação popular e o controle social em sua área de abrangência, tendo como principais atividades: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilização e comunicação social. ▪ Implantação e desenvolvimento de núcleos comunitários de defesa civil – nudec.

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

4.2.2.2 Participação social: avanços e retrocessos na implementação do PCM

A primeira crítica que nos propomos a fazer ao analisar o Macro-Componente “Desenvolvimento Social e Econômico do território”, diz respeito à existência, equivocada, de algumas macroáreas neste componente. Primeiramente, no nosso entendimento, a ação de Promoção de operações urbanas deveria estar inserida no Macro-Componente “Urbanização Integrada do Território” visto que, ele visa melhorar a qualidade dos espaços urbanos ao longo da bacia do Rio Capibaribe e a vida da população pobre da área, através do desenvolvimento de infraestruturas. Sendo pertinente, na ação Parques e áreas verdes (inserida no Macro-Componente “Urbanização Integrada do Território”), incorporar a atividade de Identificação de áreas de interesse no território do projeto para operações urbanas, para que de fato pudesse ampliar as possibilidades de criação de espaços de lazer e de formação ambiental, cultural e esportiva nas duas margens do Rio Capibaribe.

Sobre a macroárea Participação popular e controle social, faz-se necessário suscitar algumas reflexões, a fim de analisar em que medida os fundamentos do Projeto Capibaribe Melhor visam à gestão democrática, conforme diretrizes do arcabouço jurídico que prevê as instâncias participativas (Constituição Federal 1988, Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do município do Recife, Lei do PREZEIS e Plano Diretor do município do Recife). A princípio, trataremos um trecho do Relatório Conceitual do PCM, documento base que apresenta todos os elementos norteadores de implantação do projeto, desde a sua formulação até a sua execução e

finalização.

A etapa de preparação do Projeto Capibaribe Melhor iniciou com a apresentação de uma Carta Consulta ao Governo Federal, através da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), para contratação de financiamento do BIRD. A aprovação da Carta Consulta se deu em 22/10/2003 pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX). Em seguida, procedeu-se à sistematização de informações e documentos, norteadas pelas diretrizes do BIRD para projetos de intervenção urbana. O acompanhamento do BIRD à preparação do Projeto incluiu os seguintes eventos (Recife, 2005):

- Missão de Identificação para discutir o objetivo e concepção do Projeto nos seus diversos componentes;
- Missão de Orientação para a consolidação dos componentes do Projeto;
- Oficina com técnicos da Prefeitura para consolidação dos Macro-componentes II e III do projeto, com a participação do BIRD via videoconferência;
- Visitas técnicas com a presença de analistas do BIRD (das áreas ambiental, social, sistema viário e circulação, gerenciamento financeiro, licitações, fiscal) para subsidiar as respectivas análises do Projeto;
- Missão técnica para discussão e aprofundamento das intervenções propostas por cada área da Prefeitura envolvida na preparação do Projeto.

De fato, o caráter multidisciplinar da formulação deste Projeto suscitou o envolvimento de várias áreas da gestão municipal na abordagem das causas e efeitos do uso e ocupação inadequados do solo às margens do Rio Capibaribe. Participaram das várias reuniões e oficinas para construção do Projeto, incluindo a definição dos componentes e suas respectivas ações: representantes do Gabinete do Prefeito, da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), da Secretaria Municipal de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, da Secretaria Municipal de Cultura, da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Turismo e Esportes, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, da Secretaria Municipal de Política de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Finanças (Recife, 2005).

Em 2009, o Projeto Capibaribe Melhor foi aprovado pelo Senado Federal que autorizou a contratação de crédito externo através do BIRD e a contrapartida do município, a fim de viabilizar a execução do Projeto, que já havia sido aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado e enviado para votação no plenário em caráter de urgência. Após a

aprovação do Senado, seguiu para a Procuradoria da Fazenda Nacional, a qual emitiu parecer favorável, viabilizando a assinatura do contrato junto ao Banco (Prefeitura [...], 2009).

Vale ressaltar que o início das primeiras obras só ocorreu dois anos após a aprovação do Projeto pelo Senado, em 2011. Ao final do ano de 2011, a Comissão de Meio Ambiente realizou audiência pública para apresentar o Projeto Capibaribe Melhor e os parlamentares reconheceram a importância de acompanhar o andamento dos projetos em execução, visto que a ação de fiscalização é uma das atribuições desta Comissão (ALEPE, 2011).

Com base no que foi exposto, o grande questionamento que norteia a análise da formulação do PCM diz respeito a quem de fato participou e decidiu sobre a implantação do Projeto. Embora o PCM considere a Participação Popular e o Controle Social em sua área de abrangência, esta atividade apresenta certa limitação em sua concepção, uma vez que se resume à:

- Mobilização e comunicação social: trata-se de disponibilizar estrutura física para o desenvolvimento das atividades de mobilização, articulação de reuniões, assembleias e consultas populares; realizar capacitação para Comissões de Acompanhamento das Obras e Serviços; participar da concepção e execução do Plano de Acompanhamento e Gestão dos Reassentamentos, parque, praças e equipamentos públicos;
- Implantação e desenvolvimento de núcleos comunitários de defesa civil (NUDEC): trata-se de desenvolver uma prática pedagógica com a população beneficiada, para que esta se aproprie coletivamente da necessidade de preservação do meio ambiente, estimulando a mudança de comportamento e utilizando a cultura como via de acesso à comunidade. A proposta prevê ainda, a sensibilização e mobilização da população para a formação de grupos de voluntários da Defesa Civil capacitados para atuarem como reeditores no desenvolvimento de campanhas e ações educativas, nas suas comunidades e no entorno.

Além da pesquisa documental, foram ouvidos relatos espontâneos de moradores da ZEIS Lemos Torres durante a visita de campo para observação, a fim de compreender como se deu o processo de participação durante a implementação do PCM. Alguns desses moradores ouvidos eram, ou ainda são, lideranças comunitárias na ZEIS, e alguns possuem familiares afetados com o processo de reassentamento.

No que diz respeito à participação, os líderes comunitários se organizaram por meio de comissões internas, além das previstas pelo escopo do Projeto (Comissões de Acompanhamento das Obras e Serviços e participação no Plano de Acompanhamento e Gestão dos Reassentamentos), para acompanhar os principais processos que envolveram a implementação

do Projeto. Dentre as comissões criadas pelos moradores, ressaltamos as que mais interessam às análises desta dissertação: a primeira delas diz respeito à elaboração do projeto arquitetônico do Conjunto Habitacional Padre Edwaldo, localizado nos limites da ZEIS Lemos Torres. Vale ressaltar que, como citado anteriormente, para as ações do PCM havia uma premissa de remoção da população para terrenos localizados nas proximidades de origem, entretanto isso não foi possível em todas as áreas intervencionadas pelo Projeto. O caso da ZEIS Lemos Torres foi um dos poucos em que foi possível manter a população no local após a substituição das moradias e do tecido urbano.

A ZEIS recebeu o apoio de uma Arquiteta Urbanista, moradora do entorno, que elaborou uma proposta arquitetônica para o conjunto habitacional condizente com as necessidades da população. Para alguns moradores, a disposição dos cômodos, o reduzido custo de construção e a existência de certos ambientes, transfigurou este projeto em um modelo ideal para os moradores. Assim sendo, esse estudo arquitetônico foi apresentado diretamente à URB-Recife, por intermédio do setor de assistência social, responsável pela comunicação entre os moradores e a diretoria desta autarquia. Entretanto, os líderes comunitários não tiveram êxito em nenhum dos anseios apresentados, visto que foram informados que o conjunto habitacional deveria seguir o padrão construtivo já implementado para esta modalidade na cidade do Recife.

A outra comissão interna criada era responsável por acompanhar as ações tanto da Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto órgão fiscalizador das obras e gestor do financiamento²⁶, quanto das empresas que executavam as obras do PCM. A Comissão de Acompanhamento de Obras e Serviços era composta por quatro representantes locais, os quais tinham por objetivo visitar as obras a cada 15 dias e elaborar um relatório com a identificação dos acontecimentos relevantes da construção e as possíveis sugestões de mudanças. Durante as visitas, os representantes locais propuseram melhorias após terem identificado algumas falhas na construção - infiltrações em algumas paredes externas, instalação de torneiras sem vedação das juntas, dimensionamento das calhas de drenagem pluvial menor do que o necessário, cisternas com tampas móveis localizadas em espaços acessíveis à crianças, entre outros, sendo estas pontuadas nos relatórios que foram entregues à empresa executora e à CEF, entretanto não tiveram suas solicitações atendidas.

²⁶ O Decreto-Lei 2291 de 21 de novembro de 1986 delegou à Caixa Econômica Federal todas as atribuições do Banco Nacional de Habitação e as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Ao longo de sua trajetória, este banco assumiu um papel fundamental para o desenvolvimento regional dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, atuando como agente financiador em diversos segmentos da economia, e ainda, como mandatária da União, através da análise, fiscalização, liberação e acompanhamento das obras relacionadas ao Orçamento Geral da União.

Em se tratando do Plano de Acompanhamento e Gestão dos Reassentamentos, previsto no PCM, a implementação do processo de remanejamento da população de Lemos Torres apresentou alguns desafios, especialmente em decorrência do longo período para o início das obras. Foram realizados dois levantamentos que tinham por objetivo o recadastramento das famílias, sendo decisivo para a permanência destas na área. O primeiro foi realizado em 2008 e o segundo em 2013, esse intervalo trouxe consigo uma das principais problemáticas surgidas durante o processo: o aumento do número dos núcleos familiares e conseqüentemente a separação destes, uma vez que o habitacional previsto para ser construído na área não comportaria todas as famílias que surgiram nesse intervalo de tempo. Essa separação resultou no rompimento de vínculos sociais e desenraizamento na comunidade.

Cabe-nos atentar que durante o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, o contrato referente ao projeto foi realizado diretamente entre o empreiteiro e a Caixa Econômica Federal. Ficando à cargo da URB-Recife o trabalho de assistência social que se refere à preparação e acompanhamento das famílias e o planejamento do reassentamento, abordando todo o processo de esclarecimento, mobilização, recadastramento, monitoramento e acompanhamento social, sendo realizado antes, durante e após a obra. Coube ao município apenas a disposição do terreno e da infraestrutura. Por esse motivo, a URB-Recife, através do trabalho de assistência social, propôs que os moradores que estivessem situados no centro da comunidade e com maior tempo de ocupação permaneceriam na ZEIS Lemos Torres, no Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, enquanto as famílias que habitavam às margens do Canal Parnamirim, seriam realocadas para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.

Entretanto, houve um questionamento deste regimento pela própria comunidade que definiu outros critérios de permanência, sendo estes: famílias com maior tempo de moradia na área, chefes de família com maior idade, existência de membro da família com deficiência ou alguma enfermidade e existência de membro da família menor de 10 anos. Dessa forma, percebe-se a atuação social da população em decisões importantes, pode amenizar os impactos sofridos com a ruptura dos vínculos identitários.

Embora o acompanhamento e participação das lideranças no processo de reassentamento tenha representado uma grande conquista para a população, no momento que as obras de requalificação do Canal Parnamirim iniciaram, algumas famílias precisaram sair de suas casas, sem aviso prévio, antes mesmo da construção dos conjuntos habitacionais. As famílias receberam o valor de R\$ 200,00/mês por cerca de 2 anos (inicialmente R\$ 150,00/mês) e isto afetou economicamente a população que recebia este auxílio, uma vez que com esse valor só é possível alugar imóveis em regiões muito distantes, como conseqüência as famílias tiveram

uma ruptura de toda a sua rede de vínculos e serviços sociais antes prestados no local.

Conforme consta no Plano de Remoção dos Imóveis da Comunidade Lemos Torres (2017), ao total 259 famílias foram assistidas pelo auxílio-moradia, em que após a conclusão das obras, 135 destas famílias receberam as unidades habitacionais do Habitacional Padre José Edwaldo, enquanto as 124 restantes foram encaminhadas para receberem as unidades habitacionais do Habitacional Casarão do Barbalho.

Em se tratando da participação da população durante a implementação do PCM, recorreremos aos documentos oficiais que registram as reuniões ocorridas nas instâncias participativas da cidade (reuniões do CDU, Fórum do PREZEIS, Orçamento Participativo entre outros).

No dia 06 de outubro de 2006 foi realizada a 144ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) para apresentar o PCM pelo coordenador geral do Projeto. Ao ser apresentado, a conselheira da Federação Ibura-Jordão (FIJ) questionou o coordenador como se daria a participação popular neste espaço público. O então coordenador afirmou que o processo de “participação da população é efetivado nas reuniões e nas plenárias” e nesse momento a conselheira fez um aparte comunicando que “muitas vezes os engenheiros da área não respeitam as colocações e as preocupações da comunidade local, gerando conflitos entre a população e os técnicos da Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (CODECIR)”.

Entretanto, não foi encontrado nenhum registro de participação social nas atas das reuniões ocorridas nas instâncias participativas da cidade durante o período de implementação do PCM. Ou seja, não houve interação entre os moradores das áreas intervencionadas pelo Projeto, representados pelo PREZEIS, e os representantes do BIRD, para que pudessem levar às discussões as demandas da população afetada. Essa constatação também foi pauta de discussão durante uma sessão de Mesa Redonda Especial sobre Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), ocorrida no dia 26/09/2019 no XXV Encontro da Red ULACAV²⁷, em que foi apresentado o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres por alguns representantes da URB-Recife. Através de falas espontâneas de alguns moradores das áreas intervencionadas pelo PCM, que estavam presentes no debate, ficou claro que não houve participação social efetiva antes e durante a implementação deste Projeto. Inclusive muitos dos que estavam presentes foram reivindicar o processo de remanejamento que, segundo eles,

²⁷ Red Universitaria de Cátedras de Vivienda (Red ULACAV) é uma rede formada por acadêmicos latino-americanos que abordam permanentemente a produção social do habitat de forma interdisciplinar, por meio de atividades de ensino, pesquisa e extensão, realizadas a partir de cátedras de graduação (e pós-graduação), institutos e centros de pesquisa, secretarias e demais dependências universitárias

estava sendo ofertado como a única alternativa.

Ouvindo o relato espontâneo dos moradores da ZEIS Lemos Torres, percebemos que a participação popular se deu em aspectos muito pontuais, como a mediação de alguns conflitos durante as obras, no processo de escolha da área para ser intervencionada pelo PCM (os moradores de mobilizaram para que Lemos Torres fosse eleita como prioritária para as intervenções do PCM) e para o Plano de Acompanhamento e Gestão dos Reassentamentos, confirmando, assim, um desrespeito aos diversos instrumentos que garantem a participação popular nas decisões do governo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, inciso XII, garante a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Brasil, 1988, Constituição Federal, Art. 29, XII). Enquanto a diretriz do Estatuto das Cidades prevê “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001, Lei Nº10.257 – Estatuto da Cidade, Art.2, II).

Não obstante, com base no sistema de gestão participativa do PREZEIS é possível destacar em seu Artigo 29, como principais atribuições dessa instância: “definir as prioridades das áreas a partir das discussões com a população; coordenar e fiscalizar a elaboração e execução dos planos de urbanização e regularização fundiária; e viabilizar a participação da população nas diversas etapas dos processos de urbanização e regularização fundiária” (Recife, 1995, Lei Municipal nº 16.113/1995 – PREZEIS, Art.29).

Por esse motivo, o processo de elaboração do Projeto Capibaribe Melhor se mostrou excludente no que diz respeito à participação mais ativa do PREZEIS, mesmo impactando diretamente diversas ZEIS. Vale salientar, entretanto, que o PREZEIS, como os demais espaços institucionais de participação, é palco de disputas de diferentes atores e interesses resultando no fato de que as políticas públicas não beneficiam de forma homogênea todas as ZEIS. Das 74 ZEIS existentes apenas 39 têm sua COMUL instalada e participam ativamente do Fórum do PREZEIS. E, mesmo nessas ZEIS cujas lideranças se inserem no sistema de gestão compartilhado, reproduzem-se internamente as desigualdades socioespaciais que caracterizam o espaço urbano (Rocha; Nogueira, 2018).

Embora seja papel do poder público municipal, na gestão democrática urbana, “garantir e incentivar o processo de gestão democrática da política urbana e ambiental, na perspectiva de sua formulação, implementação, gestão participativa, fiscalização e controle social” (Recife, 2021, Lei Complementar nº 2 - Art. 189, III), também é atributo do executivo municipal, no âmbito dos princípios da democracia participativa, incentivar os “instrumentos de participação

popular nas decisões, na gestão e no controle da administração pública” (Recife, 2007, Lei Orgânica de Recife-PE - Art. 9, §5º).

Entretanto, o que vimos no processo de formulação do PCM foi apenas o BIRD, a URB-Recife e as várias áreas da gestão municipal como os únicos responsáveis pela tomada de decisão quanto à formulação, alteração e aprovação da proposta deste Projeto.

4.2.3 Macro-componente 03: Desenvolvimento Institucional

4.2.3.1 Características gerais

Esse componente consiste em um conjunto de ações que visam contribuir para que os órgãos da Prefeitura Municipal do Recife, com atribuições diretas no campo de ação do Projeto, exerçam com maior eficiência e eficácia, as funções que lhe são próprias. Inclui, portanto, a capacitação do corpo técnico em diversas áreas temáticas de interesse do Projeto, modernização operacional, reforço da capacidade de fiscalização ambiental da Prefeitura e a realização de estudos específicos. Este Macro-Componente visa fortalecer as instituições municipais através da qualificação operacional do corpo técnico e dos sistemas de informações (Quadro 7)

Quadro 7 – Intervenções previstas no Macro-componente 03: Desenvolvimento Institucional

MACRO-COMPONENTE III - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	
Programa de Melhoria da Gestão Fiscal e Financeira do Município	<p>Este programa tem por objetivo a melhoria da administração fiscal e financeira do Recife, resultando em melhor arrecadação fiscal, maior qualidade na execução orçamentária, redução dos custos administrativos, e, por consequência, melhor capacidade de investimento no futuro. O programa está estruturado nas ações discriminadas abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejamento e Gestão Estratégica; ▪ Participação da Sociedade Civil; ▪ Gestão de Recursos Humanos; ▪ Reforma Institucional; ▪ Administração Fiscal e Financeira; ▪ Tecnologia da Informação.
Gestão Ambiental Municipal	<p>O objetivo deste componente é estruturar e fortalecer a Gestão Ambiental Municipal do Recife a partir de ações como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estruturação e instalação do sub-comitê da bacia do Rio Capibaribe da Região Metropolitana do Recife (RMR); ▪ Estruturação e implementação da política municipal de educação ambiental; ▪ Regulamentação das Zonas Especiais de Proteção Ambiental - 2 (ZEPAS-2): <ul style="list-style-type: none"> ○ Ilha do zeca ○ Açude de apipucos ○ Iputinga-apipucos ○ Parque das capivaras ▪ Municipalização do licenciamento ambiental;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação da fiscalização ambiental.
Gestão, Monitoramento e Avaliação do Projeto	<p>O objetivo deste componente é desenvolver mecanismos gerenciais para execução, supervisão e comunicação das ações do Projeto Capibaribe Melhor, bem como da avaliação de resultados por meio de indicadores de gestão e de desempenho, mediante coordenação de Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), a ser criada no âmbito da URB Recife, apoiada por consultoria especializada. Estes mecanismos gerenciais serão criados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerenciamento do projeto; ▪ Fiscalização e supervisão de contratos; ▪ Auditoria externa; ▪ Monitoramento e avaliação do projeto; ▪ Plano de comunicação interna e externa do projeto.

Fonte: Adaptado pela autora do Relatório de Avaliação Ambiental (2005).

4.2.3.2 Participação da sociedade civil para o desenvolvimento institucional do município

De fato, a ação de “Participação da sociedade civil” também representa um componente essencial para o Desenvolvimento Institucional do Município, ao considerarmos que a participação popular e a contribuição desses atores são fundamentais para a formulação e implementação das políticas públicas.

Importante salientar ainda, no período de formulação/execução do PCM (2001-2012), o grande marco das gestões municipais do Recife, com relação à participação da sociedade civil no planejamento urbano, foi a instalação do Programa de Orçamento Participativo (OP), no qual os representantes da administração municipal passam a discutir com a comunidade em geral as prioridades, incluindo as demandas por habitação, a serem incluídas na Lei de Orçamento Anual (LOA) por representações (delegados eleitos entre os moradores de cada Região Político Administrativa (RPA) (Rocha *et al.*, 2021).

Esse período também é marcado pelo início da operacionalização de políticas inclusivas voltadas ao cumprimento do preceito constitucional da função social da cidade e da propriedade por meio da aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001. Entretanto, se por outro lado esses instrumentos representam avanços normativos e institucionais importantes para as pautas da luta pela Reforma Urbana, a efetivação de suas conquistas e avanços se dão em um processo muito lento, com avanços e recuos (Rocha *et al.*, 2021).

Do ponto de vista do estímulo à gestão democrática, Rocha (2017) explica que sob o comando do MCidades se estabelece no país um modelo coordenado e institucionalizado de participação social que perpassa as três esferas de governo por meio das Conferências das Cidades e da instalação dos Conselhos da Cidade (ConCidades).

Neste contexto, as Conferências das Cidades em nível nacional, estadual e

municipal, constituíram-se em mecanismos de pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada, para elaboração e avaliação compartilhada das políticas públicas urbanas nos Conselhos da Cidade, instituídos nessas esferas de poder. Nas Conferências, a construção coletiva de demandas prioritárias abrange diversas temáticas oriundas da luta pela Reforma Urbana que deveriam ser incorporadas pelos poderes públicos nas diversas escalas (Rocha, 2017, p.9).

A 1ª Conferência Municipal da Cidade do Recife (2003) possuía entre seus objetivos o de avaliar os programas e legislações vigentes nas áreas de habitação, saneamento ambiental, programas urbanos, trânsito, transportes e mobilidade urbana desenvolvidos pelos governos municipal, estadual e federal com base nos princípios e diretrizes definidas; além de propor a natureza, as atribuições e as formas de participação no Conselho da Cidade. A 2ª (2005) e 3ª (2007) Conferências, focaram nos debates dos elementos para subsidiar a elaboração do Plano Diretor de 2008 e a 4ª (2009) avançou nos debates sobre os desafios das políticas urbanas e da ampliação da participação, já com o novo Plano Diretor em vigor, mas ainda sem a instalação do Conselho da Cidade do Recife (Rocha, 2017).

A questão é que tais instâncias participativas (PREZEIS e ConCidades), embora exerçam pressão sobre o poder público para a ampliação e melhoria da sua capacidade de planejamento e de implementação de intervenções nos assentamentos precários e nas ZEIS, não tiveram a efetividade na prática. Uma vez que, ainda que o componente participação esteja presente no escopo do Projeto nos Macro-Componentes “Desenvolvimento Social e Econômico do território” e “Desenvolvimento Institucional”, e o próprio poder público tenha o direito de promover a participação institucional, a execução do PCM não se deu de forma integrada, conforme já evidenciamos nas discussões presentes neste capítulo, mesmo que alguns passos importantes tenham sido dados.

É preciso reconhecer alguns avanços na Política Habitacional que dizem respeito ao Desenvolvimento Institucional proporcionado pela execução do PCM, financiado com recursos do BIRD. A concepção e gestão deste Projeto demandava uma equipe especializada para responder às exigências de um modelo institucional específico definido nos manuais operacionais do BIRD, em unidades de gerenciamento. Existia o acompanhamento da execução, a prestação de contas e a elaboração de Relatórios para negociação de cada etapa com a Caixa Econômica Federal, além da relação com as Agências Multilaterais por meio do Governo Federal e seus Ministérios.

Além disso, a ênfase dada pelo BIRD para o Desenvolvimento Institucional dos governos é para melhor gerir recursos, aprimorar o funcionamento administrativo e também

capacitar tecnicamente gestores municipais, estaduais e federais. Além disso, embora reconheça o papel do Estado, este Banco espera que através de uma política de desenvolvimento institucional, sejam garantidas as reformas necessárias para o crescimento voltado para o mercado, uma vez que os entraves identificados nos governos seriam minimizados, tanto do ponto de vista técnico-administrativo, quanto ideológico, pela capacitação instrumental e teórica dos definidores de política e seus gestores (Cavalcanti, 2008).

4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O presente capítulo demonstrou que há uma coincidência entre a agenda do BIRD e a política urbana aplicada na cidade do Recife através do PCM, pois esse Projeto reflete as estratégias de desenvolvimento que as agências multilaterais de crédito elaboram para as cidades. Em seguida, foram apresentados os três Macro-Componentes deste Projeto, apresentando em quais medidas estes se alinham ao Direito à Cidade e ao Planejamento Estratégico Urbano, à luz do arcabouço jurídico-institucional que favorece o controle social: Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), Lei Orgânica do Município do Recife, Lei Complementar nº 2 e a Lei Municipal nº 16.113/1995 (PREZEIS).

A apresentação destes Macro-Componentes nos mostrou que alguns paradigmas adotados pelo PCM oscilam entre duas visões de cidade: a cidade-democrática que privilegia o Direito à Cidade e a cidade-mercadoria preconizada pelo Planejamento Estratégico Urbano. Diante de tal observação, destacam-se alguns conflitos que dizem respeito à política de reassentamento, valorização imobiliária de algumas áreas e processo de participação social.

É inegável que as intervenções do PCM trouxeram melhorias tanto de infraestrutura urbana para a cidade do Recife, especialmente para a população de baixa renda residente às margens do Rio Capibaribe, quanto para o Desenvolvimento Institucional do município. Entretanto, ao mesmo tempo, as premissas do PCM cumprem com o princípio do Planejamento Estratégico Urbano que visa a valorização de algumas áreas para vendê-las a usuários solváveis e isso se torna muito evidente ao observarmos que o PCM, através de suas intervenções, propôs a retirada da população de baixa renda da sua área de origem, muitas vezes localizada em áreas valorizadas da cidade, para reassentá-la em áreas menos valorizadas e periféricas.

Tais questões têm repercussões diretas quanto ao Direito à Cidade, pois ao mesmo tempo que este Projeto aponta como um dos seus objetivos a resolução para as ocupações de baixa renda, não oferece o Direito à Moradia como um direito de permanência, sobretudo em áreas mais valorizadas da cidade. A estratégia encontrada de reassentar todas as famílias oriundas de diferentes assentamentos, localizados em bairros distintos, para um mesmo

conjunto habitacional vai de encontro com as premissas da Lei do PREZEIS, do Plano Diretor do Município e das recomendações do BIRD, os quais propõem a incorporação de todas as famílias residentes nas ZEIS num processo de urbanização inclusivo que possibilite a permanência da população afetada num mesmo local. Fica evidente que o valor imobiliário preconizado pelo Planejamento Estratégico Urbano, superou a visão de Direito à Cidade na implementação do PCM no Recife.

Vale ressaltar que a maior parte das áreas intervencionadas pelo PCM estão inseridas no zoneamento da cidade como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e isso significa a inserção de tais áreas pobres como parte integrante da cidade, a fim de estimular a diversidade social e facilitar o acesso a serviços e oportunidades para os segmentos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mesmo com alcances e resultados variados.

Por esse motivo, nos questionamos: se a população afetada pelas intervenções do PCM está inserida em ZEIS, ela não deveria ter seus direitos garantidos assim como qualquer outra área do zoneamento da cidade? Então, quais instâncias poderiam garantir a essa população das ZEIS, a institucionalização dos seus direitos? Quem são os agentes contra hegemônicos, que lutam em prol do Direito à Cidade e à Moradia?

De fato, espera-se que as ZEIS sejam protegidas pela Lei Municipal nº 16.113/1995 (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS) que, dentre seus princípios básicos, visa garantir aos moradores dessas Zonas a “priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade” e a “inibição da especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores” (Recife, 1995, Lei Municipal nº 16.113/1995 – PREZEIS, Art.29, §2 e §6).

Esta iniciativa prevê ainda, um conjunto de regras e mecanismos para: i) o reconhecimento de assentamentos precários como ZEIS; ii) viabilizar a regulação e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos; e iii) efetivar um sistema de gestão participativa. Entretanto, ainda que as conquistas do PREZEIS representem a segurança da permanência no local de moradia, fortaleçam a identidade local e o exercício do modelo de gestão participativo, os limites impostos pelo Planejamento Estratégico Urbano coloca-se como desafio para a efetividade das funções dessa instância.

Sem a pretensão de nos aprofundarmos em todas as intervenções e comunidades afetadas pelo PCM, no próximo capítulo demonstraremos através do exemplo da ZEIS Lemos Torres, localizada no bairro Parnamirim, predominantemente de classe média e alta, que após as intervenções do projeto em questão, houve valorização dos terrenos do seu entorno e do bairro.

CAPÍTULO 05

A URBANIZAÇÃO DA ZEIS LEMOS TORRES. UM OLHAR SOBRE A VALORIZAÇÃO DO BAIRRO DE PARNAMIRIM E A CONQUISTA DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO À CIDADE.



Para o desenvolvimento deste capítulo, adotaremos como objeto de análise o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, localizada às margens do canal Parnamirim. Para tal, iniciaremos a nossa análise apresentando as principais características desta área e como esta se tornou alvo do Projeto Capibaribe Melhor.

Em seguida, discorreremos sobre o histórico do bairro Parnamirim, sobretudo o seu processo de adensamento, verticalização e criação de novas centralidades, a fim de demonstrar como estas dinâmicas contribuíram para a valorização²⁸ imobiliária deste território no decorrer dos anos. Nosso olhar se volta para o período compreendido entre o ano de 2000 até os dias atuais, recorte temporal anterior e posterior à implementação do Projeto Capibaribe Melhor, a fim de comprovar que o surgimento das centralidades urbanas aliado ao processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres contribuíram para a valorização imobiliária dessa área.

Para tal, faremos uma análise das dinâmicas ocorridas no entorno imediato dessa ZEIS, por esta ser uma área de influência direta, demonstrando que o uso e ocupação desse solo, nos últimos 20 anos, apresentou uma tendência à verticalização residencial. Vale ressaltar que o processo de verticalização é uma tendência constatada em todas as metrópoles, cidades médias e até em cidades com menos de 50 mil habitantes. A preferência do mercado por essas habitações verticais do tipo apartamento pode ser explicada tanto do ponto de vista do mercado na obtenção de lucro, com o aproveitamento maior do terreno, como pela demanda por questões de segurança, localização e maior praticidade para núcleos familiares menores (Costa, 2019).

As áreas de maior percentual de verticalização acabam por coincidir com as que apresentam os metros quadrados mais caros da cidade. Afinal, a procura tanto do mercado como das famílias de média alta e alta renda convergem para esses locais. Por esse motivo, para entender os períodos de desvalorização e valorização do mercado habitacional voltado para a tipologia de apartamento, faz-se comparações entre os preços médios computados para os anos 2000, 2010 e 2023.

Por conseguinte, abordaremos os efeitos do processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres que resultou no reassentamento de parte das famílias ali residentes para um conjunto habitacional distante de seus locais de origem, o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB), localizado no bairro de Iputinga, a 7 km de distância da ZEIS Lemos Torres, buscando inferir até que ponto o Planejamento Estratégico se sobrepõe ao acesso ao Direito à Cidade pelos moradores desta ZEIS. Questionamos se o Direito à Cidade foi plenamente alcançado

²⁸ Os termos valorização ou desvalorização são direcionados ao aumento ou queda no preço dos empreendimentos e terrenos, embora em algumas situações o preço (valor de troca) se relacione com o valor social atribuído a determinada área da cidade.

uma vez que a urbanização realizada promoveu o reassentamento, de certa forma compulsória, de cerca de metade das famílias de seu assentamento de origem para o CHCB.

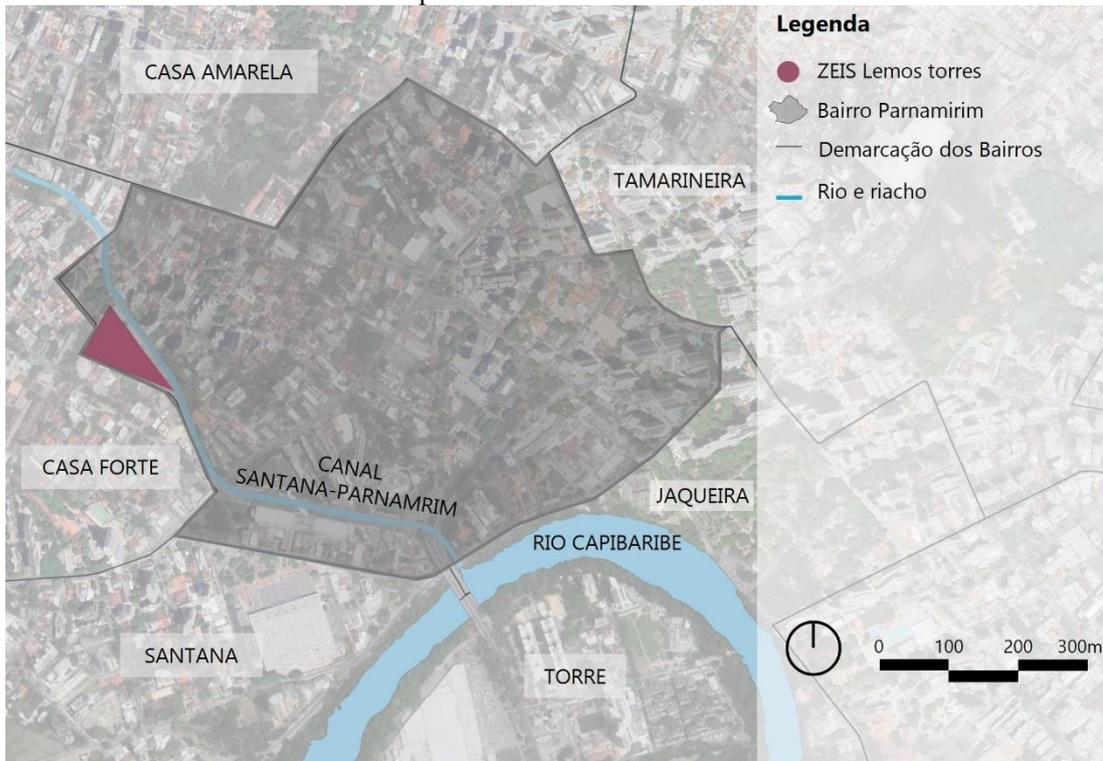
5.1 ZEIS LEMOS TORRES: O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA ÁREA

A fim de descrever o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, recorreremos ao Relatório Final de Iniciação Científica de Bezerra (2021 e 2022), fruto da mesma pesquisa da qual a autora faz parte, em que são abordados os processos que envolvem a adaptação, ressocialização e articulação com a vizinhança do entorno das famílias da ZEIS Lemos Torre, no bairro Parnamirim, após o processo de urbanização realizado pelo Projeto Capibaribe Melhor.

5.1.1 Caracterização geral da área

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Lemos Torres, atualmente classificada em ZEIS Tipo II, situa-se na Zona Norte da Região Metropolitana do Recife, na Região Político Administrativa 3, em uma área limitada pelo Canal do Parnamirim e pela Rua Flamengo e Rua Lemos Torres (Figura 13). De acordo com o site da Prefeitura do Recife, com dados do censo demográfico do IBGE de 2010, o bairro Parnamirim, onde se insere a ZEIS, tem cerca de 7.636 residentes, em sua maioria branca e de classe média alta, com valor nominal médio mensal de R\$ 10.712,06 por domicílio, sendo, portanto, um dos bairros nobres da cidade (Recife, 2010).

Figura 13 – Mapa de localização da ZEIS Lemos Torres, inserida no bairro Parnamirim, com destaque para o Canal Parnamirim.



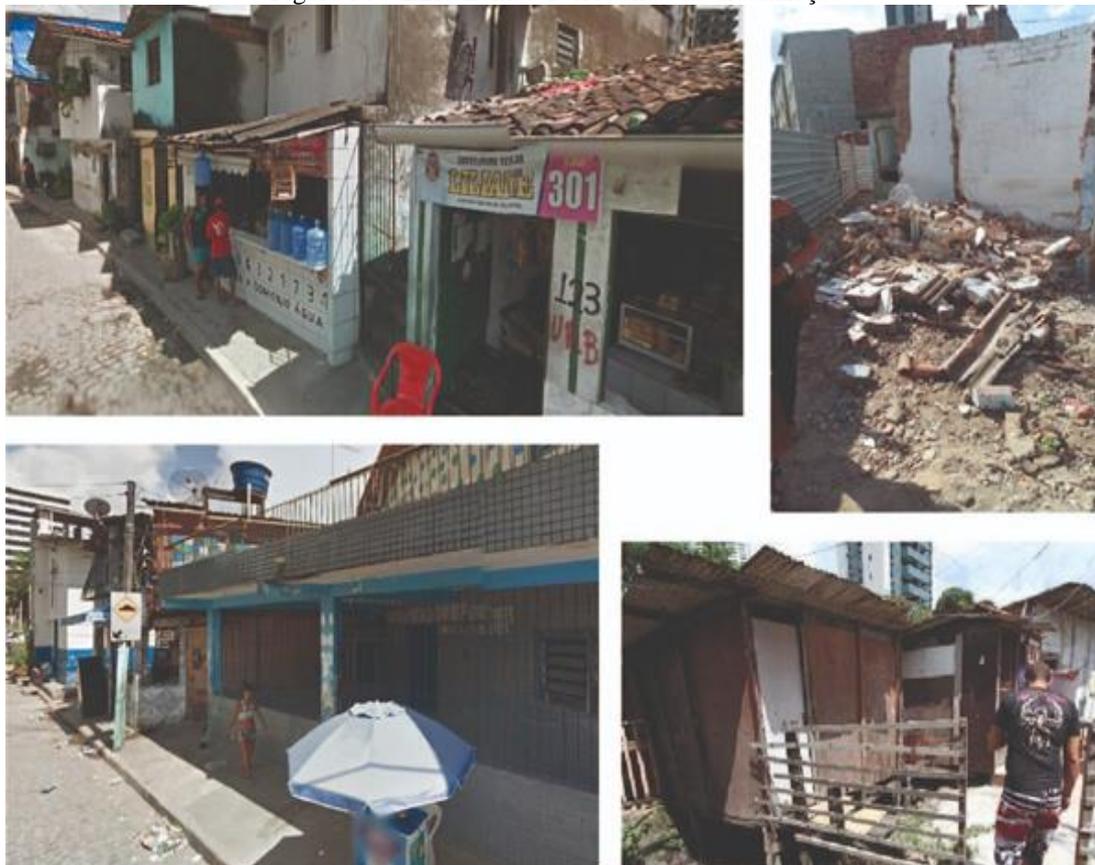
Fonte: Observatório, 2021.

A ocupação Lemos Torres existe desde antes da década de 1970 e é constituída principalmente por imigrantes do interior, cujo êxodo rural é justificado em função da precariedade ao acesso à direitos básicos como trabalho, educação formal e políticas públicas e sociais, além de ser formada em sua maioria por mulheres, mães solo e com baixo acesso à educação formal. Inicialmente recebeu a nomenclatura de “Ilha das Cobras”, dadas às condições de insalubridade pela presença de ratos e baratas e, posteriormente, a ocupação passou a se chamar ‘Lemos Torres’ em homenagem a um antigo professor residente do bairro Parnamirim (Pessoa Junior, 2019).

Ainda segundo este autor, a área possuía um caráter predominantemente residencial, com imóveis de até 2 pavimentos localizados às margens do Canal do Parnamirim e algumas palafitas situadas acima deste Canal, não dispendo de infraestrutura urbana básica como esgotamento sanitário (Figura 14). Em menor proporção, aparecem o uso comercial e de serviços, tendo como principais usuários a população da área. No tocante à mobilidade, os moradores eram submetidos ao deslocamento através de becos e vielas insalubres e pontes improvisadas sobre este Canal. Com relação ao Setor Censitário do IBGE de 2010, de acordo com o site do ESIG da Prefeitura do Recife, o trecho do bairro Parnamirim que integra a ZEIS

Lemos Torres, possui 319 domicílios²⁹, população de 900 habitantes e valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento) de R\$ 1.446,83 (ESIG, 2008).

Figura 14 – ZEIS Lemos Torres antes da urbanização



Fonte: Acervo Danielle Rocha, 2017.

A primeira conquista da população, após uma trajetória marcada por muita resistência pela ocupação e permanência em um território cuja população residente no seu entorno é majoritariamente de classe social privilegiada, se deu através de Orçamento Participativo, conforme anunciado pelo website da Prefeitura do Recife em 2008. Na plenária foram selecionadas, através do voto de 380 pessoas, 27 prioridades de vários bairros e a ação mais votada foi para aquisição do terreno para construção do conjunto habitacional no perímetro da ocupação de Lemos Torres (Recife, 2009). Entretanto, é importante ressaltar que essa conquista também estava ancorada no interesse do mercado em urbanizar aquela área e conseqüentemente valorizá-la, visto que se insere em um dos bairros mais nobres da cidade. Discorreremos sobre essa estratégia do mercado ainda neste capítulo.

²⁹ Os dados do IBGE (2010) que apontam os 319 domicílios, está considerando o perímetro de toda a área que compõe a ZEIS Lemos Torres e uma parte do seu entorno imediato.

5.1.2 Urbanização através do PCM

Dito isso, as políticas públicas nacionais viabilizaram o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, através do Projeto Capibaribe Melhor (PCM) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O PCM tinha o objetivo de promover nesta área a requalificação do Canal do Parnamirim e a construção de duas vias marginais visando diminuir o trânsito dos bairros Parnamirim e adjacências, além da pavimentação da Rua Lemos Torres, trazendo mais qualidade para os moradores que anteriormente se locomoviam através de becos e vielas insalubres e pontes improvisadas sobre o Canal.

Estas obras não foram suficientes para solucionar todas as inadequações da população, caracterizada principalmente pelas precárias condições de infraestrutura básica e moradias com baixas condições de habitabilidade. Desta forma, a fim de comportar as famílias residentes das áreas *non aedificandi* que viviam às margens do Canal Parnamirim, a gestão municipal viabilizou, através do PMCMV, em 2012, a construção do Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo Gomes, localizado no perímetro da ocupação de Lemos Torres, com o intuito de comportar 192 famílias que ali residiam. Este conjunto habitacional começou a ser construído em 2016, sendo concluído em 2017, mas as unidades habitacionais só foram entregues em 2018. O investimento totalizou R\$ 13,2 milhões, sendo R\$ 1 milhão a contrapartida do município e o restante aporte de recurso do PMCMV (Figura 15) (RECIFE, 2017).

Figura 15 – Rua Lemos Torres após a pavimentação e criação de passeio.



Fonte: Autora, 2021.

Como este habitacional não comportava o número total da população cadastrada, em função das exigências do projeto definidas pelo PMCMV, fez-se necessário reassentar 183 núcleos familiares para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB), construído através do aporte de recurso do PCM, situado no bairro Iputinga, a 7km de distância da ZEIS Lemos Torres (Figuras 16 e 17). As obras do conjunto foram concluídas no final de dezembro de 2018 e em janeiro de 2019, houve a entrega das unidades habitacionais por parte da URB-Recife. As 25 famílias restantes optaram por receber indenização³⁰. Vale ressaltar que o CHCB foi construído para comportar tanto os núcleos familiares residentes nas áreas *non aedificandi* contempladas pelo PCM, como também algumas famílias que tiveram prioridade identificada pelo Ministério Público e pelo Poder Público Municipal.

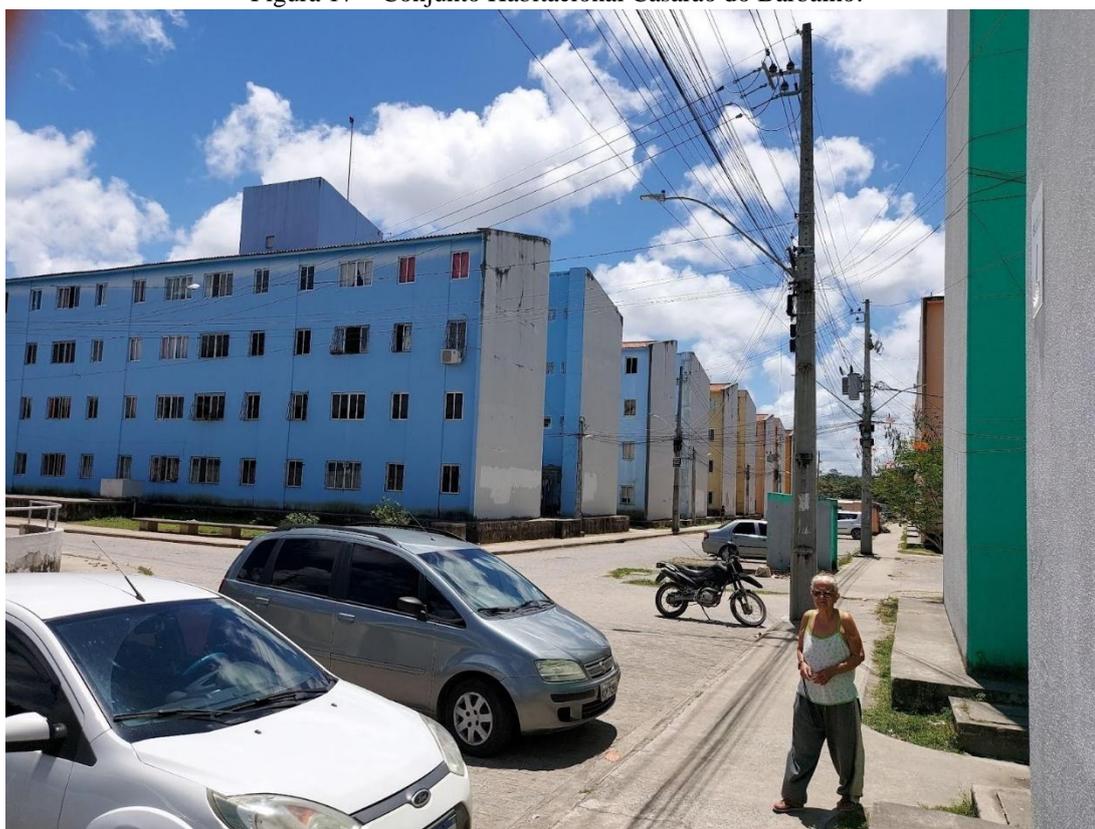
³⁰ No momento das intervenções do PCM, a população ocupante de Lemos Torres era de aproximadamente 400 famílias, uma vez que 183 foram reassentadas para o CHCB, 192 foram remanejadas para o Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo Gomes e 25 receberam indenização. Esse valor total (400) foi obtido com base em informações fornecidas pela URB-Recife, que não considerou a esse somatório o número das famílias que residiam na ZEIS mas que optaram por sair pra outra localidade, antes mesmo das intervenções do Projeto.

Figura 16 – Mapa indicando a localização do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho e da ZEIS Lemos Torres.



Fonte: Autora, 2021.

Figura 17 – Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.



Fonte: Autora, 2021.

O plano de remoção dos imóveis da ocupação de Lemos Torres, feito pela Diretoria de Habitação da Prefeitura da Cidade do Recife, de 14 de Setembro de 2017, descreve as etapas referente à desapropriação: (1) Atualização dos laudos dos imóveis já levantados; (2) O levantamento dos laudos dos imóveis fora da área poligonal do Habitacional; (3) elaboração laudos dos imóveis fora da área poligonal do Habitacional, citados anteriormente; (4) encaminhamento para pagamento de indenizações, benfeitorias e lucros cessantes. Este plano também definiu as datas de entrega dos habitacionais e das obras do Canal do Parnamirim, entretanto esta última encontra-se em atraso, uma vez que atualmente ainda está em andamento. Após o processo de desapropriação, foi feita a demolição dos imóveis e tapumes da área, e as últimas etapas foram o pagamento dos lucros cessantes e indenização para os moradores de ambos os habitacionais (Recife, 2017).

Entretanto, o processo que envolveu a urbanização desta área apresentou alguns desafios, uma vez que, tanto a população precisou aguardar um longo período para ocupação, quanto os técnicos da URB-Recife tiveram dificuldades para viabilizar a execução do projeto. Em decorrência do longo período para início das obras foram realizados dois levantamentos, o primeiro em 2008 e o segundo em 2013, que tinham por objetivo o recadastramento dos moradores. Este intervalo trouxe consigo uma das principais problemáticas surgidas durante o

processo, o aumento do número das famílias e conseqüentemente a separação destas, uma vez que o habitacional previsto para ser construído na área não comportaria todas os núcleos familiares que surgiram.

A previsão era que os moradores que estivessem situados no centro da área e com maior tempo de ocupação permaneceriam em Lemos Torres (Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo), enquanto as famílias que habitavam às margens do Canal, seriam reassentadas para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho. Entretanto, houve um questionamento deste regimento pela própria população que definiu outros critérios de permanência, sendo estes: maior tempo de moradia, maior idade, existência de algum membro da família com deficiência ou problema de saúde e existência de filhos com até 05 anos de idade. Além disso, a população também conquistou o direito à aquisição de unidade habitacional para moradores de imóveis alugados, visto que esta era a realidade de inúmeras famílias que, inicialmente, só teriam direito de receber indenização. Desta forma, percebe-se a atuação social da população em decisões importantes, puderam amenizar os impactos sofridos pela ruptura dos vínculos familiares entre os reassentados.

Com as obras iniciadas de requalificação do Canal, algumas famílias precisaram sair de suas casas antes mesmo da construção dos habitacionais. Conforme consta no Plano de Remoção dos Imóveis da ZEIS Lemos Torres de 2017, ao total 259 famílias foram assistidas pelo auxílio-moradia e após a conclusão das obras, 135 receberam as unidades habitacionais no Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, enquanto as 124 restantes receberam as unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho.

As famílias receberam o valor de R\$ 200,00/mês por cerca de 2 anos (inicialmente R\$ 150,00/mês) e isto afetou economicamente a população que recebia este auxílio, uma vez que com esse valor só é possível alugar imóveis em regiões muito distantes, como consequência, antes mesmo da conclusão do processo de urbanização desta ZEIS, as famílias tiveram uma ruptura de toda a sua rede de vínculos e serviços sociais antes prestados no local.

O trabalho social foi realizado antes, durante e após a obra, abordando todo o processo de esclarecimento de dúvidas, cursos de capacitações nos mais diversos temas, recadastramento, monitoramento e acompanhamento social. Cavalcanti (2008) ressalta que a relação entre os atores e instituições acontece mais apropriadamente quando o sistema social serve de emissor ou transmissor de comunicação, utilizando uma linguagem comum e que apresente alguma semelhança em relação às características sociais e pessoais. Desta forma, a realização de um trabalho social durante todo o período de implementação de projetos de urbanização em áreas de assentamentos precários, passou a ser uma exigência imposta pelas

agências multilaterais de fomento à urbanização, de forma a garantir maior envolvimento da população beneficiada e favorecer a apropriação dos moradores no pós-ocupação, propiciando um ambiente para recepção de inovações e configurando-se como peça fundamental para um processo de transição habitacional com menos conflitos.

Em concordância à importância do trabalho social, o acompanhamento social foi realizado na ZEIS Lemos Torres, pela URB-Recife, e resultou na elaboração de um regimento condominial para o conjunto habitacional. Este foi construído através de discussões e votações dos moradores, em que foi proposto um sistema organizacional de conselho/gestão condominial formado por representantes de cada bloco, cujo objetivo é resolver os conflitos pós-mudança para o habitacional e aplicar as regras elaboradas no regimento, usando de advertência e aplicação de multas. Mas o que se observou é que ainda há dificuldades para os moradores se readequarem a nova forma de moradia, especialmente no que diz respeito às regras de convivência e pagamento de taxas referentes à iluminação pública, corpo de bombeiros e gestão condominial.

Como já delineado no capítulo anterior, foi criada Comissão de Acompanhamento de Obras e Serviços que tinha por objetivo eleger quatro representantes locais para visitar as obras a cada 15 dias e elaborar um relatório com a identificação dos acontecimentos relevantes da construção e as possíveis sugestões de mudanças. Ao longo do processo, esta comissão se tornou ainda responsável por reivindicar reuniões com a Igreja e a Prefeitura, solicitar a mudança do nome do habitacional, apurar problemas relativos às indenizações, cobrar mudanças e acompanhar a realização das obras. Ainda assim, o início das obras do conjunto se deu somente após oito anos da aprovação da obra.

Cabe salientar que, inicialmente, Lemos Torres não se configurava como uma ZEIS, porém, ao se enquadrar no escopo do Projeto Capibaribe Melhor, ela acabou sendo escolhida como área habilitada para as intervenções, tornando-se ZEIS, após o seu processo de urbanização. A importância de reconhecer uma área como ZEIS permite a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo diferente daquelas adotadas para o restante da cidade, objetivando impossibilitar a especulação imobiliária e a expulsão da população de baixa renda de suas comunidades e territórios de origem, possibilitando ainda que essas áreas sejam legalmente reconhecidas ou que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade.

A classificação da ZEIS Lemos Torres como Tipo II (Lei Municipal nº 17.862/2013), justificou-se pela construção de um conjunto habitacional dentro das ações de urbanização

previstas pelo PCM, construído para comportar cerca de metade das famílias residentes naquela localidade. Inegavelmente esta ZEIS é marcada por uma trajetória de resistência, ante a ocupação e permanência em um território cujo entorno é majoritariamente ocupado por uma classe social privilegiada. Entretanto, o embasamento técnico utilizado para classificar a ZEIS Lemos Torres como Tipo II, vai contra o reconhecimento da ocupação de surgimento espontânea, consolidada há mais de 50 anos no território em que se localiza, o que acaba por interferir no fortalecimento da comunidade frente aos processos decisórios de gestão e de desenvolvimento de políticas públicas, deixando-a de fora das decisões da gestão participativa no âmbito do PREZEIS (Rocha *et al.*, 2021).

O apoio da Igreja Católica, por meio da Paróquia de Casa Forte, tendo como liderança principal em sua defesa o Padre Edwaldo, que estabelecia um diálogo com vários políticos do Recife, garantiu uma assistência que se contrapõe a uma organização social fortalecida com o entendimento das reivindicações dos direitos. Entretanto, não se pode negar que o apoio de Pe. Edwaldo foi fundamental para as conquistas da melhoria das condições de habitabilidade por meio da construção do conjunto habitacional na localidade da ZEIS, que em reconhecimento pelo papel do pároco de Casa Forte, foi batizado por solicitação da população em sua homenagem.

A assistência de Pe. Edwaldo foi primordial, mas é necessário ressaltar que só foi possível graças ao interesse do mercado em urbanizar a área, especialmente pela relação assistencialista de parte da classe média do entorno com a proteção da Igreja Católica. Com isso, Lemos Torres foi eleita como prioritária pelo Orçamento Participativo, durante a segunda gestão do prefeito João Paulo, em 2008, sendo contemplada com as obras do PCM.

O processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres foi concluído em 2018 e impactou de forma significativa as dinâmicas urbanas e sociais da população. Do ponto de vista de infraestrutura, as intervenções foram positivas para os moradores, que antes sofriam com os frequentes alagamentos na cidade em épocas de chuva, tendo em vista que puderam usufruir de melhores condições de moradia, acesso à serviços básicos de infraestrutura urbana como pavimentação de ruas, inserção de calçadas, saneamento, rede elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo, limpeza urbana, dentre outros. Além das novas condições de moradia com infraestrutura adequada, não podemos deixar de enfatizar a conquista da população em possuir o título de propriedade do imóvel, especialmente para aqueles que viviam em moradias alugadas.

Do ponto de vista social, vale ressaltar que o território ocupado pela ZEIS Lemos Torres é um espaço marcado pelas lutas cotidianas da população pobre que o ocupou, construiu suas

casas e suas relações sociais, estabeleceu seus vínculos identitários, socioculturais e suas redes de solidariedade, consolidando-se como uma comunidade estabelecida no território conquistado para moradia. Entretanto, a política do PCM investida pelo arcabouço jurídico-institucional, foi responsável por reassentar quase metade da população originária da ZEIS Lemos Torres para outra área da cidade, desterritorializando as famílias desta ocupação, destruindo os vínculos sociais e de pertencimento, rompendo a memória coletiva, gerando perdas econômicas e sofrimentos físico e emocional pelo processo de desenraizamento.

Desta maneira, conclui-se que as intervenções do PCM, como já delineado no capítulo anterior, fazem parte de um Planejamento Estratégico Urbano maior, que visa a valorização de algumas áreas para vendê-las a usuários solváveis e isso se torna muito evidente ao observarmos que este Projeto propôs a retirada da população de baixa renda de seu local de origem, um bairro valorizado da cidade, para reassentá-la em uma região menos prestigiada e periférica. A seguir, demonstraremos que a urbanização da ZEIS Lemos Torres, de certa forma, contribuiu para a valorização do bairro Parnamirim, especialmente o entorno imediato desta zona, notadamente de classe média alta.

5.1.3 ATHIS: o processo de apropriação ao novo espaço construído

O padrão arquitetônico adotado pelo PMCMV e implantado no conjunto habitacional em voga, segue uma solução homogênea de tipologia que não oferece a possibilidade de ampliação ou flexibilização, necessária conforme o crescimento da família ou mudança das necessidades dos moradores. Por esse motivo, uma moradora foi em busca de apoio assistencial através das ações de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), a fim procurar por assistência técnica para reformas e possibilidades de complementação da renda para os chefes de família, como parte integrante do direito social à moradia. Seu engajamento sociocultural trouxe importantes melhorias para toda a comunidade e só foi possível graças ao seu empenho individual em buscar informações perante o poder público.

Enquanto instrumento de planejamento e transformação legal, a Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), instituída pela Lei Federal nº 11.888/2008, tem como objetivo promover projetos, buscando a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda (até três salários mínimos) para que recebam assistência técnica gratuita, prestada por profissionais, responsáveis por elaborar, acompanhar e executar projetos de obras necessárias à edificação, reformas, ampliação e regularização fundiária.

Com incentivo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), o primeiro Edital CAU/PE Nº 01/2018 de Processo Seletivo Para Concessão de Patrocínio de ATHIS foi

direcionado ao Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo, com objetivo de contratação de uma empresa para prestação de serviços técnicos de arquitetura de interiores (NASCIMENTO, 2020). O número de unidades atendidas deveria ser acordado com a liderança do Conjunto Habitacional mediante número de famílias interessadas. Sobre o edital do CAU/PE, segundo Nascimento (2020), o escopo considerava a elaboração de, no mínimo, três projetos arquitetônicos padrão das unidades, além de, no mínimo, três projetos arquitetônicos para áreas externas do condomínio. O recurso disponibilizado foi de R\$50 mil e o prazo estipulado no escopo do serviço foi de quatro meses.

O Edital foi vencido pelo escritório Arquitetura Aberta, idealizado pela professora da UNICAP – PE, a Arquiteta Urbanista Carmen Cavalcanti. O projeto de ambientação da nova moradia deu oportunidade aos novos moradores de inserir seus anseios e suas particularidades em suas residências, visando contribuir para adaptação na mudança da forma de morar: de casas com tipologias diversificadas a apartamentos com plantas idênticas com exceção dos apartamentos do térreo que foram adaptados para acessibilidade. Os projetos individualizados poderiam proporcionar características que marcassem a individualidade nas moradias. Ademais, as oficinas promovidas pelo projeto trouxeram noções de sustentabilidade, maior apropriação do espaço e ainda a possibilidade de complementação da renda, através de capacitação para a confecção e comercialização de produtos artesanais (Figuras 18 e 19).

Figuras 18 e 19 – Oficinas de confecção de móveis em pallet e de revestimento de móveis em tecido, no Conjunto Habitacional Padre José Edwaldo Gomes



Fonte: Instagram Arquitetura Aberta, 2019.

A proposta vencedora construída se organizava em três etapas: realização de oficinas participativas, elaboração do projeto arquitetônico, e a promoção de palestras de capacitação.

A proposta inicial tinha por objetivo atender 100% das famílias, trabalhando uma arquitetura modular, entretanto o modelo apresentado só foi aderido por uma parcela dos moradores. A experiência trouxe um impacto social positivo, a formação de vínculos entre os moradores e a interação entre os estudantes de arquitetura da UNICAP envolvidos por meio do projeto de extensão e a comunidade. Por outro lado, a limitação do projeto, o não atendimento a todos os moradores, e as dificuldades no entendimento do papel do arquiteto em uma iniciativa como a apresentada, foram pontos identificados na experiência que necessitam ser trabalhados.

O Projeto Arquitetura Aberta é coordenado pela empresa Giro – Gestão de Negócios, como um projeto de impacto social para a qualidade de vida de uma população desfavorecida quanto ao serviço arquitetônico conectado com valores ecológicos, participativos e de desenvolvimento humano, contando ainda com iniciativa de parceiros como o Agente Comunicadores, envolvendo jovens da comunidade para falar sobre a transformação recebida (Cavalcanti *et al.*, 2019).

Para Cavalcanti *et al.* (2019) o Arquitetura Aberta é uma ação de impacto social que visa promover o bem-estar de comunidades de baixa renda a partir da melhoria de suas moradias. A atuação do projeto de ATHIS, além de trazer resultados do ponto de vista da adaptação ao novo ambiente, o trabalho feito com as diversas oficinas contribuiu, consideravelmente, para a apropriação do conjunto.

5.2 PROCESSO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DO BAIRRO PARNAMIRIM

5.2.1. Parnamirim: histórico do bairro

Para entendermos o processo de valorização de um espaço urbano, é necessário analisar o seu início, ou seja, o surgimento, e posteriormente de suas centralidades. Podemos dizer que as centralidades são a essência da cidade, ao concentrar atividades comerciais e de serviço, e, também, espaços de convivência para a comunidade local ou regional. Assim sendo, as centralidades e seus entornos tornam-se locais altamente valorizados pelo setor imobiliário e pontos preferenciais para a realização de eventos culturais, de lazer e de turismo, bem como alvos prioritários de investimentos públicos. De toda forma, vale ressaltar que não cabe a esta dissertação analisar as centralidades do bairro Parnamirim, mas sim compreender como estas, juntamente à urbanização da ZEIS Lemos Torres, contribuíram para o processo de valorização da área (Farias, 2006).

Como já delineado no segundo capítulo, o processo de implantação e configuração da cidade do Recife teve uma formação radial. Nesse sentido, o rio Capibaribe teve uma forte influência no desenho que a cidade assumiu, pois ao oferecer suas várzeas para o cultivo da

cana-de-açúcar, provocou o surgimento de canaviais e engenhos ao longo de suas margens, suscitando a presença de pequenas povoações desde a primeira metade do século XVII. Em suas margens, no início da colonização, os engenhos tiveram um papel fundamental na evolução da cidade. Segundo Castro (1957 *apud* Costa, 2003, p. 79), eles eram considerados “como ilhas de povoamento, centros autônomos de vida e de cultura que possuíam grande atividade, população numerosa e também funcionavam como verdadeiras zonas de riqueza e de prosperidade que se transformaram nos bairros atuais”. Além disso, como afirma o autor, eles tiveram uma grande influência na direção que a cidade tomou, em sua evolução, fazendo com que ela crescesse no sentido desses núcleos de povoamento.

Entre esses engenhos, destaca-se o Engenho Casa Forte que surgiu em 1645 e estava situado em área com traços rurais, marcado pela presença de canaviais e áreas destinadas à criação de gado bovino. Com o declínio da atividade açucareira, no final do século XVII, iniciaram-se algumas transformações no local com a subdivisão das terras dos antigos engenhos em novos sítios. Pouco a pouco, os sítios começaram a passar por um processo de adensamento, com o surgimento de novas construções de casas que foram se integrando ao restante da cidade, tornando-se bairros residenciais que atraíram as famílias ricas do centro do Recife (Costa, 2003).

O Engenho Casa Forte deu lugar ao Conjunto Urbano de Casa Forte, formado pelos bairros de Apipucos, Monteiro, Poço da Panela, Santana e Parnamirim; e no final do século XIX e início do século XX já começa a despontar o processo de mudança em sua paisagem: os arrabaldes foram se transformando em povoações que, posteriormente, se transformaram em bairros. Entre os anos 1940 e 1960 houve uma notória transformação fundiária, com intenso processo de loteamento, inicialmente horizontal. A década de 1970 foi marcada pelo remembramento de terrenos menores, para que edificações de grande porte pudessem ser construídas no local. A partir dos anos 1980, o processo de ocupação é caracterizado pela alta densidade, contribuindo para o aparecimento de construções verticalizadas, com edifícios de alto padrão construtivo, bem como grandes equipamentos comerciais (Costa, 2003).

Segundo Lacerda (1993 *apud* Costa, 2003, p. 61), a partir dos anos 1980, esse bairro que possuía um coeficiente de utilização do terreno inferior a outras áreas da cidade, começou a ser alvo de investimentos imobiliários. A autora explica esse acontecimento pelo fato de que, a partir dos anos 1970, grandes instituições, como as Universidades Federal e Rural de Pernambuco, a sede da SUDENE e algumas instalações da FUNDAJ, se estabeleceram em áreas próximas a esse bairro, fazendo com que grande parte dos funcionários dessas entidades procurassem habitações nas áreas do Conjunto Urbano de Casa Forte.

Além disso, a autora afirma que houve, no Recife, uma grande inundação, em 1975, na qual esse bairro foi uma das áreas mais atingidas, o que desencadeou um processo de desvalorização fundiária que, por sua vez, facilitou a aquisição de terrenos por parte desses funcionários. Em 1983, a Lei Municipal nº 14.511/1983, referente ao Uso e Ocupação do Solo, definiu para essa área um coeficiente de utilização maior que o da lei anterior, de 1961, fato este que contribuiu para a aceleração do ritmo de construção desta área. Somado a tudo isso, conforme visto no segundo capítulo, podemos citar o financiamento do BNH que auxiliou a aquisição e a construção de edificações nesse período.

Desta forma, as habitações, o comércio e os serviços que foram se instalando nessa área no decorrer do tempo, denotam o poder aquisitivo do bairro, demonstrando que com a expansão da cidade, surgiram outros centros secundários que se consolidaram como novas centralidades urbanas, como é o caso do Conjunto Urbano Casa Forte, considerado como um conjunto de tradicionais bairros da cidade que se configurou como uma das mais importantes centralidades atuais da Região Metropolitana do Recife.

Sem a pretensão de nos aprofundarmos em todos os bairros que compõem o Conjunto Urbano Casa Forte, cabe-nos destacar a dinâmica que envolve o processo de adensamento do bairro Parnamirim, onde está situada a ZEIS Lemos Torres, que desde a sua formação até os dias atuais, modificaram as práticas socioespaciais dos seus habitantes, especialmente por se tratar de um processo de transformação da área antes caracterizada, principalmente, por sua estrutura horizontal e sua massa arbórea, conferindo-lhe uma feição de tranquilidade. Tais características, ainda podem ser notadas em algumas ruas deste bairro (Figura 20).

Figura 20 – Rua do bairro Parnamirim com predominância de edifícios de até 06 pavimentos e construções mais horizontais.



Fonte: Autora, 2023.

No decorrer dos anos, a horizontalidade deste bairro foi substituída pela verticalização das edificações e pelo surgimento de novas centralidades urbanas fazendo com que, atualmente, o uso do solo predominante seja o residencial, com variação do padrão de ocupação e de construção, que abrange residências unifamiliares, em casas populares e de classe média alta de até dois pavimentos; e multifamiliares, em conjunto habitacional com blocos de 4 pavimentos e edifícios de até 40 andares. Em menor proporção, aparecem o uso comercial e de serviços, e alguns equipamentos especiais como um templo mórmon e as ZEIS Vila do Vintém e Lemos Torres.

5.2.2 Parnamirim: indicadores de valorização imobiliária

As dinâmicas que envolvem o processo de adensamento, verticalização e criação de centralidades urbanas no bairro Parnamirim, estão intrinsecamente ligadas a valorização da área para o mercado imobiliário. Ou seja, quando se inicia um processo de adensamento construtivo e, conseqüentemente, populacional de uma determinada área, ela se torna alvo de pressão por parte do mercado imobiliário, agregando não somente edificações residenciais verticalizadas,

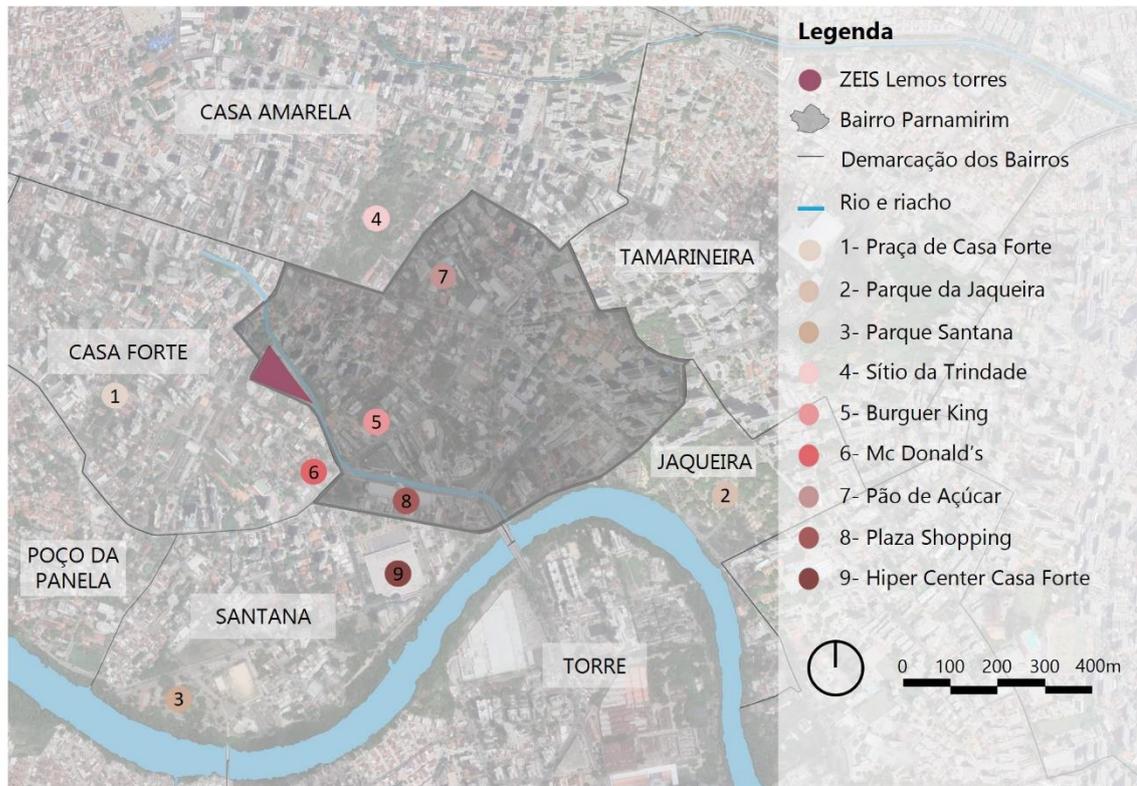
mas também atraindo as atividades terciárias.

Por esse motivo, faz-se necessário analisar alguns indicadores de valorização que emergiram no bairro Parnamirim nos últimos anos: o surgimento de novas centralidades urbanas, desde o final da década de 1990, aliado ao processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, ocorrido em 2018, fruto das ações do Projeto Capibaribe Melhor. Como consequência dessas intervenções, houve uma valorização da área para o mercado imobiliário e isso pode ser comprovado ao observarmos dois vetores: 1) ao analisar o uso e ocupação do solo do bairro notamos uma maior procura por terrenos disponíveis para a verticalização habitacional; e 2) essa demanda resultou no aumento do preço médio dos edifícios residenciais multifamiliares situados no bairro, especialmente no entorno da ZEIS Lemos Torres.

O papel das praças públicas, dos *shoppings centers* e dos espaços que ofertam serviços correspondentes, é o de impulsão, isto é, com uma visão de antecipação, em uma área onde o processo de adensamento já esteja em andamento. Os promotores imobiliários fazem desses grandes estabelecimentos um elemento impulsionador para a consolidação da centralidade, ou seja, à medida que eles atraem novos usos ao seu entorno, geram também um fluxo maior de pessoas, que tanto pode ser os moradores do seu entorno, como também os de localizações adjacentes, fato este que traz uma série de desdobramentos espaciais, sociais, entre outros (Costa, 2003).

No caso do bairro Parnamirim, e do seu entorno imediato, o processo de adensamento construtivo e populacional foi potencializado com a implantação do Hiper Center Casa Forte, em 1990; pela construção do Plaza Shopping Casa Forte, em 1998; posteriormente pela construção do restaurante McDonald's, em 2001; a rede de supermercados Pão de Açúcar, em 2005; e o restaurante Burger King, em 2011, reforçando uma centralidade que já estava se construindo. É inegável que as praças e os parques também contribuíram para esse processo de valorização do bairro e do seu entorno imediato, como é o caso da Praça de Casa Forte, Parque da Jaqueira, Parque Sítio da Trindade e Parque Santana Ariano Suassuna (Figura 21).

Figura 21 – Demarcação dos bairros do entorno do Parnamirim e as principais centralidades urbanas existentes.



Fonte: Adaptado pela autora do ESIG, 2023.

Não podemos deixar de enfatizar a urbanização da ZEIS Lemos Torres como parte integrante do processo de valorização do bairro, uma vez que a proximidade com ocupações irregulares, desprovidas de infraestrutura urbana básica, pode significar desvalorização do seu entorno imediato. Isso ficou muito evidente ao ouvir o relato do corretor de imóveis do Edifício Home Ferreira Pires, no ano de 2017, em que o mesmo informou que as obras do empreendimento estavam paralisadas, estrategicamente, aguardando a urbanização da ZEIS Lemos Torres (especialmente a construção do Conjunto Habitacional Padre Edwaldo) ser concluída, pois desta forma haveria um aumento do custo dos imóveis, fruto de uma valorização calcada na nova infraestrutura urbana criada junto ao conjunto habitacional (Figura 22).

Por esse motivo, é necessário ressaltar que a conquista por parte da população em se construir o conjunto habitacional só foi possível, também, graças ao interesse do mercado em urbanizar a área, especialmente pela relação assistencialista de parte da classe média do entorno com a proteção da Igreja Católica.

Figura 22 – Demarcação da ZEIS Lemos Torres e do Edifício Home Ferreira Pires.



Fonte: Adaptado pela autora do ESIG, 2023.

Conclui-se que se trata de um processo de transformação em curso e proposto que concentra grandes investimentos públicos e privados, no sentido de produção do Recife-mercadoria. Esse processo de transformação foi espacializado, nas duas imagens anteriores, a partir da identificação do surgimento de intervenções urbanas compreendidas como vetores de valorização da área.

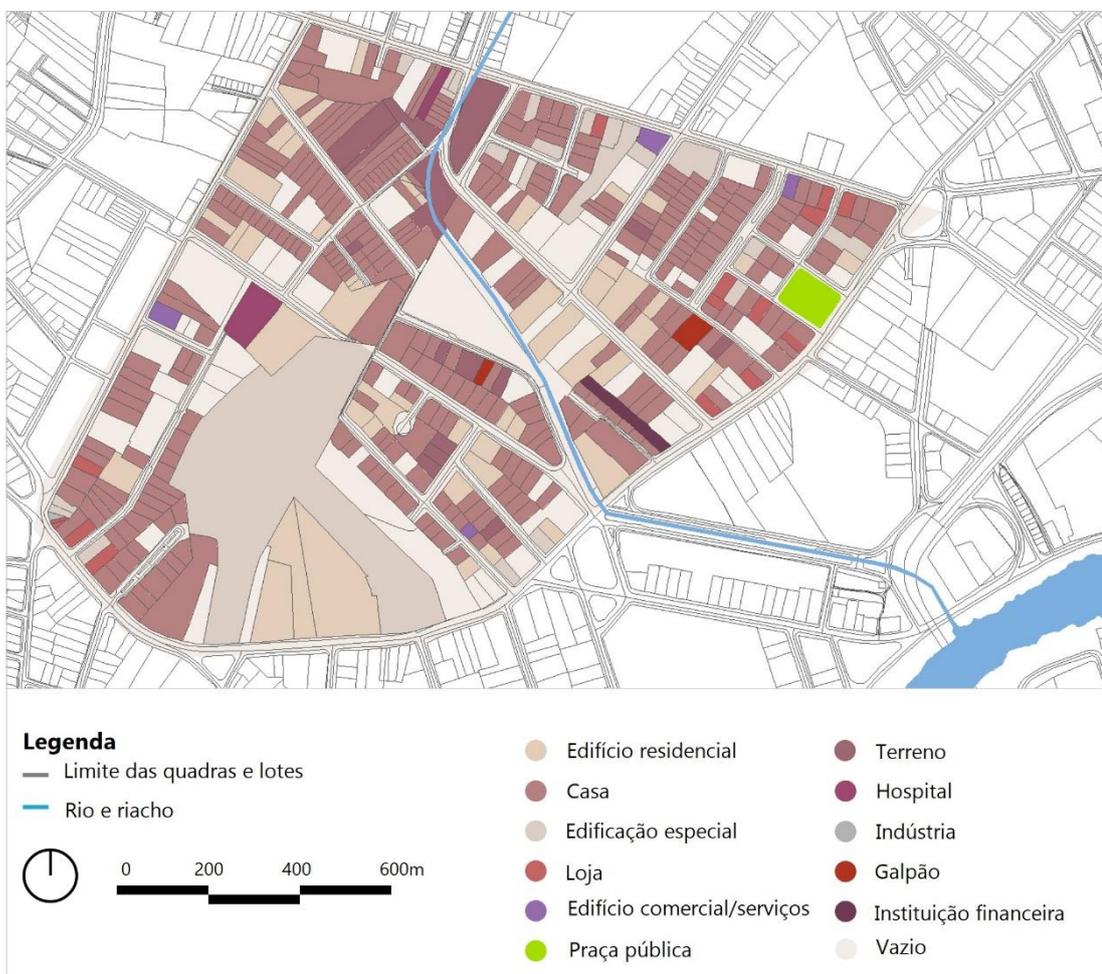
5.2.3 Uso e ocupação do solo

Sói principiar, que o mercado formal nacional ou internacional de habitação está conectado com aspectos externos, o que repercute de maneira semelhante na cidade como um todo. Desta forma, observaremos que em alguns momentos existe uma tendência menor à verticalização neste bairro e uma retomada nos períodos seguintes da análise. Assim sendo, para analisar a evolução do uso e ocupação do solo do bairro Parnamirim, para além do perímetro da ZEIS Lemos Torres, deve-se considerar a dinâmica imobiliária dessa área, a fim de compreender como se deu o processo de adensamento e verticalização entre os anos 2000 até a atualidade.

Primeiramente, o período entre a década de 1970 e os anos 2000 é caracterizado pela

consolidação do bairro Parnamirim, como já delineado anteriormente, e marcado principalmente por algumas residências unifamiliares e edifícios residenciais multifamiliares de médio e alto padrão (Figura 23).

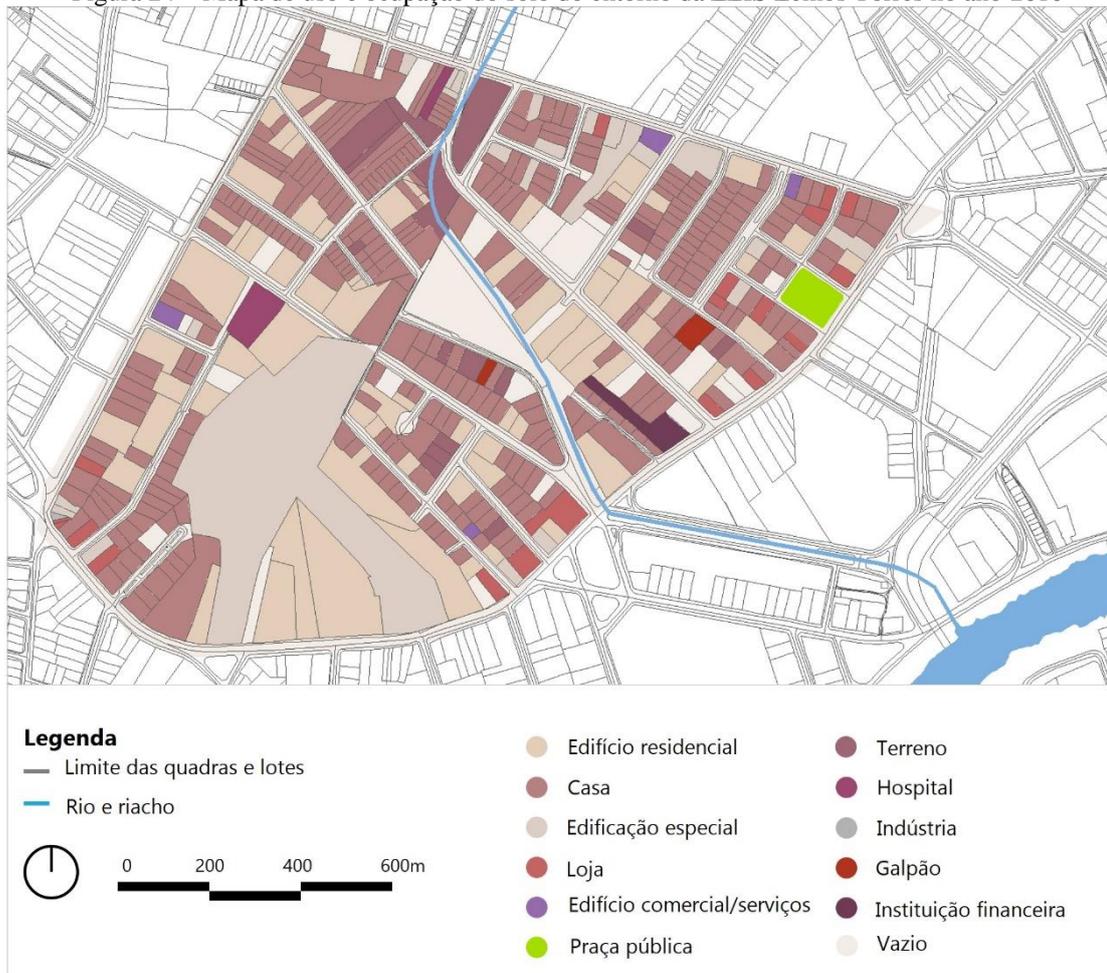
Figura 23 – Mapa de uso e ocupação do solo do entorno da ZEIS Lemos Torres no ano 2000



Fonte: Autoral, sob base do ESIG

A década seguinte é onde se acentua o processo de verticalização do bairro, através de algumas residências unifamiliares e terrenos vazios que deram lugar a novos edifícios comerciais e residenciais multifamiliares de médio e alto padrão, construídos até o ano de 2007. Desse período até 2010, poucos edifícios surgiram e tal estagnação foi uma consequência da crise imobiliária dos Estados Unidos, em 2008, que refletiu de forma negativa em todo o mundo, inclusive no Brasil. Isso significa que a dinâmica econômica é um termômetro de como será o mercado imobiliário (Figura 24).

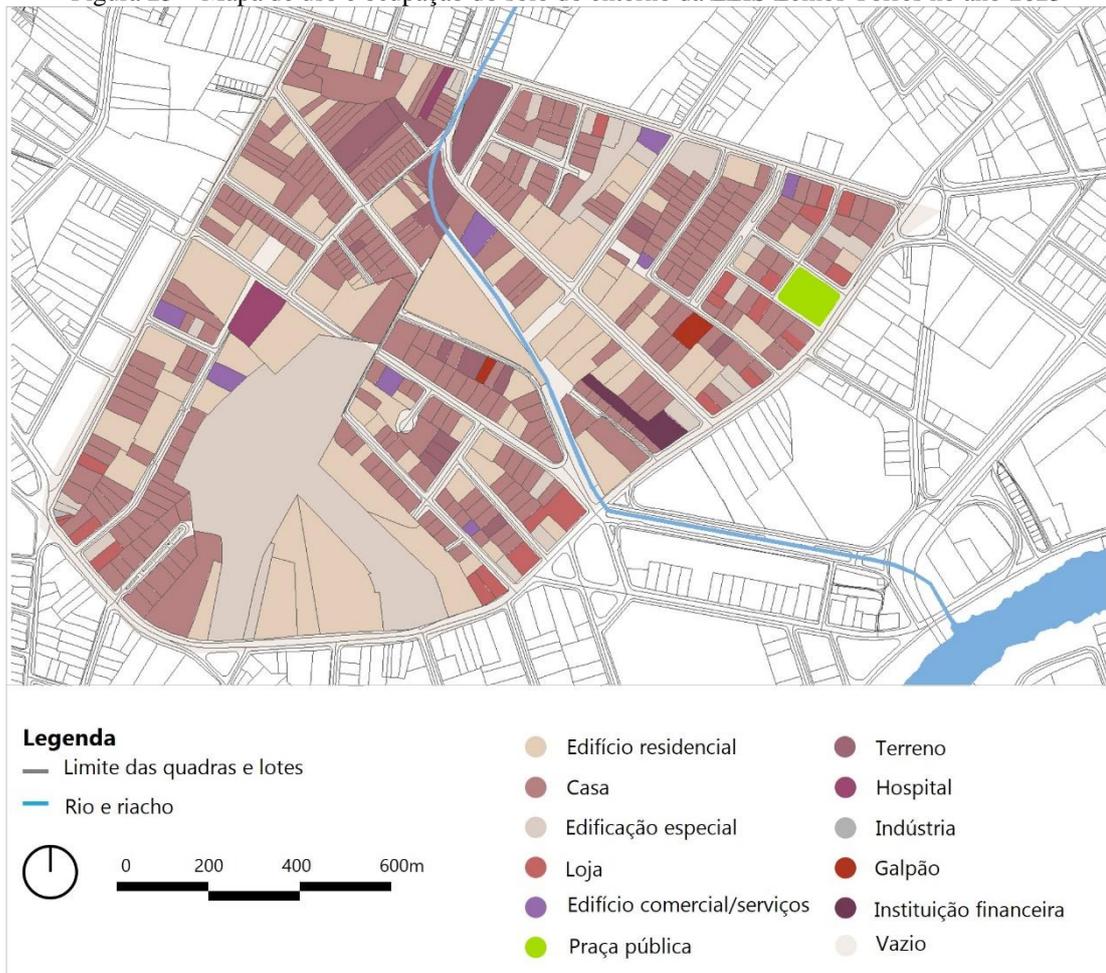
Figura 24 – Mapa de uso e ocupação do solo do entorno da ZEIS Lemos Torres no ano 2010



Fonte: Autoral, sob base do ESIG

Os anos compreendidos entre 2010 e 2013 representam as intensas mudanças do mercado imobiliário brasileiro que refletiram no bairro Parnamirim. Os primeiros anos que seguem a década de 2010 representam um período pós-crise em que a economia brasileira começou a dar sinais de prosperidade e o mercado imobiliário seguiu a mesma tendência. Porém, a partir de 2013, a economia começou a dar sinais de enfraquecimento e começou um novo cenário com uma curva descendente, principalmente em 2015 (ZAP, 2016). A economia voltou a estabilizar entre os anos 2016 e 2018, mas em 2020, em decorrência da pandemia do COVID-19, houve outra estagnação do mercado imobiliário. Entretanto, desde o ano de 2021 estamos vivenciando uma nova curva ascendente deste mercado, e a figura a seguir representa a intensidade desta dinâmica, marcada principalmente por novos edifícios residenciais multifamiliares de médio e alto padrão, construídos em 2012, 2014 e 2018, além de outros atualmente em fase de construção (Figura 25).

Figura 25 – Mapa de uso e ocupação do solo do entorno da ZEIS Lemos Torres no ano 2023



Fonte: Autoral, sob base do ESIG

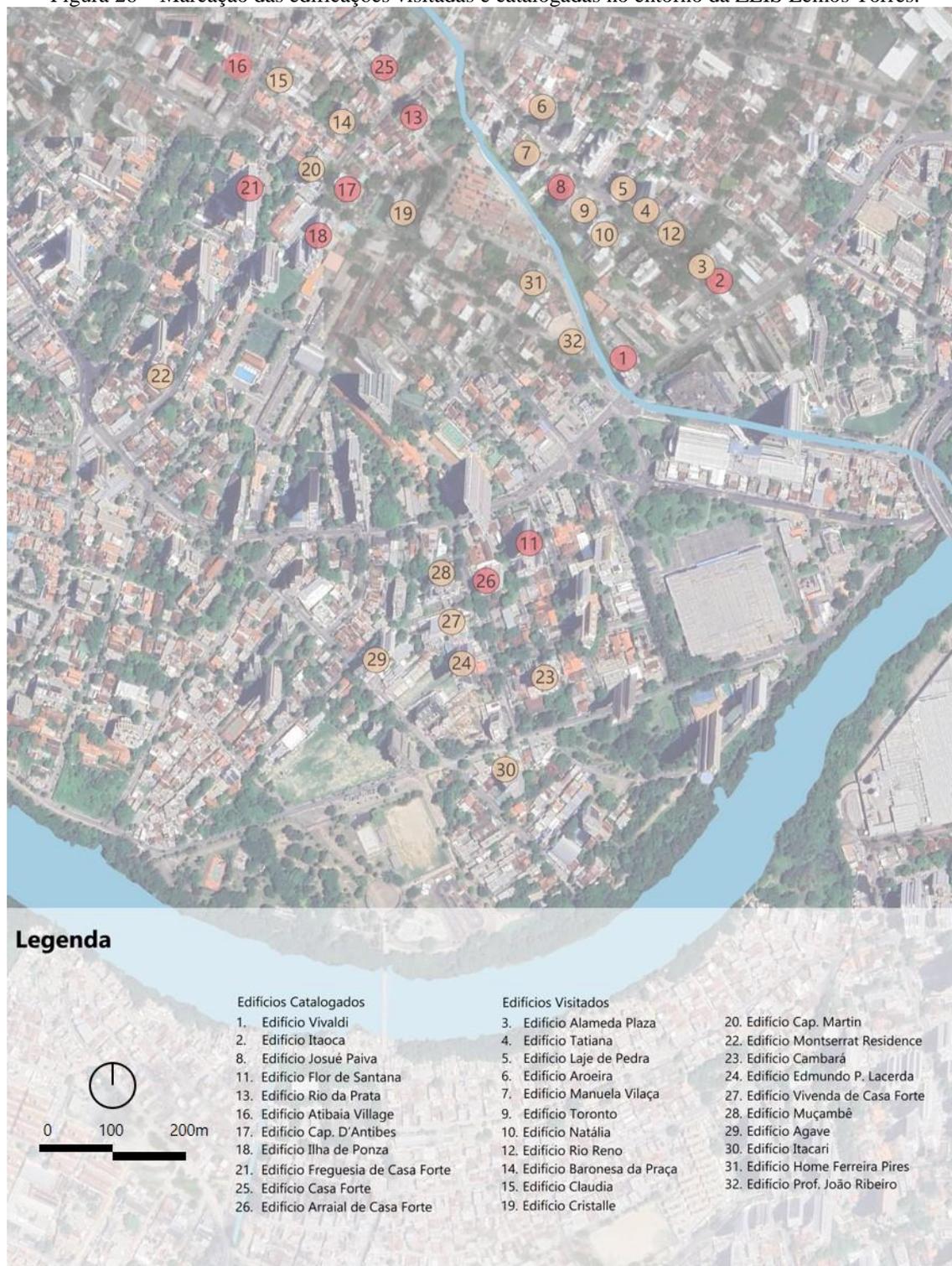
Conclui-se que, embora os vinte últimos anos tenha representado uma intensa dinâmica no uso e ocupação do solo do bairro Parnamirim, especialmente no entorno da ZEIS Lemos Torres, com alguns períodos com tendência maior ou menor a verticalização, todo esse cenário nos serviu para comprovar que houve transformação na área como uma consequência da procura por terrenos, sejam eles para empreendimentos imobiliários ou comerciais. Toda essa dinâmica configura-se como um indicativo de valorização da área.

5.2.4 Preço médio dos imóveis

A mercadoria imóvel não é um bem em constante valorização, entretanto a manutenção de seu valor comercial tende a ser mais constante ao longo dos anos que outros tipos de mercadorias. A longo prazo a tendência é de se valorizar, por ser um bem regularmente procurado e de necessidade primordial para muitas famílias, e esse é um primeiro ponto importante em relação à variação dos preços, validado em vários outros trabalhos de semelhante metodologia a exemplo de Costa (2019).

A grande oferta de serviços, através das inúmeras centralidades existentes no bairro Parnamirim, aliado ao processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, culminou em uma maior procura por terrenos disponíveis para o mercado imobiliário, como demonstrado anteriormente, e isso conseqüentemente elevou o preço dos imóveis nessa região. Para demonstrar tal efeito, foram catalogadas todas as edificações verticalizadas existentes no entorno da ZEIS Lemos Torres, predominantemente entre 150m² e 270m². Entretanto, só foi possível registrar a evolução do valor em onze unidades, em que levantamos o custo médio de uma unidade habitacional em 03 datas diferentes: os anos 2000, 2010 e 2023, conforme ilustra Figura 26.

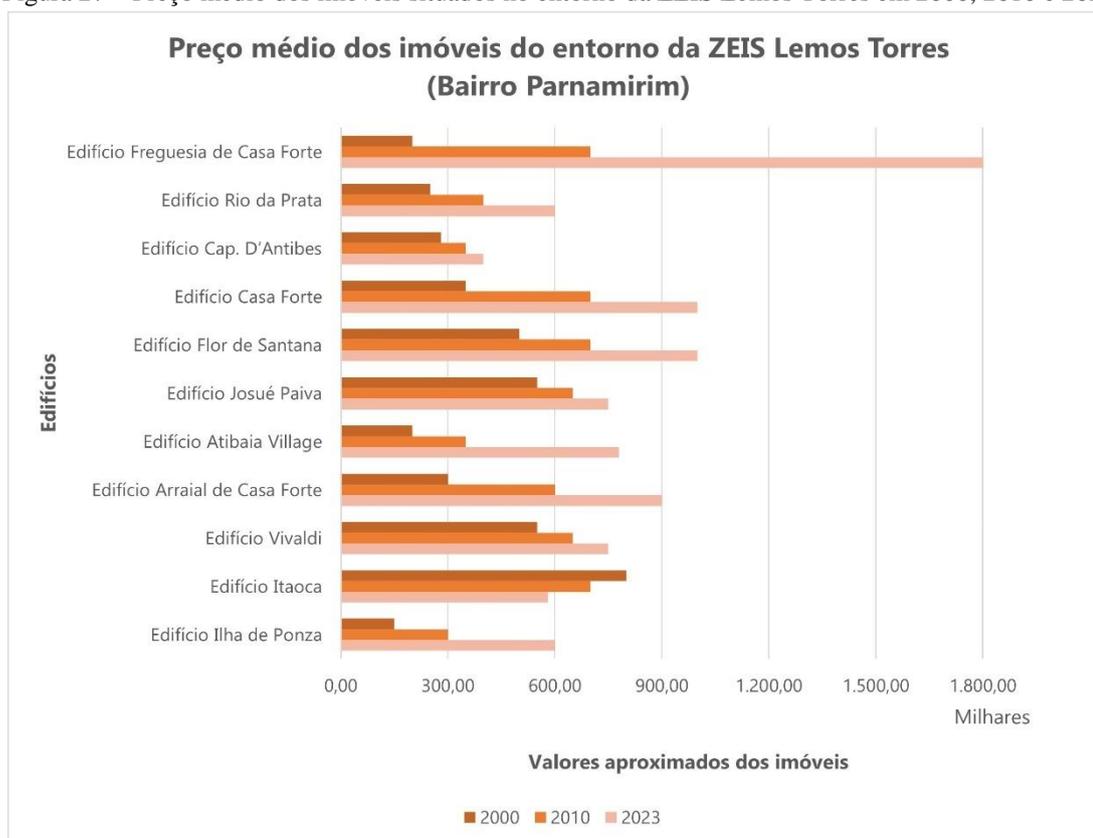
Figura 26 – Marcação das edificações visitadas e catalogadas no entorno da ZEIS Lemos Torres.



Fonte: Autoral, sob base do ESIG

Ao analisar os valores dos imóveis catalogados em 03 datas diferentes (2000, 2010 e 2023) pudemos perceber que em dez dos onze edifícios analisados, houve variação ascendente do preço do imóvel. Apenas em uma edificação os valores foram decrescentes o que comprovou uma desvalorização imobiliária, como apresentamos no Figura 27 que segue:

Figura 27 – Preço médio dos imóveis situados no entorno da ZEIS Lemos Torres em 2000, 2010 e 2023.



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Essa análise nos permitiu também suscitar outros fatores que merecem ser pontuados:

1. A desvalorização do **Edifício Itaoca** está associada à gestão condominial, uma vez que foi identificado que se trata de um edifício antigo e que no decorrer dos anos houve poucas intervenções arquitetônicas relacionadas a reformas internas e externas. Além disso, a edificação apresenta alta taxa de condomínio, distribuída entre os poucos moradores, precariedade da fachada e inexistência de área de lazer;
2. Para o mercado imobiliário, os **Edifícios Vivaldi, Josué Paiva e Cap. D'Antibes** apresentaram pouca variação de preço por estar entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando o longo período atribuído entre cada valor catalogado. Em mais um exemplo, a gestão condominial está relacionada a baixa oscilação dos valores dos imóveis, pois observou-se que nesses edifícios ocorreram poucas reformas externas no decorrer dos anos, conferindo-lhes uma aparência de imóvel antigo e desgastado, além disso a área de lazer se restringe à salão de festas e jardim;
3. Alguns edifícios apresentaram valorização dos preços dos seus imóveis de forma mais significativa, foi o caso do Edifício Arraial de Casa Forte, Edifício Flor de Santana, Edifício Casa Forte e Edifício Freguesia de Casa Forte. Esse fato é

consequência de: reformas expressivas das áreas externas, especialmente da fachada, e das áreas internas, principalmente no que diz respeito à inserção de mais áreas de lazer. Além disso, observou-se que esses edifícios apresentaram uma gestão condominial mais ativa, no que diz respeito às melhorias estruturais do prédio.

Fica claro que todas as intervenções ocorridas no bairro Parnamirim, nos últimos 20 anos, repercutiram no aumento do valor dos imóveis verticais e essa valorização pode ser observada se analisarmos o preço médio do m² do bairro nos últimos 20 anos. Inicialmente, recorremos aos órgãos municipais relacionados para obtenção da Planta Genérica de Valores (PGV) entretanto, fomos informados que este documento estava desatualizado desde a década de 1980. A PGV é formulada com a utilização de cálculos que possibilitam a obtenção dos valores venais dos imóveis urbanos do município, a partir da avaliação individual de cada propriedade, servindo de base para impostos como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e Contribuição de Melhoria.

Este documento não é somente um instrumento tributário, ele pode também nortear o planejamento municipal, no que diz respeito à ação regulatória do poder municipal em relação ao uso e ocupação do solo. Além da pesquisa do atual valor do metro quadrado das edificações no mercado imobiliário, considera-se uma série de fatores quanto à infraestrutura da região e localização do imóvel, que interferem diretamente na apreciação e depreciação do seu valor, para a elaboração da PGV, como: segurança, vias de acesso, disponibilidade de serviços públicos, proximidade de áreas de comércio e serviços, possibilidades de futuros empreendimentos, topografia do terreno, vizinhança e possíveis riscos ambientais e fatores de insalubridade.

Outra tentativa sem êxito foi através do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (Sinduscom-PE), entidade para os empresários do setor da Construção Civil, que realiza a Pesquisa de Indicadores de Velocidade de Vendas (IVV) que tem o objetivo de gerar índices que permitam acompanhar o desempenho da comercialização dos imóveis. Estes dados encontram-se disponíveis apenas para os anos 2020 a 2023, o que impossibilitou uma análise completa dos últimos 20 anos.

Outra tentativa sem êxito foi através da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI-PE) que congrega empresas de construção civil atuantes no estado, tendo a maioria foco no mercado imobiliário. Nas inúmeras tentativas de contato para aquisição dos dados imobiliários do bairro Parnamirim, fomos informados que estes não poderiam ser disponibilizados para o público.

Desta forma, recorremos a três fontes de dados, que se complementam, para a análise

da presente pesquisa: (1) a Tese em Geografia de Costa (2019), que apresentou a estrutura imobiliária da Região Metropolitana do Recife; (2) o índice FipeZap, fornecido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)³¹, que indica o acompanhamento da evolução dos preços do mercado imobiliário; (3) o índice Expoíndice, fornecido pela Expoimóveis, que também indica a evolução dos preços do mercado imobiliário. Desta maneira explicaremos a metodologia aplicada em cada uma das três fontes de pesquisa para que possamos compreender como estas contribuem para esta pesquisa.

Costa (2019) que utilizou o ITBI para evidenciar quais bairros estão mais “aquecidos” do ponto de vista imobiliário. O autor utilizou o preço real dos imóveis, com a devida correção monetária, e esses valores foram ajustados em relação ao Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) do mês de janeiro, como mês base dos respectivos anos analisados, e outubro de 2015³², o ano final para o cálculo. Esse procedimento é de vital importância em estudos desse tipo, pois áreas com processo de desvalorização ao longo dos anos podem apresentar crescimento percentual nos preços se os dados utilizados não passarem pelo cálculo da correção monetária, o que invalida a análise.

Os dados foram adquiridos através da Prefeitura da Cidade do Recife, em meados de 2015 e, embora o mais interessante fosse ter todos os meses do ano, para os anos analisados foi necessário realizar recortes temporais, a fim de viabilizar a disponibilidade dos dados. Com isso foram coletados dados de janeiro, fevereiro e março dos anos de 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, construindo uma investigação do mercado imobiliário de 20 anos, com intervalos de cinco anos, com dados das transferências realizadas nesse período dos apartamentos e terrenos. Esses dados foram organizados em tabelas do Excel®, posteriormente foram distribuídos os valores das avaliações por bairro e contabilizada uma média aritmética dos preços das unidades vendidas. Então, os valores foram multiplicados pelos índices de IGP-M calculados para os respectivos anos. Para a presente pesquisa, os anos catalogados por Costa que nos interessa são 2000, 2005 e 2010, discriminados a seguir (Tabela 3):

Tabela 3 – Preço da média do m² em reais do bairro Parnamirim para os respectivos anos 2000, 2005 e 2010.

2000	2005	2010
R\$ 1.990,42	R\$ 1.774,85	R\$ 3.079,42

Fonte: Adaptado pela autora de Costa (2019).

³¹ Em 2010 a Fipe iniciou o desenvolvimento de um indicador que permitisse um acompanhamento sistematizado da evolução dos preços do mercado imobiliário. Em 2011, concretizou-se a parceria entre a Fipe e o Zap, o maior portal de classificados de imóveis do país. O Índice FipeZap, produto dessa parceria, permitiu ao país o conhecimento do comportamento dos preços dos imóveis nas principais cidades brasileiras.

³² Outubro de 2015 foi escolhido por ser o período em que as tabelas e os dados foram organizados em Excel.

O Índice FipeZap utiliza como fonte de dados os anúncios de venda ou locação de apartamentos e saletas comerciais prontos cadastrados pelo portal Zap Imóveis. São quase um milhão de anúncios válidos para os anúncios de venda de apartamento, apenas nas cidades para quais os índices são calculados. Os imóveis cadastrados no site podem ser anunciados por imobiliárias, corretores ou pessoas físicas. As imobiliárias decidem anunciar parte ou a totalidade dos imóveis que possuem em carteira e publicam as ofertas no site. Os dados utilizados mensalmente contêm informações sobre: tipo de transação (locação ou venda), tipo de imóvel (apartamento, casa, terreno, comercial, entre outros), UF, cidade, bairro, distrito, número de dormitórios, valor total (R\$), área útil (m²), preço por metro quadrado (R\$/m²), latitude e longitude. Os dados são filtrados inicialmente para retirar anúncios duplicados ou que apresentam inconsistência nas informações (considerando todas as variáveis listadas acima).

A metodologia adotada para o cálculo do Índice FipeZap é a estratificação. Define-se, para cada cidade, células de ponderação para as quais a cada mês serão calculados os respectivos preços de referência (preços medianos), que serão depois compiladas em uma média para aquela cidade naquele mês. A definição das células depende do tipo do imóvel, residencial ou comercial. No caso dos imóveis residenciais, cada célula é composta pela conjunção de duas variáveis. A primeira é o bairro (ou zona, ou subdistrito) de cada cidade. A segunda é o número de dormitórios, divididos entre um, dois, três e quatro ou mais. No caso dos imóveis comerciais, não cabe subdividir em número de dormitórios. Neste caso, as células são simplesmente as zonas, bairros ou subdistritos de cada cidade.

Mensalmente, são divulgados relatórios com os resultados referentes às variações no mês anterior de todos os índices regionais e dos agregados. No tocante ao índice residencial, a abertura por número de domicílios ficou restrita a um conjunto de cidades. A principal razão para tal escolha é que algumas cidades não apresentam quantidade suficiente de anúncios com determinados números de domicílios. As cidades menos adensadas ou menos desenvolvidas economicamente geralmente não apresentam muitos anúncios de apartamentos com um ou quatro (ou mais) dormitórios. Nestas cidades, não é incomum que subíndices por dormitório existam apenas temporariamente.

Os dados disponibilizados pela FipeZap foram dos anos 2010 a 2020 conforme descrito a seguir (Tabela 4):

Tabela 4 – Preço da média do m² em reais do bairro Parnamirim para os respectivos anos 2010 a 2020.

2010	2011	2012	2013	2014
R\$ 3.093,615	R\$ 3.681,24	R\$ 4.620,00	R\$ 4.620,00	R\$ 5.377,70
2015	2016	2017	2018	2019
R\$ 5.280,58	R\$ 5.608,33	R\$ 5.428,57	R\$ 5.866,05	R\$ 5.790,17
2020				
R\$ 6817,57				

Fonte: Adaptado pela autora de FipeZap (2023).

Para complementar os dados fornecidos por Costa (2019) e FipeZap, recorreremos ao site Expoimóveis que fornece os valores dos imóveis, bem como a evolução do preço por m² do bairro (Tabela 5).

Tabela 5 – Preço da média do m² em reais do bairro Parnamirim para os respectivos anos 2021 a 2023.

2021	2022	2023
R\$ 5.140,18	R\$ 7.778,61	R\$ 9.124,09

Fonte: Adaptado pela autora de Expoimóveis (2023).

As poucas oscilações negativas em alguns dos anos estão associadas às dinâmicas econômicas do país, conforme já delineamos anteriormente, mas cabe-nos destacar algumas datas: 2005, quando o Projeto Capibaribe Melhor estava sendo formulado pela URB-Recife juntamente ao Banco de fomento, BIRD; 2012, quando foram anunciadas as obras do Conjunto Habitacional Padre Edwaldo; 2016, quando essas obras iniciaram; 2018, quando foram finalizadas; e 2023, que representa os dias atuais.

Se observarmos a década que compreende os anos 2000 a 2010, período que envolve os anos anteriores e posteriores à formulação do Projeto, notamos que o valor do m² do bairro Parnamirim teve uma tendência ascendente, mesmo apresentando uma queda no ano de 2005, o que representa uma variação pouco significativa na primeira década.

Quando as obras do Conjunto Habitacional Padre Edwaldo foram anunciadas, em 2012, o valor do m² apresentava índices ascendentes, com tendência a estabilização, considerando que o mercado imobiliário ainda se recuperava da crise de 2008.

O período que envolve o início e conclusão das obras, entre 2016 e 2018, os valores do m² oscilaram em até R\$ 438,00, como este não é um valor significativo para se considerar em 4 anos, ainda não foi possível identificar indícios claros de que a intervenção do PCM contribuiria ou não para o aumento do valor do m² no bairro.

Entretanto, se analisarmos de 2019 até a atualidade, notaremos que o valor do m² aumentou significativamente, chegando a apresentar, em 2023, valor do m² acima do dobro do apresentado a 10 anos atrás. Se compararmos a 20 anos atrás, a curva ascendente desse

montante é ainda maior, representando aumento de aproximadamente 450%.

No quesito valorização, o bairro Parnamirim se destacou em 2014 apresentando em segundo lugar o metro quadrado mais valorizado da cidade, de acordo com os Dados do Mercado Imobiliário – Viva Real (DMI – Viva Real) (Lugar Certo, 2015).

Uma análise recente de 2023 realizada com base nos dados da FipeZap revelou que o bairro Parnamirim é o terceiro mais caro do Nordeste em termos de metro quadrado, destacando-se como a região com o preço mais elevado da cidade do Recife. Vale ressaltar que Pernambuco se destaca no ranking geral, ocupando os cinco primeiros lugares, todos eles pertencentes à capital Recife.

Conclui-se que a grande oferta de serviços, através das inúmeras centralidades existentes no bairro, aliado ao processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, culminou em uma maior procura por terrenos disponíveis para o mercado imobiliário, como demonstrado anteriormente, e isso consequentemente elevou o preço dos imóveis nessa região, demonstrando que toda essa dinâmica ocorrida do bairro resultou em valorização imobiliária.

5.3 DIREITO À MORADIA DOS MORADORES DE LEMOS TORRES: DOIS CONJUNTOS HABITACIONAIS, DOIS BAIRROS, DUAS MARGENS DO RIO CAPIBARIBE

Compreendendo que a qualidade do ambiente construído deriva de aspectos socioeconômicos, políticos e institucionais que influenciam as políticas públicas relacionadas ao ordenamento territorial e à provisão habitacional, investigar a eficácia dos processos de implantação das ações de urbanização torna-se fundamental para avaliar o desempenho da atuação do Estado na melhoria das condições de habitabilidade da população moradora dos assentamentos precários, de forma a prover elementos para uma discussão quanto às mudanças de paradigma na forma de morar e à promoção de uma política habitacional participativa e inclusiva que garanta o acesso ao Direito à Moradia como também ao Direito à Cidade (Rocha, 2017).

O Direito à Moradia consta como direito social na Constituição Federal de 1988, inserido na Emenda Constitucional nº 26 de 2000, sendo competência da União, dos Estados e do Município (Brasil, 2000). Dessa forma, além da habitação, deve-se assegurar serviços essenciais para garantia plena do Direito à Moradia, sendo um dos direitos sociais fundamentais pautados na dignidade humana, apesar de tratar-se, no contexto da sociedade capitalista, de um bem de consumo essencial inacessível à maior parte das famílias que necessitam de moradia, em decorrência das condições de produção e de comercialização da habitação (Souza, 2023).

Constando no Inciso IX do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988. Constituição Federal, Art. 23). Sendo reafirmado no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o direito a assegurar a si e a sua família a saúde, bem-estar, inclusive a habitação (ONU, 1948). Sobre o Direito à Cidade, de acordo com (Rocha, 2017), com base nas contribuições de Lefebvre e Harvey (2013):

O Direito à Cidade não se restringiria ao direito dos cidadãos terem acesso aos recursos e oportunidades que a cidade pode oferecer, mas antes de tudo ao direito coletivo de transformar a cidades, no exercício conjunto de remodelação dos processos de urbanização, enquanto nós mesmos nos transformamos (Rocha, 2017).

Portanto, o Direito à Cidade pressupõe a participação no processo e na tomada de decisão do modelo de intervenção que norteará o acesso ao Direito à Moradia.

Tais ponderações contribuem para uma avaliação do alcance do Direito à Moradia, como um dos componentes necessários para o acesso ao Direito à Cidade, em um processo de intervenção decorrente da implantação de Programas e Projetos de urbanização que incluem a provisão habitacional por meio da construção de Conjuntos Habitacionais. Desta forma, estas reflexões são peça fundamental para que possamos avaliar a efetividade do atendimento a esses direitos através das intervenções do PCM, sobretudo no nosso estudo de caso, a ZEIS Lemos Torres.

Nesta ZEIS, as condições de habitabilidade da população, situada às margens do Canal Parnamirim, era marcada por precariedade social, sucateamento de infraestruturas urbanas e degradação ambiental. As ações do PCM proporcionaram atendimento ao Direito à Moradia através da melhoria da qualidade de vida de 192 famílias que foram remanejadas para o Conjunto Padre Edwaldo, implantado em terreno inserido no perímetro da ocupação original. Ou seja, os moradores puderam usufruir de melhores condições de moradia e de infraestrutura urbana, além de continuarem tendo acesso a comércios e serviços básicos – como saúde, educação, transporte, trabalho e segurança –, já ofertados pela região nobre, do qual esta ZEIS está inserida.

Entretanto, 183 famílias foram reassentadas para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, localizado no bairro Iputinga a 7km de distância, o que contribuiu para a quebra de antigas relações familiares e atividades do cotidiano dos moradores, uma vez que muitos dos núcleos familiares foram separados e passaram a conviver com outros sem possuir vínculo social anterior.

Por esse motivo, faz-se necessário avaliar as dinâmicas da população que foi reassentada para este Conjunto Habitacional, a fim de identificar os desafios diários do qual são obrigados a enfrentar na nova localização. Para tal análise, recorreremos ao Trabalho de Conclusão de Curso de Cavalcanti (2023), fruto da mesma pesquisa da qual a autora faz parte, em que são abordados os impactos das novas condições de habitabilidade das famílias que foram reassentadas para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho. A autora identifica os desafios existentes no ambiente construído e aponta em que medida a nova habitação proporcionada pelo Estado, por meio do reassentamento, favorece ou não a melhoria das condições de habitabilidade das famílias reassentadas. Este trabalho ainda propõe diretrizes para melhoria nas condições de habitabilidade da área.

Para avaliar as condições de habitabilidade do CHCB foram abordados os seguintes aspectos: o aspecto infra estrutural da habitação – essencial para analisar de que forma a moradia é adaptável às necessidades de seus usuários; e o aspecto identitário – responsável pelas relações subjetivas e sensoriais entre o usuário e o espaço ocupado; destacando, ainda que superficialmente, opiniões de moradores do conjunto, moradores do entorno, famílias separadas no processo de reassentamento entre comunidades, bem como representantes da assistência técnica social do conjunto.

Como o nosso objetivo é compreender os efeitos do processo de reassentamento, sobretudo das relações familiares e sociais que foram rompidas com a mudança da moradia, avaliaremos apenas os aspectos relacionados às dinâmicas sócio-ocupacionais internas e externas ao conjunto habitacional, sendo as internas representadas pelas relações entre a vizinhança dos 12 blocos habitacionais, e as externas ligadas às relações sociais entre os moradores do conjunto e os moradores das comunidades mais consolidadas do bairro da Iputinga.

5.3.1 Condições de habitabilidade do CHCB: relações entre os moradores dos 12 blocos habitacionais

A realização de um trabalho social durante todo o período de implementação de projetos de urbanização em áreas de assentamentos precários, é essencial para estabelecer uma relação entre os atores e instituições, em que o sistema social servirá de emissor ou transmissor de comunicação, de forma a garantir maior envolvimento da população beneficiada e favorecer a apropriação dos moradores no pós-ocupação, propiciando um ambiente para recepção de inovações e configurando-se como peça fundamental para um processo de transição habitacional com menos conflitos.

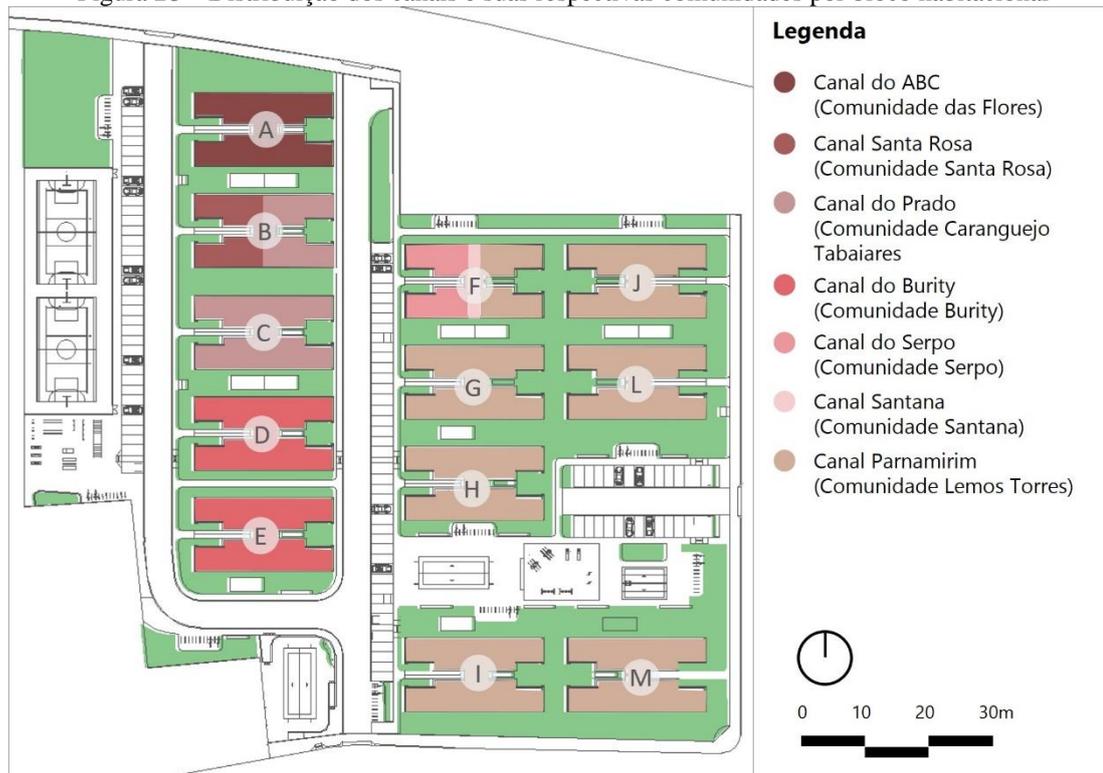
Entretanto, o primeiro desafio nas relações de convivência foi marcado pela paralisação do Projeto de Trabalho Social (PTS)³³ no início de 2020, em decorrência da pandemia do COVID-19, o que representou um retrocesso referente às condições de cooperação entre moradores e de organização condominial que já estava acontecendo, desde a entrega do conjunto habitacional em 2019.

Importante salientar à discrepância com relação a implantação do trabalho social na ZEIS Lemos Torres e no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho, neste último, as atividades de assistência social ao serem paralisadas em decorrência da pandemia do COVID-19, trouxe uma enorme consequência para os moradores que passaram a conviver entre si sem normas previamente estabelecidas e na ausência de líderes comunitários consolidados. Isso ocasionou um ambiente insalubre, fragmentado entre os diferentes residentes e suas formas de viver, como também abandonado nas atividades comunitárias de gestão e regras básicas condominiais. Desta forma, não há uma organização ou mobilização para a criação de um ambiente mais agradável, o que difere dos moradores da ZEIS Lemos Torres que buscaram alternativas para tornar suas moradias, ambientes mais agradáveis e prazerosos de se viver.

De fato, na retomada dos trabalhos sociais no final de 2021, os moradores do CHCB ainda possuíam uma fraca interação social entre eles, especialmente quando se trata da relação entre residentes de diferentes blocos, em que foram reassentadas famílias das mais distintas localidades. As relações sociais entre moradores provenientes de uma mesma comunidade, por outro lado, são mais fortes, à exemplo da ZEIS Lemos Torres (Canal Parnamirim), a qual compõe 7 dos 12 blocos habitacionais do conjunto. Para uma melhor relação entre os moradores, a distribuição das famílias se deu por suas comunidades de origem, conforme consta no esquema a seguir (Figura 28):

³³ O Projeto de Trabalho Social (PTS) é executado pelo corpo técnico de assistência social da Prefeitura Municipal do Recife e tem como objetivo principal realizar a gestão condominial, sendo esta composta por diversas atividades (educação ambiental, educação patrimonial e atendimento assistencial).

Figura 28 – Distribuição dos canais e suas respectivas comunidades por bloco habitacional



Fonte: Adaptado de Cavalvanti (2023)

Analisando a distribuição das famílias em função da sua comunidade de origem, é possível compreender por que os blocos onde há predominância dos núcleos oriundos da ZEIS Lemos Torres – onde os moradores possuem antigos vínculos afetivos e familiares –, apresentam maiores relações de convivência, embora ainda sem mobilização para tratar de assuntos ligados às questões condominiais.

Importante salientar que a baixa segurança nos arredores do CHCB suscitou maior isolamento social dos moradores do conjunto habitacional, mesmo nos blocos em que conviviam as famílias provenientes da ZEIS Lemos Torres. A violência na região levou, inclusive, os moradores a inserirem grades na entrada de seus blocos, visto que não existe uma contenção externa que separe o conjunto habitacional do seu entorno.

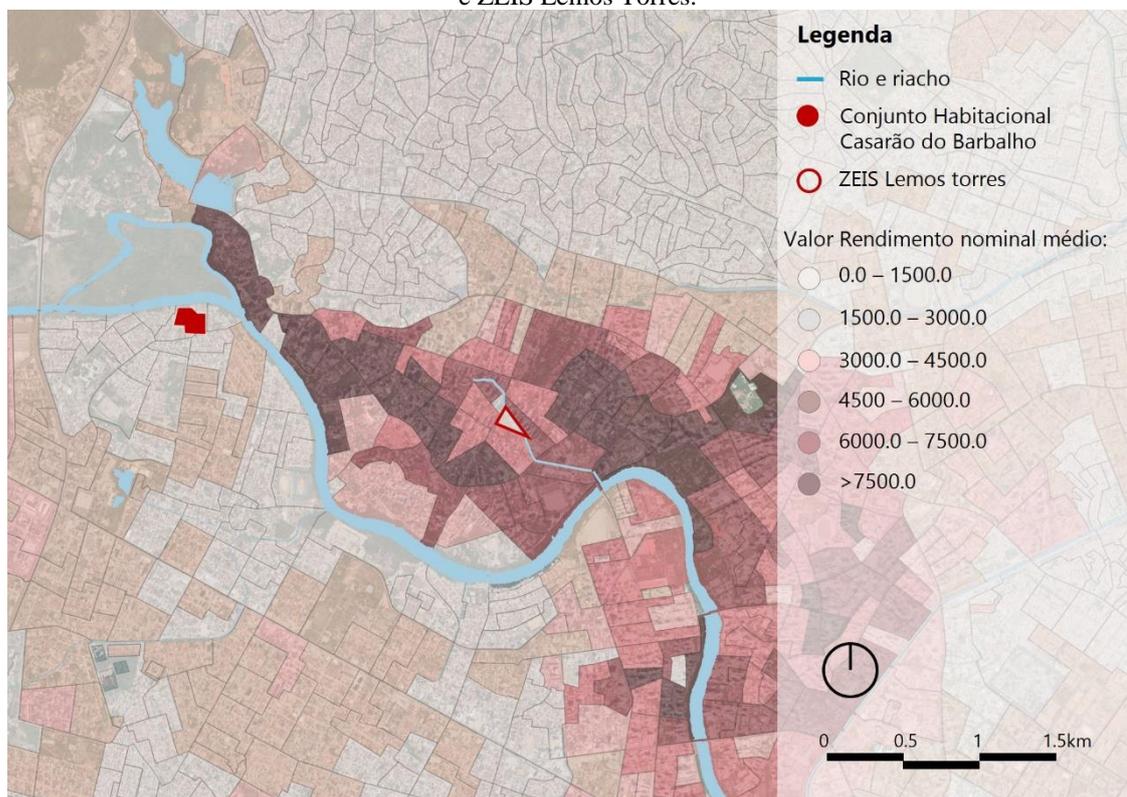
5.3.2 Condições de habitabilidade do CHCB: relações entre os moradores do conjunto e o entorno

No que se refere às relações externas, foi preciso observar o ponto de vista de moradores do conjunto e moradores do entorno, uma vez que a dinâmica e estilo de vida de ambos os grupos foram modificados drasticamente após o reassentamento.

Para as comunidades provenientes de áreas mais centrais o maior impacto social foi o perfil socioeconômico do bairro Iputinga, como é o caso da ZEIS Lemos Torres (bairro

Parnamirim) inserida em uma área estratégica de pontos comerciais e grandes empreendimentos para a classe média alta. Embora esses dois bairros destoem no sentido da renda, conforme ilustram a Figura 29, é inegável que o acesso ao comércio popular do bairro Iputinga, sobretudo o mercado alimentício, pode ser considerado um ponto positivo após o reassentamento.

Figura 29 – Valor do rendimento nominal médio: entorno do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho e ZEIS Lemos Torres.



Fonte: Observatório PE, 2022.

Do ponto de vista dos antigos moradores do entorno do CHCB, a implantação deste conjunto habitacional provocou densificação populacional na área e, como ponto positivo, isso ocasionou crescimento do comércio local, dos mais variados tipos. Entretanto, também provocou grande procura por serviços ligados à saúde, educação e transporte, que como não foram redimensionados (entende-se este termo no sentido de serem ampliados ou realizado novas aquisições) não conseguiram atender à nova demanda. A dificuldade na oferta de tais serviços fez com que alguns moradores precisassem recorrer aos que eram prestados em suas comunidades de origem, tendo de investir em deslocamento, o que não estava previsto para muitas famílias e que por isso representou um grande desafio. Dessa forma, fica evidente que a oferta de serviços básicos da área, como saúde, educação e transporte, não é suficiente para suprir a demanda de todos os moradores da localidade.

O que diz respeito às relações sociais entre os moradores do CHCB e do seu entorno, atualmente, os residentes de ambos os grupos possuem um convívio mais pacífico, apesar dessa

relação não ter sido positiva na chegada das famílias reassentadas. Para a população local, a provisão habitacional seria destinada às famílias residentes do entorno, o que acabou gerando descontentamentos e protestos. Com o tempo, a convivência entre esses moradores gerou um convívio harmônico na partilha dos espaços coletivos existentes no CHCB que, por seu livre acesso, possui equipamentos que são utilizados para festividades por todos os moradores tanto do conjunto habitacional, quanto do entorno.

Apesar de um convívio pacífico no compartilhamento de festividades, ainda existem desafios relacionados ao sentimento de pertencimento ao bairro. Os moradores do conjunto relatam não se sentirem parte da comunidade do entorno, visto que suas famílias não estão naquela região, elas continuam nos seus locais de origem, onde existem suas raízes e o sentimento de pertencimento. O processo de separação dessas famílias representou uma quebra dos laços familiares e isso causou muito conflito, uma vez que muitos núcleos que foram separados conviviam entre si há mais de 20 anos.

Para muitos moradores, o processo de mudança para o CHCB nunca foi uma escolha e sim uma necessidade, pois muitos viviam em situação precária e/ou em imóvel alugado, então o processo de reassentamento, além da ruptura familiar, também representou o título de propriedade de uma unidade habitacional.

Os residentes também reforçaram seu descontentamento com a intensa violência existente na área, que ameaça o convívio harmônico entre as famílias e é fruto dos conflitos de poder, relacionado à criminalidade, entre as comunidades distintas que residem naquela localidade, seja ela dentro ou fora do CHCB. A grande consequência da violência na região é a visível dificuldade dos moradores do conjunto habitacional de se habituarem com esse novo estilo de vida, o que acarretou 35% das unidades habitacionais serem vendidas.

Desta forma, é notório que as políticas públicas da cidade do Recife, sobretudo relacionadas à provisão habitacional, possuem grandes desafios a serem enfrentados, no que se refere às ideais condições de habitabilidade.

5.3.3 Direito à Moradia e do Direito à Cidade: conquistas conjuntas?

Embora as ações do PCM sejam responsáveis por inúmeras benfeitorias do qual já citamos no decorrer desta dissertação, estas também representaram uma ruptura dos laços identitários e de sociabilidade dos moradores, uma vez que parte da população residente em Lemos Torres, e em outras localidades, precisou ser reassentada para o CHCB. Desde então, os moradores dessa nova localidade são obrigados a enfrentar diariamente diversos desafios, no que diz respeito à segurança, ao convívio harmônico, à sociabilidade entre as comunidades e ao

acesso aos meios básicos de suas rotinas como saúde, educação, transporte, trabalho e segurança.

Para Haesbaert (2007) as redes de solidariedade e relações identitárias estabelecidas no território rompem-se quando a população é deslocada e mais ainda se uma parte permanece com as mesmas condições de habitabilidade e sociabilidade e outra parte vai para outro local onde essas condições são diferentes.

Por esse motivo, nos questionamos até que ponto as famílias da ZEIS Lemos Torres puderam decidir sobre a concepção e execução da intervenção realizada pelo PCM. Embora esta comunidade exista desde a década de 1970, ela nunca foi reconhecida como ZEIS. O fato é que a existência de áreas pobres no zoneamento da cidade possibilita sua incorporação ao planejamento urbano e conseqüentemente a uma reorientação das ações de políticas urbanas desde o nível federal, especialmente mediante um cenário de pressão das comunidades localizadas em áreas centrais. Dessa forma, esse instrumento legal reconhece a diversidade de ocupações na cidade possibilitando construir uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, direito de cidadania a seus moradores e que os moradores de baixa renda da cidade também possam viver em lugares centrais e valorizados.

Apenas após a intervenção do PCM o assentamento foi classificado no zoneamento municipal como ZEIS Tipo II (Lei nº 17.862/2013), a nosso ver, esta classificação é inadequada, pois a ZEIS II é caracterizada como:

[...] áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização ou como conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, que necessitem de regularização urbanística e fundiária, nos termos da legislação específica (Plano Diretor de 2021).

Ou seja, como ZEIS Tipo II a população não tem participação no PREZEIS, por meio de uma representação eleita. Outro fator a se destacar é que, embora a ZEIS Lemos Torres tenha se consolidado ao longo dos anos em um território cercado por uma classe majoritariamente de classe média e alta, a permanência da população de baixa renda nesta área é fruto de muita luta e resistência ancorada no apoio de Pe. Edwaldo. Esse apoio assistencial foi fundamental para muitas conquistas, mas ao mesmo tempo se sobrepôs ao reconhecimento da população local enquanto uma organização social capaz de reivindicar os seus próprios direitos, o que interferiu no fortalecimento da comunidade, frente à pressão das ações governamentais de gestão e de desenvolvimento de políticas públicas. Ou seja, nunca houve um envolvimento político, muito mais presente em comunidades estruturadas como ZEIS, que se inserem no sistema de gestão

do PREZEIS, onde as reivindicações por direitos são mais bem estruturadas como uma luta coletiva.

Por esse motivo, o processo de reassentamento instituído pelo PCM se deu de forma quase que sem resistência por parte da população, traduzindo o usufruto das supostas benesses proporcionadas pelas ações do governo. Entretanto, essa benesse mascara a intenção de valorização paisagística do Rio Capibaribe – bem como a valorização imobiliária da área –, imposta pelo PCM que se sobrepõe à intenção de consolidação desse território enquanto espaço de lutas e conquistas de direitos negados.

Desta forma, conclui-se que o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres permitiu o acesso ao Direito à Moradia, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, Constituição Federal), Lei do PREZEIS (Recife, 1995, Lei Municipal nº 16.113/1995) e Plano Diretor da Cidade do Recife – 2021 (Recife, 2021. Lei Complementar nº 2). Entretanto, o Direito à Cidade – como direito a um habitat urbano de qualidade e ao respeito à participação do protagonismo das camadas mais pobres da população na sua produção –, não se sobrepôs ao planejamento estratégico, pois parte da população teve que ser reassentada compulsoriamente daquela área para outra distante, ou seja, não tiveram muitas alternativas de escolha, visto que o valor oferecido era consideravelmente inferior ao custo monetário de um imóvel naquela área. Com isso, os moradores que optaram por essa benfeitoria, adquiriram um novo imóvel em área muito distante das suas origens. Isso demonstra que se o Direito à Cidade fosse o objetivo mais importante do PCM o poder público municipal teria êxito nas ações de reordenamento territorial, possibilitando o remanejamento das famílias naquele entorno.

5.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Esta análise demonstra que a conquista da população de Lemos Torres para a urbanização da área, é fruto de muita luta e resistência, ancorada no apoio do Pe. Edwaldo, mas não pode deixar de reconhecer o interesse do mercado em urbanizar aquela área, especialmente pela relação assistencialista de parte da classe média do entorno com a proteção da Igreja Católica. Essa mesma vizinhança vê no processo de urbanização da ZEIS uma oportunidade de valorização do bairro, ancorada no discurso de melhoria de infraestrutura da área, a partir do consenso gerado através de Planejamento Estratégico Urbano como solução. Com isso, a comunidade Lemos Torres foi eleita como prioritária no Orçamento Participativo em 2008.

Embora esta comunidade exista desde a década de 1970, ela nunca foi reconhecida como ZEIS, apenas após as intervenções do PCM que o assentamento foi classificado no zoneamento municipal como ZEIS Tipo II, o que vai de encontro ao reconhecimento da ocupação de

surgimento espontânea, consolidada há mais de 50 anos no território em que se localiza, o que acaba por interferir no fortalecimento da comunidade frente aos processos decisórios de gestão e de desenvolvimento de políticas públicas. Ou seja, como ZEIS Tipo II a população não tem participação no PREZEIS, por meio de uma representação eleita.

No tocante ao processo de urbanização da ZEIS em questão, algumas ações tiveram consequências positivas e negativas que serão elencadas a seguir:

Longo período para o início das obras: Marcadas por delongas nos processos de elaboração e constantes paralisações das obras em fase de implantação, as intervenções desenvolvidas no âmbito do Projeto Capibaribe Melhor não foram realizadas de forma articulada e integrada conforme o previsto, acarretando, não apenas impactos financeiros, estruturais e temporais, como também um cenário de incerteza, descrédito e prejuízo à população das áreas contempladas. Ao trazer para este contexto a discussão sobre os processos de estruturação, organização e controle urbano, e os enfoques socioeconômicos priorizados nessas dinâmicas, é possível notar o descuido e descaso da atuação da gestão pública em relação às ações de urbanização integral em assentamentos precários.

Participação da população para definição de critérios de permanência: O longo período para o início das obras trouxe consigo o aumento do número das famílias e conseqüentemente a separação destas, uma vez que o habitacional previsto para ser construído na área não comportaria todas os núcleos familiares que surgiram. Por esse motivo pelo qual foram estabelecidos critérios de permanência, e nesse contexto a comunidade participou da criação de alguns dos critérios para o processo de reassentamento, mostrando que a atuação social da população desempenha um importante papel nas decisões, amenizando os impactos sofridos pela ruptura dos vínculos comunitários.

Participação da população na Comissão de Acompanhamento de Obras e Serviços: Antes do início das obras, foi formada uma comissão para acompanhamento do andamento da urbanização, através de uma eleição entre representantes da comunidade, sendo responsável por, ao longo do processo, reivindicar reuniões com a Igreja e a Prefeitura, solicitar a mudança do nome do habitacional, apurar problemas relativos às indenizações, cobrar mudanças e acompanhar a realização das obras. Ainda assim, o início das obras do conjunto se deu somente após oito anos da aprovação da obra.

Participação da população para criação do Regimento Interno: A realização de um trabalho pós ocupacional com assistência social promovido pela URB na comunidade, durante um período de seis meses, resultou na elaboração de um regimento para o habitacional, construído através das discussões e votações dos moradores. Após a entrega das moradias, a

comunidade não elegeu apenas um líder comunitário, mas organizou-se em um sistema de conselho/gestão condominial formado por representantes de cada bloco, cujo objetivo é resolver os conflitos pós-mudança para o habitacional e aplicar as regras elaboradas no regimento, usando de advertência e aplicação de multas, os quais alguns moradores ainda encontram dificuldade em se adaptar.

ATHIS utilizada como uma forma de apropriação ao novo espaço construído: As ações de ATHIS também apresentaram um impacto social na comunidade, uma vez que promoveram o bem-estar da população de baixa renda a partir da melhoria de suas moradias, contando com a participação dos próprios moradores.

Melhorias das condições de infraestrutura: As intervenções provenientes do processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres impactaram positivamente a população do ponto de vista de infraestrutura, uma vez que os moradores puderam usufruir de melhores condições de moradia e acesso à serviços básicos de infraestrutura urbana, além do direito a receber o título de propriedade de uma unidade habitacional, no Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho. Outro aspecto importante desse processo diz respeito à transição de moradia, do aluguel para a casa própria, possibilitar o aumento da renda para alguns moradores, o que os levou a obter mais acesso a bens duráveis, como eletrodomésticos e eletroeletrônicos.

Adaptação compulsória à mudança de tipologia da moradia: Outrossim, um dos maiores desafios, após a relocação dos moradores, foi a adaptação da mudança de tipologia, de habitações térreas para moradias verticalizadas, observando-se os impactos na relação com o ambiente construído e os hábitos da vida cotidiana em coletividade. Esse cenário, de maior densidade e de pouca flexibilidade de arranjos espaciais, também se soma às evidências de problemas a serem equacionadas.

Rompimento das relações familiares e de apoio: Do ponto de vista social, a política do PCM foi responsável por reassentar quase metade da população originária da ZEIS Lemos Torres para outra área da cidade, desterritorializando as famílias desta ocupação, destruindo os vínculos sociais e de pertencimento, rompendo a memória coletiva, gerando perdas econômicas e sofrimentos físico e emocional pelo processo de desenraizamento.

Conclui-se que as intervenções do PCM fazem parte de um Planejamento Estratégico Urbano maior, que visa a valorização paisagística do Rio Capibaribe, bem como a valorização imobiliária de algumas áreas para vendê-las a usuários solváveis e isso se torna muito evidente ao observarmos que este Projeto propôs a retirada da população de baixa renda de seu local de origem, um bairro valorizado da cidade, para reassentá-la em uma região menos prestigiada e periférica. A urbanização da ZEIS Lemos Torres, de certa forma, contribuiu para a valorização

do bairro Parnamirim, especialmente o entorno imediato desta zona, notadamente de classe média alta.

Essas inconstâncias no processo acabam por revelar outros aspectos questionáveis das formas de produção urbana e ordenamento territorial, apoiados em discursos de integração social e acesso igualitário, mas limitados e atravessados por contradições dos paradigmas sociotécnicos praticados nas soluções adotadas. Um desses conflitos pode ser visualizado, sobretudo, no processo de reassentamento das famílias, que desencadeou uma ruptura de vínculos identitários com o lugar de origem e das relações sociais cotidianas. Estes aspectos afetaram diretamente a qualidade de vida dos moradores, ao estabelecer conflitos de sociabilidade e rupturas na vivência comunitária experienciada anteriormente.

Os caminhos percorridos na elaboração de planos e projetos direcionados à produção do espaço urbano e à provisão habitacional devem se apropriar da complexidade que envolve esse processo. Compreender que a garantia da habitabilidade envolve não somente os aspectos objetivos de infraestrutura e qualidade espacial, diz respeito também aos condicionantes físicos e sensoriais que, quando satisfatórios aos moradores ali presentes, podem transformar um espaço vivido em um espaço habitável. Essa circunstância, no entanto, não é amplamente representada pelo direito constitucional da moradia através das políticas públicas de provisão habitacional, visto que na trajetória desses programas são providas e priorizadas necessidades puramente infraestruturais limitantes ao ato de habitar. Nessa perspectiva, compreender a garantia da habitabilidade torna-se, assim, fator condicionante para a eficácia das propostas implementadas no âmbito da gestão pública.

Em outras palavras, embora o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres tenha promovido melhorias nas condições de habitabilidade para uma população que resistiu para permanecer em uma área central da cidade, além de ter garantido participação em processos decisórios, embora superficial, o acesso amplo e efetivo ao Direito à Cidade segue sendo uma luta permanente calcada no cotidiano dessas famílias.

Quanto à valorização do bairro Parnamirim, foi possível demonstrar que as ações do PCM contribuíram para o aumento do preço dos imóveis, reforçando uma centralidade que vem sendo construída desde a década de 1990. Mais uma vez reforça-se as desigualdades entre os bairros situados nas duas margens do Rio Capibaribe. Os moradores que permaneceram no Parnamirim, na margem esquerda do Rio, além de permanecerem com seus vínculos sociais e a relação identitária com o lugar, têm o endereço no bairro nobre que lhes oferece oportunidades de trabalho e de serviços urbanos. Já os moradores reassentados no conjunto habitacional da Iputinga, na margem direita do Rio, terão que enfrentar a ruptura de seus vínculos e o desafio

de se ressocializar no bairro que não contém os atrativos e ofertas de trabalho e serviços equivalente àquele onde deixaram suas histórias de vida e suas vivências cotidianas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A presente dissertação debruçou-se sobre um Projeto de intervenção urbana, o Projeto Capibaribe Melhor, a fim de compreender quais aspectos de suas premissas e práticas mais se aproximam do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade relacionando-o ao modelo de Política Habitacional elaborada e implementada no Recife. Tratou, sobretudo, de demonstrar que este Projeto está inserido numa perspectiva estratégica que se soma a outros Grandes Projetos Urbanos que vêm sendo implementados na cidade do Recife, desde os anos 1990, a fim de tornar os centros históricos e as frentes d'água espaços valorizados disponíveis como mercadorias a serem exploradas e ofertadas pelo mercado imobiliário. Por esse motivo as famílias que ocuparam os assentamentos precários localizados no centro histórico e/ou nos terrenos de frentes d'água, áreas cobiçadas por esses grandes projetos por seu potencial paisagístico e simbólico, são, na maioria das vezes, retiradas de seus locais de origem para serem reassentadas em bairros menos valorizados da cidade.

Desta forma, o objetivo central deste trabalho foi analisar a dialética do processo de urbanização implementado pelo PCM, entre o modelo do Planejamento Estratégico e o Direito à Cidade dos moradores de assentamentos precários situados às margens dos afluentes do Rio Capibaribe, tomando como estudo de caso a ZEIS Lemos Torres. Para alcançar este objetivo, algumas diretrizes foram adotadas a partir da apropriação do conceito *lefebvriano* de Direito à Cidade e da analogia proposta por Vainer de “cidade-mercadoria”: a gestão democrática com participação da população na formulação de planos de desenvolvimento urbano; o processo de reassentamento como forma de solução para questões de urbanização em assentamentos precários; e a valorização dos espaços da cidade para o mercado imobiliário.

A pesquisa buscou alcançar aos seguintes objetivos específicos: (1) Avaliar como as bases conceituais do Planejamento Estratégico Urbano e do Direito à Cidade se refletem na política urbana da cidade do Recife, a partir dos anos 2000; (2) Analisar como o Rio Capibaribe é simultaneamente alvo de propostas estratégicas urbanas e palco da luta pelo Direito à Cidade; (3) Indicar quais preceitos do PCM mais se aproximam do Planejamento Estratégico Urbano e quais se aproximam do Direito à Cidade e; (4) Analisar como o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, objeto do PCM, contribui para a valorização imobiliária do bairro Parnamirim e para o acesso ao Direito à Cidade dos seus moradores.

O desenvolvimento desse capítulo final foi organizado de forma a responder todos os questionamentos que nortearam a presente dissertação.

Como se dá o processo de produção do espaço sob influência da razão neoliberal, em especial do Planejamento Estratégico Urbano, tomando como estudo de caso as transformações

ocorridas nas margens do Rio Capibaribe a partir dos anos 2000?

Recorre-se a Vainer (2000) para iniciar as análises conclusivas que dizem respeito à articulação entre o Planejamento Estratégico Urbano e as políticas públicas implementadas na cidade do Recife. Este autor desperta para a necessidade de se criar uma imagem de cidade que, visando a inserção de seu território no processo de globalização, apresenta os problemas urbanos como justificativa para se criar uma nova imagem de cidade, a partir de ações “consensualmente mais estratégicas” que levam em conta principalmente interesses econômicos e funcionais, garantindo o ganho dos setores privados, enquanto os ganhos sociais são postos em segundo plano.

Suscitar essas reflexões torna-se tarefa fundamental para perceber que no Recife algumas ações das políticas de urbanização são consideradas “consensualmente estratégicas” e muitas delas dizem respeito às margens do Rio Capibaribe que desde a década de 1990, através do Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR), já havia um interesse em requalificá-las para se tornarem grandes espaços de lazer e de admiração da paisagem natural. Além disso, vale ressaltar que a forma como esta cidade se reestruturou ao longo dos anos contribuiu para ela se consolidasse como principal *locus* econômico, político e administrativo da região Nordeste, mas a forma discrepante como ocorreram os processos de transformação e apropriação espacial deste território, contribuiu para o aumento das desigualdades sociais e conseqüentemente acentuou a formação de assentamentos precários na cidade, sobretudo nas margens do Rio Capibaribe, seu principal e mais importante rio.

Por esse motivo, ao longo dos anos, este Rio foi palco de diversos Projetos Urbanos, fruto das políticas públicas implementadas nesta cidade, que tinham como objetivo a revitalização de suas águas, a valorização deste recurso hídrico por sua importância cultural e histórica para a cidade e a redução das desigualdades socioespaciais dos habitantes que ocupam suas margens (direita, notadamente de classe baixa e esquerda, predominantemente de classe média e alta).

O fato é que os diversos Projetos Urbanos desenvolvidos nesta cidade nos últimos anos, que se relacionam direta ou indiretamente com o Rio Capibaribe sob a promessa de reestruturação urbana em nome das demandas do progresso, demonstram o quanto este Rio é um importante componente a ser valorizado na cidade-mercadoria preconizada pelo Planejamento Estratégico da cidade do Recife, sendo fundamental para ressaltar os valores mercadológicos deste território através do planejamento urbano local.

Apesar destes projetos terem sido construídos em diferentes momentos, e aparentemente de maneira fragmentada no espaço, concluímos que eles se articulam se observarmos por alguns

espectros: (1) foram realizados num mesmo período do tempo, se comparado com a construção da cidade na história; (2) alguns vetores revelam a articulação coordenada de valorização de alguns espaços da cidade do Recife, o que evidencia o planejamento e as ações hegemônicas dos que produzem a cidade (o Estado e os empreendedores da cidade) e; (3) existe um nexo se observada a infraestrutura que os une e viabiliza.

Como a perspectiva do Planejamento Estratégico Urbano se reflete no PCM? As ações do PCM na ZEIS Lemos Torres, bairro Parnamirim, contribuíram de que forma para a valorização imobiliária deste espaço na cidade?

Um dos Projetos Urbanos desenvolvidos nesta cidade nos últimos anos é o Projeto Capibaribe Melhor que propõe intervenções para requalificar as águas do Rio Capibaribe; incentivar a mobilidade e transporte; reduzir as desigualdades socioespaciais entre as famílias que ocupam a margem direita e esquerda deste rio, revitalizando as áreas precárias e tornando suas margens grandes espaços de lazer e de admiração da paisagem natural.

Entretanto, através de sua perspectiva de Planejamento Estratégico de cidades, esses objetivos mascaram a intenção de valorização paisagística do Rio Capibaribe, bem como a valorização imobiliária das áreas do entorno, cuja constatação desta afirmação é dada ao analisarmos os três Macro-Componentes deste Projeto, em que fica explícito a valorização imobiliária como objetivo de algumas das suas ações.

Nesta dialética, o PCM que traz um discurso em defesa do acesso ao Direito à Cidade aos moradores desses territórios, se contradiz com suas intervenções quando promove o reassentamento de famílias de baixa renda de seus locais de origem, muitas vezes em bairros valorizados da cidade, para outros menos privilegiados e mais periféricos.

Isso é demonstrado através do estudo de caso, a ZEIS Lemos Torres, que está inserida no bairro Parnamirim, predominantemente de classe média e alta, em que as intervenções do PCM neste território, resultou na expulsão de quase metade de sua população para outra área (Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho). Esta ação, aliada a outras dinâmicas ocorridas neste bairro ao longo das últimas décadas, estão intrinsecamente ligadas a valorização da área para o mercado imobiliário.

A primeira dinâmica diz respeito ao processo de adensamento construtivo e populacional do bairro Parnamirim que foi potencializado com o surgimento de supermercados, restaurantes e *shopping centers*, desde a década de 1990, reforçando uma centralidade que já estava se construindo. Aliado a esse fator, a dinâmica que envolve o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres também deve ser considerada como parte integrante do processo de

valorização do bairro, uma vez que a proximidade com ocupações irregulares, desprovidas de infraestrutura urbana básica, pode significar desvalorização do seu entorno imediato.

Ou seja, quando se inicia um processo de adensamento construtivo e, conseqüentemente, populacional de uma determinada área, ela se torna alvo de pressão por parte do mercado imobiliário, agregando não somente edificações residenciais verticalizadas, mas também atraindo as atividades terciárias e requalificação urbana dos espaços existentes.

A fim de comprovar que as dinâmicas ocorridas no bairro Parnamirim nos últimos anos – surgimento de centralidades urbanas, aliado ao processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres – contribuíram para a valorização deste bairro e conseqüentemente para o aumento do preço do m² das edificações desta localidade, analisamos os imóveis residenciais verticais do entorno da ZEIS Lemos Torres, num espaço de tempo que compreende o período anterior e posterior às intervenções do PCM, a partir do comportamento de dois fatores: o uso e ocupação do solo e o preço do m² dos imóveis residenciais verticais.

No que diz respeito ao uso e ocupação do solo, percebemos que neste período se acentuou o processo de verticalização do bairro, através de algumas residências unifamiliares e terrenos vazios que deram lugar a novos edifícios comerciais e residenciais multifamiliares de médio e alto padrão, além de outros atualmente em fase de construção. Desta forma, conclui-se que, embora os vinte últimos anos tenha representado uma intensa dinâmica no uso e ocupação do solo do bairro Parnamirim, especialmente no entorno da ZEIS Lemos Torres, com alguns períodos com tendência maior ou menor a verticalização, todo esse cenário nos serviu para comprovar que houve transformação na área como uma consequência da procura por terrenos, sejam eles para empreendimentos imobiliários ou comerciais. Toda essa dinâmica configura-se como um indicativo de valorização da área.

Ao analisar o preço do m² dos imóveis residenciais verticais existentes no entorno da ZEIS Lemos Torres, predominantemente entre 150m² e 270m², catalogados em 03 datas diferentes (2000, 2010 e 2023) pudemos perceber que em dez dos onze edifícios analisados, houve variação ascendente do preço do imóvel. Apenas em uma edificação os valores foram decrescentes o que comprovou uma desvalorização imobiliária, que pode ser justificada por fatores associados à gestão condominial.

Fica evidente que todas as intervenções ocorridas no bairro Parnamirim, nos últimos 20 anos, repercutiram no aumento do valor dos imóveis verticais e essa valorização pode ser ainda comprovada se analisarmos o preço médio do m² do bairro nos últimos 20 anos. As poucas oscilações negativas em alguns dos anos estão associadas às dinâmicas econômicas do país, conforme já delineamos anteriormente, mas cabe-nos destacar o período que antecede e procede

a urbanização da ZEIS Lemos Torres: se analisarmos de 2019 até a atualidade, notaremos que o valor do m² aumentou significativamente, chegando a apresentar, em 2023, valor do m² acima do dobro do apresentado a 10 anos atrás. Se compararmos a 20 anos atrás, a curva ascendente desse montante é ainda maior, representando aumento de aproximadamente 450%.

Conclui-se que a grande oferta de serviços, através das inúmeras centralidades existentes no bairro, aliado ao processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres, culminou em uma maior procura por terrenos disponíveis para o mercado imobiliário, como demonstrado anteriormente, e isso conseqüentemente elevou o preço dos imóveis nessa região, demonstrando que toda essa dinâmica ocorrida do bairro resultou em valorização imobiliária.

Em quais dos objetivos do Projeto Capibaribe Melhor favoreceu ou dificultou o atendimento ao Direito à Cidade?

A dinâmica que envolve a redução das desigualdades socioespaciais nas margens do Rio Capibaribe existente nos preceitos do PCM, mascara a verdadeira estratégia de valorização dessa paisagem natural como fator determinante para a especulação do capital imobiliário. Isso se torna muito evidente ao observarmos que para a execução das intervenções foi proposto a retirada da população de baixa renda da sua área de origem, muitas vezes localizada em áreas valorizadas da cidade, para reassentá-la em áreas menos valorizadas e periféricas.

Primeiramente, ressaltamos que as áreas do entorno do Rio Capibaribe são consideradas uma das mais valorizadas da cidade para o mercado imobiliário. Essa lógica se explica a partir das contribuições de Vicente Del Rio (2001), quando esse autor explicita que as alterações nas relações entre o indivíduo e o seu tempo de lazer, aliado ao crescimento do turismo cultural, temático, recreativo, de compras e de negócios, fomentaram o fenômeno mundial de revalorização das zonas de frente de água, por suas potencialidades paisagísticas, lúdicas, logísticas e imobiliárias.

Uma das conseqüências desse fenômeno diz respeito à postura do Poder Público Municipal de, muitas vezes, adotar como estratégia para a implementação das políticas urbanas, o deslocamento da população que vive às margens dessas frentes de água (áreas mais valorizadas da cidade), para reassentá-la em bairros menos valorizados, sobretudo em um mesmo conjunto habitacional. Essa prática foi observada no Projeto Capibaribe Melhor, em que foram removidas as famílias que viviam em 11 canais do Rio Capibaribe para serem reassentadas em um único conjunto habitacional em outra área da cidade, o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho (CHCB).

Essa prática é recorrente na cidade, a exemplo do Conjunto Habitacional da Torre

construído em 2000, pelo Programa Habitar Brasil/BID, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para abrigar o reassentamento de duas comunidades que se encontravam em condições de precariedade absoluta e estavam impossibilitadas de permanecerem na área não edificante localizada às margens do Rio Capibaribe: José de Holanda e Arlindo Gouveia. Esta prática também se mostrou presente no Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro construído em 2005, pelo Programa Recife sem Palafitas, para abrigar o reassentamento das famílias que residiam em áreas alagadas onde havia ocorrência de palafitas e conseqüentemente vulnerabilidade social: a Comunidade do Bueirão, a da Vila Vintém II, a do Casarão da Iputinga, a de Brasília Teimosa e a da Comunidade do Detran.

A questão da remoção também expressa um conflito da aplicação dos preceitos do Código Florestal, que abre exceções para permanência de ocupações às margens dos cursos d'água desde que sejam para Utilidade Pública, Interesse Social e Grau de consolidação. Entretanto, constatamos que somente para a primeira que é aplicada.

Essas questões têm repercussões diretas quanto ao Direito à Cidade, pois ao mesmo tempo que o PCM proporciona melhorias tanto de infraestrutura urbana para a cidade, especialmente para a população de baixa renda residente às margens do Rio Capibaribe, quanto para o Desenvolvimento Institucional do município, ele não oferece o Direito à Moradia como um direito de permanência, sobretudo em áreas mais valorizadas da cidade. Havendo, assim, uma remoção compulsória, aliada à imposição de tipos construtivos preestabelecidos, típicos dos conjuntos habitacionais multifamiliares.

Será possível reconstruir laços identitários entre as famílias reassentadas para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho para viabilizar uma convivência harmônica neste conjunto? Os moradores que foram reassentados para o Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho tiveram alternativas de escolha quanto à permanência ou reassentamento de suas famílias?

As famílias que precisaram ser reassentadas tiveram seus vínculos sociais e identitários pré-existentes rompidos ao saírem de suas antigas residências, dificultando a readequação ao novo local de moradia e às novas formas de viver. Aliado a esse fato, os moradores do CHCB são obrigados a enfrentar diariamente diversos desafios, no que diz respeito à segurança, ao convívio harmônico, a sociabilidade entre as comunidades e ao acesso aos meios básicos de suas rotinas como saúde, educação, transporte, trabalho e segurança. Além disso, o processo de reassentamento contribuiu para a desterritorialização das famílias de Lemos Torres, destruindo

os vínculos sociais e de pertencimento, rompendo a memória coletiva, gerando perdas econômicas e sofrimentos físico e emocional pelo processo de desenraizamento.

Vale ressaltar que os moradores das áreas intervencionadas pelo PCM puderam optar entre serem reassentados para o CHCB ou receberem indenização. Entretanto, durante a pesquisa de campo na ZEIS Lemos Torres, ouvimos o relato de alguns habitantes que afirmaram que o valor oferecido pela indenização era consideravelmente inferior ao valor de um imóvel no bairro Parnamirim, ou seja, com o valor ofertado só seria possível adquirir um imóvel em um bairro periférico e menos prestigiado. Desta forma, o reassentamento para o CHCB constituiu-se como a alternativa mais plausível.

A ação de reassentar as famílias para o CHCB resultaram em conflitos e desafios diversos no que diz respeito ao direito de escolha e permanência em seus locais de origem; ao processo de convivência com novos vizinhos que detém diferentes formas de viver e de se relacionarem em virtude de aspectos culturais, sociais e econômicos; e a inserção (ou tentativa) de gestão condominial nos conjuntos habitacionais, que incluem regras de convivência e novas taxas de serviços. Além disso, o impacto causado pela mudança de tipologia das moradias (de casas para apartamento) representou um impacto na relação com o ambiente construído e os hábitos da vida cotidiana em coletividade. Além disso, esse tipo de moradia oferece pouca, ou nenhuma, opção de flexibilização dos arranjos espaciais, o que se soma às evidências de problemas a serem equacionadas.

Tudo isso configura um distanciamento do Direito à Cidade como horizonte de transformações estruturais das realidades urbanas, que pressupõe um direito à participação, direito à apropriação pelo uso e como aponta Lefebvre (2001), um direito de determinar o que é produzido e como é produzido e participar da sua produção, de modo desalienado.

A estratégia do reassentamento vai de encontro com as premissas da Lei do PREZEIS, do Plano Diretor do Município e das recomendações do BIRD, que propõem a incorporação de todos os núcleos familiares, afetados pelas ações do PCM, num processo de urbanização inclusivo que possibilite a permanência das pessoas em seus locais de origem.

As instâncias participativas em prol do Direito à Cidade foram suficientes para garantir a participação social no processo de implementação do PCM?

Vale ressaltar também, que a maior parte das áreas intervencionadas pelo PCM estão inseridas no zoneamento da cidade como ZEIS e isso significa ao reconhecimento dessas áreas pobres na legislação municipal e ainda envolve a participação de suas lideranças de forma articulada, por meio do modelo de gestão do PREZEIS (Lei Municipal nº 16.113/1995), que mesmo antes da incorporação do conceito de Direito à Cidade na Constituição Federal de 1988,

este instrumento já representava um programa precursor referenciado pelos princípios do “Direito à Cidade”, por apresentar uma visão global dos problemas urbanos e reconhecer a importância do papel do cidadão na produção da cidade. Por esta lei são regulamentados os procedimentos de urbanização e legalização das áreas ZEIS, a partir de um sistema de gestão participativa.

Entretanto, o processo de participação social se mostrou fragilizado, uma vez que a população afetada não participou, por nenhuma instância, da implementação do Projeto. No caso da ZEIS Lemos Torres a participação foi assegurada, basicamente, para:

- **Participação da população para definição de critérios de permanência:** a população participou da criação de alguns dos critérios para o processo de reassentamento, mostrando que a atuação social da população desempenha um importante papel nas decisões, amenizando os impactos sofridos pela ruptura dos vínculos comunitários.
- **Participação da população na Comissão de Acompanhamento de Obras e Serviços:** a população pode participar desta comissão a fim de acompanhar o andamento da urbanização, propondo algumas solicitações, embora nem sempre estas foram atendidas.
- **Participação da população para criação do Regimento Interno:** o regimento interno criado para o Conjunto Habitacional Pe. Edwaldo foi construído através das discussões e votações dos moradores, sendo eleito um representante de cada bloco, a fim de resolver os conflitos pós-mudança para o habitacional e aplicar as regras elaboradas no regimento, usando de advertência e aplicação de multas, os quais alguns moradores ainda encontram dificuldade em se adaptar.

Percebe-se que nas decisões estratégicas tomadas pelo poder público e nos instrumentos para a proteção dos direitos dos que estão em desvantagem nos processos de urbanização capitalista há uma omissão, falta de interesse em relação a sociedade civil e um distanciamento dos ideais de gestão democrática, o que dificulta o pleno acesso ao Direito à Cidade e à Moradia, especialmente para os menos favorecidos. É notório que a lógica de reprodução do capital norteia a produção do espaço, mesmo que as diferentes classes sociais disputem seus espaços na cidade, havendo sempre a prevalência dos interesses de segmentos de maior poder econômico e político nas decisões estatais, o que leva à regulação do uso e ocupação do solo com tendência elitista e à concentração de investimentos públicos em áreas mais rentáveis ao mercado, comumente já apropriadas pela população de média e alta renda.

Este embate reforça os conflitos de interesse entre o Estado e a sociedade civil, e ganham força a partir do posicionamento do poder público, geralmente a favor dos interesses do

mercado imobiliário e da construção civil a partir da valorização do solo urbano, reforçando a lógica da cidade-mercadoria do planejamento estratégico, em detrimento da cidade democrática das oportunidades urbanas para uma maioria excluída que busca acessar o Direito à Cidade e o direito à moradia.

Vimos que por um lado, tem-se a cidade-mercadoria que surge no contexto do processo de globalização da economia, que tem como objetivo a reinserção especialmente de espaços competitivos da RMR na escala regional, impulsionado pelo conceito de Planejamento Estratégico Urbano. Por outro lado, tem a cidade-democrática, reivindicada pela população, especialmente de baixa renda, marcada pela resistência e luta pelo Direito à Cidade.

Historicamente, as políticas de planejamento da cidade do Recife sempre estiveram atreladas e subordinadas às diretrizes do sistema capitalista de produção do espaço urbano, representando mais os interesses fundiários e imobiliários do mercado privado, do que da população que ocupa esses espaços na cidade. Ou seja, através da aplicação de leis de regularização no processo de ocupação do solo, que adotam práticas higienizadoras dos espaços públicos, há conseqüentemente um deslocamento da população de baixa renda que habita espaços de transição hídrica como as margens de rios e manguezais.

Desta forma, é possível afirmar que as intervenções do PCM fazem parte de um Planejamento Estratégico Urbano maior que visa a valorização paisagística do Rio Capibaribe e do mercado imobiliário das áreas circunvizinhas à essas margens, e o mesmo tempo propõe a retirada da população de baixa renda de seu local de origem, muitas vezes um bairro valorizado da cidade, para reassentá-la em uma região menos prestigiada e periférica.

Os conflitos e contradições do processo de urbanização proposto pelo PCM explicitam outros aspectos questionáveis das formas de produção urbana e do ordenamento territorial, apoiados em discursos de justiça socioespacial, mas limitados e atravessados por paradigmas político-técnicos praticados nas soluções adotadas. Uma dessas práticas, que vem sendo frequentemente adotada pelo poder público municipal, sob justificativas financeiras relacionadas ao alto valor da terra nesses bairros valorizados, resulta no reassentamento de famílias, que se submetem às soluções impostas para terem acesso à moradia digna.

A ação de remoção das famílias dos seus locais de origem, desencadeou uma ruptura de vínculos identitários com o lugar de origem e das relações sociais cotidianas. Estes aspectos afetaram diretamente a qualidade de vida dos moradores, ao estabelecer conflitos de sociabilidade e rupturas na vivência comunitária experienciada anteriormente.

No caso da urbanização da ZEIS Lemos Torres, essa dinâmica adotada põe em evidência que o valor imobiliário preconizado pelo Planejamento Estratégico Urbano, superou a visão de

Direito à Cidade, ao comprovarmos que as ações do PCM contribuíram para a valorização do bairro Parnamirim, especialmente a área de entorno desta ZEIS, notadamente de classe média e alta.

Apesar do PREZEIS representar uma instância participativa da cidade que constrói pactos e consensos com as diferentes representações, o que nos chama a atenção e emerge das dificuldades enfrentadas por esse instrumento, é o posicionamento do Poder Público em favor de projetos urbanos que, ao invés de priorizar o Direito à Cidade de uma maioria excluída do acesso às oportunidades urbanas, privilegiam os interesses do mercado e da classe dominante. Isso nos mostra que o conceito de Direito à Cidade também pode ser desvirtuado da sua acepção original, sendo reduzido à mera condição de discurso vazio para justificar urbanização daquelas áreas para resolver questões relacionadas à pobreza, mas que ao mesmo tempo contribui para a valorização daquele espaço na cidade e para a consolidação da cidade-mercadoria.

Desta forma, a elaboração de planos e projetos urbanos devem se apropriar da complexidade que envolve esse processo, compreendendo que a garantia da habitabilidade envolve não somente os aspectos objetivos de infraestrutura, como também os condicionantes físicos e sensoriais, em que juntos podem transformar um espaço vivido a um espaço habitável.

Em outras palavras, o processo de urbanização da ZEIS Lemos Torres promoveu melhorias infraestruturais, sobretudo relacionadas ao ato de habitar, para uma população que resistiu para permanecer em uma área central da cidade. Entretanto, a pouca expressividade da participação social em processos decisórios mais expressivos contraria as Leis Municipais e Federais que deveriam garantir o acesso amplo e efetivo ao Direito à Cidade, sendo este direito uma luta permanente calcada no cotidiano dessas famílias.

Do ponto de vista da autora, o que continua fascinando-a neste tema, e em sua abordagem dialética, é a possibilidade de aprofundamento desta pesquisa, a começar pela análise das ações do Projeto Capibaribe Melhor em todas as outras áreas intervencionadas, recorrendo à pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas elaboradas através de roteiros prévios com os principais atores envolvidos no processo de implantação do PCM: gestores municipais, funcionários da URB-RECIFE, coordenadores do PREZEIS e líderes comunitários, a fim de compreender os efeitos de cada uma das ações desse Projeto. Esta fase permitiria o aprofundamento da problemática para além da observação participante, na microescala das vivências e das percepções que desvelam os conflitos entre os atores e os processos de apropriação e disputa pela cidade por meio da história de vida dos sujeitos, em suas interações sociais cotidianas e no estabelecimento de seus múltiplos vínculos identitários. Vale ressaltar que as entrevistas semiestruturadas permitem ao entrevistador a realização de um

roteiro prévio, mas com total liberdade para desenvolvê-lo em cada situação e em qualquer direção que considere adequada e conseguirmos não somente nos aproximar daquilo que desejamos conhecer e estudar, mas também criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo.

Outra possibilidade vislumbrada para pesquisas futuras seria a realização de estudos comparativos entre cidades do Nordeste a fim de compreender como se comporta a relação entre o Planejamento Estratégico Urbano e Direito à Cidade na implementação de políticas públicas urbanas.

Se algumas perguntas tentamos responder no decorrer deste trabalho, o que consideramos mais exitoso foi o fato da pesquisa suscitar novas perguntas: como será que se deu as intervenções do PCM nas outras áreas intervencionadas por este Projeto? Como tem sido a readequação à nova forma de moradia e convívio com novos vizinhos no CHCB? As demais comunidades afetadas pelo PCM foram condescendentes ou resistentes ao processo de reassentamento para o CHCB?

Essas eu deixo como contribuição do percurso percorrido até aqui que poderão inspirar pesquisas futuras desta pesquisadora em formação ou para quem quiser se aventurar nos desafiantes e apaixonantes caminhos de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. *A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS*. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006. Disponível em: <https://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf>. Acesso em 29 nov. 2020.
- ALMEIDA, G. G. F.; ENGEL, V. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re)construção da imagem dos espaços públicos: o caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.19, n.1, p.89-105, 2017.
- ALMEIDA, J. A. *Atores subnacionais e suas agendas nas relações internacionais: A captação de recursos através do Projeto Capibaribe Melhor e a gestão internacional da cidade do Recife-PE*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa.
- ALEPE – Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. *Audiência pública discute projetos para o Rio Capibaribe*. Recife, 28 de Set. de 2011. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/2011/09/28/audiencia-publica-discute-projetos-para-o-rio-capibaribe/>. Acesso em: 03 mar. 2013.
- ARANTES, O. B. F. *Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas*. São Paulo: Annablume, 2012.
- ARANTES, O. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 11-73.
- ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pos FAUUSP*, n. 20, p. 60-75, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>. Acesso em: 14 maio 2023.
- ARIES Agência Recife de Inovação e Estratégia (org.). *Recife 500 anos: plano estratégico de longo prazo para o desenvolvimento da cidade*. Coleção Recife 500 anos, 2 ed., Recife: Cepe, 2022.
- ARRUDA, E. S. *Porto de Belém do Pará: origens, concessão e contemporaneidade*. 2003.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ARRUDA, M. E. I; LUCAS, A. T.; DOEBELI L. S. Uma análise temporal do planejamento de GPDUS por meio dos projetos estação das docas e Belém Porto Futuro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202113>.

BALBIM, R. *Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*. Brasília: Ministério das Cidades, Agência Espanhola de Cooperação Internacional, 2008.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Anual de 2010 do Banco Mundial*. Disponível em: <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821385326>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BATISTA FILHO, G. Macrodrenagem: a estruturação fluida da cidade do Recife. In: VASCONCELOS, R. F. A. (Org.). *Recife Drenagem Urbana: entre os rios e o mar, caminhos e descaminhos das águas na cidade*. Recife: Cepe, 2022, p.79-99.

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

BEZERRA, E. K. C. *Pós-Ocupação do Conjunto Habitacional Padre Edwaldo, ZEIS Lemos Torres, Recife*. [Relatório final de iniciação científica]. Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, 2022.

BEZERRA, E. K. C. *Projeto Capibaribe Melhor pós-intervenção do PAC: Análise da Urbanização da ZEIS Lemos Torres, Recife*. [Relatório final de iniciação científica]. Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, 2021.

BEZERRA, O. G.; CARMO, A. J. A. As águas do Recife e o ordenamento da paisagem urbana. In: VASCONCELOS, R. F. A. (Org.). *Recife Drenagem Urbana: entre os rios e o mar, caminhos e descaminhos das águas na cidade*. Recife: Cepe, 2022, p. 164-191.

BITOUN, J.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. A. Recife: MetrÓpole Regional, Periférica,

Incompleta e Desigual. In: RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (Ed.). *Metrópoles brasileiras: Síntese da transformação na ordem urbana –1980 a 2010*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 111-140.

BRASIL. *Belém Porto Futuro: projeto de revitalização*. Brasília: Secretaria Nacional de Portos, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 6.766/1979*. Disciplina o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: 12 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.257/2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: 27 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.888, de 24 de Dezembro de 2008: Assegura às famílias de baixa renda Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRITTO, F. Operação Puerto Madero: Estratégias de gentrificação em Buenos Aires. *ArchDaily Brasil*, 2013. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/01-105278/operacao-puerto-madero-estrategias-de-gentrificacao-em-buenos-aires>. Acesso em: 09 fev. 2023.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Quito: Fórum Social das Américas, jul. 2004; Barcelona: Fórum Mundial Urbano, set. 2004; Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, jan. 2005. Karachi, Bamako e Caracas: Fórum Social Mundial Policêntrico, jan. 2006.

CAVALCANTI, A. C. R. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

CAVALCANTI, E. C. *Política de provisão habitacional e o direito à moradia no Recife: O que revelam as condições de habitabilidade do Conjunto Habitacional Casarão do Barbalho?* 2023. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

CAVALCANTI, C.; RAPOSO, C.; LOUREIRO, M.; AZEVEDO, M. E. *Arquitetura Aberta: Uma Iniciativa Social para Qualidade de Vida*. In: Encontro da Rede Universitária Latino-Americana de Cátedras de Moradia, 25., 2019, Recife. *Anais...* Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

CAVALCANTI, H.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. Â.; NEVES, N. *Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife*. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Ed.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016, p. 307-377.

CASTELLS, M.; BORJA, J. *As cidades como atores políticos*. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 45, p. 152-166, 1996.

CARVALHO, A., ROCHA, G. *Análise dos Riscos e da Vulnerabilidade Socioambiental Urbana, face ao Desenvolvimento Desordenado e a Pressão aos Recursos Hídricos em Belém – PA*. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, p. 18127-18142, 2020.

CERVIO, A. L. *Trayectorias de habitabilidad en contextos de segregación socio-espacial: una aproximación teórico-metodológica desde las sensibilidades*. *Economía, sociedad y territorio*, v. 20, n. 63, p. 335-364, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22136/est20201544>.

COSTA, L. B. *A estrutura imobiliária da região metropolitana do Recife: A mercadoria habitação como promotora da fragmentação do urbano*. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro De Filosofia E Ciências Humanas, Universidade Federal De Pernambuco, Recife.

COSTA, L. S. *Lugares em Casa Forte: onde residem as fortalezas dos lugares?* 2003. (Dissertação) Mestrado em Geografia – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

ESIG, Informações do Recife. *ESIG Zoneamento Lei nº 17.511 de 29/12/2008*. [Recife]: Prefeitura Municipal do Recife, 2008. Disponível em: <https://esigportal2.recife.pe.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=43ce5bfe18c44b4ea78a9408cf0ce8cf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

COTA, D. A.; FERREIRA, T. M. A. Parceria Público-Privado aplicada ao urbano no contexto da gestão democrática: a operação urbana em Belo Horizonte. In: Encontro Nacional da ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém: UFPA, 2007.

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

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEL RIO, V. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. *Arquitextos*, São Paulo, ano 02, n. 015.06, 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>. Acesso em: 12 nov. 2022.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

DINIZ, F.; ROCHA, D.; VASCONCELOS, R. Fortalecimento institucional do PREZEIS: a Extensão Universitária como veículo de uma reinvenção da luta pelo Direito à Cidade. In: Encontro da Rede Universitária Latino-Americana de Cátedras de Moradia, 25., 2019, Recife. *Anais...* Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2019. p.110-128.

EBRAHIM, R. *Ameaçada e esquecida pela prefeitura, Caranguejo Tabaiães resiste ao despejo feito às pressas*. 2019. Disponível em: <https://marcozero.org/ameacada-e-esquecida-pela-prefeitura-caranguejo-tabaiães-resiste-ao-despejo-feito-as-pressas/>. Acesso em: 23 out. 2022.

FARIAS, S. M. *O entorno dos Shopping Centers: do lugar ao espaço de deslocamentos. O caso do Complexo Comercial formado pelo Hiper Center Casa Forte e Plaza Shopping Casa Forte*. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (Org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p. 185-198.

FORTUNA, V. O. Cidade-empresa e megaeventos, uma construção discursiva sobre as cidades. *Logos*, n. 24, v. 1, p. 1-14, 2014.

GAILLART R., DE LA MORA L. A institucionalização do “direito à cidade”: um conceito ainda mobilizador de moradores de bairros populares? Segregação, desigualdades, políticas. In: Seminário Diálogos França Brasil, 4., *Anais...* Salvador, 2016.

GIACOMET, L. *Revitalização portuária: caso Puerto Madero*. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GOMES, E. T. A.; ALBUQUERQUE, M. Z. A. *Recife despedaçado: distopias urbanas e espaços de resistência metropolitanos*. Recife: Editora UFPE, 2023.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. *Geographia*, v. 9, n. 17, 2007, p. 19-46.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 16, n. 39, p.48-64, 1996.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Agência IBGE Notícias*, 2020. Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais#:~:text=Destaques,de%20domic%C3%ADlios%20em%20aglomerados%20subnormais>. Acesso em: 12 nov. 2022.

KELLER, K. L. *Administração de Marketing: a bíblia do marketing*. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

LEFEBVRE, H. *O Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, R. M. C. Participação social e drenagem urbana. In: VASCONCELOS, R. F. A. (Org.). *Recife Drenagem Urbana: entre os rios e o mar, caminhos e descaminhos das águas na cidade*. Recife: Cepe, 2022, p.193-213.

LOPES, R. S.; FRAGALLE, N. P. Rio Criativo: o Projeto Porto Maravilha em questão. *E-metropolis*, v. 26, p. 15-24, 2016.

LUGAR CERTO. *Jaqueira é o bairro com o metro quadrado mais caro do Recife*. Disponível em:

https://diariodepernambuco.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2015/04/02/interna_noticias,45650/jaqueira-e-o-bairro-com-o-metro-quadrado-mais-car-do-recife.shtml. Acesso em: 02 mar. 2023.

MAPEAMENTO Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia. *Observatório das Metrôpoles*, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/mapeamento-nacional-de-conflitos-pela-terra-e-moradia/>. Acesso em 10 fev. 2023.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. *Fundamentos da Metodologia Científica*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARICATO, E. Exclusão social e reforma urbana. *Propostas*, Rio de Janeiro, n. 62, p.51-56, 1994.

MARICATO, E. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENEZES, J. L. M. A ocupação do Recife numa perspectiva histórica. *Revista de Pesquisa Histórica CLIO*, v. 1, n. 14, p. 147-162, 1993.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezéis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007.

MONTEIRO, C. M. G.; VIEIRA FILHO, L. G.; MONTEZUMA, R. *Parque Capibaribe: a reinvenção do Recife Cidade Parque*. Recife: Cepe, 2022.

MORAES, D. A. *Entre a Subcidadania e o Direito à Cidade: Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife – PE*. 2019. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MPF – Ministério Público Federal. *Jusbrasil*, 2017. MPF abre inquérito para investigar regularidade de projeto de revitalização da região portuária de Belém. Disponível em: <https://bit.ly/3cEgN8x>. Acesso em: 12 nov. 2022.

NASCIMENTO, M. *Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social - ATHIS: Por uma política pública de autonomia popular no Recife*. 2020. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

PESSOA JÚNIOR, A. R. *Modos de vida urbanos. reflexões sobre: consumo, território, memória e história no cotidiano subalterno das cidades (caso Lemos Torres)*. 2019. Monografia (Graduação em Economia Doméstica) – Departamento de Ciências Domésticas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.

OLIVEIRA, A. P. *“Dei só uma mudadinha, não mexi muito não” : um estudo etnográfico sobre movimentos e transformações em um Conjunto Habitacional em Recife-PE*. 2017. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*,

1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 11 out. 2021.

PEREIRA, V. Planejamento urbano e turismo cultural em Belo Horizonte, Brasil: espetacularização da cultura e a produção social das imagens urbanas. In: Congresso Virtual De Turismo, 2, 2003. *Anais...* 2003. Disponível em: https://www.equiponaya.com.ar/turismo_cultural/congreso2003/ponencias/Valnei_Pereira.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

PORDEUS, M. S. C. *Requalificação urbana, desenvolvimento e liberdade: o conjunto habitacional da Torre*. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

PORTO futuro deve mudar a face de Belém. *Agência Belém*, 2017. Disponível em: <http://www.agenciabelem.com.br/>. Acesso em: 13 nov. 2022.

PREFEITURA vai dar início às obras do habitacional Lemos Torres. Recife: *Prefeitura do Recife*, 2017. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/30/07/2013/prefeitura-vai-dar-inicio-obras-do-habitacional-lemos-torres>. Acesso em: 25 jan. 2021.

RAMALHO, A. M. F.; MELLO, G. M. S.; CAVALCANTI, M. A. H. A vez do oeste metropolitano: planejamento ou oportunidade? Breve leitura sobre o planejamento oeste da Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, M. Â. A.; BITOUN, J. (Ed.). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 502-532.

RECIFE. *Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife/Engeconsult, 2016. Disponível em: <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>. Acesso em: 05 dez. 2020.

RECIFE. *Bairro Parnamirim*. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 2010. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/servico/parnamirim?op=NTI4Mg==>. Acesso em 05 dez. 2020.

RECIFE. *Capibaribe Melhor é aprovado pelo Senado Federal*. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 15 de Jul. de 2009. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2009/07/15/capibaribe_melhor_e_aprovado_pelo_senado_federal_167619.php. Acesso em: 03 mar. 2013.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 14.539/1988*. Institui o Fórum Permanente do PREZEIS e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 14 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 17.596/1997*. Regulamenta o funcionamento das Comissões de Urbanização e Legalização das Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos prescritos pela Lei Municipal nº 16.113/95. Recife: Câmara Municipal do Recife, 21 de fevereiro de 1997. Disponível em: <https://licenciamentounificado.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2022-05/DECRETO%20N%C2%BA%2017.596.97-ZEIS-COMUL.pdf>. Acesso em: 07 maio 2022.

RECIFE. *Lei Municipal nº 14.947/1987*. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Recife: Câmara Municipal do Recife, 30 de março de 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. *Lei Municipal nº 14.511/1983*. Define Diretrizes para o Uso e Ocupação do Solo, e dá Outras Providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1983. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

RECIFE. *Lei Municipal nº 15.790/93*. Institui e regulamenta o Fundo Municipal do PREZEIS e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 10 de setembro de 1993. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15790/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.113/1995*. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 6 de novembro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.176/1996*. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Recife: Câmara Municipal do Recife, 13 de abril de 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-recife-pe>. Acesso em: 07 maio 2022.

RECIFE. *Lei Municipal nº 17.511/2008*. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife: Câmara Municipal do Recife, 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2008/1751/17511/lei-ordinaria-n-17511-2008-promove-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-recife>. Acesso em: 03 dez.

2020.

RECIFE. *Lei Municipal nº 17.862/2013*: Altera o zoneamento da cidade, instituindo Zona Especial De Interesse Social II - ZEIS II. Recife: Câmara Municipal do Recife, 10 de Abril de 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1787/17862/lei-ordinaria-n-17862-2013-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-zona-especial-de-interesse-social-ii-zeis-ii>. Acesso em: 07 maio 2022.

RECIFE. *Lei Municipal nº 18.770/2020*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Lei complementada pela Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021. Recife: Câmara Municipal do Recife, 30 de dez. de 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2020/1877/18770/lei-ordinaria-n-18770-2020-institui-o-plano-diretor-do-municipio-do-recife-revogando-a-lei-municipal-n-17511-de-29-de-dezembro-de-2008>. Acesso em: 03 dez. 2020.

RECIFE. *Lei Ordinária nº 13.957/81*. Institui normas gerais de proteção a sítios, conjuntos antigos, ruínas e edifícios isolados, cujas expressões arquitetônicas ou históricas tenham real significado para o patrimônio cultural da cidade do Recife; disciplina a preservação desses bens, autoriza o prefeito a declarar Zonas Especiais de Interesse dessa preservação cultural e, dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 26 de setembro de 1979. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1979/1396/13957/lei-ordinaria-n-13957-1979>. Acesso em: 5 out. 2022.

RECIFE. *Lei Ordinária nº 16284/1997*. Define os Imóveis Especiais de Preservação – IEP, situados no município do Recife, estabelece as condições de preservação, assegura compensações e estímulos e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 09 de julho de 1997. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1997/1629/16284/lei-ordinaria-n-16284-1997>. Acesso em: 5 out. 2022.

RECIFE. *Lei Orgânica de Recife-PE*. Recife: Prefeitura Municipal do Recife. 2007.

RECIFE. *Planos de Remoção dos imóveis da Comunidade Lemos Torres*. Recife: Prefeitura Municipal do Recife/Diretoria de Habitação, 2017.

RECIFE. *Projeto Capibaribe Melhor Avaliação Ambiental: Sumário Executivo*. Recife: Prefeitura Municipal do Recife. 2005. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br>

/pr/secplanejamento/Sumario_Avaliacao_Ambiental.pdf. Acesso em: 13 abr. 2022.

RECIFE. *Projeto Capibaribe Melhor*: Relatório Conceitual. Recife: Prefeitura do Recife, 2005.

RECIFE. *Projeto Capibaribe Melhor*: Relatório de Avaliação Econômica. Recife: Prefeitura Municipal do Recife. 2005.

RECIFE. *Projeto Capibaribe Melhor*. Dossiê Monitoramento. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 2012.

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 101/2009*. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/b39b005f9fdb3d8032577220075c7d5?OpenDocument>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ROCHA, D. M.; DINIZ, F. R. Arenas de decisão, arranjos institucionais e reconfiguração socioespacial ao sul da metrópole do Recife: o polo Suape no cerne das políticas de desenvolvimento de Pernambuco. In: SOUZA, M. Â. A.; BITOUN, J. (Ed.). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 459-501.

ROCHA, D. M.; NOGUEIRA, G. F. F. L. Desigualdades socioespaciais e Direito à Cidade: a ZEIS Campo Grande e o PREZEIS (RECIFE). In: Seminário nacional sobre Urbanização de Favelas (URBFavelas), 3., *Anais...* Salvador. 2018.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M. Â. A.; DINIZ, F.; NEVES, N. H. dos S. *Direito à Cidade e Habitação*: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. Observatório das Metrôpoles: Recife, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Recife_UFPE.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

ROCHA, D. M.; DINIZ, F.; JARDIM, F. 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. *Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 446-476, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52706/37319>. Acesso em 10 ago. 2021.

ROCHA, D. M.; LIMA, B. A. F. Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? Um olhar

sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade. In: SOUZA, M. Â. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. (Org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Recife. Rio de Janeiro: Carta Capital Editora, 2022, v. 16, p. 175-189.

ROCHA, D. M. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o Direito à Cidade. In: Encontro Nacional da Rede do INCT Observatório das Metrôpoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana, 2017, Natal. *Anais...* Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrôpoles, 2017.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, E. *et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, R. Jogos Olímpicos e direito à moradia adequada. *Ciência & Cultura*, n. 2, p. 31-36, 2016.

ROSA, J. R. A. M.; OLIVEIRA, F. L. P. Tendências de reestruturação territorial na Região Metropolitana do Recife: Economia e Mercado de Trabalho. In: SOUZA, M. Â. A.; BITOUN, J. (Ed.). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. *Observatório das Metrôpoles*, 2022. Boletim Desigualdade nas Metrôpoles. Porto Alegre/RS, n. 08. Disponível em: <https://www.observatorioidasmetrolopes.net.br>. Acesso em: 23 maio 2022.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 31-49, jun. 2001.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

SILVA, L. D. *O Recife, imagens da cidade sereia*. Recife: Comunigraf Editora, 1998.

SOUZA, M. Â. A. Políticas Públicas De Habitação Popular no Recife: uma trajetória de oito décadas. In: ROCHA, D. M.; LIMA, R. M. C.; SOUZA, M. Â. A. (Ed.). *Moradia Popular no*

Recife: Políticas públicas. Recife: Cepe, 2023, p. 20-38.

TAVARES, E. *Os investimentos do Banco Mundial no Brasil*. Disponível em: <https://exame.com/brasil/veja-os-investimentos-do-banco-mundial-no-brasil/>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ÚLTIMA plenária elege prioridades e delegados da Microrregião 3.1. Recife: *Prefeitura Municipal do Recife*, 2009. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2009/06/03/ultima_plenaria_elege_prioridades_e_delegados_da_microrregiao_31_166958.php. Acesso em: 14 out. 2021.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 75-103.

VILAÇA, A. P. O. LA MORA, L. Habitabilidade e lutas pelo direito a moradia. In: Congresso Latino-americano da Construção Sustentável/Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 4., 2004, São Paulo. *Anais...* São Paulo: IPT, 2004, p. 1-9.

WORLD BANK. *Project Information Document (PID): Recife Urban Development and Social Inclusion Project*. World Bank, July 2006. Disponível em: <https://sites.google.com/a/capibaribe.info/barcobus/home-pt/base-de-dados/pesquisas--recherches/parametros-locais-parametres-locaux/capibaribe-melhor-programa-do-pe---capibaribe-meilleur-programme-d>. Acesso em: 2 jan. 2023.

WORLD BANK. *Who we are*. World Bank, July 2003. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>. Acesso em: 2 jan. 2023.

ZAP. *O auge e a queda do mercado imobiliário em uma década: Setor vive incerteza da economia, mas existe perspectivas de melhoras*, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/especial-publicitario/zap/imoveis/noticia/2016/04/o-auge-e-queda-do-mercado-imobiliario-em-uma-decada.html>. Acesso em: 02 mar. 2023.

