



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

MARIA LUÍSA DE MELO SOARES LEITE

Reforma Urbana no Município de Recife: A (im)possibilidade a partir da análise de seu
Plano Diretor

RECIFE

2025

MARIA LUÍSA DE MELO SOARES LEITE

Reforma Urbana no Município de Recife: A (im)possibilidade a partir da análise de seu
Plano Diretor

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Cristiniana Cavalcanti Freire

RECIFE

2025

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

Leite, Maria Luísa de Melo Soares.

Reforma Urbana no Município de Recife: A (im)possibilidade a partir da
análise de seu Plano Diretor / Maria Luísa de Melo Soares Leite. - Recife, 2025.
44p

Orientador(a): Cristiniana Freire Cavalcanti

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

1. Direito Urbanístico. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Civil. 4.
Reforma Urbana. 5. Plano Diretor da Cidade. 6. Município de Recife. I.
Cavalcanti, Cristiniana Freire. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MARIA LUÍSA DE MELO SOARES LEITE

Reforma urbana no Município de Recife: uma análise acerca do atual Plano Diretor
Municipal e a possibilidade de uma reforma urbana

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas,
como requisito parcial para a obtenção do título
de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 28/03/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dra. Cristiniana Freire Cavalcanti (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Fabíola Albuquerque Lobo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dra. Cora Cristina Ramos Accioly de Barros Spíndola (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Foram mais de seis anos para concluir a graduação no curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Ao mesmo tempo que tenho a sensação de que durou uma eternidade, por conta de tantos percalços — uma pandemia, o ensino à distância por dois anos, um calendário caótico que durou praticamente o curso inteiro e uma greve, sinto também que passou voando e que gostaria de ter aproveitado muito mais.

Mas aqui encerro esse ciclo, enquanto escrevo esses agradecimentos com água nos olhos por ser tão grata por todos que me cercam e por ter tido o privilégio de ter passado pela Casa de Tobias, assim como meu falecido avô, Irapoan Soares, da turma de 1970. Sinto muito orgulho de ter estudado aqui e da minha trajetória.

Primeiramente, agradeço à Deus por ter me guiado na escolha do curso e por ter me feito segurar a barra muitas vezes em que eu cogitei desistir e me sentia desanimada em meio ao EAD. Por diversos momentos em que duvidei da minha escolha, hoje eu não tenho mais essas dúvidas e sinto que Deus tinha um propósito para mim no fim das contas. É aquele famoso ditado de que “Deus escreve certo por linhas tortas”, mesmo vivendo tantas provas, escolhi confiar que era o caminho certo e cá estou eu.

Agradeço à minha mãe e minha avó, Paula e Mazé, que são meu porto seguro e minha certeza de que, independente de qualquer coisa, elas acreditam em todo o meu potencial e estão aqui para me dar a mão e ajudar a enfrentar os diversos obstáculos que a vida adulta impõe. Eu não seria nada sem elas.

Agradeço ao meu padrasto, Itamar, por ser um exemplo de pai e um espelho a seguir como profissional e estudante, que, desde 2011, me influencia a ser perseverante, esforçada e dedicada. Além das minhas “duas mães”, sei que ele é uma das pessoas que mais acreditam em mim e isso me motiva sempre. Ainda, sou grata pelo meu irmãozinho, Caio, que já é um aluno melhor do que eu fui e vai conquistar tudo que almejar na vida, tenho certeza disso.

Agradeço ao meu namorado, Victor, que me apoia diariamente e me impulsiona sempre a ser minha melhor versão, sendo meu ombro para chorar sempre que a ansiedade aperta e o primeiro a me lembrar do que sou capaz e me levantar quando preciso. Não sei se acredito em destino, mas sei que nosso encontro “estava escrito nas estrelas”.

Também agradeço aos meus tios, Bruna, Neto, Magdala e Eduardo, e aos meus primos, Bia, Pipo e Aninha, por sempre me apoiarem e acreditarem no meu potencial. Admiro muito todos eles e amo nossos momentos em família.

Sou grata ao curso de Direito por ter me permitido conhecer Ellen, Júlia e Gisele. Só a gente sabe o que passamos na graduação, e foi mais fácil por ter contado sempre com o apoio delas, seja para “rir da nossa desgraça”, para reclamar ou chorar as pitangas. Sei que nossa amizade vai para além da faculdade.

Ainda, agradeço às minhas amigas de infância, Catharina, Eduarda, Lavínya, Gabriela e Maria Gabriela, Sarah, Esther, Heloísa e Mariana, pois, mesmo sem o convívio diário como era nos tempos de escola, eu sei que elas todas são uma constante na minha vida e torcem por mim, assim como torço por elas.

Agradeço também à Marianna e Sofia, as amigas que meu perfil no Instagram para falar de livros, criado em meio a pandemia, me deu. Elas fizeram parte de tudo isso, mesmo que em nossa “webamizade”, sempre escutando meus áudios de desabafo sobre o estágio, a OAB e as incertezas do futuro. Sou eternamente grata ao universo por ter conhecido elas.

E não poderia deixar de citar os amigos e colegas de profissão que fiz durante minha trajetória, principalmente no escritório Coelho & Dalle Advogados, que me impulsionaram a ser uma profissional melhor e mais madura.

Por fim, agradeço à minha orientadora, a professora Cristiniana Freire, por ter abraçado o meu tema e ter tido toda a paciência para me ajudar a elaborá-lo.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar a possibilidade de uma reforma urbana no Município do Recife, a partir do exame do atual Plano Diretor Municipal, instituído pela Lei Complementar nº 2/2021, e sua eficácia na garantia do direito à moradia e inclusão socioespacial. A pesquisa parte de uma contextualização histórica sobre o surgimento dos Planos Diretores no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a sua evolução e regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano sustentável e equitativo. A análise do déficit habitacional em Recife evidencia desafios persistentes, como a especulação imobiliária, a segregação socioespacial e a insuficiência de políticas públicas eficazes para garantir moradia digna às populações de baixa renda. A pesquisa também discute a implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e das Comunidades de Interesse Social (CIS) como instrumentos de planejamento urbano, avaliando sua efetividade na proteção de territórios ocupados por populações vulneráveis. O estudo destaca, ainda, os avanços do novo Plano Diretor do Recife, como a priorização da destinação de imóveis ociosos para habitação de interesse social e a regulamentação do aluguel social. No entanto, aponta fragilidades no processo de elaboração do plano, como a exclusão da participação popular em sua formulação, o que compromete a gestão democrática da cidade e a efetividade de suas políticas habitacionais. Conclui-se que, apesar dos avanços normativos, a concretização do direito à moradia em Recife ainda enfrenta barreiras estruturais e políticas. Para que o Plano Diretor cumpra sua função social, é fundamental garantir maior participação da sociedade civil no planejamento urbano, fortalecer os mecanismos de fiscalização e ampliar os investimentos na regularização fundiária e urbanização de áreas precárias. Somente com uma abordagem integrada e inclusiva será possível reduzir as desigualdades socioespaciais e promover o desenvolvimento sustentável da cidade.

Palavras-chave: Reforma urbana; Plano Diretor Municipal; direito à moradia; ZEIS; Recife, inclusão socioespacial.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to analyze urban reform in the Municipality of Recife by examining the current Master Plan, established by Complementary Law No. 2/2021, and its effectiveness in ensuring the right to housing and socio-spatial inclusion. The research begins with a historical overview of the emergence of Master Plans in Brazilian law, highlighting their evolution and regulation through the City Statute (Law No. 10.257/2001), which sets fundamental guidelines for sustainable and equitable urban development. The analysis of Recife's housing deficit reveals persistent challenges such as real estate speculation, socio-spatial segregation, and the insufficiency of effective public policies to ensure adequate housing for low-income populations. The study also discusses the implementation of Special Zones of Social Interest (ZEIS) and Social Interest Communities (CIS) as urban planning instruments, evaluating their effectiveness in protecting areas occupied by vulnerable populations. Furthermore, the research highlights the advancements in Recife's new Master Plan, such as prioritizing the allocation of vacant properties for social housing and regulating social rent programs. However, it also identifies weaknesses in the plan's drafting process, particularly the exclusion of public participation, which compromises the democratic management of the city and the effectiveness of its housing policies. The study concludes that despite regulatory advancements, the realization of the right to housing in Recife still faces structural and political barriers. For the Master Plan to fulfill its social function, it is crucial to ensure greater civic participation in urban planning, strengthen monitoring mechanisms, and increase investments in land regularization and the urbanization of precarious areas. Only through an integrated and inclusive approach will it be possible to reduce socio-spatial inequalities and promote the city's sustainable development.

Keywords: Urban reform; Master Plan; right to housing; ZEIS; Recife; socio-spatial inclusion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABVA – Avaliação de Benefícios de Valor Adicional
BNH – Banco Nacional de Habitação
CA – Coeficiente de Aproveitamento Básico Unitário
CIS – Comunidades de Interesse Social
COMUL – Comissão de Urbanização e Legislação
CRFB – Constituição da República Federativa Brasileira
CNHIS – Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social
FDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS – Habitação de Interesse Social
IEIS – Imóveis Especiais de Interesse Social
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MCidades – Ministério das Cidades
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
PAC 2 – Plano de Aceleração do Crescimento 2
PDM – Plano Diretor Municipal
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória
PHIS – Política de Habitação de Interesse Social
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLE – Projeto de Lei do Executivo Municipal
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNH – Política Nacional de Habitação
POT – Plano de Ordenamento Territorial
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Subsistema de Habitação de Interesse Social
TDC – Transferência do Direito de Construir
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO	15
2.1 Panorama histórico do Plano Diretor e seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro.	
2.2 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.	
2.3 O Plano Diretor e a função social da propriedade.	
2.4 O Plano Diretor como instrumento de Reforma Urbana.	
3 OS DESAFIOS AO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DO RECIFE	22
3.1 Os avanços institucionais para a promoção da moradia digna.	
3.2 O contínuo déficit habitacional no Município do Recife.	
3.3 Os avanços e os desafios às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife.	
4. O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE RECIFE	32
4.1 O atual Plano Diretor do Recife (LC nº 2/2021) e a exclusão popular no seu processo de elaboração.	
4.2 Os avanços do atual Plano Diretor do Recife na garantia do direito à habitação.	
4.3 A necessidade de proteção das Comunidades de Interesse Social (CIS) e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).	
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

Um clássico da literatura brasileira, “O Cortiço”, escrito por Aluísio de Azevedo e publicado em 1890, é um romance naturalista que, naquela época, já denunciava a exploração e as péssimas condições de moradia daqueles que viviam nas estalagens ou nos cortiços cariocas do final do século XIX, em meio ao capitalismo selvagem.

A ficção não se distancia da realidade, quando é justamente a partir desse período, na virada do século XX, que o inchaço populacional nos grandes centros urbanos começa a preocupar o Poder Público, visto que as estruturas não comportavam o contingente populacional nas cidades. Isto é, o crescimento da população se mostrava inversamente proporcional aos recursos disponíveis nas cidades que garantissem seu bem-estar e, principalmente, a sua moradia, uma questão de política pública que repercute até os dias de hoje.

A atual carta magna do País, a CRFB/1988, marco de fundação de um Estado Democrático de Direito, demonstra essa preocupação com os problemas da vida urbana ao incluir o capítulo denominado “Da Política Urbana”, em seus artigos 182 e 183.

No caput do art. 182, a CRFB/1988 estabelece como objetivo central da política de desenvolvimento urbano o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como a garantia do bem-estar de seus habitantes. Por sua vez, o art. 183 cria condições mais flexíveis para a aquisição do domínio de imóveis urbanos utilizados para moradia por aqueles que, por cinco anos consecutivos e sem oposição, possuírem uma área de até 250m².

O art. 182 também define que a função social da propriedade urbana é cumprida mediante o atendimento das exigências de ordenação da cidade (art. 182, § 2º), prevendo ainda mecanismos coercitivos para garantir esse cumprimento: parcelamento ou edificação compulsória, imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana, e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 182, § 2º, I, II e III). O Poder Público municipal é designado como responsável pela implementação da política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput), e o Plano Diretor Municipal (PDM) é instituído como o instrumento fundamental para a organização do desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, § 1º).

Com essas inovações introduzidas pela CRFB/1988, os marcos legais acerca do desenvolvimento urbano foram se aprimorando progressivamente, com a regulamentação dos instrumentos estabelecidos na carta magna e pela introdução de novas medidas de caráter inclusivo.

No entanto, o direito à moradia só foi formalmente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro 12 anos após a promulgação da CRFB/1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que alterou a redação do artigo 6º, alinhando o Brasil aos tratados internacionais que tratam da questão habitacional.

Em continuidade a esse processo, a Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, representou o ponto culminante de uma longa trajetória de lutas pela Reforma Urbana, destacando-se pela ênfase na garantia do pleno exercício do direito à cidade. Para tanto, a referida lei consolidou princípios voltados à promoção da equidade territorial, além de estabelecer instrumentos de natureza redistributiva e democratizante, com o objetivo de assegurar a inclusão socioespacial das camadas urbanas menos favorecidas.

Passadas décadas desde a criação desses aparatos legais, observa-se que o quadro de desigualdade socioespacial, sobretudo no que tange ao acesso à moradia digna, objeto deste estudo, ainda não foi sanado, sendo ainda um desafio a ser superado, visto que, no Brasil, o déficit habitacional total é estimado em 6,2 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2022).

Em Recife, capital do Estado de Pernambuco e centro administrativo da Região Metropolitana do Recife (RMR), a realidade da segregação e das desigualdades socioespaciais é notória. O processo de fragmentação do espaço urbano, que resulta em uma divisão territorial acentuada entre áreas de grande prosperidade e regiões carentes, é uma característica marcante da cidade.

Em 2014, um dado alarmante revelou que mais de 33% do território recifense era ocupado por assentamentos informais, também conhecidos como favelas ou áreas de ocupação precária, locais que abrigam uma parcela significativa da população urbana. Ao todo, cerca de 53% dos habitantes da cidade viviam nessas regiões, evidenciando um cenário de exclusão e marginalização socioeconômica.

Ainda, de acordo com o último levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 2024, o déficit habitacional total da Região Metropolitana do Recife atinge 96.959 unidades habitacionais, sendo a sua maioria nas áreas urbanas – 95.782, ou 98,8% do total.

Ao andar pelas ruas do Grande Recife nos últimos anos, sobretudo após a pandemia do COVID-19, é possível visualizar uma quantidade ainda mais gritante de pessoas vivendo em situação de rua, improvisando suas casas com objetos descartados, seja embaixo de viadutos, ou até mesmo, dormindo ao relento de praças e fachadas de estabelecimentos.

É neste contexto que surgem as inquietações que motivam esse estudo, a fim de entender o atual cenário do déficit habitacional no Município de Recife, buscando analisar a efetividade

das políticas públicas presentes no atual Plano Diretor Municipal, isto é, a Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021.

Tendo como objeto central o Plano Diretor do Município de Recife, o principal objetivo desta pesquisa é verificar justamente a sua eficácia no que tange à garantia do direito à moradia da população da cidade. E, como objetivos específicos, tem-se, por ordem de abordagem:

a) Delinear os conceitos centrais sobre o tema e explicitar instrumentos normativos vigentes no ordenamento brasileiro voltados ao cumprimento de direitos urbanos, especialmente o direito à moradia, a nível nacional e municipal.

b) Destacar, por meio da análise de dados, o atual déficit habitacional no Município de Recife, para compreensão da problemática central da pesquisa e seus desafios.

c) Discutir a efetividade do atual Plano Diretor da Cidade, atentando aos aspectos do atendimento do princípio do direito à moradia e em que pontos a norma se mostra incipiente.

No tocante à temática do direito à moradia, diversos estudos têm sido realizados ao longo dos últimos anos, buscando compreender as dificuldades do Poder Público em implementar políticas públicas eficazes, capazes de sanar problemáticas como o déficit habitacional e garantia do bem estar da população. A fim de construir uma visão voltada para o Município de Recife, a presente pesquisa adota uma abordagem de revisão sistemática da literatura, com o objetivo de compilar, avaliar e sintetizar as evidências disponíveis em estudos anteriores.

Essa metodologia é especialmente útil para fornecer uma análise detalhada dos avanços e possíveis divergências nos resultados encontrados, garantindo uma maior compreensão sobre o objeto de estudo. Além disso, a utilização da revisão sistemática permite identificar pontos em comum entre os diferentes estudos e oferecer uma visão clara e objetiva do atual cenário habitacional recifense, no que tange à eficácia das políticas públicas presentes no Plano Diretor da Cidade.

Quanto aos resultados, ao analisar diversos artigos, a pesquisa aponta que, apesar de avanços institucionais e políticas públicas, o déficit habitacional em Recife segue elevado, com muitas moradias precárias e ocupações informais. O Plano Diretor Municipal de 2021 trouxe melhorias, como a destinação de imóveis ociosos para habitação de interesse social e a regulamentação do aluguel social, mas a exclusão da participação popular em sua formulação compromete sua efetividade, assim como a falta de recursos financeiros e institucionais para implementar as melhorias previstas.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) seguem essenciais para a regularização fundiária e proteção de comunidades vulneráveis, mas enfrentam desafios como especulação

imobiliária e fiscalização insuficiente, ameaçando a permanência de seus moradores, conforme será demonstrado no decorrer do presente trabalho.

2 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

2.1 Panorama histórico do Plano Diretor e seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro.

É na virada do século XX que o número de pessoas que viviam nas grandes cidades do Brasil passa a ser expressivo em comparação com a população que vivia em áreas rurais. Atraídas pelas oportunidades oferecidas pelas cidades industriais, o êxodo rural se intensificou em todo o País, mesmo que não houvesse estruturas para suportar o contingente de pessoas que chegavam. Recife, por exemplo, era uma cidade que ainda mantinha suas estruturas coloniais naquele período. (MORAES, 2003)

As produções agrícolas, ao exemplo do café no Sudeste, e consequentemente, sua expansão, promoveram o surgimento dos primeiros indícios de industrialização. As regiões do Brasil, que até aquele momento mantinham fortes vínculos nas esferas política, social e econômica, começaram a expandir esses laços, aumentando a comunicação e a cooperação mútua. Com isso, gradualmente, a atividade agrícola foi sendo substituída pelas atividades industriais, que se concentravam nas grandes cidades.

O crescimento dessas cidades se iniciou rapidamente e sem o planejamento necessário para comportar a população, o que gerou uma série de tensões sociais em decorrência da pobreza, da deficiência de transportes e iluminação pública, de problemas com o abastecimento de água e alimentos, assim como intensificou o déficit habitacional, ampliando a região metropolitana das cidades, com extensas periferias ocupadas pela população mais pobre, que fora expulsa das áreas centrais.

Ainda no início do século XX, foi possível visualizar um ensaio do que seriam reformas urbanas em duas cidades brasileiras: no Rio de Janeiro e em Curitiba. Foi com o urbanista francês Alfred-Donat Agache que a cidade do Rio de Janeiro, no final da década de 1920, que já possuía mais de 800 mil habitantes, desenvolveu um plano de remodelação urbana, conhecido como Plano Agache. Anos depois, na década de 1940, influenciados pelo projeto carioca, o mesmo urbanista desenvolveu um plano de remodelação também para a cidade de Curitiba, no Paraná.

Contudo, é a partir de 1970 que a população urbana se torna maior do que a população rural, em um processo de transição completamente desequilibrado e em um curto espaço de tempo. Diante do descompasso entre os investimentos públicos em infraestrutura, o rápido processo de urbanização e a ausência de um planejamento capaz de suprir a alta demanda

populacional, urgia, cada vez mais, a necessidade de uma modernização das cidades e que levasse em consideração os seus contextos socioeconômicos e aspectos urbanísticos individuais.

Além disso, as desigualdades sociais e regionais se acentuaram ainda mais, e as políticas de desenvolvimento urbano permaneciam enraizadas no passado de colonização, isto é, as propriedades permaneciam nas mãos de quem detinha o poder econômico, ao passo em que o restante da população não tinha condições de permanecer nos grandes centros. Essa segregação socioespacial de populações de baixa renda, bem como o autoritarismo na elaboração dos planos diretores da época são traços importantes do planejamento urbano da década de 1970, ainda marcada pela Ditadura Militar brasileira.

É com a redemocratização do País e com o processo constituinte, que essa visão autoritária de planejamento urbano sofrerá uma derrota ideológica, política e jurídica.

Observando as necessidades dos grandes centros urbanos, a CRFB/1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, salientou a preocupação com os problemas sociais e jurídicos da vida urbana ao incluir o capítulo denominado “Da Política Urbana”, instituindo em seus artigos uma política de desenvolvimento urbano, devendo ser executada pelo Poder Público municipal, de acordo com as diretrizes fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

A propriedade, anteriormente, era entendida como um direito pleno e exclusivo de usar, gozar e dispor do bem conforme a vontade do proprietário. Atualmente, ela é vista como uma ferramenta de equilíbrio social, promovendo a conciliação entre os direitos individuais e coletivos, impondo limitações ao direito de vizinhança e subordinando-se aos interesses públicos e sociais. Segundo Regis Fernandes de Oliveira:

Indiscutível que, hoje, a propriedade não fica à disposição de seu titular, como direito intocável e absoluto. Cede não só ante exigências de vizinhança como também a normas de ordem pública que limitam o direito de propriedade. (OLIVEIRA, 2002, p. 18)

Com isso, o novo modelo constitucional insere a cidade no contexto de um bem coletivo, reconhecendo que o planejamento e o desenvolvimento urbano não podem ser responsabilidades isoladas de indivíduos ou grupos específicos, mas sim uma função pública de interesse geral. Esse conceito resgata a ideia de que a cidade deve ser vista como um espaço de convivência coletiva, onde as decisões relativas à sua organização, infraestrutura e uso do solo devem ser tomadas com base no interesse social e na justiça distributiva.

Assim, a CRFB/1988 transforma a cidade em um patrimônio de todas as pessoas, onde a intervenção do Estado no planejamento urbano passa a ser entendida não apenas como uma ação regulatória, mas como uma função essencial de garantir a equidade e o bem-estar social.

O urbanismo, sob essa nova ótica, não se limita a responder às demandas do mercado ou aos interesses de pequenos grupos, mas deve priorizar a melhoria da qualidade de vida para a coletividade, promover a inclusão social e garantir o acesso a direitos fundamentais, como moradia, transporte, educação, saúde e lazer, para todas as pessoas, independentemente de sua classe social ou localização geográfica.

Isto posto, a Carta Magna brasileira de 1988 representa um marco no tratamento do espaço urbano, ao transformar o urbanismo de uma prática voltada exclusivamente para a construção de propriedade privada em uma política pública que se destina à construção de cidades mais justas, sustentáveis e integradas. Essa abordagem busca promover a igualdade social por meio de políticas urbanas que atendem aos anseios das populações mais vulneráveis, garantindo a inclusão, o acesso à infraestrutura básica e a preservação do meio ambiente.

Assim, a propriedade urbana moderna tem, inequivocamente, cunho social, o que compatibiliza seu uso com os interesses públicos elencados no ordenamento normativo.

2.2 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257 de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da CRFB/1988 e desempenha um papel crucial na reconfiguração da política urbana brasileira, ao estabelecer diretrizes fundamentais para a construção de uma cidade mais justa e acessível para todos os seus habitantes. Este marco legal tem como objetivo central viabilizar uma Reforma Urbana efetiva, que não apenas reequilibre as desigualdades existentes, mas também promova a função social da propriedade e assegure o direito à cidade para todos os cidadãos, sem distinção.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

Ao adotar diretrizes norteadoras da política urbana, o Estatuto da Cidade busca transformar a cidade em um espaço de inclusão e de acesso universal aos direitos fundamentais, como a moradia, o transporte, a educação, a saúde e o lazer. Ele estabelece a função social da propriedade como um princípio basilar, ou seja, a propriedade privada deve atender não apenas aos interesses de seu proprietário, mas também ao interesse coletivo.

Isso significa que a ocupação do solo urbano deve ser regulada de maneira a garantir que seu uso contribua para o bem-estar da coletividade, sem prejudicar o acesso à moradia digna, à infraestrutura urbana adequada e à qualidade de vida de todos os habitantes, especialmente daqueles que vivem em condições de vulnerabilidade social.

Além disso, assegura o direito à cidade, um conceito que vai além do simples direito à propriedade ou à residência, mas que envolve o direito de todos os cidadãos de participar ativamente na organização e no planejamento das cidades. Esse direito implica, ainda, na garantia de que todos os habitantes possam usufruir dos recursos urbanos de maneira igualitária, ter acesso aos bens e serviços oferecidos pela cidade e influenciar nas decisões políticas que afetam o seu dia a dia.

Para tanto, o Estatuto propõe instrumentos que permitem o planejamento participativo e o controle social sobre o processo de urbanização, possibilitando que as políticas urbanas sejam orientadas para a redução das desigualdades e a promoção de uma cidade mais democrática e inclusiva. Ou seja, ele não se limita a estabelecer normas sobre o uso do solo e a gestão urbana, mas se configura como uma ferramenta de transformação social.

Ao promover a justiça urbana, visa corrigir distorções históricas no processo de urbanização, combater a segregação social e territorial, e construir um espaço urbano que seja de fato democrático, plural e acessível, refletindo o compromisso da CRFB/1988 com os direitos sociais e a função social da propriedade já mencionados nesse estudo.

A fim de colocar em prática tais preceitos, o Estatuto impõe aos municípios a responsabilidade de elaborar seus Planos Diretores com base em um conjunto de diretrizes e instrumentos introduzidos pela legislação. Trata-se, portanto, da principal ferramenta de planejamento urbano, e sua elaboração deve observar a função social da cidade e da propriedade, conforme preconizado pela CRFB/1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Dentre os instrumentos introduzidos pelo Estatuto, a fim de estabelecer uma Reforma Urbana inclusiva por meio dos Planos Diretores, destaca-se o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, a regularização fundiária e a função social da propriedade, a fim de lidar com os problemas históricos de informalidade urbana e exclusão social.

Um ponto a ser enfatizado é a necessidade da participação popular no processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores. Isto é, os municípios devem garantir a ampla participação da sociedade, por meio de audiências públicas e consultas populares, para que as decisões sobre o planejamento urbano reflitam, de fato, as necessidades e os desejos da população local, em um processo democrático.

Em síntese, o Plano Diretor deve indicar as formas adequadas para o desenvolvimento do município em questão, estabelecendo as regras e estratégias de planejamento para que seja alcançado o desenvolvimento econômico, social e físico almejado. Trata-se, portanto, do instrumento necessário para a efetivação do Estatuto da Cidade, que estabelece os parâmetros de cumprimento da função social da cidade e das propriedades urbanas.

2.3 O Plano Diretor e a função social da propriedade.

A garantia do direito à propriedade é prevista no artigo 5º, inciso XXII, da CRFB/88, contudo, estabelece ainda que toda propriedade deve atender à sua função social. Logo, trata-se de um princípio norteador para o gerenciamento da propriedade urbana, permitindo que o Poder Público possa, por meio do Plano Diretor, exigir o cumprimento do dever do proprietário de garantia da função social.

Como visto no §2º do artigo 182 da CRFB/88, anteriormente colacionado, a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade que estão expressas no Plano Diretor, tratando-se do instrumento básico

da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Nesses termos, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma:

[...] a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5.º, caput) bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6.º da CF (FIORILLO, 2002, p. 23).

Com isso, é cristalino que o Estatuto da Cidade busca a aplicabilidade do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, tendo o Plano Diretor como instrumento capaz de introduzir a justiça social e de equilibrar os interesses públicos e privados dentro do território urbano, uma vez que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos, isto é, de prestação de fazer, e não meramente de não fazer, aos proprietários.

O conceito de função social da propriedade urbana é intrinsecamente fluido, indeterminado e abstrato, por isso, é interessante perceber que a própria CRFB/88 permite que cada Plano Diretor estabeleça suas exigências fundamentais para o ordenamento da cidade, buscando atender à realidade local de cada município, visando garantir o direito às cidades sustentáveis previstas no texto do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade¹.

2.4 O Plano Diretor como instrumento de Reforma Urbana.

No cenário urbanístico brasileiro, o conceito de direito à cidade está intimamente relacionado, tanto na natureza das reivindicações quanto nos objetivos a serem atingidos, com o conceito de Reforma Urbana, amplamente difundido através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana nas décadas de 1970 e 1980.

De forma similar à luta pela reforma agrária, os movimentos em prol da Reforma Urbana se estabeleceram como uma expressão das lutas sociais da época, buscando promover mudanças estruturais no espaço urbano, de modo a garantir melhores condições de vida para as populações marginalizadas e uma cidade mais justa e inclusiva. Defendia-se a ideia de que o direito à

¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

propriedade deveria ser relativizado em função do interesse coletivo, com o intuito de evitar que as distorções no processo de crescimento das cidades continuassem a gerar desigualdades sociais e espaciais.

Diante desse pleito, ideias como essa encontraram eco na CRFB/1988, que incorporou em seu bojo o princípio da função social da propriedade, isto é, a propriedade não pode ser exercida de maneira absoluta e irrestrita, devendo ser orientada para atender às necessidades sociais e ao bem-estar da coletividade.

E é por meio do Estatuto da Cidade que o direito à cidade recebe um novo impulso, estabelecendo-se como um marco legal importante ao consolidar o direito de todos os cidadãos ao pleno usufruto das cidades, com foco na inclusão social, na democratização do acesso ao espaço urbano e na promoção de condições de vida dignas para todos, especialmente para aqueles que historicamente foram excluídos das dinâmicas de urbanização.

Os Planos Diretores, previstos no referido Estatuto da Cidade, assumem um papel fundamental na garantia do direito à cidade, promovendo a organização e o planejamento das grandes metrópoles, buscando a integração de diferentes atores sociais e econômicos na formulação das políticas urbanas, a fim de promover o desenvolvimento urbano equilibrado, sustentável e inclusivo.

É a partir desses marcos, instituídos após a Ditadura Militar brasileira, período que foi caracterizado por intensas lutas pela Reforma Urbana, que se inaugura uma nova fase de políticas públicas voltadas para a inclusão social e a promoção do acesso à moradia. Nesse processo, diversas políticas públicas foram implementadas com a intenção de atender às necessidades das populações mais vulneráveis, buscando reverter as desigualdades históricas no acesso ao espaço urbano (MARICATO, 2011).

Contudo, ao mesmo tempo em que os processos de regulamentação e implementação do Estatuto da Cidade, incluindo a aplicação dos Planos Diretores e a função social da propriedade, representam uma tentativa de transformar o direito à cidade em um direito efetivo e acessível a todos, também expõe as dificuldades e limitações desse processo diante das dinâmicas do mercado imobiliário e das resistências políticas que surgem em torno da redistribuição do uso do solo urbano.

Quase duas décadas após a criação do Estatuto da Cidade, ainda são poucas as experiências de aplicação efetiva dos instrumentos redistributivos previstos na legislação para a captura de mais-valias urbanas nas grandes cidades brasileiras, pois, ainda que esses instrumentos estejam presentes em diversos Planos Diretores Municipais, sua regulamentação e a gestão de sua aplicação ainda representam um desafio.

3 OS DESAFIOS AO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DO RECIFE

3.1 Os avanços institucionais para a promoção da moradia digna.

Em seu artigo 6º, a CRFB/1988 reconhece a moradia como um direito fundamental da população, conferiu-lhe um caráter essencial para a dignidade humana. Com isso, o direito à moradia foi elevado à categoria de direito social básico, refletindo o que seria o compromisso do Estado em garantir as condições necessárias para que todas as pessoas possam acessar um padrão mínimo de qualidade de vida, por meio de uma habitação adequada, uma vez que suas diretrizes fossem colocadas em prática, o que, na realidade, sabe-se que não ocorre.

A legislação reforça a importância do direito à moradia com o Estatuto da Cidade, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental, como previsto no parágrafo único do artigo 1º do Estatuto².

Nesse sentido, a política urbana é orientada para atender o interesse social e estabelece uma série de responsabilidades, instrumentos e requisitos, que, ao serem implementados de forma estratégica, impulsiona a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), guiando as ações do Poder Público nas esferas federal e municipal, viabilizando a garantia do acesso à moradia digna e a melhoria das condições habitacionais das populações mais vulneráveis, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Estatuto.

Como cediço, o artigo 182 da CRFB/1988 estabelece que o Poder Público municipal deve exigir dos proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promoção de seu adequado aproveitamento, mediante a regulamentação por meio de lei específica, a ser incluída no Plano Diretor Municipal (PDM). As sanções por descumprimento das funções sociais da propriedade seriam aplicadas por meio do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e outros instrumentos correlatos.

Esses instrumentos têm como objetivo combater a especulação imobiliária, desestimulando a permanência de imóveis subutilizados ou desocupados em áreas urbanas com infraestrutura, além de ampliar a oferta de terrenos e imóveis para a implementação de

² Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

programas habitacionais ou equipamentos sociais essenciais à melhoria da qualidade de vida urbana.

Ainda à época, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades) por meio da Lei nº 10.683 de 2003, que trouxe um arcabouço institucional para a implementação dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, a fim de operacionalizar as diretrizes estabelecidas pela legislação. Atualmente, a mencionada lei já não está mais em vigor.

Contudo, um dos principais obstáculos para a plena efetividade dessas políticas foi a limitada capacidade de financiamento destinada à produção e regularização de moradias, fator amplificado pela extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, o que deixou uma lacuna significativa no financiamento da política habitacional.

A falta de recursos adequados e a ausência de um sistema robusto de financiamento dificultaram o avanço de iniciativas voltadas para a redução do déficit habitacional e a melhoria das condições de moradia, limitando o alcance das ações de inclusão social e o acesso a uma moradia digna para as camadas mais pobres da população.

Para enfrentar essas limitações, durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi concebida uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), com a implementação de uma estrutura institucional voltada para a sua execução, que compreendeu a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), do Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituídos pela Lei Federal nº 11.124, de 2005.

Essas instâncias foram fundamentais para a organização do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009, que visava promover melhores condições de moradia e habitabilidade para a parcela da população brasileira que ainda se encontrava excluída do acesso à habitação adequada.

Para tanto, o SNHIS desempenhou um papel central ao estruturar a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) como um sistema organizado, com financiamento oriundo do FNHIS, sendo gerenciado pelo Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS) e tendo como uma de suas bandeiras principais a resolução do déficit de linhas de financiamento voltadas para a habitação de interesse social, além de tentar reduzir as desigualdades no acesso à moradia entre os diversos segmentos sociais.

No entanto, a distribuição desigual dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento urbano, que envolvem tanto a produção de moradia quanto a implementação de sistemas de infraestrutura e a oferta de serviços urbanos essenciais, ainda é um fator

estrutural que contribui para os desequilíbrios urbanos que as cidades brasileiras enfrentam, resultando na falta de acesso a serviços públicos de qualidade e a segregação espacial.

A referida Lei Federal nº 11.124/2005 condicionava o acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) à elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que deveriam estar articulados aos Planos Diretores Municipais (PDM).

Esses PLHIS tinham a responsabilidade de traçar as estratégias necessárias para enfrentar o déficit habitacional, além de definir programas habitacionais adequados às necessidades locais, exigindo, ainda, a criação de Fundos Locais de Habitação de Interesse Social (FLHIS) e de Conselhos Gestores para a administração desses fundos.

No entanto, diante das dificuldades de planejamento e gestão nos mais diversos municípios do País, essa exigência, de criação do FLHIS e de Conselhos Gestores, mostrou-se limitadora do acesso aos recursos destinados à promoção de moradias, pois, a falta de infraestrutura técnica e de recursos humanos adequados nesses municípios dificultava a implementação dessas políticas, prejudicando a efetividade do acesso a financiamentos e programas de habitação popular.

A institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos Estatutos da Cidade e nos Planos Diretores Municipais, e a promulgação da Lei Federal nº 11.124/2005, foram avanços significativos para tentar reverter o quadro de desigualdade na distribuição do espaço urbano. No entanto, esses esforços ainda não foram suficientes para eliminar as disparidades no acesso à moradia e aos serviços urbanos essenciais.

A esses avanços se soma a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi estruturado no contexto do Plano de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), lançado em 2010, e que teve como objetivo promover a construção de moradias para as camadas de baixa renda, especialmente nas áreas urbanas, e buscando dar uma resposta direta ao déficit habitacional no País.

Nesse sentido, “são ações que impactam a vida cotidiana das pessoas, famílias, comunidades, cidades e regiões, com reflexo no desenvolvimento econômico, na promoção do bem-estar social e na garantia de direito”. As melhorias referem-se a investimentos para os segmentos de moradia e mobilidade urbana, redes de água e esgoto, instituições de ensino, empreendimentos na área da saúde, instalações de segurança e de água e luz, que são fundamentais para a promoção da igualdade de acesso às oportunidades econômicas e a elevação do nível de qualidade de vida das pessoas. (NUNES, 2018)

No entanto, o impacto real desses programas tem sido limitado, uma vez que as desigualdades socioespaciais ainda persistem em muitas regiões, refletindo a dificuldade de implementar políticas habitacionais que consigam superar as desigualdades estruturais do sistema urbano brasileiro, assim como a continuidade dessas tentativas institucionais demonstra a complexidade do problema habitacional e a necessidade de uma abordagem mais integrada e eficaz.

Nesse cenário, a questão do direito à moradia, enquanto componente fundamental do direito à cidade, continua a ser questionada e as intervenções promovidas pelo PMCMV replicam problemas já observados em programas habitacionais anteriores, especialmente aqueles implementados durante o regime militar.

Entre as principais críticas, destaca-se a “periferização urbana”, gerada pela construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, distantes dos centros urbanos, resultando em remoções e deslocamentos forçados de famílias e comunidades, que são realocadas para áreas periféricas em projetos habitacionais de grande escala. Esse tipo de intervenção não só promove a segregação espacial, como também acarreta a perda de vínculos identitários e o enfraquecimento do sentimento de pertencimento à comunidade original.

Além disso, a distância dos novos conjuntos habitacionais em relação aos centros urbanos acarreta uma série de problemas logísticos e sociais, como o aumento dos custos com mobilidade e o distanciamento dos locais de trabalho e serviços essenciais, gerando uma série de dificuldades para os moradores, que enfrentam, em muitos casos, um deslocamento contínuo e dispendioso para acessar as oportunidades de emprego e os demais serviços urbanos, como acesso à educação e saúde.

Portanto, a implementação do PMCMV e a continuidade desse tipo de abordagem evidenciam a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento urbano adotado pelo Estado, buscando soluções mais inclusivas e integradas que considerem a qualidade de vida, a acessibilidade e o direito à cidade para todas as camadas da população.

Por essa razão, compreende-se que, para que o direito à moradia seja efetivamente alcançado como parte essencial do direito à cidade, é fundamental reconhecer o direito da população de permanecer no local onde estabeleceu sua residência, em um ambiente onde construiu suas relações sociais e identitárias.

Além disso, a construção de moradias adequadas não pode ser apenas uma questão quantitativa, mas deve também atender às necessidades qualitativas de seus habitantes, garantindo que cada família tenha acesso a um lar que favoreça seu bem-estar e sua integração social.

Ademais, é crucial que as comunidades afetadas possam participar ativamente do processo de urbanização e regularização fundiária. A participação da população local, desde a concepção até a implementação das intervenções, é um elemento essencial para garantir que as soluções habitacionais sejam verdadeiramente inclusivas e alinhadas às necessidades e desejos dos moradores.

Tendo em vista que as políticas e programas estatais são essenciais para estruturar o sistema de promoção da moradia, incluindo os meios de financiamento para a produção de unidades habitacionais e a implementação das infraestruturas e serviços urbanos necessários para garantir condições adequadas de habitabilidade aos grupos sociais excluídos do mercado imobiliário formal, o panorama exposto até aqui oferece respostas preliminares às questões levantadas.

Contudo, apesar de essas políticas e programas serem respaldados por marcos legais e normativos importantes, como o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.124/2005, a efetivação do direito à moradia continua sendo um desafio significativo e isso ocorre, em parte, devido à persistente disparidade entre as intenções das políticas públicas e as realidades estruturais das cidades brasileiras, caracterizadas pela concentração de renda e pela segregação espacial. O modelo de desenvolvimento urbano ainda está profundamente marcado pela lógica do mercado, que, muitas vezes, prioriza interesses privados em detrimento de uma abordagem mais inclusiva e solidária.

Assim, embora as políticas públicas estejam em vigor e contem com o apoio de instrumentos jurídicos e financeiros importantes, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), as desigualdades urbanas não são facilmente resolvidas por simples intervenções no setor habitacional e não depende apenas de recursos financeiros, mas também de uma abordagem mais integrada que envolva o fortalecimento da gestão pública, a participação social e a cooperação entre diferentes níveis de governo.

Portanto, embora o caminho para garantir o direito à moradia e ao direito à cidade tenha avançado em algumas áreas, as políticas ainda enfrentam limitações significativas, e a busca por soluções mais eficazes e inclusivas continua sendo um desafio complexo e multidimensional.

3.2 O contínuo déficit habitacional no Município do Recife.

Nas cidades contemporâneas e, especificamente, no Recife, é possível observar dois movimentos simultâneos, porém contraditórios que, de maneira complementar, caracterizam a dinâmica urbana.

Dentre esses movimentos, o primeiro é o da “cidade mercadoria”, que emerge no contexto da globalização e do neoliberalismo, sustentado pelo paradigma do planejamento estratégico, onde a cidade é tratada como um bem a ser negociado no mercado. Esse modelo reflete a lógica do capital e da maximização do valor de troca do espaço urbano.

Em contraposição, existe um movimento de resistência, que reivindica a construção de uma “cidade democrática”, na qual o valor do uso social prevaleceria sobre o valor de troca, defendendo o conceito do direito à cidade. Nesse modelo, o espaço urbano deve ser pensado de forma inclusiva e acessível a todos, priorizando as necessidades e os direitos das pessoas sobre os interesses econômicos e mercadológicos.

Os conflitos urbanos no Recife, quando analisados sob as óticas geopolítica, jurídica e urbanística, evidenciam que esses dois modelos de cidade coexistem e se sobrepõem, frequentemente gerando tensões nas lacunas existentes entre a realidade social vivida pela população e a legislação vigente, refletindo a luta entre a lógica do mercado, que prioriza o lucro e a exclusão social, e os esforços para garantir uma cidade mais justa, equitativa e acessível a todos os seus habitantes.

A verdadeira extensão dos problemas habitacionais no País pode ser mais claramente entendida por meio das análises desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro (FJP). De acordo com os estudos da FJP, o déficit habitacional é associado não apenas às deficiências na qualidade das construções e infraestruturas, mas também aos altos custos com aluguel e à inadequação das condições de moradia.

Essa visão proporciona uma base sólida para a compreensão do direito à moradia, entendendo-o como o direito fundamental de acessar um conjunto de condições que possibilitam o exercício do ato de habitar de forma digna, segura e compatível com os padrões mínimos de qualidade de vida exigidos para a vivência em uma cidade. Assim, o direito à moradia não se limita ao acesso a um imóvel, mas abrange também a adequação do espaço para garantir o bem-estar de seus ocupantes, com a oferta de condições que promovam a saúde, a segurança e a inclusão social.

Além disso, aponta-se que a conexão entre a diminuição do déficit habitacional e a garantia do direito à moradia reflete a necessidade de políticas públicas que assegurem, não apenas o acesso a uma moradia digna, mas também a inclusão social, a equidade no acesso aos serviços urbanos e a promoção de condições de vida adequadas para todos os habitantes, afinal,

o direito à cidade vai além da simples habitação, envolvendo também a acessibilidade a espaços urbanos que possibilitem uma vida plena e integrada à dinâmica social e econômica das cidades.

Como já explicitado durante esse estudo, o acesso à moradia se configura como um dos maiores desafios cotidianos para as camadas de menor renda que na constante luta pela sua sobrevivência nas áreas urbanas, enfrentam grandes dificuldades para garantir uma habitação adequada.

Esse cenário torna a moradia popular um tema central para a intervenção pública no setor habitacional, sendo a sua promoção uma responsabilidade que recai diretamente sobre o Estado, que deve atuar como provedor social, além de mediador das tensões e conflitos que surgem entre os diversos agentes envolvidos na produção do espaço urbano.

Na dinâmica dessa relação de forças, a população de baixa renda é sistematicamente excluída do acesso a recursos financeiros e técnicos necessários para obter moradias dignas, infraestruturas adequadas e serviços básicos, um fenômeno que tem raízes profundas na estrutura socioeconômica da sociedade, especialmente na concentração de terra e renda, que são características intrínsecas à produção do espaço urbano dentro de um sistema capitalista.

Ou seja, a configuração das cidades reflete essa desigualdade, materializando-se em uma segregação socioespacial evidente, onde a divisão do espaço urbano segue as lógicas de poder e concentração de recursos, resultando na marginalização das populações mais vulneráveis.

Os fatores físico-geográficos conectando desigualdades socioespaciais – rios e demais cursos d'água, os trechos de mangues, os cordões de colinas do tipo barreira que circundam o Recife, núcleo da metrópole, espalhados pelos municípios de Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes, e poucos trechos enxutos da planície recifense cedem lugar à ocupação habitacional para a população de baixa renda. Nessas porções, grande parte das moradias permanece exposta aos riscos iminentes, em particular no período de chuvas. As maiores parcelas de terras enxutas da planície são apropriadas e usadas pelas classes abastadas. (LIMA, 2022)

Sob essa ótica, as desigualdades evidenciadas nos diversos processos de ocupação urbana refletem a distribuição de espaços utilizados por diferentes camadas sociais. Existem áreas com infraestrutura adequada e mobilidade urbana, enquanto outras carecem desses serviços, apresentando condições precárias. A terra, fator crucial, destaca-se como um elemento que, em certas situações, se revela inadequado para o uso habitacional de uma parcela da população, comprometendo o direito à moradia.

Em 2014, uma pesquisa elaborada pela Prefeitura do Recife revelou que mais de 33% do território recifense era ocupado por assentamentos informais, também conhecidos como favelas ou áreas de ocupação precária, locais que abrigam uma parcela significativa da

população urbana, além de identificar 545 Comunidades de Interesse Social (CIS). Ao todo, cerca de 53% dos habitantes da cidade viviam nessas regiões, evidenciando um cenário de exclusão e marginalização socioeconômica (ATLAS-PCR, 2016).

Quanto à linha de pobreza, Recife sobressai como a quarta capital mais densa do Brasil, com uma área de 218,8 km², uma população de 1.661.017 habitantes e densidade populacional de 7.591 habitantes por km². Além disso, é a capital mais desigual do País: os 20% mais ricos da cidade detêm 72,5% da renda total, enquanto os 20% mais pobres ficam com menos de 2%. Aproximadamente 7% da população vive abaixo da linha da pobreza extrema (IBGE, 2021).

Ainda, conforme o último levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2024) em 2024, o déficit habitacional total da Região Metropolitana do Recife (RMR) chega a 96.959 unidades habitacionais, sendo que 98,8% desse déficit está concentrada nas áreas urbanas, cenário que revela as constantes desigualdades no acesso à moradia na metrópole.

Segundo Danilo Cabral, presidente da Sudene, no Bairro do Recife, 31% dos imóveis encontram-se ociosos, representando um grande potencial para revitalização. A reutilização dessas edificações poderia não apenas suprir a demanda por moradia, mas também contribuir para a reurbanização da região e a preservação do patrimônio histórico.

3.3 Os avanços e os desafios às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife.

Como cediço, o Estatuto da Cidade impõe aos municípios a responsabilidade de elaborar seus Planos Diretores, os quais devem observar não apenas as diretrizes gerais que orientam a política urbana, mas também incorporar os novos instrumentos urbanísticos introduzidos pela legislação.

Esses instrumentos foram estabelecidos com o intuito de promover um ordenamento mais eficiente e inclusivo dos espaços urbanos, garantindo um desenvolvimento urbano sustentável e acessível a todos. Dentre os diversos instrumentos urbanísticos que o Estatuto da Cidade contempla, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mencionadas especificamente no artigo 4º, inciso V, item f, do Estatuto:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:

[...]

- IV – institutos tributários e financeiros:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) buscam assegurar a promoção de habitação de interesse social em áreas urbanas que, de outra forma, poderiam ser negligenciadas ou não priorizadas nas políticas de planejamento urbano. Ou seja, as ZEIS têm como objetivo atender a uma demanda histórica por moradia digna, especialmente para populações de baixa renda, que enfrentam dificuldades para acessar o mercado imobiliário e garantir condições mínimas de habitabilidade em centros urbanos.

Com isso, a inclusão dessas zonas nos Planos Diretores Municipais não apenas reflete uma política de justiça social, mas também contribui para a implementação de um modelo de desenvolvimento urbano que seja mais equânime e integrador, atendendo aos diversos segmentos da sociedade.

Assim, ao elaborar seus planos diretores, os municípios não podem se limitar a simples diretrizes de planejamento, mas devem incorporar essas novas ferramentas urbanísticas, garantindo que as políticas públicas voltadas para a habitação e o uso do solo urbano sejam efetivamente orientadas por princípios de inclusão social e sustentabilidade. E as ZEIS, nesse contexto, atuam como um mecanismo essencial para a realização desses objetivos, promovendo o acesso a condições adequadas de moradia e evitando a segregação socioespacial que historicamente caracteriza muitas cidades brasileiras.

Uma das primeiras e mais emblemáticas implementações desse instrumento ocorreu justamente em Recife, durante a década de 1980, definindo 27 ZEIS na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), a Lei nº 14.511/1983.

Nesse período, o município protagonizou a aplicação das ZEIS com uma abordagem inovadora, caracterizada pela criação de um sistema de gestão participativa que ficou conhecido como o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), instituído na Lei nº 14.947/1987, conhecida como a Lei do PREZEIS, e uma especificidade do Recife, fruto de organização popular.

O PREZEIS se configurou como uma tentativa de integrar a comunidade local no processo de planejamento e regularização fundiária, permitindo que os moradores das áreas contempladas pudessem participar ativamente das decisões relativas ao uso e à ocupação do solo, bem como às melhorias nas condições de infraestrutura e urbanização dessas zonas.

Ao longo das quatro décadas seguintes, a política pública das ZEIS no Recife experimentou uma trajetória de avanços e desafios, pois, embora tenha proporcionado significativas conquistas, como a regularização de terrenos, a melhoria das condições de habitação e a promoção de um planejamento urbano mais inclusivo, também enfrentou momentos de retrocessos e dificuldades, especialmente em relação à implementação prática das políticas e à resistência de determinados setores que viam essas ações como uma ameaça à lógica de mercado predominante.

Não obstante, o histórico do PREZEIS reflete um processo de amadurecimento da política urbana na cidade, consolidando-se, ao longo dos anos, como um instrumento fundamental na luta pela garantia do direito à cidade para as populações mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que busca promover um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação das condições de vida digna para os moradores das ZEIS.

Essa experiência do Recife demonstra tanto os desafios da gestão urbana inclusiva quanto a importância da continuidade das políticas públicas voltadas para a regularização fundiária e a proteção das comunidades de interesse social, evidenciando a necessidade de uma abordagem que combine planejamento urbano técnico com o engajamento ativo das comunidades afetadas.

Em suma, embora as ZEIS continuem sendo um instrumento importante de proteção da moradia popular, a implementação e a consolidação de sua eficácia dependem de um esforço contínuo de atualização das legislações, de ações de fiscalização mais rigorosas e, sobretudo, de uma postura mais ativa do Poder Público no cumprimento de sua função constitucional de garantir o direito à moradia.

A fragilidade da proteção das ZEIS, exige uma revisão constante das políticas urbanísticas para assegurar que o reconhecimento de uma área como ZEIS realmente se traduza em uma proteção efetiva e duradoura contra os processos de especulação e remoção.

4 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE RECIFE

O artigo 40 do Estatuto da Cidade reafirma o Plano Diretor Municipal (PDM) como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana³, estabelecendo que, durante o processo de elaboração e fiscalização de sua implementação, os poderes legislativo e executivo devem assegurar a participação da população, a transparência e o acesso irrestrito às informações geradas. E tem, ainda, o objetivo de assegurar o direito à moradia, promovendo o acesso à terra urbanizada e aos serviços urbanos, por meio de uma gestão que seja, ao mesmo tempo, democrática e participativa.

4.1 O atual Plano Diretor do Recife (LC nº 2/2021) e a exclusão popular no seu processo de elaboração.

O projeto, conduzido pela Prefeitura do Recife, foi concluído em dezembro de 2018, com o envio do Projeto de Lei do Executivo Municipal (PLE) nº 28/2018 para a Câmara de Vereadores, cumprindo o prazo máximo de 10 anos para a revisão dos Planos Diretores, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Em 2019, o Legislativo criou uma Comissão Especial para promover o debate com a sociedade. Contudo, o andamento dos trabalhos na Câmara foi prejudicado pela pandemia de Covid-19. No final de 2020, durante a transição da gestão municipal, a Câmara aprovou, em uma única sessão, as 513 emendas contidas no Relatório de Análise ao PLE, apresentado pela Comissão Especial. A Lei nº 18.770/2020 foi publicada no Diário Oficial do Recife, instituindo

³ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

o novo Plano Diretor, mas foi republicada como Lei Complementar nº 2, em 23 de abril de 2021.

Com isso, o processo de elaboração do Plano de Ordenamento Territorial (POT), iniciado com o Plano Diretor do Recife (PDR) de 2021, foi alvo de intensas críticas por parte dos segmentos populares, que questionaram o tempo limitado para discutir questões técnicas com os principais envolvidos, além de criticarem a metodologia utilizada na construção do diagnóstico e das propostas.

Como cediço, o protagonismo dos segmentos populares, diretamente envolvidos na luta pela habitação, mostra-se imprescindível na defesa do direito à moradia e à cidade, por isso, é preciso fortalecer essas representações, a fim de potencializar sua atuação nos debates e nas decisões sobre a condução da cidade que se almeja construir.

As conquistas dessas representações nas arenas de disputa pelo direito à cidade – como o PREZEIS e outras instâncias de gestão participativa – dependem de uma atuação eficaz e contínua, além da renovação e ampliação de suas lideranças, com foco nos instrumentos urbanísticos redistributivos e a gestão democrática da política urbana.

Quando o Plano Diretor traduz efetivamente uma proposta construída de forma democrática, ele pode contribuir para esses ideais. Contudo, o debate transparente e participativo exige tempo de amadurecimento e uma linguagem acessível a todas as camadas sociais, pontos que foram questionados na elaboração do novo Plano Diretor do Recife (PDR).

Para que esse debate desempenhe seu papel no planejamento e na gestão de um desenvolvimento urbano sustentável e equitativo, é essencial que haja um aprimoramento nas condições de participação e na transparência do processo.

4.2 Os avanços do atual Plano Diretor do Recife na garantia do direito à moradia.

O atual Plano Diretor do Recife (PDR) apresenta diretrizes inovadoras, especialmente no capítulo relacionado à Política de Habitação, mais especificamente em seu Artigo 173, que visa garantir o direito à moradia, priorizando a destinação de imóveis não utilizados ou subutilizados para Habitação de Interesse Social (HIS), com especial atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade, como população de rua, idosos, pessoas com deficiência e famílias chefiadas por mulheres.

Além disso, o dispositivo busca a utilização de terrenos públicos para projetos habitacionais e a recuperação de imóveis em áreas de preservação cultural, garantindo que a expansão da moradia social esteja integrada ao desenvolvimento urbano, ambiental e

econômico, prevendo, ainda, a regularização fundiária, a urbanização de comunidades e a criação de um banco de terras voltado à provisão habitacional, permitindo que áreas subutilizadas sejam transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Para fortalecer a democratização do acesso à moradia, o artigo ainda prevê mecanismos de financiamento permanente para HIS, destinação de parte dos recursos obtidos por instrumentos urbanísticos para habitação popular e regulamentação de dispositivos como a outorga onerosa do direito de construir e o IPTU Progressivo, assegurando que imóveis arrecadados sejam prioritariamente destinados à moradia social ou ao aluguel social.

Ainda, reflete a preocupação com a erradicação do déficit habitacional, prevendo-se programas específicos para a promoção da moradia em áreas centrais, beneficiando trabalhadores locais e famílias em condições precárias, além de incentivar a pesquisa em soluções habitacionais sustentáveis e acessíveis.

É notável a ênfase na destinação de imóveis ociosos para a promoção da HIS, sendo que a aplicação da Avaliação de Benefícios de Valor Adicional (ABVA) pode se apresentar como uma ferramenta importante nesse processo, ao seguir duas diretrizes específicas para isso: priorizar a produção de HIS como estratégia para a recuperação de imóveis situados em áreas de preservação histórica e cultural, e regulamentar os Imóveis Especiais de Interesse Social (IEIS), promovendo sua recuperação e gestão na fase de pós-ocupação, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade das intervenções. Essas diretrizes, juntamente com a inclusão do aluguel social, refletem reivindicações de movimentos sociais, e é essencial acompanhar seu cumprimento e efetividade.

O aluguel social é um benefício assistencial oferecido pelo Poder Público para auxiliar famílias em situação de vulnerabilidade habitacional, consistindo no repasse de um valor determinado, destinado exclusivamente ao pagamento do aluguel de um imóvel, até que os beneficiários consigam uma nova moradia ou sejam contemplados por programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). O montante concedido pode variar conforme o município, o Estado ou o período vigente, levando em consideração as condições socioeconômicas da região e as políticas públicas adotadas.

No Recife, o aluguel social foi instituído em 2001 como resposta emergencial às fortes chuvas que atingiram a cidade, deixando muitas famílias desabrigadas. Inicialmente, o benefício concedia R\$150,00 por família, valor que foi reajustado para R\$200,00 em 2013 e, posteriormente, para R\$300,00 em 2022, permanecendo vigente até o momento. A iniciativa serviu de modelo para outras cidades da Região Metropolitana, como Jaboatão dos Guararapes

e Olinda, que também adotaram programas semelhantes para garantir assistência habitacional temporária a famílias em situação de risco.

Quanto aos subsídios para a Política Habitacional presente no PDR, podemos destacar que ainda pode se ter um impacto positivo sobre as ZEIS caso as seguintes diretrizes do art.173 sejam postas em prática: a promoção da urbanização, regularização e inserção das CIS e demais áreas pobres da cidade mediante a transformação em ZEIS, considerando os requisitos, critérios e parâmetros estabelecidos pela lei do PREZEIS; e o fortalecimento do sistema de gestão participativa do PREZEIS.

Apesar das ressalvas levantadas sobre o processo, não se pode negar que o novo Plano Diretor do Recife apresenta avanços significativos para a concretização do direito à cidade e à moradia. Entre esses avanços, destaca-se a definição do Coeficiente de Aproveitamento Básico Unitário (CA) para toda a cidade, pois é o CA que determina a área edificável dispensada de pagamento pelo direito de construir. Este coeficiente poderia conferir efetividade à captação de mais-valias urbanas pelo Poder Público, por meio dos instrumentos urbanísticos redistributivos, e contribuir para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Em uma melhor explicação, ao estabelecer um Coeficiente de Aproveitamento Básico Unitário (CA = 01) para toda a cidade, garantiu-se a isonomia do direito de construir vinculado ao direito de propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Ainda, definiu um CA máximo para cada zona, adquirido pela compra de potencial construtivo através dos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da Transferência do Direito de Construir (TDC).

Ainda, também estabelece que os recursos provenientes das contrapartidas financeiras advindos da OODC serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FDU), que deve alocar, no mínimo, 70% dos seus recursos para a promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), regularização fundiária e urbanística nas ZEIS. Mas a existência desses dois fundos não garante, na prática, sua efetividade, que deve atender às diretrizes do Artigo 173 do Plano Diretor do Recife.

4.3 A necessidade de proteção das Comunidades de Interesse Social (CIS) e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

No contexto de Recife, apesar de evidentes lacunas na complementaridade de ações para uma integração organizada e sustentável da cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) surgem como um instrumento crucial para alcançar os objetivos relacionados à

regularização da posse da terra e às condições urbanísticas, além de desempenharem um papel importante ao frear a pressão do mercado imobiliário e a “gentrificação”, isto é, o movimento de transformação de áreas urbanas promovendo o aumento do custo de vida, acarretando na expulsão de seus antigos residentes e prestigia uma população com maior poder aquisitivo.

Ou seja, quando uma área é reconhecida como ZEIS pela legislação urbanística municipal, significa que o Poder Público está assumindo sua responsabilidade na garantia à população pobre ao acesso à moradia em áreas com oferta de bens e serviços públicos, respeitando sua morfologia e tipologia específica.

Para a transformação dos assentamentos precários, o reconhecimento das comunidades em ZEIS é uma das ações mais importantes na proteção das áreas ocupadas pelas famílias pobres diante das pressões do mercado imobiliário.

Ao se tornarem ZEIS, essas zonas passam a ser definidas pelos parâmetros especificados na Lei do PREZEIS, que estabelece o modelo de planejamento e gestão das ZEIS, cujas instâncias deliberativas são o Fórum do PREZEIS e a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) de cada ZEIS.

O Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), por sua vez, é um exemplo concreto de um modelo participativo de gestão de espaços destinados à moradia popular, promovendo um ambiente que acolhe instâncias voltadas à regularização urbanístico-fundiária.

É fundamental entender que os avanços em termos de inclusão socioespacial, por meio da garantia do direito à moradia, esbarram na falta de normativas que orientem e regulamentem a aplicação de instrumentos redistributivos, bem como na ausência de mecanismos que criem e organizem espaços de planejamento e gestão democrática da cidade. Analisar como esses limites foram tratados no atual PDR é um passo essencial para avaliar o potencial de efetividade dos instrumentos propostos.

Como cediço, em 2014, foram identificadas 545 Comunidades de Interesse Social (CIS), que representavam 33% do território da cidade e abrigavam 53% da população recifense (ATLAS, 2014). Contudo, apesar de a grande maioria dessas CIS estarem inseridas dentro do perímetro das ZEIS, muitas delas não contam com a proteção legal conferidas a essas últimas, tonando as famílias vulneráveis a expulsão e ações de despejo.

O atual Plano Diretor do Recife foi proposto inicialmente com 78 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sendo 70 destas classificadas como “ZEIS 1” e as 8 restantes como “ZEIS 2”. Conforme o disposto no Artigo 65⁴ do PDR, as “ZEIS 1” são aquelas surgidas

⁴ Art. 65. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) estão subdivididas em 2 (duas) categorias:

espontaneamente e consolidadas, enquanto as “ZEIS 2” são áreas vazias destinadas à implantação de moradia pelo Poder Público.

O reconhecimento em ZEIS, de uma forma geral, oferece um respaldo legal maior, principalmente nas áreas urbanas com maior valorização e, por isso, aos moradores das ZEIS 1 — aquelas localizadas em zonas mais valorizadas e de grande demanda imobiliária — esse enquadramento é uma proteção mais significativa contra as pressões do mercado imobiliário.

Por essa razão, segmentos populares têm buscado a ampliação do reconhecimento das Comunidades de Interesse Social (CIS) como ZEIS, especialmente no atual Plano Diretor. Esse pleito, que visa ampliar a proteção das comunidades vulneráveis, foi parcialmente atendido. Além da criação da ZEIS Pilar, outras 162 CIS que já estavam dentro das ZEIS existentes foram mantidas, e 55 novas CIS foram incorporadas ao redor das 21 ZEIS já delimitadas, com seus limites expandidos. Destaca-se também a criação da ZEIS Rio Azul, formalmente reconhecida pela Lei Municipal nº 19.093/23, antes considerada uma CIS no levantamento de 2014.

No total, das 545 CIS identificadas em 2014, o Plano Diretor de Recife conseguiu incorporar 218 CIS em 70 ZEIS 1, um avanço considerável, mas que ainda deixa um número significativo de comunidades desprotegidas, havendo ainda em torno de 326 CIS sem proteção, além das novas comunidades que surgiram após 2015, que continuam em uma situação de extrema vulnerabilidade socioambiental, além das fragilidades que acometem as próprias ZEIS.

Um exemplo recente que ilustra essa fragilidade das ZEIS, é o caso da Vila Esperança Cabocó, uma comunidade reconhecida como ZEIS desde 1994, localizada no bairro do Monteiro, em Recife, que, mesmo com essa designação, as famílias residentes na área foram forçadas a deixar seus lares e vínculos comunitários para permitir a construção de uma ponte pela Prefeitura, demonstrando que, na prática, a proteção das ZEIS pode ser facilmente contestada quando confrontada com interesses da infraestrutura urbana ou de grandes projetos.

A situação supracitada revela que a designação de uma área como ZEIS não é garantia absoluta de que ela estará livre de ameaças externas ou de remoções forçadas, destacando a necessidade de um sistema jurídico e de políticas públicas mais robustos para garantir a permanência das populações nessas áreas.

I - Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) - caracterizada como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, consolidados, carentes de infraestrutura básica, que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária, bem como de construção de habitações de interesse social (HIS);

II - Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2) - 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.

Ainda, o PDR intensificou as diferenças entre certas regiões da cidade ao permitir que imóveis localizados dentro das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e próximos a corredores de transporte público – como vias radiais e perimetrais inseridas nas Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU) – possam seguir os parâmetros urbanísticos dessas ZRU, desde que haja aprovação do Fórum PREZEIS. As ZRU correspondem às áreas situadas ao longo dos principais eixos de mobilidade urbana, onde, sob o argumento de possuírem infraestrutura adequada de transporte e saneamento, busca-se incentivar um maior adensamento populacional.

Outro desafio crucial para a efetivação das ZEIS e para a proteção das comunidades populares é a desatualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que ainda está baseada na Lei 16.176/96, e, por não estar alinhada com as diretrizes estabelecidas pelo atual Plano Diretor de Recife, compromete a implementação das mudanças necessárias para uma maior proteção das áreas populares.

A revisão do zoneamento urbano, que inclui mudanças no Plano Diretor ou na Lei de Ocupação do Solo, é um processo complexo que exige a proposição de projetos de lei pelo Poder Executivo, a aprovação pelo legislativo municipal e, finalmente, a sanção do prefeito. Diante disso, a formalização do reconhecimento de uma CIS ou de várias CIS contíguas como uma nova ZEIS 1 envolve uma série de etapas burocráticas e políticas que dificultam a ação célere e eficaz.

Em suma, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) continuam sendo um instrumento crucial na proteção da moradia popular nas cidades brasileiras, representando um mecanismo de defesa das comunidades em situação de vulnerabilidade frente às pressões do mercado imobiliário, mas a luta pela manutenção e ampliação das ZEIS é um processo contínuo e se intensifica a cada revisão da legislação urbanística, dado que, como demonstrado, o fato de uma área ser reconhecida como ZEIS não assegura, de forma definitiva, a proteção e a permanência das famílias que ali residem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que, apesar das políticas públicas e avanços institucionais, o déficit habitacional em Recife permanece um desafio significativo, uma vez que a cidade ainda apresenta uma alta concentração de moradias precárias e ocupações informais, evidenciando a necessidade de políticas mais eficazes para garantir o direito à moradia. O novo Plano Diretor Municipal (PDM), aprovado em 2021, trouxe importantes avanços, como a destinação de imóveis ociosos para habitação de interesse social e a regulamentação do aluguel social, iniciativas que podem contribuir para a inclusão socioespacial.

Contudo, avanços legislativos não são suficientes para reverter o cenário histórico de desigualdade socioespacial no Recife, onde a aplicação desses instrumentos enfrenta obstáculos e evidencia o papel ambíguo do Estado na disputa pelo espaço urbano.

Um dos principais problemas identificados foi a exclusão da participação popular durante a formulação do Plano Diretor, acarretando na insuficiência de debates públicos, o que comprometeu a gestão democrática da cidade e a efetividade das políticas habitacionais, uma vez que as demandas da população mais vulnerável não foram devidamente ouvidas e consideradas.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que há décadas desempenham um papel fundamental na regularização fundiária e na proteção das comunidades de baixa renda, continuam sendo um instrumento essencial para a inclusão social. Contudo, essas áreas enfrentam desafios como a pressão do mercado imobiliário e a falta de fiscalização adequada, o que coloca em risco a permanência das famílias que nelas residem.

Além disso, a pesquisa apontou contradições no processo de urbanização em Recife. O Plano Diretor permitiu que áreas próximas a corredores de transporte adotassem os mesmos parâmetros urbanísticos das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU), o que pode intensificar desigualdades e favorecer processos de gentrificação, resultando na remoção de moradores de baixa renda para regiões mais periféricas.

Por um lado, o Estado, ao reconhecer as ZEIS e permitir a permanência do PREZEIS, favorece o direito à moradia para a população de baixa renda; por outro, flexibiliza a legislação urbanística, transformando essas áreas em espaços de valorização imobiliária. Por isso, a resistência das ZEIS e do PREZEIS encontra suporte não apenas no arcabouço jurídico-institucional, mas também na mobilização social e na cultura político-técnica das organizações populares, que constroem sua moradia como parte de sua luta cotidiana, transmite esse direito às novas gerações, mantendo viva a resistência e a reivindicação por justiça urbana.

Diante desse cenário, conclui-se que, apesar dos avanços normativos, a efetivação do direito à moradia em Recife ainda enfrenta barreiras estruturais, políticas e econômicas, e que, para que o Plano Diretor cumpra sua função social, é fundamental ampliar a participação da sociedade civil no planejamento urbano, fortalecer os instrumentos de fiscalização e investir na regularização fundiária e urbanização de áreas precárias, que somente com uma abordagem integrada e inclusiva seria possível reduzir essas desigualdades socioespaciais e garantir uma cidade mais justa e acessível para todos.

Para tanto, mostra-se essencial adotar medidas que fortaleçam a inclusão social, a efetividade das políticas urbanas e a democratização do planejamento da cidade, a partir de uma ampla participação popular no processo de planejamento urbano e pelo uso de uma linguagem acessível. Com isso, é interessante o incentivo e investimento em mecanismos que garantam a escuta ativa das comunidades afetadas, por meio de audiências públicas mais acessíveis, consultas populares e conselhos participativos, como o próprio Fórum do PREZEIS, para que assim seja possível assegurar maior controle social sobre as políticas habitacionais.

Ainda assim, há perspectivas para o fortalecimento do PREZEIS e para a preservação das conquistas alcançadas, especialmente no âmbito da política habitacional municipal, que propõe a conversão de todas as Comunidades de Interesse Social (CIS) em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A criação de novas ZEIS em áreas estratégicas pode impedir a expulsão de populações vulneráveis pela especulação imobiliária, enquanto o fortalecimento da fiscalização evitaria que terrenos dentro dessas zonas fossem destinados a empreendimentos que não beneficiam a habitação social.

Além disso, a promoção de programas mais eficientes de regularização fundiária poderia garantir a titulação definitiva das moradias nas ZEIS e nas Comunidades de Interesse Social (CIS), proporcionando segurança jurídica aos seus moradores.

A nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), atualmente em elaboração, e a revisão da Lei do PREZEIS podem representar tanto uma oportunidade de minimizar os impactos do Plano Diretor de 2021 e avançar na proteção dessas áreas quanto um risco, dado que as fragilidades institucionais e políticas permanecem, alimentando contradições que aprofundam as desigualdades urbanas.

Dessa forma, a adoção de uma abordagem integrada e inclusiva pode garantir que o Plano Diretor de Recife cumpra sua função social, e, com a implementação dessas medidas, possibilitaria a redução das desigualdades socioespaciais e a efetivação do direito à moradia, contribuindo para um planejamento urbano que priorize o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável da cidade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU. Ano 1. Nº 1. P. 33-49. Jul/Dez, 2015.

ALVIM, Angélica T. B. CASTRO, Luiz G. R. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2010, 143 p.

ARL. Articulação Recife de Luta. **Por uma cidade justa, inclusiva e efetivamente democrática**. ARL, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://recifedeluta.org/2017/12/19/por-uma-cidade-justa-inclusiva-e-efetivamente-democratica/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BARBOSA, Pedro Ernesto Chaves. **Decifrando o Recife que devora ZEIS: conflitos e disputas na produção da política e do espaço a partir de Entra Apulso/Recife**.

BRASIL. Presidência da República. **PAC: Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977, de 7 de jul. de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.124, de 16 de jul. de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

BRASIL. **Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de jul. de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 182 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de out. de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988.

DACARLI, Nairane. FILHO, Paulo Ferrareze. **Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos.** Senado. Brasília, 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 04 fev. 2025.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais: déficit habitacional no Brasil - 2015.** Belo Horizonte: FJP, Diretoria de Estatística e Informações (DIREI), 2018, 78 p.

GARCIA, Cecília. **Constituição de 88 e direito à cidade: uma trajetória feita de participação popular.** 2018. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/constituicao-de-88-e-direito-a-cidade-uma-trajetoria-feita-de-participacao-popular/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. **Desigualdades socioespaciais no Recife Diferentes dimensões e indicações para seu enfrentamento.** Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife. Observatório das Metrópoles, 2022. Capítulo 2.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. GONDIM, Jorge Vinícios Silva. **Auxílio-moradia e aluguel social: os desafios da habitação na Região Metropolitana do Recife.** Brasil de Fato. 16 ago. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/08/16/auxilio-moradia-e-aluguel-social-os-desafios-da-habitacao-na-regiao-metropolitana-do-recife/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MORAES, J. G. V. de. **História geral e Brasil**. São Paulo: Ática, 2003.

NE9, Portal. **Sudene quer revitalizar prédios antigos ociosos para moradia**. Redação. 12 jun. 2024. Disponível em: <<https://ne9.com.br/sudene-quer-revitalizar-predios-antigos-ociosos-para-moradia/>>. Acesso em: 17 mar. 2025.

NUNES, Maria. **O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras**. Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. Vol. 1. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

O Plano Agache. Rio Memórias. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/o-plano-agache/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

POMPEU, Diogo de Sá da Silva. SOARES, Beatriz Ribeiro. **Da Reforma Urbana aos planos diretores: um avanço na política urbana brasileira**. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades. ANAP. Vol. 04. Nº 23. 2016.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. **Projeto de Lei Complementar nº 28, de 14 de dez. de 2018**. Promove a revisão do Plano Diretor do Recife. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2018.

RECIFE. **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social**. 2016. Recife.

RECIFE. **Lei Complementar Nº 2, de 23 de abril de 2021**. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Recife, PE, 23 abr. 2021.

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

RECIFE. **Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.** Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife, PE, 29 dez. 2008.

RECIFE. **Lei Municipal nº 17.394, de 26 de dez. de 2007.** Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e institui seu Conselho Gestor. Recife: Câmara Municipal do Recife, 2007.

RECIFE. **Lei Municipal nº 16.176, de 9 de abr. de 1996.** Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1996.

RECIFE. **Lei Municipal nº 16.113, de 1995.** Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1995.

RECIFE. **Lei Municipal nº 15.790, de 10 de set. de 1993.** Institui e regulamenta o Fundo Municipal do PREZEIS e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1993.

RECIFE. **Lei Municipal nº 14.947, de 30 de mar. de 1987.** Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1987.

RECIFE. Autarquia de Saneamento do Recife. **Atlas das infraestruturas públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife: PCR, 2014.

REMÍGIO, Rodrigo; ANDRADE, Mariana. **A organização política de zoneamento especial urbano pelo município de Recife.** Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 02. Rio de Janeiro, UERJ, 2018, pp. 728-754.

ROCHA, Danielle de Melo. LIMA, Bruno de Albuquerque. **As ZEIS do Recife são um instrumento de resistência da população pobre pelo direito à cidade?.** Marco Zero. Disponível em: <<https://marcozero.org/as-zeis-do-recife-sao-um-instrumento-de-resistencia-da-populacao-pobre-pelo-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 05 out. 2025.

ROCHA, Danielle de Melo. DINIZ, Fabiano Rocha. JARDIM, Felipe. **O novo Plano Diretor do Recife e o direito à moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns**

dos instrumentos urbanísticos propostos. Revista de Direito da Cidade - UERJ. Rio de Janeiro, RJ. Vol. 14. Nº 01/2022, p. 538-580

ROCHA, Danielle de Melo. **Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade.** In Anais do Encontro Nacional da Rede do INCT Observatório das Metrôpoles, Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrôpoles, 2017, 17 p.

ROCHA, Danielle de Melo. DINIZ, Fabiano 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 BITOUN J, SOUZA, M.A [org.]. Recife: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 459-501.

ROCHA, Danielle de Melo. LIMA, Bruno de Albuquerque Ferreira. **Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade.** Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife. Observatório das Metrôpoles, 2022. Capítulo 10.

RODRIGUES, Bárbara; DE SANTANA, Letícia; PONTUAL, Virgínia. **Reflexões acerca da participação do PREZEIS na revisão do Plano Diretor do Recife.** XXV Encontro da Rede ULACAV (no prelo). Anais. Recife: CIAPA-UFPE, 2019, 20 p.