ROBERTA FERREIRA MONTE
Orientação: IANA LUDERMIR BERNARDINO

FRAGILIZAÇÃO DAS ZEIS LOCALIZADAS EM ÁREAS NOBRES NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO RECIFE

UMA APROXIMAÇÃO AO CASO DA **ZEIS TAMARINEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
ARQUITETURA E URBANISMO

ROBERTA FERREIRA MONTE

FRAGILIZAÇÃO DAS ZEIS LOCALIZADAS EM ÁREAS NOBRES NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO RECIFE: UMA APROXIMAÇÃO AO CASO DA ZEIS TAMARINEIRA

RECIFE
2024

ROBERTA FERREIRA MONTE

FRAGILIZAÇÃO DAS ZEIS LOCALIZADAS EM ÁREAS NOBRES NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO RECIFE:
UMA APROXIMAÇÃO AO CASO DA ZEIS TAMARINEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientadora: Iana Ludermir Bernardino.

RECIFE
2024

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

MONTE, Roberta Ferreira .
Fragilização das ZEIS localizadas em áreas nobres no contexto da legislação urbanística do Recife: Uma aproximação ao caso da ZEIS Tamarineira / Roberta Ferreira MONTE. - Recife, 2024.
105

Orientador(a): Iana Ludermir BERNARDINO
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Arquitetura e Urbanismo - Bacharelado, 2024.
Inclui referências, anexos.

1. PREZEIS. 2. Remembramento . 3. Planejamento Urbano. 4. Empreendimento comercial. 5. ZEIS Tamarineira. I. BERNARDINO, Iana Ludermir . (Orientação). II. Título.

720 CDD (22.ed.)

ROBERTA FERREIRA MONTE

FRAGILIZAÇÃO DAS ZEIS LOCALIZADAS EM ÁREAS NOBRES NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO RECIFE:
UMA APROXIMAÇÃO AO CASO DA ZEIS TAMARINEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco.

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

_____
Profº. Dra. Iana Ludermir Bernardino (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Profº. Dra. Norma Lacerda Gonçalves (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Profº. Dr. Isabelle Maria de Fontes Patriota (Examinador Externo)

A minha estrela do norte, rocha e abrigo,
maior incentivador e exemplo,
indissociável a realização dos meus sonhos,
cujo laço transcende a matéria física.
Ao meu Pai.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo.

A minha mãe, pelo amor incondicional e apoio em todas as fases da vida.

A Ruth, pela fonte inesgotável de companheirismo sobre quatro patas.

Aos meus irmãos, por todos os momentos compartilhados e por serem alvo de minha genuína admiração. Vocês me ofereceram suporte em momentos de silenciosas introspecções.

A Iana, pela irrefutável prontidão, incentivo e por todos os ensinamentos desde a concepção do trabalho.

A minha família recifense, aqui seria improvável citar todos, mas como forma de representar os demais cito o acolhimento de Cristiane e Vinícius Delgado, sem vocês eu não teria chegado até aqui.

A minha família cearense, que, enquanto me aventurava em novos territórios em busca de realizar meus sonhos, sempre fizeram questão de recordar que eu tinha um lugar seguro e amável para onde retornar, que posso chamar de casa.

A Amanda e Jacqueline, em forma de representar os companheiros dos anos de CAC, por todos os conhecimentos adquiridos e compartilhados. Vocês, sem dúvida, tornaram a jornada mais leve.

Finalmente, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram com a minha caminhada acadêmica. Nos momentos difíceis, simples palavras, gestos ou tempo de qualidade advindos de quem nunca duvidou do meu potencial me concedeu forças para seguir em frente. Afinal, “Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe” Clarice Lispector.

“O espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico.”
(Henri Lefebvre)

RESUMO

A legislação incidente nas ZEIS segue as diretrizes estabelecidas no PREZEIS (Lei n° 16.113/95), que fixa o tamanho máximo dos lotes nessas áreas em até 250m², o que caracteriza a principal estratégia na manutenção da tipicidade dos assentamentos e inibição das atuação do mercado imobiliário. O decreto nº 18.772/2020 possibilita relevantes flexibilizações nos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo das ZEIS situadas no âmbito dos 12 bairros nobres da Zona Norte do Recife, uma área que conforma a ARU (Área de Reestruturação Urbana), desde 2001. A partir de 2020, fica autorizado o remembramento de lotes em ZEIS situadas no território da ARU exclusivamente para atender aos parâmetros da Taxa de Solo Natural, em situações de aprovações de projetos preexistentes à referida Lei, ainda que resulte em um lote maior que 250m². Isso significa que apenas os empreendimentos já existentes antes do decreto podem requerer o referido remembramento para fim de complementação do coeficiente de solo natural exigido por lei. O trabalho analisa as possíveis repercussões desse artifício legal por meio da da aproximação e análise de caso de um empreendimento comercial privado que realizou paulatinas expansões sobre a área da ZEIS Tamarineira, demonstrando a fragilização da ZEIS resultante desses atos mediante a análise espacial, produção de mapas e comparação de imagens do local. Através dos procedimentos investigativos que analisaram, além de um aparato documental, as noções presentes nas legislações que permeiam a pesquisa, buscou-se apurar a hipótese de que a referida lei tenha surgido como forma de atender a uma demanda privada específica.

Palavras-chave: PREZEIS; Remembramento; Planejamento Urbano; Empreendimento comercial; ZEIS Tamarineira.

ABSTRACT

The legislation governing ZEIS (Special Zones of Social Interest) follows the guidelines established in the PREZEIS (Law No. 16.113/95), which sets the maximum size of lots in these areas at up to 250m². This strategy is crucial for maintaining the typicality of settlements and inhibiting the actions of the real estate market. Decree No. 18.772/2020 allows significant flexibilities in the parameters of land use, occupation, and subdivision of ZEIS located within the 12 upscale neighborhoods of the North Zone of Recife, an area that comprises the ARU (Urban Restructuring Area) since 2001. From 2020 onwards, the amalgamation of lots in ZEIS located within the territory of ARU is authorized exclusively to meet the parameters of the Natural Soil Tax, in situations of approvals of projects pre-existing to said Law, even if it results in a lot larger than 250m². This means that only pre-existing projects before the decree can request such amalgamation for the purpose of complying with the natural soil coefficient required by law. The study analyzes the possible repercussions of this legal device through the approach and case analysis of a private commercial venture that gradually expanded over the ZEIS Tamarineira area, demonstrating the weakening of ZEIS resulting from these acts through spatial analysis, map production, and comparison of local images. Through investigative procedures that examined, in addition to documentary evidence, the notions present in the legislation surrounding the research, the hypothesis was sought to ascertain whether the mentioned law emerged as a way to meet a specific private demand.

Keywords: PREZEIS; Amalgamation; Urban Planning; Commercial Venture; ZEIS Tamarineira.

LISTA DE FIGURAS

Figuras 1 e 2 – Mocambos localizados no centro e no alagado de Recife, respectivamente, datam aproximadamente de 1920..... 19

Figura 3 e 4 – Planta do Porto de Pernambuco, 1873 e Planta da cidade do Recife e arredores, 1952, respectivamente.....28

Figura 5 – Expansão dos Assentamentos Precários do Recife com as Comunidades de Interesse Social (CIS gravadas no Plano Diretor (2020)..... 29

Figura 6 – Demonstração de faixas das ZEIS que permitem a adoção de parâmetros de ZRU.. 51

Figura 7 – Mapa da Área de Reestruturação Urbana, delimitando as ZEIS existentes no espaço.....56

Figuras 8 e 9 – Comparativo entre os zoneamentos de 2008 e 2021 na área do bairro da Tamarineira..... 59

Figura 10 – Planta de situação com designação das ruas.....60

Figura 11 – Planta de acessos ao empreendimento.....60

Figura 12 – Planta Baixa do empreendimento, 2011..... 63

Figuras 13 e 14 – Início das obras em 2011 e materialização da extensão da loja em 2012, respectivamente.....63

Figuras 15 e 16 – Carimbos contendo o quadro de áreas apresentados na primeira planta baixa protocolada do projeto, 2011 e na última planta baixa protocolada, 2022, respectivamente.....64

Figura 17 – Quadro de áreas do memorial justificativo do empreendimento, 2017.....65

Figura 18 – Comparativo entre o projeto aprovado e a proposta apresentada, 2019.....66

Figuras 19 e 20 – Mapa Noli das edificações contidas na ZEIS Tamarineira comparativo dos anos 2009 a 2024.....77

Figura 21 – Sequências de imagens, entre 2009 e 2024, que indicam a evolução da fragilização espacial das edificações contidas na ZEIS Tamarineira, demarcada em amarelo.81

Figura 22 – Conjunto de imagens demonstrando as primeiras demolições na ZEIS.....83

Figuras 23 e 24 – Vias demolidas e/ou incorporadas e construídas, em 2009 e 2024, respectivamente.....84

Figuras 25 e 26 – Retrato da Rua da areia em 2012 e 2022, respectivamente.....84

Figura 27 – Rua Cônego Barata, muros da área verde do empreendimento.....86

Figura 28 – Rua Dr. Antônio Magalhães Araújo, muros voltados para a ZEIS..... 86

Figura 29 – Rua da Areia com Rua Curaça, muros voltados para a ZEIS.....87

Figura 30 – Rua Curaça, muros voltados para ZEIS..... 87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Coeficientes de utilização estabelecidos pelo Plano Diretor de 2008..... 44

Tabela 2 – Coeficientes de utilização permitidos nas ZRU e ZEC, a partir do novo Plano Diretor, 2021..... 52

Tabela 3 – Reprodução integral do anexo 6 da Lei 16.719/2001, conhecida como a"lei dos doze bairros"..... 54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit habitacional RMR, 2007 - 2015.....30

LISTA DE ABREVIAÇÕES

ADEMI-PE	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
ARU	Área de Reestruturação Urbana
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CCU	Comissão de Controle Urbanístico
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CIS	Comunidades de Interesse Social
CJP	Comissão de Justiça e Paz
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
FDU	Fundo de Desenvolvimento Urbano
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Metropolitano
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB/PE	Instituto de Arquitetos do Brasil/PE
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPS	Instituto pelópidas Silveira

IPTU-P	Imposto Predial Territorial Progressivo
LPS	Lei de Parcelamento do Solo
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
LSCM	Liga Social Contra Mocambos
LUOS	Lei De Uso E Ocupação Do Solo
MCP	Movimento Cultura Popular
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OPEI	Orientação Prévia para Empreendimentos de Impacto
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor
PDR	Plano Diretor do Recife
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória
PGM	Procuradoria Geral do Município
PL	Projeto de Lei
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLE	Projeto de Lei do Executivo
PLHIS	Planos Locais de Habitação de interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
POT	Plano de Ordenamento Territorial
PPP	Parceria Público-Privada

PREZEIS	Plano De Regularização Das Zonas Especiais De Interesse Social
Promorar	Programa de Erradicação de Sub Habitação
RPA	Região político Administrativa
SBPE	Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo
SDPU	Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano
SELURB	Secretaria-Executiva de Licenciamento e Urbanismo
SEMOC	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SRU	Setor de Reestruturação Urbana
TDC	Transferência do Direito de Construir
TSN	Taxa de Solo Natural
UCN	Unidades de Conservação da Natureza
ZAC	Zonas de Ambiente Controlado
ZAN	Zonas de Ambiente Natural
ZDE	Zonas de Diretrizes Específicas
ZEC	Zonas Especiais de Centralidades
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZRU	Zonas de Reestruturação Urbana
ZUP	Zonas de Urbanização Preferencial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....13

2. ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: UM MECANISMO DE LUTA PELO DIREITO À CIDADE NO RECIFE.....17

2.1 FORMAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE..... 17

2.2 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: UM OLHAR PARA O PLANEJAMENTO DA CIDADE DO RECIFE.....21

2.3 DESAFIOS NA REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL..... 30

3. A FLEXIBILIZAÇÃO DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS.....35

3.1 O MECANISMO DE FLEXIBILIZAÇÃO DA REGULAÇÕES URBANÍSTICAS..36

3.2 UM OLHAR SOBRE OS AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO.....38

3.3 PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE: DE 2008 A 2021.... 42

3.4 EM SE TRATANDO DAS ZEIS : AMEAÇAS RECENTES..... 49

4. A FRAGILIZAÇÃO DE UMA ZEIS EM ÁREA NOBRE NO RECIFE.....58

4.1 LOCALIZANDO O EMPREENDIMENTO COMERCIAL DE IMPACTO.....58

4.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS: DA APROVAÇÃO INICIAL À REFORMA COM ACRÉSCIMO DE ÁREA..... 62

4.3 ESPECIFICIDADES DA APROVAÇÃO DO REMEMBRAMENTO DE LOTES EM ZEIS..... 71

5. FRAGILIDADES ESPACIALIZADAS: UM RETRATO TEMPORAL DA ZEIS TAMARINEIRA..... 78

5.1 CONTEXTUALIZANDO A ZEIS TAMARINEIRA..... 79

5.2 RETRATO TEMPORAL DA ZEIS TAMARINEIRA..... 82

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 90

ANEXO A – ZONEAMENTO PLANO DIRETOR 2008..... 100

ANEXO B – ZONEAMENTO E ZONAS ESPECIAIS PLANO DIRETOR 2021..... 102

1. INTRODUÇÃO

A elaboração de legislações urbanísticas se dá em um cenário de conflitos entre diversos agentes e interesses, refletindo uma dinâmica que se modifica progressivamente, atravessando diferentes períodos históricos e conjunturas sociais. As circunstâncias político-econômicas estão em constante mudança, assim como os atores envolvidos, suas interações e os elementos em disputa ou consenso. O produto resultante desse processo é a configuração do espaço urbano, que reflete diferentes momentos e causas. Para entender sua ordenação atual é fundamental examinar os processos de estruturação política subjacentes à produção e reprodução espacial.

Assim, observa-se que uma das principais vertentes da legislação urbanística, defendidas pelas pautas do Direito à Cidade e da Reforma Urbana, diz respeito a considerar a coletividade e amenizar as desigualdades. Nesse contexto, foi incorporado à Constituição de 1988 o princípio da função social da propriedade, ficando a cargo dos planos diretores municipais estabelecer diretrizes para tal. Mais tarde, em 2001, o Estatuto da Cidade apresentou uma série de instrumentos que caminharam no sentido de regulamentar os princípios estabelecidos pela Constituição.

No cenário recifense, até os anos 70, as medidas adotadas pelo estado em relação aos assentamentos informais espontaneamente surgidos foi de omissão, especialmente em se tratando daqueles situados em áreas ambientalmente vulneráveis e que, por esse motivo, não eram interessante aos agentes econômicos; e de erradicação, dada a política higienista assumida através de iniciativas como a Liga Social Contra os Mocambos, que teria promovido a remoção de 14.597 mocambos entre 1939 e 1945 (Moraes, 2023). Embora as políticas públicas adotadas em relação aos assentamentos informais tenham resultado na periferização da população em situação de pobreza, estimulando a migração para áreas consideradas de risco, como morros e encostas, que apresentavam condições subnormais, de forma que não despertavam o interesse dos agentes privados, a resistência de uma parcela da população pode ter contribuído para a consolidação de vários desses assentamentos.

Dessa forma, diante da necessidade de reconhecimento e regularização desses espaços, foram realizados levantamentos pela FIDEM para avaliar a possibilidade de revitalização dos assentamentos na Região Metropolitana do Recife, que resultaram no cadastramento de 126 assentamentos informais, desses 58% somente na cidade do Recife. A partir do cadastro, foram criadas 26 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) pelo decreto Municipal nº 11.670/80 que receberam a denominação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1983. Tais iniciativas previam a regularização das referidas áreas e o delineamento de parâmetros urbanísticos especiais como forma de inibir a expulsão dos seus moradores. O reconhecimento nacional desse instrumento ocorreu com a implementação do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) em 1987, que introduziu um sistema de gestão participativa e estabeleceu regras para conter o avanço da especulação imobiliária sobre os territórios populares, articulando o direito à moradia e o direito a permanência das populações mais pobres nos seus territórios. Conforme apontado por Rolnik (2015), o instrumento surge com o objetivo de integrar à vida urbana as pessoas que foram excluídas dos processos formais de urbanização.

As ZEIS, nas noções de Miranda e Moraes (2007), são definidas como um instrumento de regulação e controle do uso e da ocupação do solo. A partir da implementação de parâmetros urbanísticos, tais como o dimensionamento máximo das áreas dos lotes para novos parcelamentos ou resultantes de remembramentos, resguardam-se os territórios das mudanças mais radicais nos padrões de ocupação e inibem-se os interesses de atuação dos empreendedores imobiliários. Tal instrumento foi se consolidando no tempo, considerando que sua trajetória perfaz um período de mais de 40 anos, se tornando modelo essencial na efetivação da urbanização de áreas populares no Recife.

Cabe enfatizar que a definição de parâmetros e diretrizes específicas que conformam as ZEIS constituem o principal mecanismo de manutenção desses espaços, afastando por anos a atuação do mercado imobiliário e mantendo a sua função social. A partir do momento que se permite criar exceções ao flexibilizar esses parâmetros regulamentadores que regem o planejamento territorial, são colocadas em risco as áreas que representam conquistas sociais. Tal conduta de flexibilização seria caracterizada como um meio sutil de realizar a transferência do poder decisório, em relação ao uso do solo, do Estado para o mercado

(MOG, 2022). Os desdobramentos desse mecanismo, uma vez que reiteram a ideia de que é possível, através do manejo das leis que regulamentam o zoneamento, se apropriar dos espaços disponíveis na cidade, independente de suas restrições, apresentam um retrocesso em ideais estabelecidos de direito a habitabilidade, uma vez que o planejamento urbano passa a viabilizar os interesses de atores específicos.

Diante destas questões, esta pesquisa se propôs a **analisar as repercussões da flexibilização dos parâmetros das ZEIS a partir do Lei nº 18.772/2020, que autorizou o remembramento de terrenos nessas zonas que estejam localizados nas Áreas de Reestruturação Urbana - ARU**, exclusivamente para atender o parâmetro da Taxa de Solo Natural, em situações preexistentes à vigência desta lei, mesmo que o lote resultante seja maior que 250,00 m².

O conjunto de especificidades, no que se refere apenas a situações preexistentes e à localização na ARU levantam a hipótese de que esse dispositivo legal se adequa aos interesses de um agente privado específico que, desde o ano de 2012, realizou ampliações da sua edificação sobre uma área de ZEIS. O dispositivo, ao mesmo tempo que permitirá a legalização desse empreendimento, evidencia a influência de atores específicos na produção das espacialidades, colocando em risco o futuro de áreas protegidas da cidade.

A referida flexibilização dos parâmetros que protegem as ZEIS pode resultar na aprovação de e legalização de um empreendimento comercial promovido pelo capital privado em uma das áreas mais valorizadas da cidade e pode abrir precedentes que ameaçam o futuro das ZEIS. Tornando-se uma questão, como mencionado anteriormente, que sugere um certo retrocesso nas políticas públicas de habitação e inclusão social.

Buscou-se analisar, por meio de uma abordagem investigativa dos processos, reuniões, documentos, projetos, pareceres e agentes envolvidos, as repercussões da flexibilização dos parâmetros das ZEIS na aplicação da Lei nº 18.772/2020, bem como sua legitimidade. O estudo de caso analisado gira em torno das implicações na espacialidade da ZEIS Tamarineira, no contexto da expansão de um empreendimento comercial de impacto que

possui uma demanda especialmente equivalente aos requisitos listados na lei que permite o remembramento de solo nas ZEIS contidas no perímetro.

Para tanto, a pesquisa busca apresentar uma breve retrospectiva histórica em relação a formação das ZEIS, as lutas sociais desencadeadas nos processos de validação, regularização, exercida através do PREZEIS, e a consolidação do instrumento, que representa um marco na conquista dos grupos sociais excluídos[1].

Em seguida se propõe a investigar o impacto da flexibilização dos parâmetros urbanísticos na espacialidade da cidade, bem como os conflitos sociais que se entrelaçam nesse processo e o risco que surge para áreas consolidadas da cidade. Nesse caso com foco nas ZEIS, especificamente no que diz respeito à Lei nº 18.772/2020, conforme estabelece a autorização de remembramento de terrenos reconhecidos como ZEIS, localizados em Áreas de Reestruturação Urbana (ARU) e todas as suas particularidades.

Por fim, examina-se como esse dispositivo legal pode favorecer interesses de agentes privados específicos, utilizando como referência o estudo de caso de um empreendimento que realizou expansões no bairro da Tamarineira desde 2012, sobre edificações em áreas de ZEIS. Analisam-se também os possíveis efeitos da legalização desse empreendimento na configuração do espaço urbano, buscando compreender de que forma essa prática representa uma ameaça ao futuro de áreas protegidas da cidade. Nesse caso, a abordagem foca em demonstrar a fragilidade na ZEIS Tamarineira, ilustrada através de imagens e mapas locais, evidenciando a vulnerabilidade de sua espacialidade frente a essas pressões externas.

[1] Denominação utilizada por Corrêa, 1995.

2. ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: UM MECANISMO DE LUTA PELO DIREITO À CIDADE NO RECIFE.

O presente capítulo busca abordar a relevância do instrumento determinado como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife. Inicia-se traçando um panorama desde a formação dos assentamentos precários que deram origem a esses espaços, percorrendo as nuances do planejamento urbano e as trajetórias das políticas públicas de habitação que reconheceram a importância dessas áreas como uma conquista social persistente ao longo de mais de quatro décadas. A análise se encerra abordando os desafios enfrentados na regularização das ZEIS, destacando a complexidade desse processo e as questões inerentes à garantia do direito à cidade para seus habitantes.

2.1 FORMAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RECIFE

A temática concernente à produção de soluções habitacionais precárias reveste-se de significativa importância para o delineamento e execução de políticas públicas voltadas ao efetivo enfrentamento dos desafios relacionados à questão habitacional. O surgimento das favelas no contexto brasileiro ocorreu mediante uma conjuntura de embates sociais e espaciais. Entre os anos de 1960 e 1970, a crença predominante era de que a migração em larga escala de pessoas do interior para as áreas urbanas, impulsionada pelo processo de industrialização, que caracterizou o início do século XX, constituía o principal motor do surgimento de assentamentos precários, tendo em vista que a população trabalhadora foi se alocando nas áreas remanescentes da cidade. Em paralelo, houve um redirecionamento significativo dos investimentos públicos, com foco no apoio ao desenvolvimento industrial, em detrimento da alocação de recursos em infraestrutura e serviços voltados para o bem-estar social (Cardoso, 2007).

Tais assentamentos não somente revelaram precárias condições habitacionais, mas também evidenciaram a complexa interação de fatores socioeconômicos, raciais e culturais que permeiam a espacialidade da cidade. Gilberto Freyre (1936, p. 160) observa “enquanto as senzalas diminuíam de tamanho, engrossavam as aldeias de mucambos e de palhoças, perto dos sobrados e das chácaras. Engrossavam, espalhando-se pelas zonas mais desprezadas das

cidades", indicando uma nação onde as influências da herança colonial e escravista moldaram uma sociedade multifacetada. No entanto, fazia-se legítima a busca por independência e autonomia, explicando o motivo pelo qual as pessoas estavam dispostas a enfrentar os desafios urbanos em busca de uma vida mais digna nas cidades.

A urbanização acelerada resultou em um desenvolvimento urbano desordenado, onde as cidades se expandiram sem planejamento adequado, cultivando desafios como o déficit habitacional, que permanece uma questão crítica atualmente (Cardoso, 2007). A falta de moradias acessíveis e adequadas tornou-se uma preocupação urgente e levou à formação de assentamentos informais. Nesse contexto, a rápida urbanização acentuou as desigualdades habitacionais, destacando a necessidade impreterível de políticas habitacionais eficazes e planejamento urbano sustentável e equitativo para acomodar a crescente população urbana.

A partir de 1970, estudos revelam que as favelas abrigam não somente migrantes, mas também camadas empobrecidas em processo de mobilidade social descendente (Cardoso, 2007). Em resumo, as discussões sobre o direito à moradia desempenharam um papel fundamental ao fomentar a necessidade de instrumentos para obtenção de melhoria da governança política e planejamento participativo (Rocha; Lima; Souza, 2023), considerando o cenário de metropolização das cidades vivenciado no decorrido período, como lista Milton Santos em seu livro "Urbanização Brasileira".

> A partir dos anos 70, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva a revolução demográfica dos anos 50, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número - e da população respectiva - dos núcleos com mais de 20.000 habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização (Santos, 1993, pág.70).

Não obstante ao cenário nacional, o processo de urbanização no Recife também revelou um padrão segregatório. Nesse contexto, os estratos sociais de baixa renda, por sua vez, se apropriam dos espaços remanescentes das cidades como uma estratégia de sobrevivência, áreas desvalorizadas no contexto temporal e social em questão, grande parte

em situações insalubres, como os alagados de planícies e as encostas de colinas, como cita Freyre.

> Ficou para os pobres a beira de "lodaçais desprezados e até conservados alguns, argumentando-lhes às vezes as propriedades nocivas pela adição jornaleira de objectos organicos". De modo que os casebres e cortiços foram-se levantando, rasteiros, pelas partes baixas e imundas das cidades. Pelos mangues, pela lama, pelos alagadiços (Freyre, 1936, pág. 194).

Observa-se o aumento da densidade populacional nas cidades em decorrência do êxodo rural, dessa forma houve uma movimentação da população rural em direção aos centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Esse fenômeno se choca com a escassez de condições básicas de habitação, tais como saneamento e abastecimento, não existiam recursos adequados para atender a essa nova camada emergente da sociedade (Correia, 2020). Nesse contexto, surgem e se reproduzem os mocambos no Recife, construções aglomeradas simples e vernaculares em terrenos, como retratado nas figuras 1 e 2. Em 1913, de acordo com um censo conduzido pela prefeitura, os mocambos representavam 43,3% das construções existentes na cidade. Pouco depois, em 1939, segundo dados do IBGE, essa porcentagem já havia aumentado para 63,7% (Falcão; Neto; Souza, 1985).

Figuras 1 e 2 – Mocambos localizados no centro e no alagado de Recife, respectivamente, datam aproximadamente de 1920.

Fonte: Alexandre Berzin / Museu da Cidade do Recife, s/d. Disponível em: https://museudacidadedorecife.org/acervo/fotografia/. Acesso em: Agosto, 2023.

O adensamento dessas áreas é marcado pela ampliação da construção independente e um aumento significativo na coabitação, resultando na sobrecarga das infraestruturas já existentes, portanto, proliferavam-se os assentamentos precários adentrando as áreas naturais, ainda sem valor, configurando parte da paisagem. Na outra face, Recife prosperava como cidade portuária, atraindo investimentos e vivenciando uma ascensão turística (Correia, 2020). As camadas mais privilegiadas da sociedade prontamente ocuparam as áreas sólidas, que eram mais adequadas para o planejamento de vias urbanas. Isso, por sua vez, forçou as comunidades menos favorecidas a se estabelecerem inicialmente nas áreas alagadas e, posteriormente, quando essas regiões despertaram o interesse do mercado imobiliário, nas encostas das colinas (Falcão; Neto; Souza, 1985).

Em síntese, os assentamentos no Recife surgiram como resultado de uma série de fatores, incluindo migração maciça para as cidades durante o período de industrialização, ocasionando o crescimento populacional, urbanização desordenada, desigualdades socioeconômicas e falta de políticas habitacionais eficazes. O início do século XX foi marcado pela ascensão dessas habitações informais, que revelaram condições precárias de moradia.

Nesse cenário, urge a necessidade de inclusão da classe excluída no processo de planejamento urbano, que, até então ocorria de maneira desordenada e excludente. Conforme discutido por Lefebvre (1991), o direito à cidade "significa o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem, sobre a base das relações sociais, de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas". Para o autor, esse direito não se restringe unicamente ao espaço ocupado, abrangendo não apenas o acesso à terra e à moradia, mas também a função social da propriedade, o combate à especulação imobiliária e a promoção da gestão democrática das cidades.

Lefebvre argumenta ainda que os proletários desempenham um papel central na busca pelo direito à cidade, uma vez que os interesses do Estado, mesmo que na tentativa de criação de políticas públicas inclusivas, e do mercado imobiliário tampouco conseguem alcançar a eficácia no que tange a democracia urbana. Nessa conjuntura surgem e se ampliam as discussões acerca da construção democrática da cidade, com foco na inclusão dos estratos

sociais menos privilegiados, fazendo-se indispensável a legitimação de políticas públicas que assegurem o direito à cidade à essa parcela da população.

2.2 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: UM OLHAR PARA O PLANEJAMENTO DA CIDADE DO RECIFE.

O conceito de direito à cidade, inicialmente empregado por Lefebvre, que acreditava somente ser possível sua execução plena se o processo de decisão envolvesse a classe operária, foi mais tarde expandido por David Harvey. Para Harvey, o Direito à cidade é uma questão coletiva, parte integrante de todos que incorporam o espaço, onde os trabalhadores que contribuem para a produção da cidade devem decidir que tipo de urbanismo reproduzir, seria, para ele, uma luta contra o capital.

> O direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado. Inclui não apenas os trabalhadores, mas todos aqueles que facilitam a reprodução da vida cotidiana. [...] Por motivos óbvios, porém, trata-se de um direito complicado, devido às condições contemporâneas da urbanização capitalista, assim como à natureza das populações que poderiam lutar ativamente por esse direito […] (Harvey, 2014, pág. 247).

O conceito de direito à cidade, enriquecido por David Harvey ao destacar sua natureza coletiva e sua importância para além da classe trabalhadora, continua a ressoar nos dias de hoje. A ideia de que o planejamento urbano e as decisões sobre o desenvolvimento das cidades devem ser moldadas de forma democrática e inclusiva é fundamental para enfrentar os desafios contemporâneos, como desigualdade, gentrificação, degradação ambiental e segregação. Assim, é fato que o direito à moradia fomenta o bem-estar social, justiça e equidade, sendo, portanto, indissociável na luta pela conquista do direito à cidade (Rocha; Diniz; Jardim, 2022).

No Brasil, as normativas relacionadas ao direito à cidade tiveram início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representa um marco ao reconhecer explicitamente tal direito como um princípio fundamental. O art. 182 da Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve atender à função social da cidade e da propriedade urbana, incluindo a garantia do direito à moradia, do saneamento ambiental, da infraestrutura urbana, do transporte e da mobilidade, com o objetivo de assegurar o

bem-estar de seus habitantes. A partir disso, nota-se o princípio do reconhecimento dos direitos e garantias no que tange a moradia e serviços urbanos inclusivos, por parte dos órgãos públicos, com foco nas políticas públicas como meio de alcançar êxito. A exemplo disso, podemos citar a ação de usucapião, já presente na constituição de 88, que surge na tentativa de lograr uma distribuição habitacional mais justa e igualitária.

> Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta 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, art. 183).

A dignidade da pessoa humana é mencionada na Constituição Federal, nos termos do (art. 1º, inciso III), dentre os direitos fundamentais básicos. Isso orienta objetivos como: construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I); erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, inciso III); e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV) (Brasil, 1988). Além disso, é citada a propriedade privada como tendo seu pleno exercício condicionado ao atendimento das suas funções sociais (art. 5°, inciso XXIII).

Por continuidade, para obter o arranjo desenhado, a Constituição de 1988 também já previa a criação dos Planos Diretores como instrumentos básicos para delinear o planejamento e desenvolvimento das cidades, responsabilizando os municípios pela gestão urbano-territorial. Logo após, em 2001, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os princípios presentes na Constituição e determina diretrizes para a política urbana no Brasil, estabelecendo "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" (Brasil, 2001).

Porém, apenas com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) através da Lei nº 10.683/2003, foi estabelecida a estrutura institucional necessária para a implementação dos instrumentos legais e urbanísticos estipulados pelo Estatuto da Cidade, visando o cumprimento das obrigações sociais relacionadas à cidade e à propriedade, conforme previsto na Constituição, contempla então a regularização fundiária, o controle do uso do solo, a

participação popular na gestão urbana e a promoção de políticas de habitação de interesse social. Uma das principais limitações dessas iniciativas, portanto, era a escassez de recursos financeiros disponíveis para a produção e regularização de habitações no âmbito da política habitacional, especialmente após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986 (Rocha; Diniz; Jardim, 2022).

Nessa conjuntura, é estabelecido o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elemento fundamental para completar as ações institucionais necessárias para alcançar o objetivo principal da nova Política Nacional de Habitação (PNH), que estrutura-se em quatro eixos: desenho institucional; modelagem de financiamento e subsídios; política urbana e fundiária e cadeia produtiva da construção civil (Bonduki; Rosseto, 2008). Tal instrumento foi proposto com a finalidade de desenvolver uma estratégia e estabelecer um plano de ação que pudesse obter eficácia ao solucionar a demanda habitacional.

Previsto na Lei 11.124/05, o PlanHab estruturou o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e subsequente Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), lei que tramitou durante 13 anos no Congresso até ser finalmente aprovada. Ficando os municípios, por sua vez, responsáveis por traçar estratégias para solucionar o déficit habitacional e definir programas habitacionais locais que visassem abranger a parcela vulnerável da população, tanto garantindo a função plena da habitação como a manutenção de tal população em suas ditas residências, desse modo seriam injetados recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) nos respectivos Planos Locais de Habitação de interesse Social (PLHIS).

A criação do SNHIS, em contrapartida, não obteve o êxito esperado, tendo como um dos principais entraves a dificuldade de vincular orçamentos por meio de propostas de emendas constitucionais. Concomitante, o governo federal, como alternativa à política habitacional do SNHIS, tratou da criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com caráter de implementação urgente, parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma iniciativa governamental para estimular o desenvolvimento econômico e urbano do país (Ferreira *et al*, 2019).

O PMCMV foi criado com o objetivo principal de combater o déficit habitacional, incentivando a produção e aquisição de novas moradias, requalificando imóveis urbanos e promovendo habitações rurais para famílias de baixa renda. Visava assim proporcionar acesso à habitação própria e impulsionar o crescimento econômico por meio da geração de empregos. No entanto, para estabelecer o PMCMV, o governo federal teve que realizar manobras políticas para acelerar o processo de aprovação da lei, o que resultou na subordinação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Nacional de Habitação às negociações de mercado (Ferreira *et al*, 2019).

O PMCMV, diferentemente do PlanHab, não estimulou a revitalização dos imóveis precários já existentes, pode-se inferir que tenha sido adiada a pauta da requalificação em prol da construção de novas unidades habitacionais. Contudo, através da concessão de crédito a juros reduzidos, houve um estímulo à procura por novos locais de implementação de empreendimentos residenciais, tornando as áreas centrais um local privilegiado de interesse de atuação de incorporadoras. Na segunda metade de 2010, o incremento da produção imobiliária com base nos investimentos públicos começa a mostrar sinais de saturação, o mercado da construção passou então por um período de retração (Bernardino, 2022).

É relevante observar que o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), hora posto para incentivar empresas privadas a se comprometerem em produzir residências para a população de baixa renda, teve um impacto mais significativo nas famílias com renda entre 6 a 10 salários mínimos (Rolnik, 2015). De acordo com a Caixa Econômica Federal (2012), aproximadamente 59,6% dos recursos do programa foram alocados para atender a essa faixa de renda, enquanto apenas 12,3% foram direcionados às famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos (Nogueira, 2019). Foram realizadas construções de megaprojetos em territórios às margens da cidade, mantendo-se inalterado o padrão ocupacional periférico de segregação. Fica claro, isto posto, que a moradia mais uma vez foi tratada como mercadoria e não um direito.

> Se por um lado, o programa foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção habitacional para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para instituições públicas,

> ao mesmo tempo que mantém os lucros com agentes privados, reiterando padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país (Rolnik, 2015, pág. 309).

Portanto, a produção empresarial segue um padrão de determinar as áreas de interesse da cidade, no tocante às formas de produção habitacional, concentradas na produção informal ou promoção pública da habitação, essas são submetidas à égide empresarial que preside a organização social do território metropolitano (Souza, Bitoun, 2015). Faz-se interessante ressaltar também que a década de 2000 representou um marco significativo para o setor imobiliário, caracterizado pela crescente financeirização desse mercado em relação ao capital, que abriu portas para novas formas de atuação. Estima-se que ao longo dessa década 21 empresas nacionais do mesmo ramo tenham aberto capital na bolsa de valores (Bernardino, 2022). Dessa forma, fica evidente as intenções mais vastas de incorporação do mercado, por meio do capital, para exercer a atuação sobre o espaço edificado da cidade, bem como construções ociosas e suas áreas remanescentes, destacando o setor como um influente protagonista na disputa pelo espaço urbano e, ainda, evidenciando que as discussões em torno das construções populares são mantidas em posições que, muitas vezes, são dispensáveis quando não resultam em lucro.

Nesse contexto de insuficiência de recursos, surge o interesse em atrair investimentos externos. Começa então a ser empregado o que seria definido como empresariamento urbano, essencialmente marcado pela promoção de instrumentos como a Operação Urbana Consorciada (OUC), definida como o Conjunto de medidas coordenadas pelo poder público que envolvem a participação dos proprietários, usuários e investidores com a intenção de melhorias sociais, transformação da estrutura urbana e valorização ambiental (Estatuto Da Cidade, 2001) e pela Parceria Público-Privada (PPP), que é definida como o contrato de longo prazo estabelecido entre um ente governamental e uma empresa privada. Instrumentos esses que objetivam principalmente o investimento e o crescimento econômico por meio de projetos pontuais e especulativos, no lugar de se investir na melhoria geral das condições de uma determinada área (Harvey, 1996, p. 53).

A evolução das políticas de direito à cidade e moradia, desde as contribuições iniciais de Lefebvre até a expansão do conceito por David Harvey, destaca a importância de

considerar a cidade como um direito coletivo e não exclusivamente individual. No Brasil, a Constituição de 1988 reconheceu esse direito, e o Estatuto da Cidade regulamentou princípios urbanísticos e a função social da propriedade. A criação do Ministério das Cidades proporcionou uma estrutura institucional para implementar essas políticas, mas a escassez de recursos limitou o progresso. O Programa Minha Casa, Minha Vida, criado com caráter de urgência, denota esforços, mas não obteve eficácia ao contemplar a população em situações de moradia alarmantes , fatos esses que evidenciaram a persistente visão da moradia como mercadoria.

Posto isso, nota-se que o aparato institucional listado, construído ao longo dos anos no âmbito das políticas públicas pró-moradia, em especial para famílias em situação de vulnerabilidade, enfrentou diversos entraves quando se tratando de sua aplicabilidade. Faz-se conveniente refletir sobre a eficiência da democracia no processo de regulamentação dos instrumentos urbanísticos e até que ponto é realizada a salvaguarda dos direitos

Partindo para uma análise do contexto Recifense, no início do século XX, durante o governo de Agamenon Magalhães, as autoridades começaram a demonstrar preocupação em relação às áreas de mocambos, tratando de pregar sua erradicação sob a prerrogativa que caracterizavam um risco à saúde pública. Havia um estigma predominante de que as habitações como os cortiços e mocambos contribuíam para a disseminação de doenças e problemas de saúde, criando assim uma situação de crise sanitária na cidade, que mascarava o fator social envolvido na tentativa de erradicação desses espaços, como exposto por Lira.

> Já em 1908 o mocambo do Recife parece substituir a antiga referência aos «quadros e cortiços» na definição de «um dos maiores defeitos desta cidade», «uma ameaça constante à saúde pública». Aí, no entanto, sobretudo ainda na perspectiva mais imediata de estabelecer um «cordão sanitário» entre as classes sociais (Lira, 1994).

Para viabilizar a erradicação, em 1939 houve a fundação da Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), composta por empresários e agentes do governo. Essa organização foi responsável pela demolição de 27% dos mocambos nesse mesmo ano, em ritmo acelerado e de maneira repressiva, acarretando a expulsão das famílias que ali viviam, essas, isto posto, retornaram aos seus locais de origem interioranos ou migraram para os morros da zona norte

da cidade, em sua maioria. Passados 3 anos do início do movimento de erradicação, haviam sido construídas um total de 5.707 novas casas, representando um total de 46% dos mocambos demolidos, cuja destinação, por óbvio, não contemplou maior parte das famílias desabrigadas (Souza, 2002).

É fundamental destacar que, a partir do exposto, entende-se que então esses locais, inicialmente ocupados pelos mais pobres como meio de sobrevivência, já que eram considerados desprovidos de valor, ganham conformação de discussão política, como discorre Lira.

> Se a construção do discurso antimocambos é iniciada anteriormente, é só então que a questão social nas cidades angariava status de decisão política. Na verdade, a própria insuficiência de todos os experimentos anteriores, o próprio desinteresse do capital imobiliário pelos terrenos alagados, local privilegiado de assentamento de mocambos, em parte, justificava o pouco empenho oficial ante o cenário que se construía sobre os mangues, rios e terrenos baixos e escondidos do Recife (Lira, 1994).

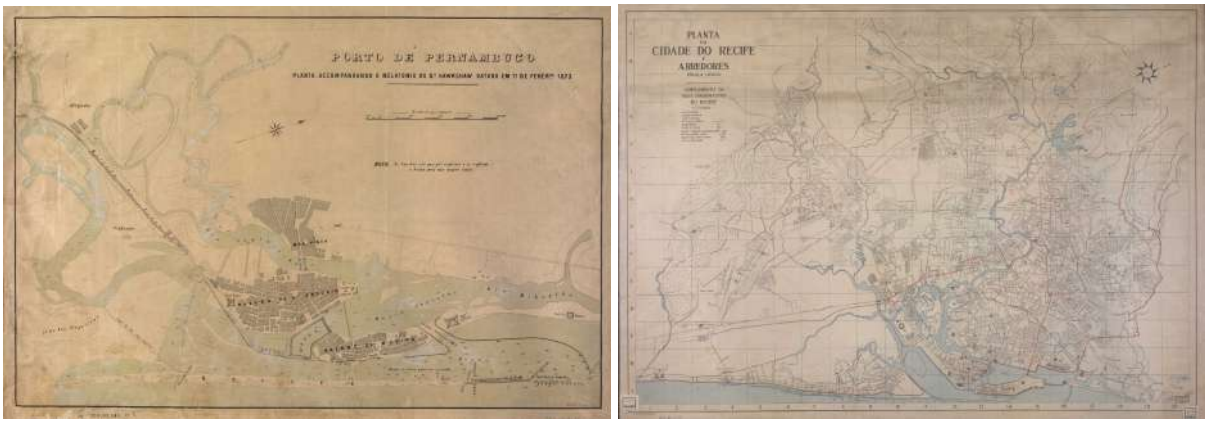
Esse interesse se reafirma, visto que a campanha de remoção dos mocambos e a subsequente realocação das famílias, não soluciona o problema de falta de acesso digno à moradia para essas pessoas, levando à maioria a condições ainda arriscadas e insalubres, porém distantes do centro, que crescia como um marco turístico do território da cidade. O traçado urbano se apresentava em mutação, assim “pode-se observar que os urbanistas, no Recife, durante as décadas de 1930 e 1940, ocuparam um lugar privilegiado na cidade, sendo responsáveis pelo que deveria permanecer e pelo que deveria ser apagado permanentemente." (Loretto, 2008). No período que se seguiu, de 40 a 50, a política de erradicação dos mocambos se estendeu, sob a mesma justificativa, para os subúrbios, mascarando uma estratégia que facilitava a expansão do mercado imobiliário.

Nesse contexto, considerando parte da população que reivindicava o cumprimento das demandas por habitação popular por parte do Estado, surgem os primeiros movimentos de luta pró-moradia representados por associações de bairro e liga dos moradores. As associações visavam a posse de terra, melhoria nos equipamentos coletivos e na qualidade de vida dos habitantes, através de atos públicos, abaixo assinados, reuniões. O Estado então

decide tomar providências para conter a insatisfação popular, estimulando assim as audiências populares nos bairros e o Movimento de Cultura Popular (MCP) facilitando as reivindicações e as negociações dos conflitos de propriedade (Albuquerque, 2006).

Nota-se, portanto, que a ocupação do território Mauriciano deu-se primeiramente por entre as remanescentes, já que se caracterizava como uma cidade portuária. Como aponta Pontual, através dessas extensões pelas quais a cidade crescia, percebe-se como as vias de circulação que se irradiavam a partir do centro influenciaram o layout geral da cidade, essas, por sua vez, foram planejadas com base nas características topográficas e hidrográficas da planície do Recife, conforme observa-se nas figuras 3 e 4.

Figura 3 e 4 – Planta do Porto de Pernambuco, 1873 e Planta da cidade do Recife e arredores, 1952, respectivamente.



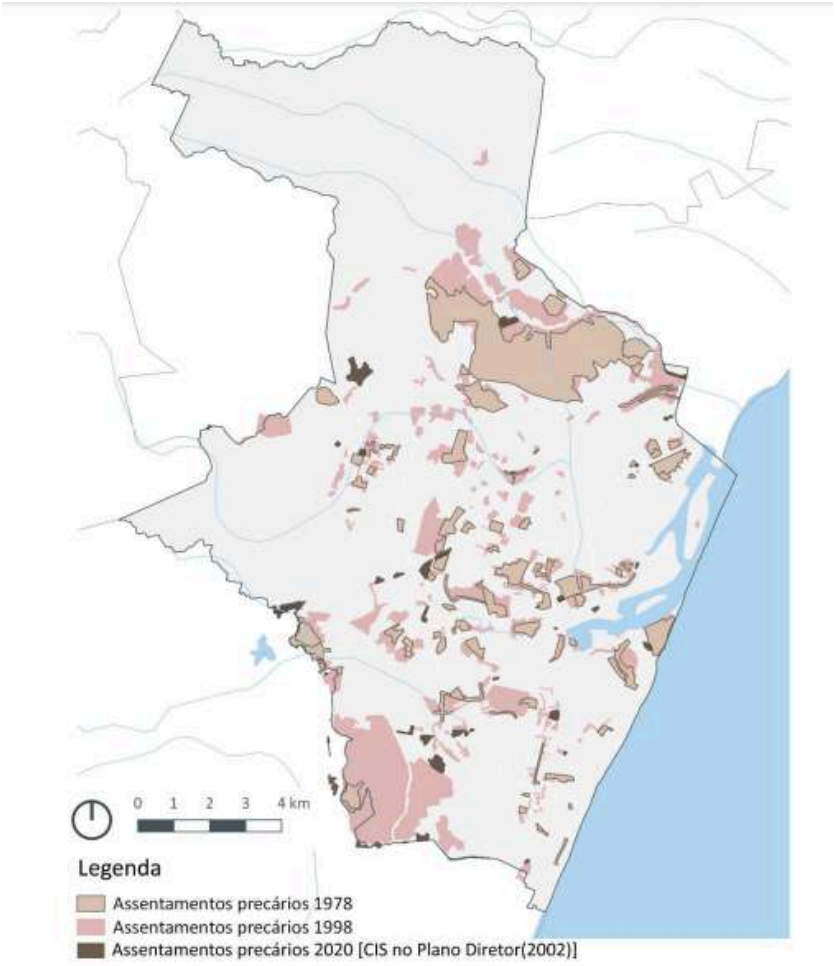
Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional, Brasil. Disponível em: https://acervobndigital.bn.gov.br/sophia/index.html. Acesso em: Agosto, 2023.

No Recife, a década de 70 marca um crescimento de unidades habitacionais em 3,9%, devido a incentivos do Banco Nacional de Habitação (BNH) para o incremento ao setor da construção civil, apoiado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que se baseava financeiramente em dois pilares: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE) (Costa; Gonçalves, 2023). Na contramão do que esperava-se, tal benefício tornou-se expressivo para a população de média e alta renda, bem como financiou grandes obras de infraestrutura (Souza,1990), encarecendo o espaço disponível na cidade, embora tenha contribuído para a melhoria de algumas áreas. Nesse cenário de luta pelo direito à moradia, O BNH institui, entre outros, o Programa de

Erradicação de Sub Habitação (PROMORAR), inaugurando em 1979, uma política voltada para urbanização de assentamentos precários que, ainda que não tenha tido o êxito esperado, desmistificou a ideia de que a favela necessitava ser erradicada (Nogueira, 2019).

É possível analisar a forma de irradiação dos assentamentos ao longo dos anos de 1978, 1998 e 2020 na figura 5. Nacionalmente, as práticas tradicionais de planejamento urbano passam a ser fortemente questionadas com o surgimento de movimentos sociais urbanos, cada vez mais abrangentes (Rolnik, 2000). Assim, ficava evidente a necessidade urgente de criação e regulamentação de políticas públicas visando mitigar os efeitos da urbanização desordenada da cidade, bem como da inclusão da parcela marginalizada da população nos processos decisórios sobre tal.

Figura 5 – Expansão dos Assentamentos Precários do Recife com as Comunidades de Interesse Social (CIS gravadas no Plano Diretor (2020).

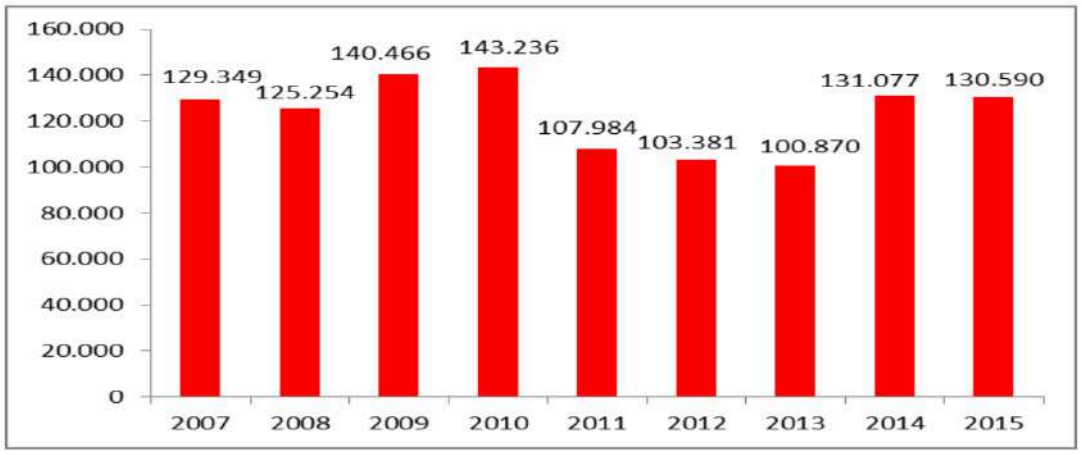


Fonte: Observatório PE, 2021, *apud* Direito à cidade e Habitação, Rocha *et al,* 2021.

2.3 DESAFIOS NA REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.

Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE) referentes ao ano de 2021, no grande Recife, 39.7% da população vivia abaixo da linha da pobreza, em suma, essas famílias sobreviviam com uma renda per capita menor que meio salário mínimo. Face a isto, temos um numeroso déficit habitacional, que em 2015 foi de 130.590 de domicílios, de acordo com pesquisa divulgada pela Fundação João Pinheiro (2015), como observado no Gráfico 1, a FJP ainda relaciona o alto índice às condições das edificações, ônus excessivo com o aluguel e condições precárias de habitabilidade.

Gráfico 1 – Déficit habitacional RMR, 2007 - 2015.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2015).

O Recife se destaca por sua densidade populacional e pelo alto índice de desigualdade, onde os 20% mais ricos da cidade dominam 72, 5% da renda total (IBGE, 2021). Uma pesquisa elaborada pela Prefeitura do Recife em 2016 identificou a existência de 545 Comunidades de Interesse Social (CIS), compondo 33% do território da cidade, abrigando 53% da população recifense (Souza *et al*, 2022). Principalmente para essa vasta parcela da população, desfavorecida entre os atores que pleiteiam a disputa pelo acesso à cidade, o direito à moradia minimamente digna representa um desafio cotidiano, tornando-se objeto de intervenção pública.

No que diz respeito às políticas de habitação de interesse social, é fato que os precedentes serviram de base para fomentar sua regulamentação. No Recife a luta pela Reforma Urbana e seus condicionantes para o acesso ao Direito à cidade precede a Constituição Federal de 1988 (Souza *et al*, 2022). Alguns marcos importantes que datam previamente ao período de regularização do PREZEIS foram a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.176/96), que determinava os parâmetros e diretrizes de parcelamento do solo a serem utilizados para orientar as construções da cidade do Recife; a implementação do PROMORAR, que, como já mencionado, reformulou a ideia de que a favela deveria ser alvo de erradicação, propondo um projeto de urbanização para o Coque, Coelhos e Brasília Teimosa, bem como resultou na criação de 26 áreas Especiais (Decreto n° 11.670/80); ainda no ano de 80, a proposta da Comissão de Justiça e Paz (CJP) para regulamentação das ZEIS, prevendo sua expansão e regulamentação, além da gestão participativa (Moraes, 2005).

É importante destacar que a legislação urbanística municipal se apresentou como inovadora no estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ainda na década de 80. Essa iniciativa visava proteger os direitos dos moradores que habitavam áreas carentes em regiões bem situadas, como o caso emblemático de Brasília Teimosa, a primeira ZEIS da cidade, localizada à beira-mar, vizinha ao bairro de Boa Viagem.

Em 1978 foi realizado pela FIDEM o primeiro mapeamento de assentamentos precários no Recife, conferindo visibilidade aos espaços ocupados pelos mais pobres na cartografia oficial, ao oferecer registros sobre essas áreas presentes no território metropolitano. São selecionadas 26 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que, acrescidas de mais uma posteriormente, foram institucionalizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei n° 14.511/83. Esses dados serviram de base para selecionar as comunidades onde seriam injetados fundos do PROMORAR, visando requalificar as sub-habitações.

Entretanto, era necessário a criação de parâmetros que orientassem a implementação de regularização desses assentamentos, após um extenso período de negociações, o Projeto de Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de interesse Social (PREZEIS) foi aprovado e sancionado em março de 1987 (Lei 14.947/87). Em 1995, o procedimento de

gestão do Prezeis foi aprimorado com a promulgação de uma nova lei. Em decorrência disso, 66 localidades foram formalmente reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ocupando, aproximadamente, 85% das áreas de favelas no Recife (Miranda; Moraes, 2007) .

Dessa forma, os planos desenvolvidos no âmbito do PROMORAR na cidade do Recife estabeleceram normas urbanísticas específicas e instituíram órgãos como as Comissões de Legalização da Posse da Terra e o Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais, servindo de alicerce para sistema de gestão do PREZEIS (Moraes, 2023). O PREZEIS, logo, adota princípios que emergiram nas conversas e debates relacionados à Reforma Urbana, como explicita Moraes.

> O PREZEIS parte de princípios forjados no ambiente de discussões sobre a REFORMA URBANA: a valorização da função social da propriedade; a prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade; o combate à especulação imobiliária; o respeito às características socioespaciais locais de cada comunidade ("tipicidade", elementos urbanísticos criados a partir do próprio processo de ocupação); e o incentivo à participação comunitária (Moraes, 2005, pág.126).

O Prezeis em Recife inovou ao criar um sistema de gestão participativa, as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs), responsáveis pela formulação, implementação e fiscalização dos planos de regularização a serem desenvolvidos em cada território denominado como ZEIS. Bem como o Fórum Permanente do Prezeis, encarregado de definir as estratégias de gestão do conjunto das áreas, incluindo as prioridades financeiras, ambos com caráter deliberativo (Rolnik; Santoro, 2013). Com isso, buscava-se o desenvolvimento de planos urbanísticos específicos para cada uma dessas regiões, detalhando as diretrizes de parcelamento do solo urbano e normas específicas de uso e ocupação, deveriam ser adaptados às particularidades de cada local, incluindo medidas como a realocação de famílias que estivessem em lotes menores que 18m², em áreas não edificáveis ou em locais de risco (Rolnik; Santoro, 2013).

Assim, o Prezeis objetiva alcançar, conforme disposto no art. III, que regulamenta as diretrizes do plano, uma melhoria da qualidade de vida das ZEIS, a promoção da sua regularização jurídica e a promoção da sua integração na estrutura urbana do Recife. Entretanto, as expectativas de melhoria nas condições de vida das comunidades das ZEIS

foram parcialmente frustradas. O PREZEIS não se consolidou como o principal canal de investimento municipal, tendo em vista a competitividade de recursos com outros programas governamentais. Apenas duas ZEIS, Coronel Fabriciano e João de Barros, viram a conclusão de seus processos de urbanização (Moraes, 2005).

Entre os mecanismos de planejamento urbano debatidos desde a década de 1970 para combater as disparidades socioespaciais presentes nas cidades, as ZEIS destacam-se por sua ampla adoção, estando contempladas na maioria dos Planos Diretores dos municípios do país e, segundo o IBGE, em todos com mais de 100.000 habitantes (Moraes, 2019). A instituição de um território como uma ZEIS objetiva a inclusão de uma parcela marginalizada da população no espaço e nos processos de decisão do planejamento, a promoção e melhoria dos serviços de infraestrutura urbana desses locais, e a permanência dos habitantes, por meio da reintegração de posse, garantindo a função social da propriedade (Gonçalves; Costa, 2023).

No ato de criação, como medida para prevenir a gentrificação, bem como a atuação imobiliária, desses espaços determinados como zeis e garantir a permanência dos seus habitantes nas zonas historicamente conquistadas, foi adotada a limitação da dimensão máxima que poderia ser assumida pelo lote dentro do perímetro da ZEIS em até 250m², regulamento que por um longo período manteve o desinteresse do mercado em atuar nessas áreas pela baixa rentabilidade. Tais normativas protegem a população residente no tocante aos efeitos da especulação e devem ser respeitadas para cumprir a função de garanti-las o direito à moradia, como cirurgicamente discorrem Gonçalves e Costa.

> A demarcação, estabelecido o limite de área e sua caracterização como ZEIS, deve ser entendida como uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui. Nesses trechos do território municipal, a atuação, tanto estatal como do próprio mercado imobiliário, deve ser no sentido de respeitar as restrições impostas, garantindo, assim, a permanência dos ocupantes e o exercício do direito à moradia. O objetivo do instrumento da ZEIS é reconhecer a forma como parte da cidade foi autoconstruída pela própria população para atender sua demanda por um lugar para morar (Gonçalves; Costa, 2023).

É válido rememorar que o desenvolvimento de programas institucionais que visavam a garantia do direito à propriedade, aconteceu em um panorama de ascendência e globalização dos recursos do mercado imobiliário, bem como de descentralização político-administrativa. Com a implementação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997, foram estabelecidos

os mecanismos para impulsionar a securitização imobiliária no país, com destaque para os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) (Melazzo, 2021). A partir dos anos 80, generalizam-se as práticas de liberalização dos mercados financeiros da esfera nacional, assim iniciava-se um novo ciclo de captação financeira que revolucionou as práticas imobiliárias, ampliando sua atuação e consequente interesse pelo leque de áreas da cidade.

A partir disso, é coerente afirmar que à medida em que é reforçado financeiramente o poder do mercado no ato de conceber a cidade, é também exercido tal poder nos processos de decisão que englobam o planejamento urbano e consequente apropriação dos espaços. Assim, o mercado opera muitas vezes de maneira sutil para alinhar a legislação com seus interesses, não apenas influenciando mas também atuando deliberadamente na função compreendida como responsabilidade exclusiva do Estado. Dessa forma, ao unir os objetivos do capital e a regulamentação de diretrizes intervencionistas, a população de baixa renda, que rege a disputa pelo acesso à moradia, ocupa nesse processo uma posição ainda mais desfavorecida. Ribeiro define a lógica da dominância financeira sobre o espaço em três pontos.

> (i) o crescimento do capital financeirizado, que se torna força econômica propulsora de negócios; (ii) possibilidades de crescentes retornos financeiros a partir de negócios envolvendo a propriedade fundiária urbana e (iii) estabelecimento de condições institucionais, regulatórias, culturais e políticas que permitam o desenvolvimento desta dimensão urbana própria do capitalismo contemporâneo (Ribeiro, 2021, pág.51).

Concluindo, portanto, que o cenário urbano do capitalismo contemporâneo é caracterizado por uma prática que visa principalmente à despossessão, promovendo uma lógica de privatização e lucro acionário nas cidades. Isso resulta no endividamento dos governos locais e na exclusão de direitos dos habitantes, especialmente daqueles que pertencem às classes mais pobres e vulneráveis, dinâmica essa que tem impactos significativos na urbanização atual (Ribeiro, 2021).

3. A FLEXIBILIZAÇÃO DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Este capítulo propõe uma análise comparativa entre as legislações urbanísticas anteriores e as mais recentes em vigor. Dessa forma, visa destacar as fragilidades e permissibilidades presentes nos recentes instrumentos legais, especialmente no que diz respeito às possíveis ameaças às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Será enfatizada a função de cada instrumento no contexto do desenho urbano, bem como dos agentes que incorporam o processo decisório de produção do espaço urbano, buscando compreender a relevância do seu cumprimento para a preservação e manutenção das ZEIS.

3.1 O MECANISMO DE FLEXIBILIZAÇÃO DA REGULAÇÕES URBANÍSTICAS

É coerente afirmar que a configuração do espaço é indissociável da economia. O comportamento geográfico é, portanto, resultado direto da lógica capitalista de produção, que torna-se parte intrínseca da ocupação socioespacial. Em suma, o capitalismo é impulsionado pela busca de lucro e acúmulo de capital, e essa dinâmica desempenha um papel fundamental na configuração do espaço geográfico, influenciando a distribuição de recursos, o desenvolvimento urbano e, não obstante, as desigualdades. Marx aborda que o sistema prioriza a maximização dos lucros de maneira progressiva e contínua, dessa forma “Todos os métodos de produção de mais valia são, ao mesmo tempo, métodos de acumulação da riqueza e da miséria” (Marx, 1986).

A desigualdade espacial decorre da priorização histórica de investimentos em regiões onde a população possui maior poder aquisitivo, enquanto as áreas economicamente mais vulneráveis são frequentemente negligenciadas. Como explica Santos, o conceito da socialização do capital envolve a prática de transferência de recursos da população como um todo para uma minoria, esse processo segue um padrão seletivo, afetando diferentes classes de forma desigual. Assim, compete ao Estado um papel significativo como um agente que amplifica desigualdades, promovendo simultaneamente concentrações de recursos e marginalização (Santos, 2009).

Conforme são vivenciados diferentes tipos de níveis de conflitos sociais e econômicos ao longo do tempo, o produto deles reverbera na estrutura da urbe de formas distintas. Logo, à medida que as formas urbanas se sobrepõem às estruturas preexistentes na cidade, é natural que,

com o agravamento da desigualdade no contexto econômico, as configurações espaciais acompanhem a mesma tendência de crescimento desigual (Mog, 2022). Esse processo temporal é abordado por Santos.

> [...] a lógica pela qual se fez um objeto no passado era a lógica da produção daquele momento. Uma paisagem é uma escrita sobre a outra, é um conjunto de objetos que têm idades diferentes, é uma herança de muitos diferentes momentos. Daí vem a anarquia das cidades capitalistas. Se juntos se mantêm elementos de idades diferentes, eles vão responder diferentemente às demandas sociais. A cidade é essa heterogeneidade de formas, mas subordinada a um movimento global. O que se chama desordem é apenas a ordem possível, já que nada é desordenado (Santos, 2014, págs.72-73).

Assim, tem-se o ordenamento territorial como artifício que norteia o planejamento urbano, O zoneamento de uso e ocupação do solo é, por sua vez, um dos principais parâmetros do planejamento urbano e está fundamentado na organização e diferenciação do espaço urbano em zonas caracterizadas por diferentes parâmetros de controle do uso e das formas de ocupação do solo urbano (Villaça, 1999).

Logo, o ordenamento territorial desempenha um papel crucial no norteamento do planejamento urbano. O zoneamento de uso e ocupação do solo, por sua vez, caracteriza-se como um dos mais fundamentais artifícios desse sistema, sua estruturação, baseada na delimitação e diferenciação do espaço urbano em zonas caracterizadas por adotar diferentes parâmetros de controle do uso e das formas de ocupação do solo, a depender de suas especificidades (Villaça, 1999). Representa, desta forma, um instrumento valioso para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável e da qualidade de vida nas cidades.

Neste sentido, as mudanças ocorridas no contexto do planejamento urbano tão logo acabam por não somente manter, mas também fomentar e reproduzir a lógica acumulativa do capital. Esta, por conseguinte, possui uma aceleração contínua e a medida que se expande necessita um ajuste espacial, para que o contexto se adeque às suas demandas por recursos para se reproduzir. Sendo assim plausível afirmar que esse movimento pode ser listado como um planejamento urbano elitista, que carece de integração. Mog ao discorrer sobre o assunto afirma tratar-se de um modelo que se repete em todos os locais onde perpassa o capitalismo, “No entanto, estas desigualdades adquirem uma vestimenta perversa nos continentes e nos países capitalistas subdesenvolvidos, como é o caso da América Latina e do Brasil,

respectivamente” (Mog, 2022).

Com isso, podemos afirmar que a desigualdade se apresenta, na produção e disposição do espaço, em forma de flexibilização dos parâmetros urbanísticos regulamentadores que regem o planejamento territorial. Tal conduta de flexibilização seria caracterizada como um meio sutil de realizar a transferência do poder decisório, em relação ao uso do solo, do Estado para o mercado (Mog, 2022). Os desdobramentos desse mecanismo, uma vez que reiteram a ideia de que é possível, através do manejo das leis que regulamentam o zoneamento, se apropriar com facilidade dos espaços disponíveis na cidade, corroboram para uma sociedade ainda mais desigual, onde quem controla a produção do espaço é o mercado, reduzindo a função do Estado a mero complacente, as leis passam do patamar de poder decisório para apenas uma forma de viabilizar os interesses de atores específicos.

> Estamos assim produzindo, enquanto sociedade neoliberal, um espaço que é gradualmente esvaziado do seu sentido urbano mais radical. Não se trata mais de cidade e tampouco de cidadãos como caracterizavam os primeiros teóricos da sociologia urbana clássica. O que há são conjuntos de propriedades e seus respectivos proprietários (Mog, 2022, pág. 87).

O arranjo espacial é, portanto, uma manifestação da atividade humana, sendo cada paisagem uma expressão dos diversos níveis de forças produtivas, tanto tangíveis como não tangíveis. São, dessa forma, configurados os espaços historicamente de maneira interdependente ao modo de produção. Santos ainda destaca que não há objeto que tenha uma relação mais íntima com o homem do que a casa, o local de trabalho e os pontos que os unem, basicamente são esses os elementos passivos que comandam a prática social, para fomentar a justificativa de o homem e a cidade são como um único sujeito.

> A cidade constitui-se, em si mesma, o lugar de um processo de valorização seletiva. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis, portadores de técnicas e de capital menos exigentes (Santos, 2009, pág. 125).

Por esse motivo, para entender a conformação espacial de um determinado sítio, é essencial revisitar e analisar a maneira como ele foi se estabelecendo na paisagem e os processos e conflitos decorrentes disso. Pois, as lutas sociais se materializam no espaço, que, por sua vez, é resultado da sobreposição histórica de fatores econômicos, sociais e políticos. Em especial quando se trata de espaços conquistados pela população de baixa renda, assentamentos ou

habitações de interesse social, a moradia é conquistada, o habitar é sinônimo de inseguridade e a permanência denota resistência e luta.

3.2 UM OLHAR SOBRE OS AGENTES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO.

A governança no processo de revisão das legislações urbanísticas se traduz em uma contínua e árdua tentativa de convergir os interesses institucionais, empresariais e sociais, em prol de um único projeto que modela a cidade. Esse seria o padrão utópico, porém, a depender da realidade de diversos fatores, essas forças tomam diferentes proporções, em se tratando de países subdesenvolvidos, por sua vez, tendem a ser ainda mais conflituosos, haja vista o histórico travado de um longo processo de desigualdades. As estruturas de administração e governança nas cidades não eliminam a influência das elites econômicas, tampouco provocaram transformações substanciais nos problemas estruturais fazem alusão a pobreza urbana e exclusão social, a carência de infraestrutura e a dificuldade de acesso à terra para os segmentos menos privilegiados (Leal, 2006).

Portanto, as questões que emergem das relações sociais existentes se materializam em conflitos entre determinadas classes com a finalidade de definir a organização territorial de modo que se adeque aos interesses de cada indivíduo (Castro, 2005). Assim sendo, é presumível que a administração municipal, responsável por estruturar os processos decisórios referentes aos dispositivos legislativos que regem as normas e parâmetros estabelecidos para a cidade, como a revisão do Plano Diretor, é intimidada por atores políticos que usam de todo seu aparato para concretizar seus interesses (Silva, 2009).

Pode-se dizer que o espaço é então entendido como um produto das ações de diversos agentes e interesses sobre diferentes conjunturas temporais, nesse sentido não representa um sistema aleatório ou invisível, a materialização espacial da cidade reflete intenções precisas, desigualdade sociais intrínsecas, variam em função do movimento de acumulação do capital e se pautam numa lógica complexa.

> O espaço urbano capitalista - fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas - é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou

> processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa,derivando da dinâmica de acumulação do capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (Corrêa, 1995, pág. 11).

Segundo Corrêa (1995, pág. 12) os agentes que conformam a produção do espaço são representados pelos "proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos". De acordo com o autor, os marcos jurídicos que orientam as ações desses agentes não são neutros, mas sim influenciados pela hegemonia de determinados grupos, visando a promoção de seus próprios interesses. Outro aspecto destacado é que os capitais industrial, financeiro e imobiliário podem se integrar ao adquirir, especular, financiar e gerir terras, tornando-se atores significativos na produção do espaço urbano. As estratégias dos grupos capitalistas para promover transformações no espaço variam em função do tempo e refletem ainda os condicionantes internos e externos às empresas na lógica de produção e reprodução do espaço, cabe ao Estado a função de mediar os conflitos desencadeados em razão da apropriação da terra como mercadoria.

No contexto apresentado pelo autor, os proprietários dos meios de produção correspondem às grandes indústrias e exercem influência significativa na configuração do espaço urbano uma vez que demandam extensas áreas de terra, prioritariamente a custos menos elevados, para atender às necessidades locais de suas empresas, o que muitas vezes impulsiona investimentos em infraestrutura. Os proprietários fundiários atuam no sentido de maximizar o potencial construtivo de suas terras com a intenção de atingir os mais elevados lucros, visando o valor de troca em detrimento do valor de uso. Já os promotores imobiliários compreendem os diversos agentes que cumprem múltiplas funções da incorporação, fase de transformação do capital em mercadoria, até a comercialização, onde se acrescem os lucros.

O Estado, por sua vez, é entendido como o órgão responsável pela promoção da infraestrutura urbana, bem como da elaboração de leis, normas e atributos que desencadeiam parâmetros de uso e ocupação do solo, zoneamento e restrições no contexto citadino, vindo a ditar as bases para a organização e reorganização espacial, tendo sua atuação marcada por conflitos de interesses de diferentes grupos sociais. Corrêa finaliza citando os grupos sociais excluídos, os quais, como sugere, são constituídos por parcelas da sociedade que não possuem

acesso às habitações oferecidas pelo mercado e se instalam em áreas remanescentes da cidade, o processo se torna ainda mais desigual quando consideram-se as disparidades capitalistas da conjuntura urbana.

Outro agente fundamental na organização espacial da cidade. O Estado exerce influência por meio de suas políticas públicas, regulamentações e investimentos em infraestrutura. Ele desempenha um papel central na organização e ordenamento do espaço, além de ser responsável pela gestão e planejamento urbano.

Por fim, Corrêa destaca os "grupos sociais excluídos" como agentes importantes na produção do espaço urbano. Estes são os segmentos da sociedade que, devido a questões econômicas, sociais ou políticas, têm acesso limitado aos recursos e às oportunidades urbanas. Suas demandas e ações também influenciam a dinâmica urbana, muitas vezes reivindicando por melhorias na infraestrutura e no acesso aos serviços públicos.

Nesse sentido, é válido enfatizar que os agentes associados ao capital privado desempenham um papel significativo na produção do espaço urbano, portanto, as transformações que acompanham o mercado imobiliário refletem diretamente na estruturação da cidade. A configuração do espaço resulta da atuação de agentes sociais específicos, inseridos em contextos históricos, e motivados por estratégias e interesses próprios, que objetivam atender às voláteis necessidades de seus consumidores.

A partir da pesquisa FipeZap de venda de imóveis, é possível perceber uma significativa queda no preço médio de venda de unidades residenciais no ano de 2020 no Recife, esse fato pode ser relacionado a baixa na taxa básica de juros da economia, a Selic, em virtude da pandemia, o que pode explicar em parte o aumento da procura por imóveis na região, mesmo que em um contexto econômico de crise.

Segundo análises feitas pela Ademi-PE, desde 2017, houve uma tendência no setor imobiliário local em que a quantidade de novas unidades lançadas foi inferior à quantidade de unidades vendidas, o que ocasionou uma notável redução no estoque, com uma diminuição de 60% ao longo de cinco anos. Em junho de 2017, o número de unidades disponíveis era de

10.858, enquanto em julho de 2023, esse valor foi reduzido para 4.159 unidades. Atualmente observa-se também, em razão da retração, um aumento expressivo no valor dos imóveis ofertados à venda em Recife, conforme listado na pesquisa FipeZap.

Tal escassez revela tendências que se consolidaram ao longo dos últimos anos, como o crescimento de venda de imóveis em bairros que se distanciam do epicentro econômico da capital pernambucana. As restrições construtivas impostas no Recife e o baixo estoque edificável, tendo em vista a alta densidade de uma cidade que historicamente apresenta uma tendência de explorar o potencial vertical em áreas valorizadas, aliado ao momento econômico pós-pandêmico, onde observa-se uma reestruturação do cenário financeiro geral, o que influencia na procura por novos imóveis por parte dos consumidores, cria um cenário onde se intensificam as pressões e demandas por parte do setor imobiliário para atender esse fluxo. Como resultado, visualiza-se um movimento onde o mercado imobiliário busca solucionar a escassez de áreas edificáveis em regiões nobres da cidade atuando sobre zonas protegidas que permeiam seu perímetro, legitimando a teoria que as áreas dotadas de restrições na verdade funcionam como um mecanismo de reserva especulativa ao longo do anos.

3.3 PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE: DE 2008 A 2021.

A Lei n° 18.770/2020, publicada no diário oficial do Recife em 30 de dezembro de 2020, complementada pela Lei n° 2, de 23 de abril de 2021, institui o Plano Diretor do Recife (PDR) vigente, revogando a Lei Municipal 17.511/2008, de 29 de dezembro de 2008. O inciso I do atual Plano Diretor (PD) o aponta como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do Município do Recife, de cumprimento obrigatório por todos os agentes públicos e privados que atuam no território. Segue ainda pontuando no inciso II que objetiva assegurar o bem-estar e qualidade de vida para todos os citadinos, promovendo o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e propriedade e o uso justo, ecologicamente equilibrado e diversificado.

> O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Ele deve identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. É um conjunto de regras básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em

> cada parte de cidade. É um processo de discussão pública que analisa e avalia a cidade que temos para depois podermos formular a cidade que queremos. Desta forma, a prefeitura em conjunto com a sociedade, busca direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo (Câmara *et al*, 2001).

A Constituição Federal de 1988 prevê a obrigatoriedade do PD para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, o qual deve ser revisado a cada 10 anos, de acordo com o Estatuto da Cidade. Podemos afirmar que a importância dos debates acerca do que rege o PD, suas brechas e permissibilidades, se fazem de caráter crucial visto que se trata de um dos principais marcos do planejamento urbano e reverbera na cidade não apenas por um período limitado de dez anos, enquanto opera, e sim de forma irreversível materializada no espaço, basicamente as diretrizes abrem margem para a cidade que se pretende construir.

Tal revisão é compreendida no âmbito do Plano de Ordenamento Territorial (POT), que abrange também a atualização ou regulamentação de dispositivos legais como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei de Parcelamento do Solo (LPS) também chamada de Lei de Parcelamento e Uso do Solo (LPUOS) e os seguintes relevantes instrumentos urbanísticos: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir (TDC); Imposto predial Territorial Urbano Progressivo (IPTU-P) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC).

É relevante destacar que o poder judiciário possui autonomia e não tem a função de representar diretamente a sociedade, porém veste-se da responsabilidade de garantir a materialização do pleno exercício dos direitos fundamentais, dentre esses o direito à cidade, como apontado anteriormente, isso inclui a inserção da participação popular na construção e fiscalização da legislação urbanística (Santana; Souza; Pontual, 2021). Dessa forma, é função do judiciário fiscalizar e garantir um desenvolvimento democrático dos mecanismos de revisão. Conforme presente no art. 52 inciso VI, o prefeito que impedir ou deixar de promover a realização de debates, audiências públicas, com a participação de associações representantes dos vários segmentos sociais, incorre em improbidade administrativa (Brasil, 2001).

Recife foi um dos poucos municípios a possuir um PD previamente à criação do Estatuto da Cidade. A Lei n° 15.547, de 1991, instituiu o primeiro Plano Diretor de desenvolvimento da cidade do Recife, estabelecendo diretrizes gerais em matéria de política urbana, criando o sistema de Planejamento e de informações da cidade, entre outras providências. Nos anos 2000, durante a administração do Prefeito João Paulo, o Plano Diretor passou por uma atualização que incorporou os instrumentos de planejamento e gestão urbana, delineados pelo Estatuto da Cidade. Em 1996 foi instituída a Lei de Uso e Ocupação de Solo na cidade do Recife, que determinava parâmetros e diretrizes urbanísticas na orientação de construções públicas e privadas.

A partir da nova LUOS, que não limitava o limite máximo de gabarito a ser construído na cidade, instaurou-se uma onda que corroborou com a verticalização a medida que a cidade se expandia em direção a novos horizontes, bairros como Graças, Casa Forte e outros que contemplam a Zona Norte da cidade, bem como a já adensada Boa Viagem, se valiam de seus potenciais construtivos máximos para promover e intensificar o adensamento. Logo, como medida para conter o crescimento acelerado e controlar a sobrecarga na infraestrutura urbana, em 2001 o prefeito João Paulo sancionou a Lei de Reestruturação Urbana também conhecida como Lei dos Doze Bairros – Lei 16.719/01 que criou as Áreas de Reestruturação Urbana (ARU). A presente lei determinou parâmetros específicos, como limitação de gabarito ao equivalente a 20 pavimentos, nos bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e Tamarineira.

Em meados de 2006, iniciaram-se as discussões a respeito da atualização do Plano Diretor vigente, como forma de adequá-lo às normativas do Estatuto da cidade. Tal revisão incentivou extensos debates que envolveram diferentes atores sociais e econômicos, incluindo a sociedade civil, a academia e o setor empresarial. Nesse cenário, a Lei Municipal nº17.511/2008, que institui o Plano Diretor, foi aprovada pela Câmara Municipal.

> reitera-se, sinteticamente, o papel central da administração municipal face ao desafio de mediar interesses antagônicos para construção de um pacto sobre este importante instrumento de planejamento e gestão do espaço urbano que é o plano diretor (Silva, 2009).

O Plano Diretor de 2008 apresentou nova proposta de zoneamento funcional do espaço com uma no território. As Zonas de Urbanização Preferencial – ZUPs, que eram dominantes na configuração da cidade, foram então substituídas pelas Zonas de Ambiente Controlado – ZACs, as quais se subdividem em três novas áreas com diferentes níveis: Controlada, Moderada e Restrita, além das 4 zonas de ambiente Natural ((ZAN), que se dissipam ao longo dos cursos d'água na cidade, conforme disposto no Anexo A (Zoneamento PD – 2008). Além disso, o art. 140 do PDR de 2008 já previa os coeficientes de utilização mínimo, permanente, básico, de importação e de exportação que determinam o potencial construtivo disponível na cidade (Tabela 1). A ZAC-C 1, que compreende o bairro de Boa Viagem, era o único passivo de incremento no potencial construtivo a partir do pagamento da Outorga Onerosa, visando, em tese, desestimular a verticalização acentuada no bairro.

Tabela 1 – Coeficientes de utilização estabelecidos pelo Plano Diretor de 2008.

ZONAS		COEFICIENTES DE UTILIZAÇÃO – μ					
		μ Mínimo	μ Perma-nente	μ Básico	μ de exportação	μ de importação (TDC ou outorga onerosa)	μ Máxi-mo
ZAC -R		0,1	-	2,0	-	-	2,0
ZAC-C	ZAC-C 1	0,1	1,0	2,0	1,0	1,0	3,0
	ZAC-C 2	0,1	1,0	3,5	2,5	-	3,5
		0,1	1,0	3,0	2,0	-	3,0
		0,1	1,0	2,5	1,5	-	2,5
		0,1	1,0	2,0	1,0	-	2,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	-	1,5
ZAC-M		0,1	1,0	3,0	2,0	-	3,0
ZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	-	1,5
SSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	-	2,0

Fonte: Prefeitura do Recife, 2008.

Os parâmetros estabelecidos no Plano Diretor de 2008 e os delineados no Plano Diretor de 2021 revelam uma discrepância considerável, especialmente no que tange ao potencial construtivo em grande parte das zonas da cidade. Nota-se um significativo aumento do índice de aproveitamento, o que indica uma política mais permissiva em relação à densificação e verticalização das edificações. Este incremento pode ter efeitos diretos na morfologia urbana, na

infraestrutura, no adensamento populacional e na dinâmica das áreas afetadas. As mudanças nos parâmetros de adensamento sinalizam uma nova abordagem do planejamento urbano, que busca equilibrar o desenvolvimento econômico com a necessidade de garantir qualidade de vida e sustentabilidade na cidade.

As atividades de revisão iniciaram em 2018, período em que estava sendo elaborado e discutido o que originaria o PDR 2021, pouco tempo após, eclodiu a Pandemia de COVID-19. Fenômeno esse que modificou o cotidiano dos citadinos e suscitou uma adaptabilidade em diversas esferas ao novo paradigma imposto. Em vista disso, a fim de frear a disseminação do contágio, no início de 2020 foi imposto o distanciamento social, atividades comuns passaram a ser realizadas de maneira remota quando possível, naturalmente as cidades passaram a ocupar uma posição coadjuvante na vida das pessoas. Era necessário uma justificativa de transitoriedade ou vulnerabilidade social para se encontrar em meio a cidade sem configurar irresponsabilidade, já que a vida urbana como antes conhecida estava intrinsecamente ligada ao aumento dos contágios pelo COVID-19.

Tendo em vista o cenário pandêmico, a aprovação final do PDR se deu através de sessão virtual. Vale ressaltar que o produto do PD materializa uma intenção mercadológica que faz alusão a um período pré-existente ao início das negociações mais recentes, como a exemplo de Recife, através da legislação abrem-se os caminhos para lograr atender às expectativas do mercado em áreas de desejo. A revisão do projeto de lei começou a ser discutida em 2018, com o período de 8 meses estabelecido pelo poder público para a discussão do projeto, que foi considerado escasso por alguns setores da sociedade, motivo de reivindicação. As negociações foram suspensas, mas quando reatadas o prazo foi de pouco mais de três meses, em cenário pandêmico, até a entrega final do documento.

O Plano Diretor do Recife foi sancionado em dezembro de 2020, em uma única sessão virtual e com a impossibilidade de manifestações de protesto, limitados a campanhas virtuais (Bernardino, 2022). Além disso, o texto apresentava alterações em relação ao original remetido à câmara, das 530 emendas analisadas, 243 constavam na redação final, que inclusive foi e enviada após o período regimental, estabelecendo o zoneamento indicado no Anexo B. Tendo em vista o contexto apresentado, é notória a problemática da aprovação do

plano diretor em meio a uma realidade completamente singular, de forma impositiva e isolada.

O novo PDR 2021 marca um avanço significativo na aplicação de certos instrumentos redistributivos, em seu artigo 20, inciso III, estabelece o Coeficiente de Aproveitamento básico unitário (CA = 01) para toda a cidade, garantindo a isonomia do direito de construir vinculado ao direito de propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. O potencial construtivo de um terreno é regulado pelo CA, evitando sobrecarga de infraestrutura. Além do CA básico unitário para toda a cidade, o PDR-2021 estabelece um CA máximo para cada zona, adquirível pela aquisição do potencial construtivo por meio dos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ou da Transferência do Direito de Construir (TDC).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instituída pela Lei n° 18.900/2022 no Recife, consiste em um instrumento urbanístico que permite aos proprietários de terrenos construírem acima dos limites estabelecidos pelo zoneamento urbano, mediante o pagamento de contrapartida financeira ao poder público. Essa contrapartida visa compensar os impactos da maior densidade construtiva, contribuindo para o financiamento de melhorias e investimentos em infraestrutura urbana. Estabelece ainda, em seu artigo 11, que os recursos proveniente da OODC serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU), instituindo:

> I - Os recursos auferidos com a OODC deverão ser aplicados de acordo com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001, sendo destinados, no mínimo, 70% (setenta por cento) para promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), regularização fundiária e urbanística em ZEIS, em atendimento à política habitacional do Município e, no mínimo, 15% (quinze por cento) para promoção da mobilidade ativa (Recife, 2022).

Os instrumentos redistributivos, como a OODC e a TDC, por sua vez, são frequentemente utilizados pelo mercado imobiliário como artifícios para viabilizar o adensamento urbano em zonas específicas da cidade. A exemplo do artigo 94-A do PD de 2021, que prevê o uso do instrumento OODC Unidades de Conservação da Natureza (UCN), descaracterizando as referidas áreas no que tange à legitimidade de sua proteção, pondo em

risco regiões como a Mata dois irmãos; o Parque dos Manguezais; a mata de Brennand; o Parque da Tamarineira, entre outros.

> I - Caso não sejam definidos parâmetros urbanísticos nos Planos de Manejo, serão aplicáveis, no que couber, os parâmetros das zonas urbanísticas onde as Unidades de Conservação da Natureza (UCN) estiverem inseridas, observadas as condições estabelecidas pelos órgãos competentes.
>
> II - Os Planos de Manejo das respectivas Unidades de Conservação da Natureza (UCN) poderão definir para os setores, coeficientes de aproveitamento superiores ou inferiores ao coeficiente de aproveitamento da zona na qual a UCN está inserida, respeitado sempre, os condicionantes ambientais dessas áreas e estabelecendo critério de proporcionalidade entre os setores, desde que não ultrapasse o potencial construtivo máximo da UCN.
>
> III - Na hipótese de os Planos de Manejo estabelecerem coeficiente de aproveitamento máximo maior do que os previstos na presente lei, incidirá a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou da Transferência do Direito de Construir sobre a diferença entre o coeficiente previsto no Plano de Manejo e o coeficiente básico (Recife, 2021).

O atual Plano Diretor categoriza as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em duas principais classes: ZEIS 1, sendo essas foco de análise do presente trabalho, e ZEIS 2. Além disso, o artigo 70-A reconhece a comunidade do Pilar, localizada no centro histórico do Recife, como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). No entanto, a comunidade do Pilar foi a única ZEIS adicionada ao Plano Diretor, além da expansão de 21 ZEIS já existentes e da inclusão de 53 assentamentos precários.

> 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) (Recife, 2021).

O produto do PDR-2021 caracteriza 78 ZEIS, dessas, 70 consistem em ZEIS 1, surgidas espontaneamente e consolidadas, e 8 em ZEIS 2, áreas não edificadas destinadas à implantação de habitação de interesse social. Houve, portanto, a ampliação de 22 ZEIS 1 existentes, a criação da ZEIS 1 Pilar e desmembramento da ZEIS Ibura-Jordão em duas. Durante o processo de revisão e atualização do Plano Diretor do Recife, observa-se uma ausência de reafirmação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a partir da flexibilização de parâmetros em ZEIS e da restrição na transformação das Comunidades de interesse social (CIS), aréas precárias em infraestrutura urbana, em novas

ZEIS. Em um levantamento realizado plea PCR em 2014, identificou-se a existência de 545 CIS, o poder público utiliza-se da prerrogativa que esses espaços constituem estudos apenas voltados para o saneamento, que não são suficientes para a caracrterização de ZEIS. Relativizar todas as lacunas que se referem às ZEIS pode indicar a não priorização da promoção de estratégias de proteção e promoção dos direitos à moradia e à cidade para as populações mais vulneráveis. A seguir trataremos especialmente das ameaças recentes impostas pelo novo PDR que incidem diretamente sobre as zonas de interesse social protegidas da cidade.

3.4 EM SE TRATANDO DAS ZEIS : AMEAÇAS RECENTES

O artigo 31 do Plano Diretor de 2008, tratando da habitação, determinou que a Política Municipal de Habitação tem como propósito garantir a todos o acesso universal a moradias com padrões adequados de habitabilidade, com ênfase nos grupos sociais mais vulneráveis, através da implementação de instrumentos e iniciativas de regulamentação normativa, urbanística, jurídico-fundiária e de provisão (Recife, 2008). Na revisão do PD ocorrida em 2020, o art. .171 que dita sobre habitação ainda acrescenta que a Política Urbana de Habitação compreende os investimentos públicos ou privados que resultem no exercício da moradia digna dotada não somente de infraestrutura urbana e acessibilidade, mas também que vise a redução do déficit habitacional e a inclusão socioterritorial, nos termos no PD bem como outras normativas (Recife, 2020). Desse modo, podemos perceber que o discurso inclusivo em relação ao direito à moradia, principalmente para a população de baixa renda, vem sendo implementado e aprimorado nos autos urbanísticos ao longo do início do século, mas é preciso se questionar quais são os desafios que inviabilizam a aplicabilidade dos instrumentos no contexto atual.

As ZEIS se caracterizam como um importante instrumento na salvaguarda do direito à moradia e à permanência das populações nas suas áreas originalmente ocupadas que, para tanto, objetiva a regularização da posse de terra e a manutenção dos padrões de ocupação. As regras de uso, ocupação e parcelamento do solo nas ZEIS e a instância do PREZEIS[2] enquanto um modelo colaborativo de administração dos espaços destinados à moradia

[2] Cabe aqui destacar a importância do PREZEIS, sob a Lei n° 16.113/95, em seus quase 40 anos de trajetória, uma das experiências mais longas de zoneamento inclusivo no Brasil

popular, articulados, podem diminuir as pressões para a transformação e o enobrecimento dessas áreas, comumente exercidas pelos agentes do Mercado Imobiliário. Entre suas disposições e restrições construtivas, o PREZEIS estabelece o lote máximo a ser adotado nas áreas delineadas como ZEIS a 250m², em seu art. 9°, medida que se apresenta como principal recurso para a manutenção do padrão de ocupação dessas áreas, impedindo a possibilidade de remembramento, preservando a tipicidade e inibindo a atuação do setor privado em virtude da baixa densidade construtiva. Por 40 anos tal artifício manteve a especificidade da espacialização das áreas consolidadas como ZEIS, hoje, a partir das flexibilizações recentes na legislação, abre-se margem para relativizar o dispositivo.

Certamente, um dos maiores desafios enfrentados para a manutenção dos parâmetros restritivos às transformações socioespaciais das ZEIS são os conflitos de interesses entre os agentes produtores dos espaços urbanos envolvidos nos processos de revisão dos planos diretores. A legitimidade da manutenção dos padrões de ocupação e da população residente nesses espaços populares tem sido ameaçada por alterações nos parâmetros urbanísticos decorrentes de mudanças na legislação ao longo dos processos de reformulação legal. Nesse contexto, vem se consolidando um ambiente de incentivo ao adensamento e verticalização, através de iniciativas do mercado imobiliário perante os processos de planejamento territorial, ratificando uma visão financeirizada da cidade.

No âmbito do novo Plano Diretor, Lei complementar n°2, de 23 de abril de 2021, alguns importantes mecanismos de permissibilidade em se tratando dos parâmetros de adensamento estabelecidos para as ZEIS, áreas consideradas dignas de tratamento protecionista, merecem atenção. O objetivo desse trabalho é especificamente se dedicar a explicitar as ameaças ao instrumento da zeis no caso em que essas se localizem em áreas nobres da cidade, como é o caso da zeis da tamarineira. Contudo, faz-se necessário demonstrar um panorama de ameaças às ZEIS em todas as suas configurações viabilizadas pelo novo PD. A emenda 304, da vereadora Irmã Aimée, que culminou no Art. 75 do Plano Diretor, se configura como uma relevante ameaça ao instrumento das ZEIS. Segundo tal artigo:

> Os imóveis localizados em ZEIS e lindeiros aos eixos de transporte público - vias radiais e perimetrais, contidas nas Zonas de Reestruturação Urbana - ZRU, poderão adotar parâmetros da ZRU, desde que submetidas à anuência do Fórum PREZEIS (Recife, 2021).

Assim, permite-se que as ZEIS adotem parâmetros referentes a Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU), áreas correspondentes ao entorno de eixos de mobilidade urbana em transporte público com aptidão para o adensamento populacional em função de sua infraestrutura (Recife, 2021), portadores do maior coeficiente de utilização disponível na cidade, visto que se tem o objetivo de incentivar o incremento construtivo.

Tal medida oferece risco direto as ZEIS situadas às margens de corredores de transporte, pois trata-se de um precedente que admite um coeficiente de utilização de até 5x a área do terreno para terrenos que se concentram nas regiões limítrofes das zeis com os corredores, entende-se que a partir disso podem haver negociações em relação ao dimensionamento do terreno, para que se admita um lote maior que 250m² nessas regiões, além da revisão da LUOS que se encontra em andamento, teme-se que a medida do lote máximo permitido nas ZEIS acabe sendo flexibilizada. Assim, nota-se o início da consolidação de uma iniciativa do mercado imobiliário de adentrar nessas áreas, admitindo em seus limites o máximo potencial construtivo da cidade em ZEIS como: Ilha de Joaneiro, Chié, Tamarineira, Caranguejo Tabaiares, Alto do Mandu, Brasília Teimosa, Santo Amaro, dentre outras que são fruto de décadas de resistência à pressão imobiliária.

Como demonstrado na figura 6, em um único trecho da Av. Agamenon Magalhães, importantes ZEIS - Santo Amaro, João de Barros, Ilha de Joaneiro e Chié - assumem uma posição de maior fragilidade frente à atuação do mercado.

Figura 6 – Demonstração de faixas das ZEIS que permitem a adoção de parâmetros de ZRU.

Fonte: Elaborado pela autora.

Dando prosseguimento, o Plano Diretor aborda no art. 76 que "As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) lindeiras às Zonas Especiais de Centralidades (ZEC) deverão ser consideradas pelos planos específicos elaborados para essas" (Recife, 2021). As ZEC, por sua vez, se configuram como zonas que incorporam áreas de significativo valor patrimonial - material e imaterial -, embora reconheça a importância de proteger, admite-se maior coeficiente de utilização da cidade com a prerrogativa de dinamizar o turismo voltado à tais áreas, e se valer da infraestrutura viária, pela articulação favorável do sistema de mobilidade urbana, para promover o fluxo de pessoas. O Artigo se mostra abrangente, possibilitando interpretações e atribuindo um um percentual elevado de risco de gentrificação expulsão de comunidades que circundam as ZECs, como é o caso de parte da ZEIS Mostardinhas, que se encontra no limite da ZEC afogados.

Tabela 2 – Coeficientes de utilização permitidos nas ZRU e ZEC, a partir do novo Plano Diretor, 2021.

ZONAS	COEFICIENTE DE UTILIZAÇÃO (CA)		
	MÍN.	BÁSICO	MÁX.
ZRU 1	**0.4**	**1**	**5**
ZRU 2	SEGUE OS PARÂMENTROS DE ZAC RESPECTIVOS À ZONA CORRESPONDENTE		
ZEC	**0.5**	**1**	**5**

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados dispostos pela lei complementar n°2, de 23 de abril de 2021

Outra alteração substancial encontrada no Plano Diretor diz respeito à Lei nº 17.772/2020, um Projeto de Lei (PL) que, apesar de ter sido encaminhado após o prazo regimental previsto para ser estabelecido ainda no exercício de 2020, foi aprovado pela grande maioria dos vereadores, ainda que irregular, entrando em vigor na data de sua publicação, 29 de dezembro de 2020 Acrescenta o art. 15 A da Lei nº 16.719 de 30 de novembro de 2001, que passa a vigorar conforme segue:

> Art. 15-A. Fica permitido o remembramento de terrenos nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS localizados na Área de Reestruturação Urbana - ARU, exclusivamente para atender o parâmetro da Taxa de Solo Natural, em situações preexistentes a vigência desta lei, mesmo que o lote resultante seja maior que 250,00 m² (RECIFE, 2020).

Para que se possa ter entendimento do impacto da presente normativa, é necessário contextualizar a Lei que trata da criação da Área de Reestruturação Urbana (ARU), composta por 12 bairros localizados na Zona Norte, em uma área extremamente valorizada da cidade. A Lei n° 16.719/2001, estabelece diretrizes específicas de uso e ocupação de solo para determinada área da cidade, ficou conhecida como a “lei dos 12 bairros”, publicada em Diário Oficial do Recife em 01 de dezembro de 2001. Composta pelos bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Apipucos, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da panela, Monteiro e parte do bairro da Tamarineira (até o limite da Avenida Norte).

Como forma de resolver os desafios do sistema viário limitado e da infraestrutura de serviços esgotada, uma das soluções foi restringir a densidade populacional excessiva, impondo limites à altura dos novos edifícios (Nunes, 2008). Pretendendo assim lograr atingir um equilíbrio entre a infraestrutura existente - malha viária e serviços de abastecimento - e as novas edificações. Para tanto, o território foi dividido em duas zonas, uma estabelecida como Zona de Diretrizes Específicas (ZDE) e outra com Zona de Reestruturação Urbana (ZRU).

As ZDEs compreendem áreas que exigem um tratamento especial na preservação do seu patrimônio pelo seu reconhecido valor, constituem áreas de interesse social ou de preservação natural que contam com diretrizes específicas previamente estabelecidas pela LUOS. Já as ZRUs foram classificadas conforme o artigo 6° da Lei 16.719/2001, nos 3 seguintes setores:

> I - O Setor de Reestruturação Urbana 1 configura-se como área adensada construtivamente, diversificada em usos, com habitações predominantemente multifamiliares e com as principais vias saturadas em termos de fluxo, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de contribuir para um melhor equilíbrio entre a área construída e a oferta de infra-estrutura viária.
> II - O Setor de Reestruturação Urbana 2 configura-se como área que apresenta um acelerado processo de transformação no que se refere ao uso e à ocupação do solo, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de evitar um desequilíbrio entre área construída e oferta de infra-estrutura e conservar elementos singulares ainda existentes em termos de sua tipologia arquitetônica.
> III - O Setor de Reestruturação Urbana 3 configura-se como área que margeia o Rio Capibaribe e apresenta tipologia predominantemente unifamiliar, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de conservar elementos singulares ainda existentes em termos de sua paisagem natural (Recife, 2001).

Dessa forma, os parâmetros construtivos estabelecidos variam de acordo com os setores e estão relacionados à infraestrutura apresentada nas respectivas áreas. Entende-se que a setorização corresponde ao perfil dos bairros, sendo exemplos de SRU 1 bairros como Espinheiro e Graças, SRU 2 Monteiro e Apipucos e SRU 3 Santana, com exceção das áreas especiais inseridas no perímetro, a lei define os seguintes parâmetros:

> Art. 13 - Fica permitido o remembramento na SRU 1, exclusivamente, para implantação de edificação com no máximo 60,00m (sessenta metros) de gabarito desde que atendidos os requisitos especificados no Anexo 6 desta Lei.
> Art. 14 - Fica permitido o remembramento na SRU 2, exclusivamente, para implantação de edificação com no máximo 36,00m (trinta e seis metros) de gabarito desde que atendidos os requisitos especificados no Anexo 6 desta Lei.
> Art. 15 - Fica permitido o remembramento na SRU 3, exclusivamente, para implantação de edificação com no máximo 12,00m (doze metros) de gabarito desde

que atendidos os requisitos especificados no Anexo 6 desta Lei (Recife, 2001).

Assim, definem-se os limites regulatórios que visam proteger a área do adensamento desenfreado, são os respectivos instrumentos que garantem uma atuação controlada do mercado e preservam a paisagem histórico-cultural que permeia o perímetro. Com exceção das áreas especiais existentes, ficam, portanto, estabelecidas as seguintes referências citadas na tabela 3.

Tabela 3 – Reprodução integral do anexo 6 da Lei 16.719/2001, conhecida como a"lei dos doze bairros"

Categoria de dimensio-namento das vias	Gabarito (metros lineares)	Afastamentos iniciais mínimos (Af)*			SRU1		SRU2		SRU3**	
		Frontal***	Lateral e fundos		TSN	μ	TSN	μ	TSN	μ
			Ed. ≤ 2 pavtos.	Ed. > 2 pavtos.	(%)		(%)		(%)	
A	≤ 60	7,00	nulo/1,50	3,00	30	3,50	50	3,00	60	2,00
B	≤ 48	7,00	nulo/1,50	3,00	30	3,00	50	2,50	60	2,00
C	≤ 24	7,00	nulo/1,50	3,00	30	2,50	50	1,50	60	2,00

Fonte: Prefeitura do Recife, 2001.

Sendo o dimensionamento das vias um dos parâmetros, divididos em A, B e C, sendo a "A" vias de maior dimensão transversal (corredores de transporte metropolitano), nível "B" pertencentes ao intervalo de dimensões médias de seção transversal (corredores de transporte urbano principal) e "C" as de menores seções transversais (corredores de transporte urbano secundário).

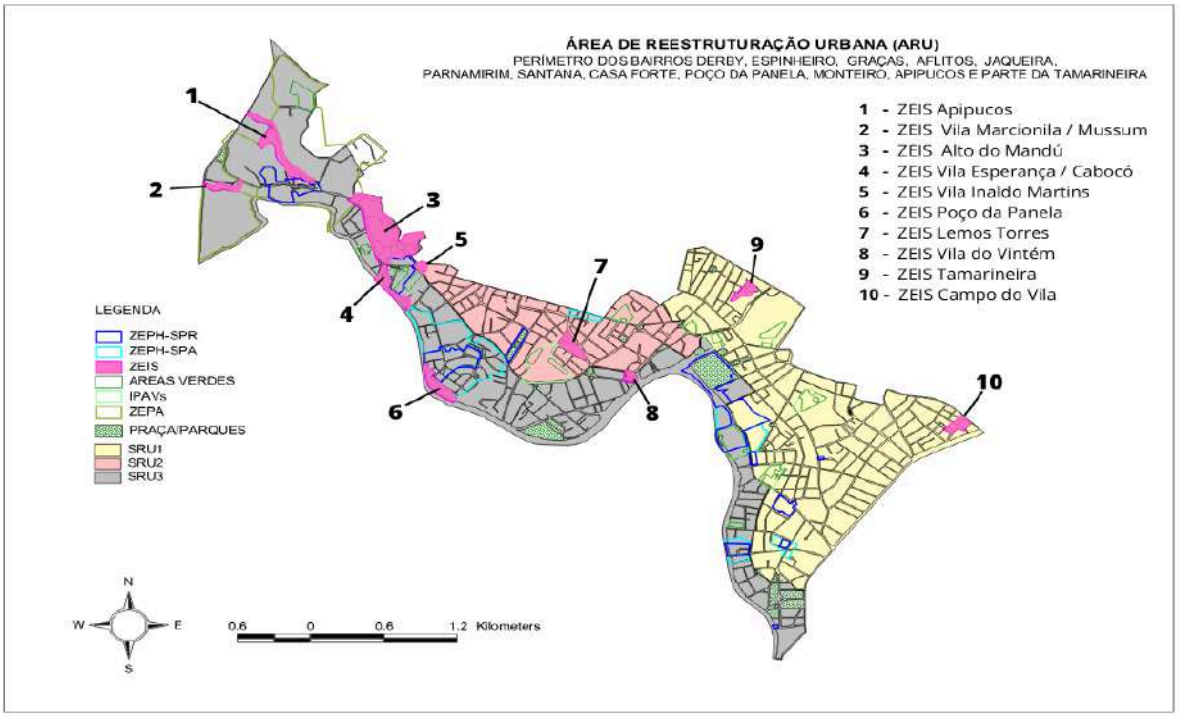
A partir do contexto citado, podemos inferir que a área, que consta como um dos metros quadrados mais caros da cidade, é palco de diversos conflitos. No momento em que delimitam-se os parâmetros construtivos, visando proteger a referida área, se impõe um freio à atuação do mercado, o que implica na busca por medidas secundárias com a finalidade de ocupar o espaço. Assim, cria-se um ambiente de disputa onde o espaço necessita ser ocupado de maneira congruente com suas devidas condições e o mercado busca adensar e verticalizar com finalidades meramente lucrativas, no embate o lado mais fraco acaba por sair em desvantagem, esses seriam os residentes de assentamentos precários que resistem há décadas permeando o referido perímetro.

Em seus quase 40 anos de vigência, os parâmetros limitantes definidos pelo PREZEIS são os reais artifícios que protegem essas áreas e viabilizam a permanência da população de baixa renda entre regiões valorizadas da cidade. Conforme o art. 9º da Lei do PREZEIS, fica definido que a área máxima de lote para as ZEIS é de 250m², quando excedente deve ser desmembrada, podendo originar um novo lote com, no mínimo, 40m² para complementar outro lote, desde que este último não ultrapasse os 250m². A área excedente também pode ser destinada à área pública ou área verde (Recife, 1995).

Logo, a partir do referido contexto, tem-se o arcabouço para compreender o impacto da materialização da referida Lei nº 17.772/2020, que permite o remembramento de ZEIS localizadas na ARU, ainda que resulte em um lote maior que 250m². Tal determinação não somente abre um precedente para a atuação do mercado imobiliário nas ZEIS contidas no território da ARU, como disponibiliza essas áreas para a atuação do mercado no momento em que flexibiliza uma diretriz enraizada, instrumento limitante esse que fez com que as ZEIS permanecessem no panorama da cidade do Recife. A partir da análise da lei, é possível compreendê-la como um dispositivo vago que permite o remembramento para além dos 250m² nas referidas ZEIS, mas não estipula sequer um limite. De fato, entende-se que formam-se as bases para a aniquilação e consequente apropriação das 10 Zeis inseridas no território da ARU: ZEIS Apipucos; ZEIS Vila Marcionila / Mussum; ZEIS Alto do Mandú; ZEIS Vila Esperança / Cabocó; ZEIS Vila Inaldo Martins; ZEIS Poço da Panela; ZEIS Lemos Torres; ZEIS Vila do Vintém; ZEIS Tamarineira e ZEIS Campo do Vila, conforme representado na figura 7.

Qualquer proposta de modificar as características das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para abrir espaço ao mercado formal em outros contextos não se justifica enquanto os habitantes dessas áreas continuam em condições de vulnerabilidade e carência socioeconômica. É importante ressaltar que os investimentos públicos feitos pela sociedade em prol do interesse social nessas zonas não são aproveitados de igual forma caso haja flexibilização ou desregulação dos parâmetros, especialmente se houver substituição parcial ou total da estrutura urbana dos assentamentos por empreendimentos imobiliários (Moraes, 2019).

Figura 7 – Mapa da Área de Reestruturação Urbana, delimitando as ZEIS existentes no espaço.



Fonte: Prefeitura do Recife, adaptado pela autora.

Assim, fica evidente que o mercado imobiliário, com sua dinâmica orientada pela maximização lucrativa, está fortemente engajado em uma agenda que busca enfraquecer os instrumentos de políticas urbanas, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A busca por lucratividade muitas vezes colide com os princípios subjacentes às ZEIS, que visam promover equidade e melhor distribuição dos recursos urbanos. Esse setor tem articulado estratégias para limitar a eficácia das ZEIS, refletindo a tensão entre os objetivos econômicos e as aspirações de equidade social que permeiam o desenvolvimento urbano. A análise dos instrumentos flexibilizadores presentes na legislação nos permite visualizar a eficácia do equilíbrio entre os poderes que formulam as diretrizes do planejamento urbano, bem como a cidade que se pretende construir.

4. A FRAGILIZAÇÃO DE UMA ZEIS EM ÁREA NOBRE NO RECIFE.

Este capítulo propõe uma análise investigativa, elucidando as inconsistências no processo de materialização e regularização da expansão de um empreendimento comercial de impacto em direção aos terrenos situados na ZEIS Tamarineira. Assim, pretende-se proporcionar uma compreensão da influência exercida pelo do setor privado nas legislações urbanísticas, resultando na fragilização de uma ZEIS situada em uma área nobre do Recife. O estudo de caso aborda as manobras legais de flexibilização de instrumentos já existentes utilizadas para viabilizar a regularização de novas diretrizes permissivas para as ZEIS, identificando os agentes envolvidos e destacando os riscos que se propagam na fragilização espacial da ZEIS Tamarineira como resultado desses procedimentos.

4.1 LOCALIZANDO O EMPREENDIMENTO COMERCIAL DE IMPACTO.

A unidade comercial varejista respectiva à Ferreira Costa localiza-se no bairro da Tamarineira, na Região Política Administrativa - RPA 3, microrregião 3.1, Área de Reestruturação Urbana (ARU), Setor de Reestruturação Urbana 1 (SRU 1). Vale pontuar que no plano diretor antigo, Lei n° 17.511/08 a referida zona estava contida na Zona de Ambiente Construído Controlada (ZAC Controlada), assim pode ser observado no mapa de zoneamento de 2008 disponibilizado pela Prefeitura do Recife (Anexo A), áreas onde se pretendia controlar o adensamento.

> II - Zona de Ambiente Construído de Ocupação Controlada - ZAC Controlada: a) conter o adensamento construtivo; b) implantar mecanismos de combate à retenção imobiliária; c) dinamizar as atividades de comércio e serviços locais; d) promover parcerias entre a iniciativa privada e o poder público, com vistas a viabilizar Operações Urbanas Consorciadas; e) promover a qualificação ambiental com investimentos para melhoria da infraestrutura, principalmente de saneamento ambiental; f) incentivar a preservação, a recuperação, a reabilitação e a conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem; g) conservar e implantar espaços de uso coletivo, voltados à inclusão para o trabalho, esportes, cultura e lazer; e h) manter área de ajardinamento localizada no afastamento frontal para os edifícios destinados à habitação multifamiliar e não habitacional, devendo obedecer aos seguintes critérios: 1.A área de ajardinamento estará obrigatoriamente localizada no afastamento frontal o qual deverá apresentar no mínimo 70% de sua superfície tratada com vegetação; e, 2.Serão admitidos elementos divisórios no paramento, desde que atendam a uma altura máxima de 3,00m (três metros) e tenham pelo menos 70% de sua superfície vazada, assegurando a integração visual entre o espaço do logradouro e o interior do terreno (Recife, 2008, art. 97).

Eram divididas em 2 Zonas, Zona Controlada I, abrange uma parcela do bairro de Boa Viagem, Pina e Brasília Teimosa; e Zona Controlada II, que compreende frações territoriais dos bairros do Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Santana, Apipucos e Tamarineira, referente aos 12 (doze) bairros que compõem a Área de Reestruturação Urbana - ARU. Além de salientar a relevância do controle do adensamento construtivo nas respectivas áreas, o PDR 2008 também destaca que na área correspondente a ARU prevalece legislação própria, são considerados portanto coeficientes e parâmetros construtivos contidos na Lei n°16.719/01, como explícito no art. 222 "a. Na ZAC Controlada 2, o cálculo dos coeficientes será executado de acordo com as 75 regras constantes na Lei Nº 16.719/01" (Recife, 2008).

Sob a perspectiva da revisão do Plano Diretor, que culminou na promulgação da Lei Complementar nº 02/2021, e considerando a reformulação do zoneamento do Recife, conforme observa-se no Anexo B, a área em questão passa a ser classificada como Zona de Reestruturação Urbana 1 (ZRU 1). Essas zonas são caracterizadas por promover o adensamento populacional, assumindo o maior potencial construtivo da cidade, sob a prerrogativa que "constituem-se em áreas dotadas de infraestrutura de saneamento e estruturadas por eixos de transporte público em corredores de ônibus, circulação em faixas exclusivas - faixas azuis - e metrô em áreas estratégicas da cidade." (Recife, 2021, art.56).

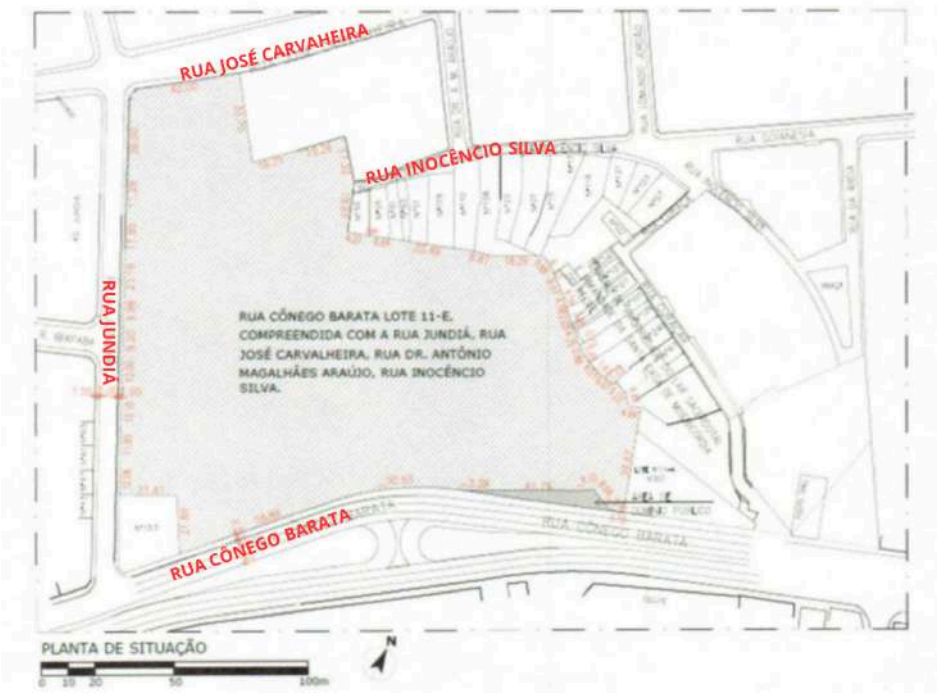
Para os imóveis situados na Área de Reestruturação Urbana (ARU), a legislação própria (Lei n° 16.719/01) ainda prevalece. Contudo, o traçado é intencional e denota o interesse em adentrar em áreas consolidadas e protegidas da cidade, inclusive através da flexibilização de parâmetros urbanísticos. O PDR 2021, por sua vez, dispõe de mecanismos, como o art. 75, que explicita: "Os imóveis localizados em ZEIS e lindeiros aos eixos de transporte público - vias radiais e perimetrais, contidas nas Zonas de Reestruturação Urbana - ZRU, poderão adotar parâmetros da ZRU, desde que submetidas à anuência do Fórum PREZEIS" (Recife, 2021), permitindo assim o maior potencial construtivo da cidade aos imóveis limítrofes aos eixos de transporte público contidos nas ZRU, ainda em se tratando de unidades situadas em Zonas Especiais de Interesse Social.

Figuras 8 e 9 – Comparativo entre os zoneamentos de 2008 e 2021 na área do bairro da Tamarineira.

Fonte: ESIG Zoneamento Lei n° 17.511 de 29/12/2008, e ESIG Zoneamento Lei Complementar nº 02 de 24/04/2021, adaptados pela autora.

localizado na Rua Cônego Barata, nº 275, Loja 01, Tamarineira, conta com acessos por meio de três vias diferentes: a entrada e saída de veículos de passeio ocorre pelas ruas Cônego Barata e Jundiá, enquanto o acesso para carga e descarga é feito pela Rua José Carvalheira (Figuras 10 e 11). O projeto se caracteriza como um empreendimento de impacto pois, de acordo com a revisão do Plano Diretor do Recife, Lei Complementar nº 02/2021, assim são considerados os projetos que têm o potencial de gerar efeitos no meio ambiente, tanto natural quanto construído, sobrecarregar a capacidade de atendimento da infraestrutura urbana, impactar a mobilidade urbana ou provocar significativas repercussões ambientais. A zona conta com infraestrutura de redes para abastecimento de água, esgoto, drenagem, energia, telefonia e coleta de lixo, além de contar com importantes hospitais como equipamentos urbanos em seu entorno.

Figura 10 – Planta de situação com designação das ruas.



Fonte: Memorial justificativo de empreendimento de impacto, 2017, adaptado pela autora.

Figura 11 – Planta de acessos ao empreendimento.

Fonte: Memorial justificativo de empreendimento de impacto, 2017.

Cabe mencionar que a maioria das informações apresentadas neste trabalho sobre o empreendimento comercial de impacto, que compreende a Ferreira Costa da Tamarineira, foram obtidas substancialmente no relatório de pedido de vistas do IAB-PE, referente ao processo nº 8096948921, intitulado "Projeto de arquitetura para reforma com acréscimo de área sem mudança de uso de edificação de uso Não Habitacional com atividade de Comércio Varejista". Este relatório foi solicitado por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), uma vez que as informações como plantas baixas, cortes, especificações construtivas projetuais, relatórios, reuniões e pareceres não são encontradas com facilidade. Além disso, ao realizar pesquisas em fontes padrão sobre a reforma com acréscimo de área que ocorreu no referido empreendimento, os resultados foram praticamente nulos, denotando a falta de transparência do processo.

4.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS: DA APROVAÇÃO INICIAL À REFORMA COM ACRÉSCIMO DE ÁREA.

Pretende-se investigar os aspectos legais envolvidos na implantação e regularização do empreendimento de impacto referente a Ferreira Costa e sua ampliação. Para tal, tem-se como base as diretrizes estabelecidas na LUOS, que estabelece índices urbanísticos, abrangendo elementos básicos das obras de urbanização e edificação, tais como áreas mínimas e máximas de lotes, recuos frontais, laterais e de fundos, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, taxas de ocupação, entre outros. A LUOS, portanto, segundo Duarte, define-se da seguinte forma:

> A lei, no que se refere ao uso do solo, preocupa-se com quais atividades podem acontecer em cada compartimento urbano, enquanto que, ao preceituar sobre a questão da ocupação, determina os parâmetros mínimos e máximos de como essas atividades podem ocupar o solo da cidade. Eminentemente espacial, dos parâmetros da ocupação do solo depende que se evite danos à população que ocupa determinada zona, bem como pode induzir ou inibir características que sejam pretendidas para uma região da cidade (Duarte, 2007, pág.115).

A destinação do uso e ocupação do solo, bem como seus parâmetros construtivos, visam, controlar o adensamento construtivo nas cidades, ajustando-se às necessidades específicas de cada área. No caso deste empreendimento em particular, destaca-se a importância do atendimento dos índices de parcelamento, especialmente no que se refere à taxa de solo

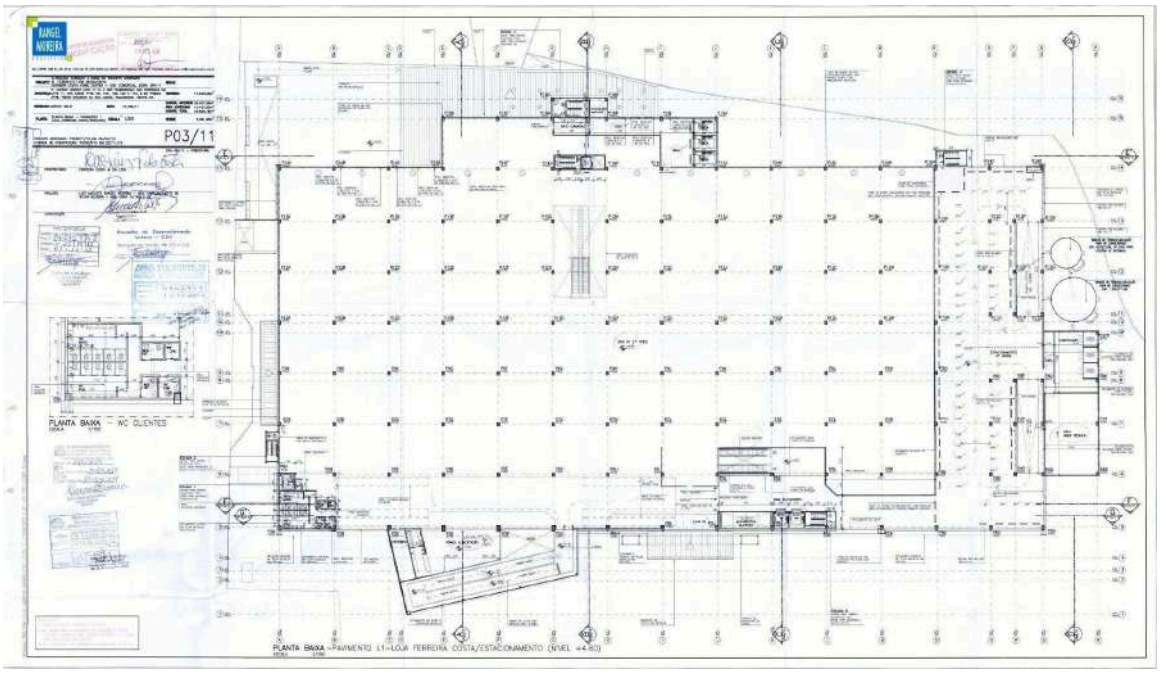
natural. Portanto, a análise dos procedimentos jurídicos relacionados à aprovação e o comportamento dos agentes envolvidos é fundamental, alinhando-se à perspectiva expressa por Meirelles:

> É sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as de suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local (Meirelles, 2005).

O processo de validação do empreendimento vivenciou dois momentos, o de aprovação inicial do projeto, protocolado ainda em 2008, que apresentou alteração durante a obra, e, posteriormente, o de reforma com acréscimo de área. Dessa forma, ainda durante a obra, foi solicitada uma alteração com o acréscimo de um terreno voltado para a Rua Jundiá para viabilizar um segundo acesso de entrada e saída de automóveis. Logo após, foi acrescida uma área de 10 mil m² ao projeto inicial, totalizando quase 50 mil m², além da aquisição e remembramento de mais 7 terrenos situados na Rua Jundiá.

Vale pontuar que a partir da planta baixa do projeto (figura 12), datada de setembro de 2011, que passou por fase de aprovação no ano de 2012, percebe-se que anteriormente não haviam indicações de intenções projetuais voltadas para a Rua José Carvalheira, limitando as fachadas da loja às Ruas Cônego Barata e Jundiá. Contudo, via análise de imagens por satélite (figuras 13 e 14), é notável que em dezembro do mesmo ano, durante aprovação do projeto, já havia um volume em construção voltado para a Rua josé Carvalheira, projeto esse que foi apresentado como reforma com acréscimo apenas em 2017, através do memorial justificativo do projeto de impacto. Só então, 5 anos após a materialização do volume, passa a constar a extensão do empreendimento nas plantas e representações apresentadas.

Figura 12 – Planta Baixa do empreendimento, 2011.



Fonte: Prefeitura do Recife.

Figuras 13 e 14 – Início das obras em 2011 e materialização da extensão da loja em 2012, respectivamente.

Fonte: *Google Earth*, adaptado pela autora.

Portanto, nota-se que a extensão, que não havia sido prevista no projeto inicial, tampouco aprovada em por qualquer instância reguladora, já se encontrava em estágio avançado de execução. Sendo assim, o respectivo quadro de áreas apresentado no projeto inicial, ainda com a área de acréscimo decorrente da primeira alteração realizada durante a obra, não constava a totalidade da área construída materializada no terreno, não atendendo consequentemente a taxa de solo natural mínima necessária, entre outros parâmetros.

A partir da análise dos índices apresentados pelo requerente, podemos observar que os dados apontados no memorial justificativo de empreendimento de impacto destoam dos números presentes nos carimbos projetuais. Enquanto o carimbo da primeira planta anexada ao projeto, datada de 2011 (figura 15), apresenta um acréscimo de pouco mais de 10 mil m², resultando em uma área construída total de quase 50 mil m², o memorial, de 2017 (figura 17), retrata a construção existente com uma área total de mais de 60 mil m². O aumento de área construída indica uma tentativa de representar ou camuflar a expansão já existente que se encontrava ainda em processo de aprovação. Porém, nas plantas que se seguem, simbolizando a reforma com acréscimo, a medida original de área construída volta a ser representada pela metragem inicial de 49.895,18m², a exemplo do carimbo da última planta protocolada ao processo, datada de 2022 (figura 16). Analisar tais números, mencionados ao longo do processo, facilita o entendimento das intenções do requerente para efetivar sua legitimação.

Figuras 15 e 16 – Carimbos contendo o quadro de áreas apresentados na primeira planta baixa protocolada do projeto, 2011 e na última planta baixa protocolada, 2022, respectivamente.

Fonte: Prefeitura do Recife.

Figura 17 – Quadro de áreas do memorial justificativo do empreendimento, 2017.

INDICADOR		(m²)
Terreno		21.284,26
Construção Existente		60.471,69
Construção Acréscimo	Mezanino 3 (estacionamento)	3.431,41
	Laje 4 (estacionamento)	10.486,44
	Total	13.917,85
Construção Total com acréscimo	Existente + Acréscimo	74.389,54
Área Verde	Solo Natural (28,94%)	4.292,26
	Solo Permeável Computável (5%)	741,38
	Total	5.046,41

Fonte: Prefeitura do Recife.

Ainda analisando o memorial justificativo apresentado pelo requerente, o documento em seu item 4 expõe um breve levantamento dos impactos gerados pelo empreendimento, no subitem 4.8 o mesmo explicita que em relação aos aspectos ambientais "o projeto apresenta uma área de solo natural maior que a exigida em lei, aumentando a permeabilidade do solo e melhorando as condições de conforto térmico" (Recife, 2017). O requerente, portanto, conclui no memorial que o empreendimento atende além da taxa de área verde mínima exigida por lei, que para a referida área seria de 30%.

Um adendo importante faz-se necessário acerca do o Decreto nº 27.529 de 19 de novembro de 2013, que institui a obrigatoriedade da elaboração de Orientação Prévia para Empreendimentos de Impacto (OPEI), previamente ao ingresso do processo de análise de empreendimentos públicos e privados de impacto no Recife. Conforme o decreto, compete à Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano (SDPU), por meio do Instituto da Cidade do Recife Engenheiro Pelópidas Silveira (ICPS), emitir e analisar as respectivas OPEIs.

Dessa forma, em 2017, foi protocolado no processo a OPEI referente ao projeto de ampliação da loja Ferreira Costa, solicitado pela Prefeitura do Recife, com informações fornecidas pelo próprio requerente. No documento é retratado um quadro de áreas que revela

certa incoerência entre os números e percentuais expostos, indicando uma soma de 33,94% de área verde total, no entanto, ao realizar um cálculo simples com os dados numéricos são fornecidos, nota-se que a soma na verdade resulta em 23,7% de área verde total. Logo, o ICPS é induzido a concluir que a área verde total do empreendimento está em conformidade com o mínimo exigido, já que a informação considerada é previamente fornecida pelo requerente.

Assim, via quadro elaborado pela prefeitura do Recife, conforme parecer da Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC), em 2019, delimita-se com mais precisão a área total existente e proposta a partir do projeto de reforma mais recente (Figura 18). No referido quadro está exposto o acréscimo de aproximadamente 23 mil m² de área, concentrando 72.824,53m² de área total construída. Além disso, apresenta-se a soma da área de solo natural, que apresentou um decréscimo de 9.3%, saindo de 5.391,95m² para 4.423,83m². Ou seja, além do aumento de área construída, houve a redução gradativa da taxa de solo natural, deixando assim de atender a exigência mínima, conforme os números obtidos.

Figura 18 – Comparativo entre o projeto aprovado e a proposta apresentada, 2019.

	CONSTRUÇÃO EXISTENTE (projeto aprovado nº 73.02833/12)	PROPOSTA ATUAL (projeto de reforma)	OBSERVAÇÕES
Área do terreno	17.936,08 m²	21.284,26 m²	+ 3.348,18 m²
Área total de construção	49.895,18 m² (μ = 2,78)	72.824,53 m² (μ = 3,42)	+ 22.929,35 m² (7.692,69 m² - depósito) (4.475,33 m² - área técnica) (318,60 m² - circulação vertical) (13.442,73 m² - estacionamento)
Área de solo natural + permeável	5.391,95 m² (TSN = 30%)	4.423,83 m² (TSN = 20,7%)	- 968,42 m² * redução de 9,3% da TSN
Estacionamento	632 vagas	1.300 vagas	+ 668 vagas
Gabarito	6 pavimentos	8 pavimentos	+ 2 pavimentos (Mezanino 3 - MZ3) (Pavimento 4 - L4)

Fonte: Prefeitura do Recife, Parecer SEMOC, 2019.

O requerente propõe ainda que a taxa de solo natural e área de ajardinamento no recuo frontal do terreno sejam compensadas em lotes lindeiros. Tais lotes são compostos por ZEIS, porém no documento apresentado pelo requerente como “memorial justificativo de

empreendimento de impacto", em 2017, apesar de se tratar de um documento extenso, as habitações do entorno não tratadas como ZEIS, sendo o termo quase não mencionado no documento, que foca no estudo de impacto de trânsito e transporte. É importante destacar que o estudo de tráfego se faz intencional uma vez que busca justificar uma das requisições do requerente de trazer soluções quanto ao fluxo de veículos na região, implementando, por exemplo, a transferência do acesso de veículos de carga da Rua Jundiá para a Rua José Carvalheira.

Em 2018 o próprio requerente elaborou uma carta direcionada a SEMOC e SELURB, na qual solicitou a análise de alguns itens relativos ao projeto de reforma com acréscimo, visando sua aprovação. No referido documento, o requerente admitiu expressamente as áreas totais do projeto, o acréscimo em discussão a ser executado e a área que havia sido construída previamente, sem qualquer aprovação dos órgãos competentes, salientando que "as áreas destinadas aos depósitos (no Térreo/ 1° pavto/ Mezanino 1, 2° e 3° pavimentos) essenciais para o perfeito funcionamento da loja, foram executadas no decorrer da obra" (Recife, 2018). Logo, o documento destoa do que havia sido apresentado no memorial em 2017, admitindo a construção irregular sob a prerrogativa de que era necessário para o funcionamento da loja.

Tal documento ainda revela a exata área verde exigida por Lei, de 6.385,20m², e, ao propor formas de atender ao respectivo número, afirma que este não vem sendo cumprido, contradizendo novamente o que havia sido alegado no memorial também pelo proponente. Em contrapartida ao memorial, o documento reconhece as construções lindeiras como ZEIS, embora, paradoxalmente, busque utilizar suas respectivas áreas em benefício próprio, para atender a taxa de solo natural e ajardinamento frontal, solicitando 2.000m² de área verde complementar em tais lotes, como cita o seguinte trecho.

> Como forma de atender a área verde exigida por Lei de 6.385,20 m², a proposta é utilizar a área adquirida pela Ferreira Costa, que se encontra inserida na borda de ZEIS, lotes lindeiros ao terreno que não podem ser remembrados, tratados com vegetação, totalizando uma área de 1.961,37m²… Quanto ao recuo frontal ser tratado com vegetação, das 3 testadas apenas a voltada para R. José Carvalheira, cuja área é destinada ao pátio de carga e descarga, não atende ao requisito da Lei. A compensação desta área assim como da área verde deverá ser na área da Ferreira Costa inserida na borda de ZEIS. Finalizando, os demais índices urbanísticos como vagas de estacionamento, coeficientes, recuos, gabarito, pé direito, lixo e dimensão de ambientes estão rigorosamente dentro da Lei (Recife, 2017, pág. 5).

Em agosto de 2019, o requerente enviou uma carta à prefeitura apresentando soluções para as condições citadas e solicitando a aprovação do empreendimento se comprometendo a distribuir o percentual faltante de área verde nos lotes respectivos as zeis, porém formalizar no registro do imovel que a destinação da área seria para solo natural, sinalizando a intenção de realizar uma futura expansão na área que primeiramente seria destinada a solo natural. Assim, dispõe que "com a implantação de projeto futuro, no qual existirá necessidade de adequação da área verde de todo o complexo, localizado na mesma quadra, será ajustada conforme a legislação vigente e Termo de Compromisso firmado entre a REQUERENTE e a Prefeitura do Recife" (Recife, 2019).

Em resposta, a SEMOC emitiu um parecer em setembro de 2019 favorável à reforma com acréscimo de áreas com algumas condições. Em relação a área verde, permite-se o uso dos lotes inseridos da ZEIS Tamarineira para atendimento da área verde do empreendimento, contanto que seja de responsabilidade do requerente a construção e manutenção do espaço de convivência, e a própria ZEIS possa também usufruir.

Em seguida, o processo foi encaminhado para a Comissão de Controle Urbanístico (CCU), que realizou uma reunião para discutir os autos ainda em setembro de 2019. Durante debate, apenas uma funcionária da prefeitura, Lúcia de Fátima Escorel, chegou a tratar sobre a ZEIS, denotando preocupação em relação a possibilidade da decisão favorável pela flexibilização da legislação no caso da Ferreira Costa abrir um precedente que pudesse pôr em risco outros territórios consolidados como ZEIS, declarando que poderia se tratar de uma "expulsão branda". No entanto, após votação, foi apresentado o parecer favorável à aprovação do empreendimento na condição de que a dispensa da formalização da área verde na matrícula do imóvel deverá ser submetida à Procuradoria Geral do Município (PGM). Portanto, o parecer da CCU declara o seguinte:

> A comissão em plenário, por unanimidade de seus membros se posiciona favorável ao pleito como se apresenta, sem definição de novas ações mitigadoras, uma vez que as sugeridas no projeto inicial, já mitigam todos os impactos. Quanto à dispensa do gravame de área verde no RGI, deverá ser submetido à PGM, para definição do instrumento a ser adotado como garantia da área verde exigida (Recife, 2019).

Fica então reservada à PGM a responsabilidade de analisar a viabilidade de computar os parâmetros de taxa de solo natural e recuo frontal em lotes adjacentes à edificação, tal qual solicita o requerente através de análise especial. Como os lotes lindeiros citados tratam-se de ZEIS, até o momento da aprovação do referido projeto não se admitia lotes maiores que 250m² nas ZEIS, estando sujeito a desmembramento o lote cujo o valor determinado fosse excedente, em virtude da Lei Municipal n° 16.113/95, que discorre sobre PREZEIS e providências.

O parecer emitido pela PGM, ainda em setembro de 2019, busca bases jurídicas para avaliar a viabilidade do pedido do requerente. O terreno da loja se encontra inserido na ARU, como já mencionado, nesse caso, prevalecem os parâmetros estabelecidos na Lei n° 16.719/01, que dita regimento específico para a referida área. No que se refere à taxa de solo natural, o art. 30 da mesma lei dispõe que "A taxa de solo natural - TSN - é o percentual mínimo da área do terreno a ser mantido nas suas condições naturais, tratada com vegetação e variável segundo o setor" (Recife, 2001). Já em relação aos afastamentos, o art 34. os qualifica como "distâncias que devem ser observadas entre a edificação e as linhas divisórias do terreno, constituindo-se em afastamentos frontal, lateral e de fundos" (Recife, 2001). Em ambos os casos, observa-se que os dispositivos enfatizam notadamente que o regimento dos parâmetros incidem no perímetro do terreno onde se pretende construir.

Logo, ao observar tais pontos, a PGM conclui em seu parecer, em 26 de setembro de 2019, que nos termos da lei não seria possível compensar tais parâmetros em lotes diversos ao que se pretende construir. Além disso, enfatiza que não há previsão legal no sentido de deliberar tal condição, portanto não caberia exceção de criação de instrumento jurídico para uma situação não prevista por lei. Dessa forma, conclui o parecer da PGM:

> Diante do exposto, opino no sentido de ser impossível atender a solicitação da Comissão de Controle Urbanístico-CCU de "definição do instrumento jurídico a ser adotado como garantia da área verde exigida", uma vez que os parâmetros urbanísticos de taxa de solo natural e área de ajardinamento no recuo frontal, denominados no processo como área verde, devem ser atendidos no terreno ou lote em que se pretende edificar e não em terreno ou lote lindeiro (Recife, 2019).

Logo após a decisão de indeferimento pela PGM, o processo sofreu atrasos e diminuição da intensidade das atividades relacionadas à aprovação do empreendimento em virtude do início

da pandemia de COVID-19. As restrições impostas pela pandemia podem ter afetado os processos burocráticos e as interações entre as partes envolvidas, levando a redução na progressão das etapas necessárias para a aprovação do projeto.

4.3 ESPECIFICIDADES DA APROVAÇÃO DO REMEMBRAMENTO DE LOTES EM ZEIS

O artigo 37 da Constituição Federal visa enumerar os 5 princípios fundamentais aplicáveis à administração pública, assim define que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (…)" (Brasil, 1988). Tais princípios servem como guias fundamentais que auxiliam na elaboração de leis e na definição de jurisprudências, sendo essenciais para que os atos da Administração Pública tenham validade.

De maneira suscita, a impessoalidade visa garantir tratamento igualitário a todos os cidadãos, sem discriminações. A moralidade exige a observância de padrões éticos e comportamentais. A publicidade assegura a transparência dos atos administrativos. Por fim, o princípio da eficiência busca otimizar os recursos públicos para oferecer serviços de qualidade à sociedade. Esses princípios formam a base do Direito Administrativo, contribuindo para a legitimidade e efetividade das ações do poder público.

Às vésperas do encerramento do ano, no contexto da pandemia de covid -19, dadas as adversidades e limitações da participação social em virtude do formato remoto advindo do isolamento, estava sendo discutido e votado pelos vereadores recifenses o novo Plano Diretor do Recife, bem como emendas propostas e instrumentos urbanísticos. Durante setembro e outubro de 2019 foram apresentados um número expressivo de 530 emendas. Após sucessivos adiamentos de prazo em decorrência da pandemia, o PL começou a ter suas emendas analisadas, em uma primeira reunião que se deu em julho de 2020, o formato remoto proposto foi alvo de diversas críticas, por esse motivo as sessões foram temporariamente suspensas.

Em dezembro de 2020, logo após a confirmação da vitória do grupo político PSB no segundo turno das eleições municipais, retomou-se a votação das emendas de maneira extremamente acelerada, resultando na aprovação do novo Plano Diretor do Recife em apenas duas semanas, pela iminência do encerramento do ano legislativo (Barbosa, 2021).

Dito isso, neste ponto cabe analisar o procedimento de aprovação do Projeto de Lei do Executivo (PLE) n° 24/20, que cria a Lei 18.772/20, acrescentando o art. 15 A a Lei Municipal nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Encaminhado à Câmara no dia 3 de dezembro em caráter especial, após encerramento do prazo regimental previsto para envio das propostas, pois o art. 241 da própria Câmara impede que projetos de leis sejam enviados às comissões temáticas após o dia 18 de novembro, inicialmente como PLE 23/2020, tinha o seguinte corpo:

> Art. 15 A - Fica permitido o remembramento de terrenos nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS localizados na Área de Reestruturação Urbana – ARU para os casos de reforma, mudança de uso e atividade para atender o parâmetro da taxa de solo natural, mesmo que o lote resultante seja maior que 250m² (Recife, 2020).

O PLE 23/2020 foi alvo de diversas críticas devido à sua natureza abrangente e pela ausência de abordagem das ZEIS em sua fundamentação. Assim, em 17 de dezembro foi substituído pelo PLE 24/2020, perante a justificativa abordada pelo Vereador Eduardo Marques, presente no corpo do texto do projeto de lei.

> Considerando as discussões em relação ao Projeto de Lei nº 23/2020 vimos apresentar nova proposta normativa de modo a esclarecer a sociedade de que a referida proposta não ameaça a proteção das Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS que foram protegidas e fortalecidas pela atual gestão nos últimos 8 anos e jamais questionadas e cujo Plano Diretor em tramitação na Câmara Municipal do Recife não só amplia como cria novas ZEIS, deixando claro o compromisso da atual gestão com a ZEIS. A proposta abaixo estabelece o caráter exclusivo e não deixa dúvidas quanto a limitação da possibilidade de remembramento se destina para o fim exclusivo de atender a Taxa de Solo Natural TSN que é um elemento importante para a qualidade urbana e ambiental da cidade. Na certeza de sua atenção, coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários e reitero a importância de sua aprovação, classificando-o como matéria de relevante interesse para a administração pública municipal (Recife, 2020).

Dessa forma, ficou então estabelecido que a medida seria posta exclusivamente para o atendimento do parâmetro da taxa de solo natural em situações preexistentes à vigência da lei. Tendo o escopo final do PLE 24/2020 a seguinte conotação:

> Art. 15 A - Fica permitido o remembramento de terrenos nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS localizados na Área de Reestruturação Urbana - ARU, exclusivamente para atender o parâmetro da Taxa de Solo Natural, em situações preexistentes à vigência desta lei, mesmo que o lote resultante seja maior que 250,00 m2 (Recife, 2020).

A Comissão de Legislação e Justiça, ao analisar os aspectos constitucionais, legais e jurídicos do PLE, baseou-se no Art. 30 da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Além disso, respaldou-se no Art. 247 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, que estabelece que "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara e aos cidadãos, mediante iniciativa popular, observado o disposto na Lei Orgânica do Município do Recife" (Recife, 2016). Assim, sob a prerrogativa que atribui-se aos poderes municipais o poder de deferimento de termos legislativos, sem considerar as ilegalidades presentes no processo e no corpo da lei, a Comissão de Legislação e Justiça apresentou parecer favorável ao PLE 24/2020 em 24 de dezembro, indicando que:

> Do exposto, atendidas as formalidades da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Município do Recife e do Regimento Interno desta Casa Legislativa, o PLE nº 24/2020 reveste-se de boa forma constitucional, legal e jurídica, razão pela qual, opina-se pela APROVAÇÃO (Recife, 2020).

Votado nos dias 28 e 29 de dezembro, o PLE 24/2020 foi sancionado como a Lei 18.772 no dia 30 de dezembro de 2020, por 25 votos a 7. A Área de Reestruturação Urbana (ARU) delimita a extensão territorial dos bairros cujo adensamento é regulado pela Lei nº 16.719, também conhecida como Lei dos 12 Bairros. Aprovada em 2001, essa legislação estabelece parâmetros específicos para os bairros do Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Jaqueira, parte da Tamarineira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro e Apipucos. O mencionado artigo possibilita o remembramento nas ZEIS inseridas nesses bairros, correspondem às ZEIS: Apipucos; Alto do Mandú/Alto Santa Isabel (trecho); Campo

do Vila; Lemos Torres; Poço da Panela; Tamarineira; Vila Esperança/Cabocó; Vila Inaldo Martins; Vila Marcionila/Mussum; Vila do Vintém.

Tal medida cria a possibilidade de remembramento em lotes existentes nas ZEIS, conflitando diretamente com o exposto no art. 9° da Lei do PREZEIS, que estabelece o lote máximo de 250m² para essas determinadas áreas, sob pena de desmembramento.

> Art. 9° O lote máximo a ser considerado para as ZEIS será de 250m².
> Parágrafo único. A área do lote que exceder o limite traçado no "caput" deste artigo deverá ser desmembrado, podendo resultar em:
>
> I - um novo lote, com área mínima de 40m² (quarenta metros quadrados);
>
> II - complemento de outro lote, desde que este não exceda 250m²;
>
> III - área pública;
>
> IV - área verde (Recife, 1995).

A consolidação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento de política urbana e habitacional, é fruto de um processo de mobilizações sociais e reorganização dos movimentos de moradia iniciado na década de 80. Nesse contexto, em 1983, foi promulgada a lei municipal de uso do solo em Recife, instituindo a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, regularizada através do PREZEIS em 1987. Há 40 anos o principal mecanismo de manutenção dessas áreas está relacionado a limitação dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, que independente da especulação crescente, impedem o adensamento construtivo nas regiões reconhecidas como ZEIS, assim afastando os interesses imobiliários nessas determinadas regiões, à dizer:

> O principal benefício que a institucionalização das Zeis trouxe refere-se à implementação de parâmetros urbanísticos que inibem os interesses dos grandes agentes – empreendedores imobiliários e comerciais –, ao estabelecer limites quanto às dimensões das áreas dos terrenos para novos parcelamentos ou remembramentos. Deste modo, o efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre os moradores das Zeis. Contudo, estes setores vêm, em administrações mais conservadoras, tentando influenciar tanto o Executivo como o Legislativo para modificar estes parâmetros na direção de uma flexibilização das normas das áreas mais urbanizadas, com a argumentação de que o instrumento da Zeis impediria o desenvolvimento da cidade (Miranda; Moraes, 2007, pág. 427).

A medida presente na Lei 18.772/20, fruto de uma flexibilização na legislação, não somente compromete as ZEIS que se refere diretamente, cujos territórios se limitam a ARU, mas também abre um precedente que compromete a permanência e segurança de outros territórios reconhecidos como ZEIS na cidade. A partir do momento que se flexibiliza um dos principais parâmetros contundentes que deu forma e solidez para tais territórios, ainda com todas as medidas que impediram sua legalidade, outras ZEIS também estão sujeitas à flexibilização. Conforme explicita Ermínia Maricato:

> A ausência do controle urbanístico (...) ou flexibilização radical da regulação nas periferias convive com a relativa "flexibilidade", dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da Lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo (Maricato, 2001, pág.39).

Retomando a discussão, foi realizado o envio de uma carta pelo proponente em 28 de outubro de 2021 com destinação à SEMOC e SELURB solicitando a aprovação do projeto no qual se refere ao empreendimento comercial de impacto que condiz a Ferreira Costa, agora considerando os termos dispostos no art. 1 da Lei 18.772/2020, que permite o remembramento de terrenos situados nas ZEIS localizados na ARU, exclusivamente para o parâmetro da taxa de solo natural. A carta, portanto obtinha a seguinte justificativa:

> Vimos por pela presente solicitar a continuidade na análise para aprovação do projeto de Arquitetura junto a Prefeitura da Cidade do Recife, face o Art. 1º da Lei 18.772/2020 que acrescenta o Art. 15-A da Lei Municipal 16.719/2001, no qual permite o remembramento de terrenos na ZEIS localizados na ARU, exclusivamente para o parâmetro da Taxa de Solo Natural (Recife,2021).

Ao longo de 2022, alguns órgãos internos da prefeitura aprovaram reivindicações no tocante a análises viárias, de trânsito e outras questões. A tramitação do referido processo ocorreu da seguinte forma:

> 29/10/2021 – Ingresso do processo para análise na Central de Licenciamento Urbanístico/ SEL (réplica do processo 07.20215.0.17);
>
> 17/12/2021 – Encaminhamento à Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife – CTTU para análise dos impactos no trânsito;
>
> 28/02/2022 – Elaborado o Parecer Técnico GGET/ CTTU nº 008/2022, parecer favorável ao empreendimento;

> 24/08/2022 – Encaminhamento do processo à Unidade de Normatização e Análise Viária - UNAV/SEL para elaboração de parecer urbanístico
>
> 20/09/2022 – Elaborado Parecer, ratificando o parecer emitido em 10/09/2019.
>
> 14/10/2022 – Encaminhamento do processo para elaboração de relato para CDU (Recife, 2022).

Em 20 de outubro de 2022 foi elaborado um novo parecer pelo representante da ADEMI-PE no CDU, Eduardo Fernandes de Moura, com destinação ao CDU alusivo ao Processo nº 80969489.21 - Réplica de Projeto de Reforma com Acréscimo de Área (Processo nº 07202150.17), anteriormente analisado e indeferido por decurso de prazo. Tal parecer tinha como objetivo solicitar a aprovação do Projeto de Reforma com Acréscimo de Área, sob a seguinte justificativa em relação ao cumprimento da taxa de solo natural:

> (...) desde que deferido remembramento da área adquirida pela Ferreira Costa, na Zeis Tamarineira, ou outro instrumento adotado como garantia para a oferta dos 1.830,86m² restantes para o atendimento dos 30% exigidos na Lei nº 16.719/2001 (a qual permite o remembramento de terrenos na ZEIS localizados na ARU, exclusivamente para o parâmetro da Taxa de Solo Natural (Recife, 2022).

Concomitante, estava sendo submetido um pedido de vistas elaborado por Vitor Araripe em nome IAB/PE, um dispositivo regimental que possibilita a interrupção do processo de avaliação de uma proposta nas comissões, permitindo uma análise mais aprofundada de seu conteúdo, indicando as ilegalidades presentes no decorrer do processo. No entanto, em 25 de novembro de 2022, o presidente do CDU, Dr. Leonardo Bacelar de Araújo emitiu parecer favorável ao requerente, rejeitando o pedido de vista do IAB/PE, direcionando o processo ao chefe da central de licenciamento, a conclusão do parecer indica o seguinte:

> O Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, na sua 276ª Reunião Ordinária, realizada online, no dia 25 de novembro p.p. rejeitou o parecer do Pedido de Vista do arquiteto, Dr. Vitor Araripe Freire Pacheco, representante do IAB/PE, e aprovou por 16 (dezesseis) votos a favor, 03 (três) abstenções e 05 (cinco) votos contra o parecer do conselheiro relator, engenheiro Dr. Eduardo Fernandes de Moura, representante da ADEMI/PE. Parecer, em anexo. As ações mitigadoras já haviam sido definidas, na Reunião Ordinária realizada no dia 19 de outubro de 2012. Termo de Compromisso de Adoção de Ações Mitigadoras, n° 09, celebrado entre o Município do Recife e a Ferreira Costa & CIA. LTDA, datado de 05 de novembro de 2012 (Recife, 2022).

O remembramento dos terrenos caracterizados como ZEIS seguem até o presente momento em situação de análise, aguardando a apresentação da totalidade do terreno a ser remembrado para obtenção do alvará de construção, bem como atualização do quadro de áreas com a complementação de taxa de solo natural a ser incorporada através do remembramento. Cabe mencionar que, enquanto as tramitações seguem, é possível observar nos terrenos a execução avançada do processo de demolição de residências que anteriormente compreendiam as ZEIS para obtenção da taxa de solo natural destinada ao referido empreendimento.

A cidade, no contexto apresentado por Maricato, se constitui em sua maior parte por construções que não cumprem as exigências legais quando se trata de parâmetros estabelecidos na Lei de Parcelamento do Solo, no Zoneamento e no Código de Obras. Ainda de acordo com Maricato (2000) "esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem confrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui". A autora afirma o seguinte:

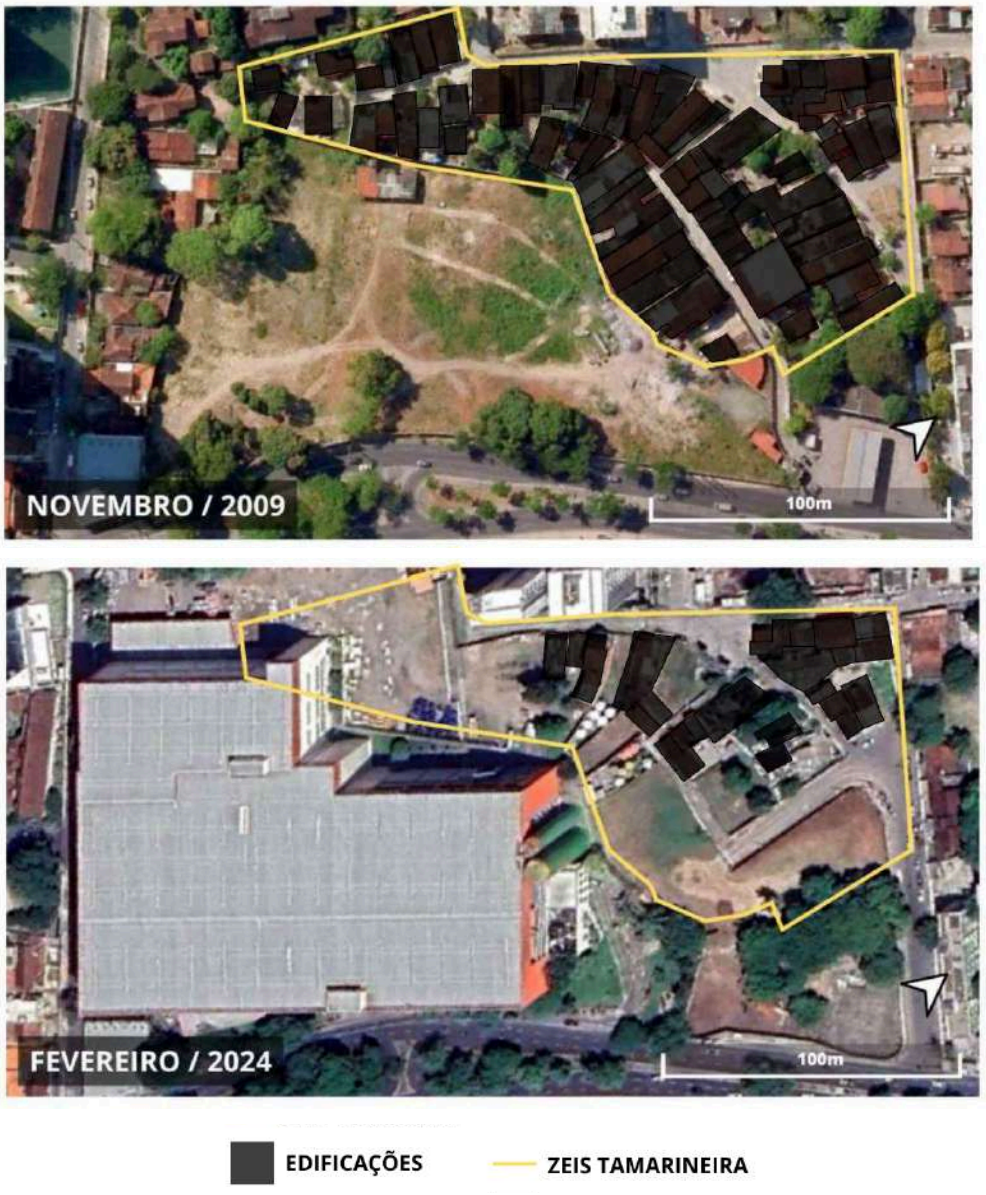
> um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificação são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei (Maricato, 2000, pág.147).

Obtendo o entendimento que "mesmo em relação à cidade formal, as administrações municipais são ineficazes em virtude da fragmentação de competências" (Maricato, 2000).

5. FRAGILIDADES ESPACIALIZADAS: UM RETRATO TEMPORAL DA ZEIS TAMARINEIRA.

Nas imagens 19 e 20, observa-se a representação das edificações na ZEIS Tamarineira previamente a inserção do empreendimento comercial de impacto, em 2009, e a imagem mais recente com as edificações restantes após os processos discutidos. Estima-se que de 10.032m² de área ocupada por uso habitacional, tenha restado somente 2.889m², constatando uma redução de unidades habitacionais que somam 76% na área (Recife, 2022).

Figuras 19 e 20 – Mapa Noli das edificações contidas na ZEIS Tamarineira comparativo dos anos 2009 a 2024.



Fonte: *Google earth*, adaptado pela autora

5.1 CONTEXTUALIZANDO A ZEIS TAMARINEIRA

As ZEIS foram instituídas no Recife através da lei municipal de uso e ocupação do solo de 1983, de início abrangeu 27 áreas, regulamentadas posteriormente pelo PREZEIS em 1995. O PREZEIS, por sua vez, nos termos da Lei Municipal n° 15.790/1993, objetivava fixar normas, procedimentos e estruturar a gestão no que diz respeito às áreas denominadas como ZEIS, dentre suas atribuições, pretendia articular, junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a solução das questões pertinentes às ZEIS; promover articulação com a Sociedade Civil e Poderes Públicos em defesa do Prezeis; acompanhar a tramitação de processos legislativos referentes às ZEIS e da legislação urbanística aplicável a elas e representar os interesses das ZEIS junto ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (Recife, 1995).

Em 1998 o número de áreas caracterizadas como ZEIS havia expandido, totalizando 66 regiões, período esse que havia sido marcado pela consolidação do equipamento. Paradoxalmente, desde então até os dias atuais, apesar de inexpressivas ampliações de territórios já reconhecidos, apenas duas novas áreas foram incorporadas a esse número total e de fato reconhecidas, somando 68 ZEIS tipo 1 (Moraes, 2019). Fatos esses que evidenciam o desinteresse dos agentes governamentais em priorizar o investimento em tal política, assim como se torna retrato da falta de destinação de recursos e fragilidade da estrutura institucional na gestão e planejamento do PREZEIS.

Embora muito se fale sobre os impasses em sua trajetória e a provável ineficiência do instrumento na regulamentação de assentamentos precários, é fato que as normas e parâmetros específicos estabelecidos para as respectivas áreas, previstos desde o Estatuto da Cidade, constituem o principal mecanismo de resistência para assentamentos demarcados que se entrelaçam em meio a regiões valorizadas na cidade. Regiões estas, atualmente, visadas pelo mercado imobiliário, que busca alternativas para desviar da escassez devido a alta densidade construtiva presente nessas estimadas áreas.

> A Zeis se constitui, a princípio, num instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, a partir da previsão de parâmetros urbanísticos, dimensões máximas das áreas dos lotes para novos parcelamentos ou resultantes de remembramentos, inibindo, assim, os interesses dos empreendedores imobiliários e comerciais (Miranda; Moraes, 2007, pág.417).

No entanto, é crucial ressaltar que entre a vasta gama de dispositivos legais e planos que orientam o planejamento urbano e conduzem a organização do espaço, há uma lacuna significativa até sua efetiva implementação. Isso se deve, em parte, ao fato de que o processo de aplicação das leis está intimamente ligado aos interesses dos diversos grupos sociais e suas diferentes aspirações para determinadas áreas. A condução do debate urbano muitas vezes não aborda adequadamente as questões conflitantes dentro do contexto socioespacial.

> Um dos motivos pelo qual isso acontece é que entre a Lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa "flexibilidade" que inspirou também o "jeitinho brasileiro" ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias (Maricato, 2001, pág. 42).

A partir do exposto, parte-se para a análise da ZEIS Tamarineira como demonstração da fragilização das ZEIS frente aos dispositivos recentes. Contextualizando, a área conforma a ARU que, como já mencionado, desde 2001 possui regulamentação, diretrizes e parâmetros específicos para 12 bairros situados em área nobre do Recife. A restrição relacionada a ARU resultou na diminuição do potencial construtivo e desaceleração do processo de verticalização e adensamento nessa determinada região, que, a partir da imitação, tornou-se ainda mais seletiva.

No perímetro que compreende a ARU, além da restrição específica, existem 10 ZEIS, regidas também por legislação específica com finalidade de proteger tais áreas consolidadas que, há anos, resistem às pressões do mercado imobiliário (Vila Macionila/Mussum, Apipucos, Alto do Mandú/Alto Santa Izabel, Vila Esperança, Cabocó, Poço da Panela, Vila Inaldo Martins, Vila do Vintém, Campo da Vila e Tamarineira). Para o presente estudo, será realizada uma análise da ZEIS Tamarineira, que vem perdendo significativamente seu domínio nos últimos anos em decorrência de expansões realizadas por um empreendimento privado comercial de impacto e das medidas deferidas pelos órgãos competentes em relação à disputa espacial.

A partir do decreto nº 18.772/2020, houve a possibilidade de flexibilização nos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo das mencionadas ZEIS situadas no território que abrange os 12 bairros nobres da Zona Norte do Recife regidos pela ARU. desde 2001. A partir do que menciona, fica permitido o remembramento de lotes nas ZEIS localizadas na ARU, exclusivamente para atender o parâmetro da TSN, em situações preexistentes à vigência da lei, ainda que o lote resultante seja maior que 250m² (Recife, 2020). Contrapondo diretamente o exposto no art. 9° na lei do PREZEIS (Lei n° 16.113/95) que estabelece o lote máximo a ser adotado nas ZEIS até, 250m², estando sujeito a desmembramento caso exceda o determinado valor.

A medida, que flexibiliza uma norma já existente, admite remembramento em lotes de ZEIS, ameaçando o futuro das referidas localidades e abrindo precedentes para a permissão de atenuantes nas demais zonas protegidas da cidade. O dispositivo está em desacordo inclusive com o que está exposto na Lei complementar n° 2 de 23 de abril de 2021[3], que institui o Plano Diretor do Recife, nele está enfatizado, onde aborda-se sobre ZEIS 1, o cumprimento da função social da propriedade, reconhecendo o direito à cidade das comunidades instaladas; o investimento na melhoria das condições de habitabilidade de seus moradores; a inibição da especulação imobiliária em relação às áreas de ZEIS, para evitar o processo de expulsão dos moradores e a promoção da sua regularização urbanística e fundiária (Recife, 2021).

Assim, nota-se que o não existe margem nas legislações vigentes que protegem o equipamento instituído como ZEIS para permitir a regulamentação de um dispositivo tão específico como se apresenta a lei 18.772/20, estando em desconformidade com o atual PDR, a LUOS e o PREZEIS. Neste cenário, será realizada a análise do caso da ZEIS Tamarineira, onde se observa que desde o ano de 2012, um empreendimento comercial vem realizando paulatinas expansões sobre a área que compreende a ZEIS Tamarineira, anos antes do período de promulgação da presente lei que viria a regulamentar tais remembramentos, se adequando expressamente ao caso da referida zona[4].

---

[3] As noções relativas ao delineamento das diretrizes para as ZEIS estão também dispostas de forma similar no PREZEIS de 1995, e na LUOS de 1996, já mencionados no trabalho. Neste ponto, foi considerado relevante citar a legislação mais recente.

[4] É válido ressaltar, mais uma vez, que o dispositivo que permite o remembramento, podendo resultar em lotes maiores que 250m², determina expressamente a validade a partir de 3 camadas de especificidades: “de

5.2 RETRATO TEMPORAL DA ZEIS TAMARINEIRA

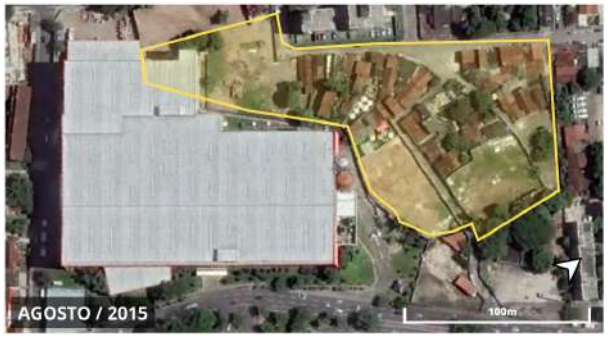
Partindo para a análise espacial, temos um levantamento da espacialização das edificações contidas na ZEIS Tamarineira entre 2009, período prévio ao empreendimento; 2013, onde se observa a finalização do volume de ampliação referente ao empreendimento; 2020, período em que entra em vigor a lei 18.772/20, que viria a autorizar remembramentos de lotes na área da ZEIS e 2024, que se refere a data mais recente. A dimensão da materialidade da fragilização da ZEIS Tamarineira pode ser melhor compreendida, em um panorama geral, nos mapas dispostos no início do capítulo (Figuras 19 e 20).

Figura 21 – Sequências de imagens, entre 2009 e 2024, que indicam a evolução da fragilização espacial das edificações contidas na ZEIS Tamarineira, demarcada em amarelo.

terrenos nas ZEIS localizados na ARU"; "exclusivamente para atender o parâmetro da Taxa de Solo Natural" e "em situações preexistentes à vigência desta lei" (Recife, 2020).

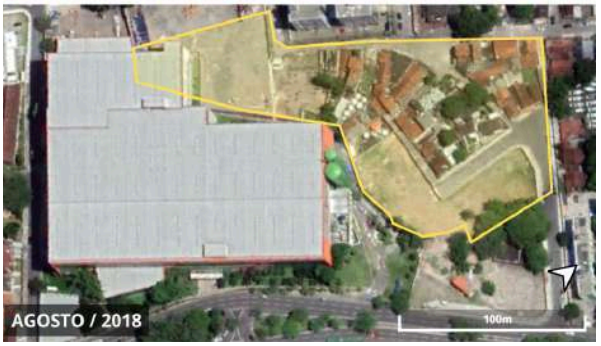
JULHO / 2013
100m

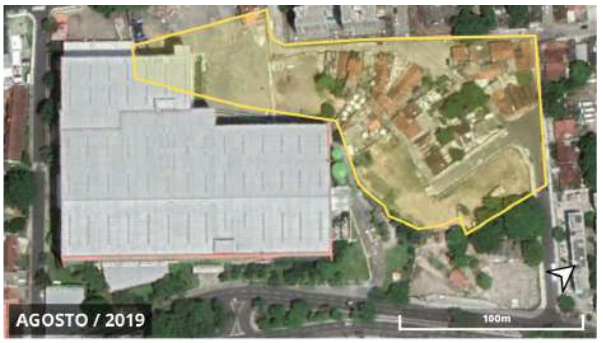
SETEMBRO / 2014
100m

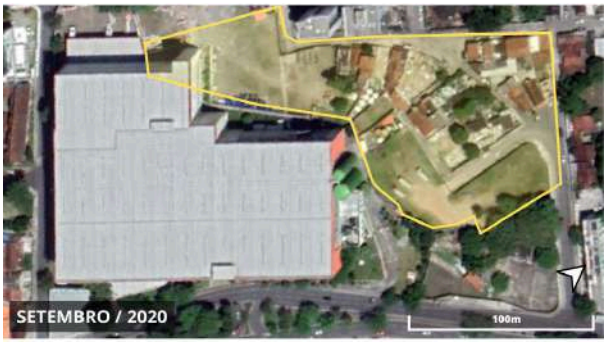

AGOSTO / 2015
100m

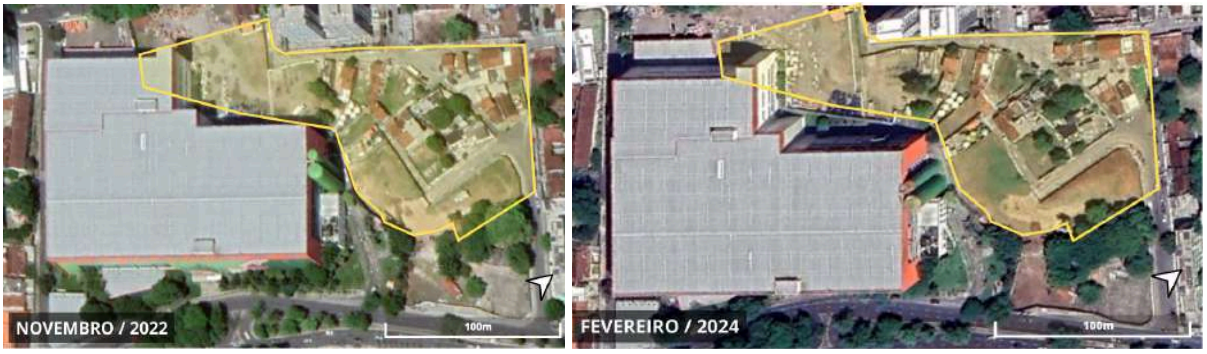
NOVEMBRO / 2016
100m

MAIO / 2017
100m


AGOSTO / 2018
100m


AGOSTO / 2019
100m

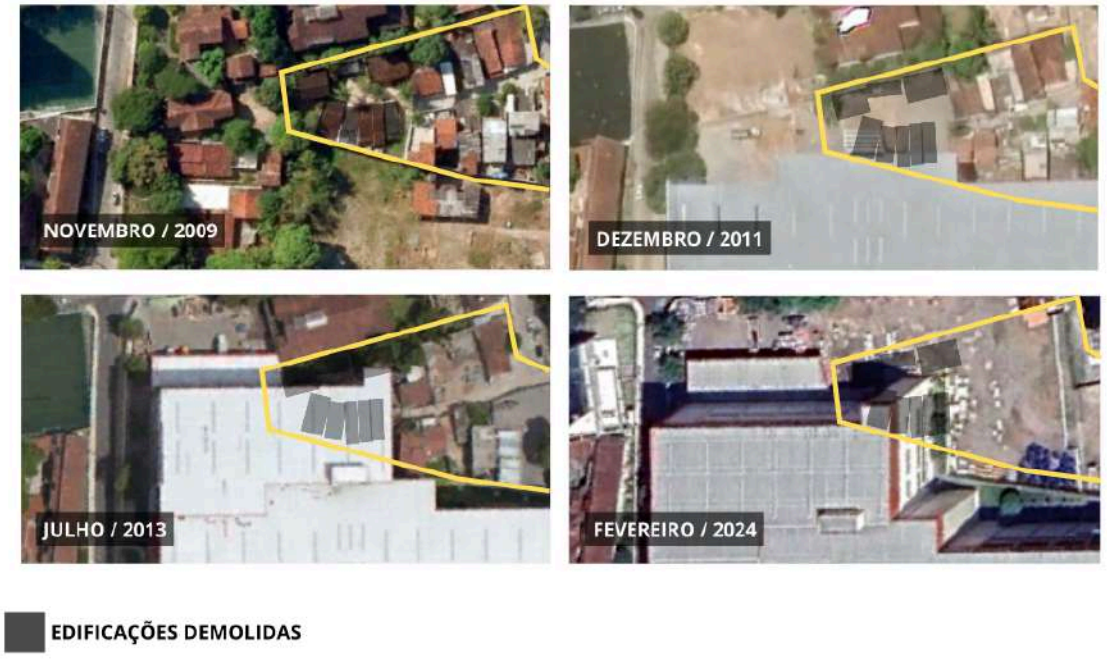

SETEMBRO / 2020
100m



Fonte: *Google Earth*, adaptado pela autora.

A partir das imagens, afere-se que ainda em 2011, previamente à aprovação do projeto de ampliação do empreendimento, que já se encontrava em execução, observa-se a demolição de um conjunto de 8 edificações contidas na ZEIS Tamarineira, para que a área resultante fosse incorporada à expansão do empreendimento. Já era possível constatar as primeiras movimentações do empreendimento em direção aos terrenos contidos na ZEIS[5].

Figura 22 – Conjunto de imagens demonstrando as primeiras demolições na ZEIS.

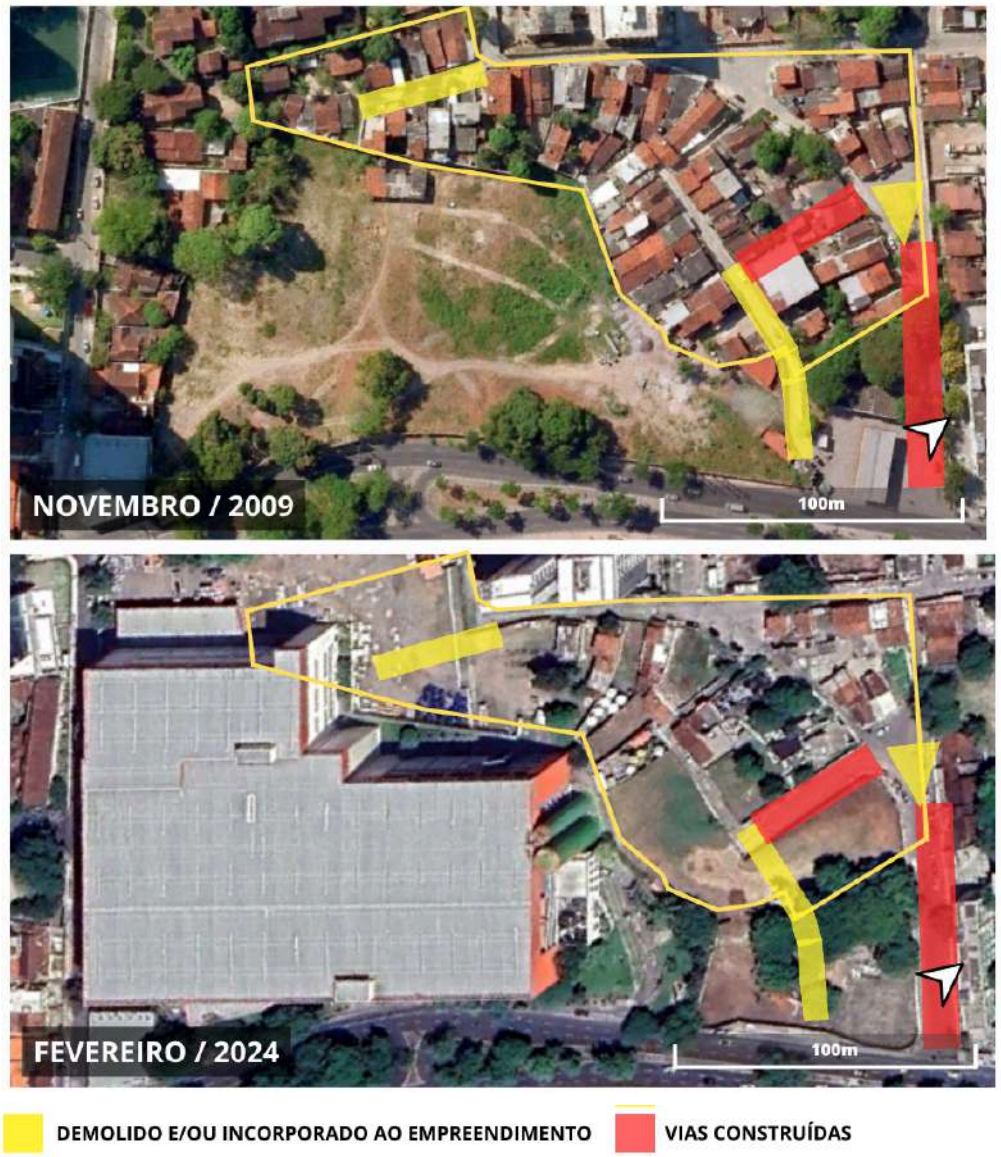


Fonte: *Google Earth*, adaptado pela autora.

[5] Atualmente observa-se que a extremidade da ZEIS representada, onde inicialmente foram demolidas as oito unidades residenciais, se encontra completamente esvaziada e incorporada ao empreendimento.

Além da notável redução habitacional, a partir de 2018, é possível perceber com clareza no perímetro importantes alterações no parcelamento. Em relação ao sistema viário, observa-se a abertura de duas novas vias e a incorporação de duas vias existentes, que foram pavimentadas e inseridas nos terrenos do empreendimento (Figuras 23 e 24). Também é possível observar a pavimentação de um praça que ficava localizada ao final da Rua da Areia, conforme apresentado nas figuras 25 e 26, resultando em uma redução do escasso solo natural no entorno do empreendimento. A praça, que servia inclusive para direcionar o tráfego de veículos, teve sua demolição justificada pela necessidade de facilitar as manobras dos grandes veículos, já que o tráfego de carga e descarga do empreendimento necessita contorná-la.

Figuras 23 e 24 – Vias demolidas e/ou incorporadas e construídas, em 2009 e 2024, respectivamente.



Fonte: *Google Earth*, adaptado pela autora.

Figuras 25 e 26 – Retrato da Rua da areia em 2012 e 2022, respectivamente.

Fonte: *Street View,* 2023.

Segundo Jane Jacobs, a vitalidade urbana está associada ao que ela chama de "Olhos para a Rua", esse termo possui variadas interpretações, tais como a necessidade de construir edifícios voltados para a rua, sem que esteja com alguma de suas fachadas sem uso, isso a tornaria cega[6], o incentivo à vida nas calçadas, estimulando o trânsito de pedestres de forma ininterrupta, o que induziria a circulação de mais pessoas nas caçadas e observando esses espaços, adotando como espaços de convivência. Para a autora, através da dinamização de usos, aberturas para a rua e incentivos a utilização dos espaços como convívio é possível gerar uma sensação de segurança nos espaços, que é fundamental para a vitalidade das cidades, pois "o principal atributo de um distrito urbano próspero é que as pessoas se sintam seguras e protegidas na rua em meio a tantos desconhecidos" (Jacobs, 2000). A ausência de investimentos em determinadas áreas, que acaba por incentivar a degradação dos espaços e os planos de reconstrução, que de uma maneira geral muitas vezes oferecem ganhos ao capital especulativo, contrapõe as ideias apresentadas por Jacobs, apresentando pontos negativos para o desenvolvimento urbano próspero.

O tratamento das fachadas do empreendimento que se voltam para a ZEIS Tamarineira, como a entrada e saída de materiais de carga, que está localizada na Rua Curaça, passando pela Rua da Areia, indicam visualmente um bloqueio do acesso das ZEIS para com a estrutura. É possível perceber que o impacto do empreendimento ainda vai além das demolições de habitações, vias e espaços e do remembramento de lotes feito de forma ilegal, as fachadas muradas direcionadas para a ZEIS representam fisicamente a falta de inclusão da população residente no contexto espacial em que se insere o empreendimento. Tal prática, exemplificada no contorno do espaço denominado como área verde que utilizou parte da ZEIS para cumprimento de taxa de solo natural, visto completamente murado das Rua Cônego Barata e da Areia, indica que o empreendimento se insere na área configurada e consolidada como ZEIS de forma independente, autônoma, praticamente desconsiderando o entorno e interferindo na tipicidade do volume existente, atribuindo ainda uma sensação de insegurança devido aos sólidos muros que substituíram as fachadas das casas, como representado nas figuras a seguir.

[6] Denominação utilizada por Jacobs em seu livro "Morte e vida de grandes cidades" (2000), do inglês "The death and life of great american cities".

Figura 27 – Rua Cônego Barata, muros da área verde do empreendimento.

Fonte: *Street View*, 2023.

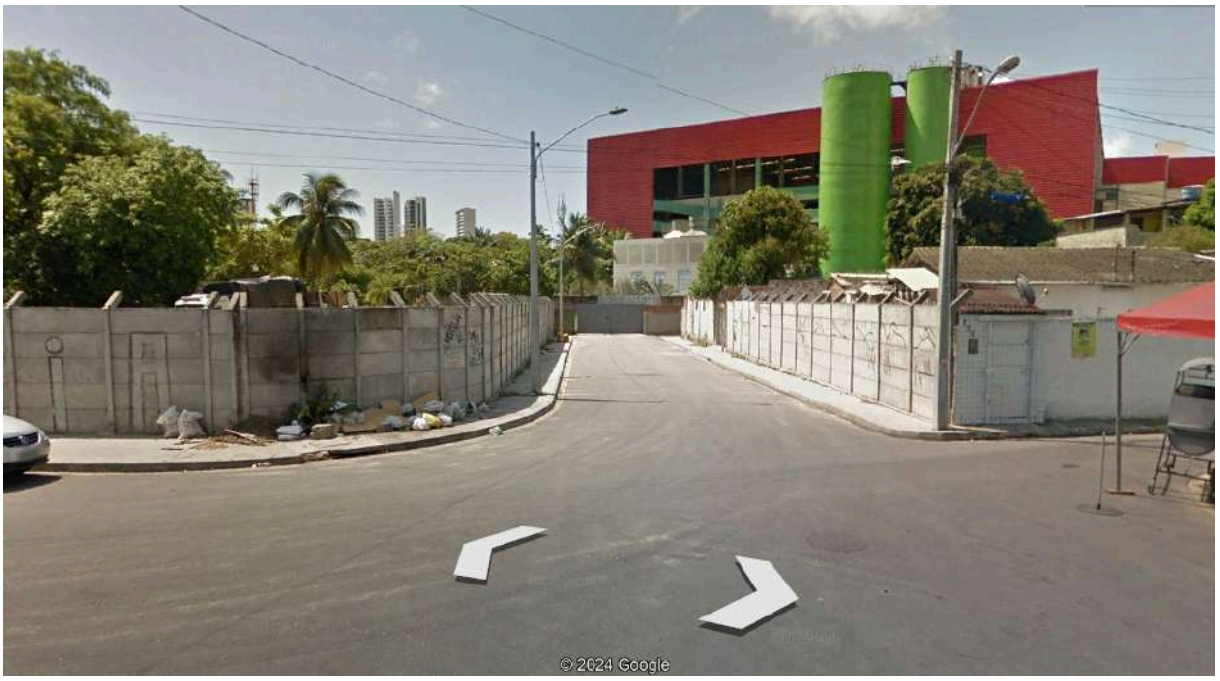
Figura 28 – Rua Dr. Antônio Magalhães Araújo, muros voltados para a ZEIS.

Fonte: *Street View*, 2023.

Figura 29 – Rua da Areia com Rua Curaça, muros voltados para a ZEIS.

Fonte: *Street View*, 2023.

Figura 30 – Rua Curaça, muros voltados para ZEIS.



Fonte: *Street View*, 2023.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos recentes de produção do espaço colocaram as ZEIS em uma posição de vulnerabilidade no contexto do Recife. O novo PDR-2021 aprovou medidas que podem representar um retrocesso na manutenção dessas áreas que são fruto de uma conquista social. São áreas de permanência, graças a parâmetros restritivos, que se encontram estabelecidas e consolidadas por vezes inseridas em um tecido urbano novo, que comumente é moldado pelo capital imobiliário visando a maximização do potencial construtivo e consequentemente dos lucros.

Se por um lado tem-se o PREZEIS, regularizado em 1995, que dispõe normas e estrutura a gestão respectiva as ZEIS, objetivando integrá-las no contexto urbano, por meio de instrumentos como seu art. 9°, que impõe a limitação do lote nas zonas a 250m², estando o lote excedente sujeito a desmembramento, mantendo a tipicidade das ocupações e inibindo a atuação de agentes privados. Por outro tem-se, contudo, o crescente impacto decorrente das pressões exercidas pelo capital privado na incessante tentativa de apropriação de tais espaços, dinâmica que se torna ainda mais evidente quando se trata de ZEIS situadas em áreas nobres da cidade, já com índices elevados de adensamento e restrições construtivas que fazem com que os agentes avaliem medidas alternativas para continuar atendendo as demandas do mercado.

O que se nota, atualmente, é um cenário de disputa entre os espaços que caracterizam conquistas sociais no que tange a políticas públicas de habitação e os agentes econômicos interessados na apropriação desses espaços e maximização de seus potenciais construtivos. Tal embate reflete diretamente na flexibilização de políticas públicas e pode ser observado materializado na fragilização espacial de ZEIS decorrentes da tentativa de adentrar esses espaços de maneira muitas vezes que contrapõe as disposições estabelecidas no PREZEIS, precursor da regulamentação das respectivas áreas.

Nesse âmbito, em 2020 foi outorgada a lei 18.772/2020 que acrescenta o art. 15-A as disposições da ARU, em vigência desde 2001, a medida dispõe que fica permitido o remembramento de lotes nas ZEIS localizadas na ARU, região nobre do Recife,

exclusivamente para atender o parâmetro de taxa de solo natural em situações prévias a existência da referida lei, ainda que ultrapasse 250m². O conjunto de especificidades que permeiam o texto e deferimento da presente lei sugerem que sua formulação tenha sido concebida especialmente para atender as necessidades de um empreendimento comercial de impacto, instalado em 2011, que até então não havia cumprido a exigência da taxa de solo natural mínima dentro do lote, conforme estipulado pelo PDR. A falha de cumprimento decorreu do avanço da estrutura e falta de recuo no lote do empreendimento, e foi considerada a compensação em lotes lindeiros, no caso se tratando da ZEIS Tamarineira. As consequências na ambiência da ZEIS, como demonstrado no estudo, trouxeram uma redução de 76% de toda sua área habitacional.

Diante das considerações, torna-se contundente destacar o impacto visual provocado pelas fachadas cegas do empreendimento sobre a ZEIS Tamarineira, além da apropriação dos terrenos e remembramento indevido, ergueram-se verdadeiros paredões em forma de muro voltados para as ZEIS, resultando visualmente em um impacto negativo expressivo. Ademais, se observado além do impacto visual, percebem-se repercussão ainda mais graves ao considerar a ambiência local, já que os muros levantados pelo empreendimento interferem no conforto térmico, comprometendo a ventilação natural, criando ambientes pouco aprazíveis e consequentemente aumentando a sensação de insegurança na referida ZEIS.

Surge, então, uma questão preocupante acerca da possibilidade de que a insalubridade pretendida ocasione a expulsão dos moradores remanescentes. Nesse sentido, é fundamental que as autoridades públicas adotem uma postura proativa para examinar as implicações do tratamento das fachadas negligenciadas voltadas para a ZEIS Tamarineira, convocando o agente privado a adotar uma abordagem mais responsável, em termos espaciais, arquitetônicos e urbanísticos, reconhecendo a tipicidade das ZEIS como espaços habitados, consolidados e protegidos. Ainda se tratando de encargos, o poder público deve lançar medidas mitigadoras direcionadas ao empreendimento para responsabilizá-los pelas ilegalidades presentes no processo e pelos anos de descumprimto de taxa de solo natural, o que se nota, além da expulsão branda dos moradores da ZEIS Tamarineira, é a normalização de um modelo nocivo passível de replicação em outros territórios designados como Zonas Especiais de Interesse Social no Recife.

A análise de um caso específico de um empreendimento de impacto revela uma série de aspectos questionáveis, abrindo uma lacuna para possíveis reinterpretações legais e evidenciando estratégias que visam contornar os instrumentos dispostos por lei. Logo, surge a indagação se a prática de flexibilização de parâmetros urbanísticos para atendimento de demandas exclusivas dos agentes privados trata-se de um fato isolado ou recorrente no território recifense, incentivando uma reflexão sobre a capacidade de generalização desse fenômeno.

Dessa forma, espera-se que essa pesquisa possa vir a fomentar a relevância da análise de demais empreendimentos de impacto situados no Recife promovidos pela influência dos setores econômicos, examinando as particularidades e possíveis permissibilidade de cada caso. Para tanto, considera-se seguir os caminhos investigativos que necessitam solicitar a Lei de Acesso à Informação, diante da falta de transparência presente nesses processos que intencionalmente dificulta o controle social.

As decisões políticas atuais que dizem respeito aos territórios denominados ZEIS se fazem cruciais para salvaguardar sua existência. O novo Plano Diretor da cidade do Recife, em vigor desde 2021 com validade de 10 anos, introduz medidas que terão impactos significativos nas ZEIS a curto e a longo prazo. A exemplo do art. 75 que autoriza que os imóveis localizados em ZEIS e adjacentes aos eixos de transporte público contidos na ZRU, possam adotar parâmetros da ZRU, desde que aprovados pelo Fórum PREZEIS (Recife, 2021). Considerando que a ZRU possui o maior CA da cidade, sendo esse 5, perante a justificativa de possuir infraestrutura para receber o adensamento pretendido, enquanto nas ZEIS 1, área onde teoricamente se pretende preservar, o CA máximo é 2, nota-se uma sutil intenção de adentrar esses espaços protegidos da cidade, o que pode resultar no redesenho e redução do perímetro dessas zonas.

Ainda em relação ao PDR-2021, o novo zoneamento indica o traçado das áreas denominadas ZRU, onde se pretende incentivar o adensamento, sobrepondo áreas protegidas da cidade, como ZEIS e a ARU. Embora em ambas situações, as legislações referentes às áreas protegidas, no caso ZEIS e ARU, sejam predominantes, configura-se um desenho no qual a permanência dessas áreas pode estar ameaçada.

Portanto, a análise revela que as recentes legislações, de impacto expressivo na cidade, abrem portas para transformações nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em concordância aos interesses do mercado imobiliário. O instrumento que caracteriza as ZEIS, consolidado ao longo de sua existência, enfrenta desafios diretos que colocam em risco sua permanência e pertinência. Torna-se imprescindível refletir sobre o tipo de cidade que se almeja construir, especialmente no que tange a políticas públicas habitacionais inclusivas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. T. **A luta dos movimentos sociais urbanos: criação e manutenção do PREZEIS**. In: II Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2006, Florianópolis. Lutas Sociais na América Latina, 2006.

BARBOSA, Pedro Ernesto. **Decifrando o Recife que devora ZEIS: conflitos e disputas na produção do espaço e da política a partir do caso de Entra Apulso/Recife. 2021** . 2021. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

BERNARDINO, I.L. **Áreas centrais em disputa: Um olhar sobre a dinâmica recente de produção do espaço em tempos pandêmicos**. 2022. XIX ENAPUR, 1-28.

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETTO, R. O. **Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão**. Proposta: Revista Trimestral de Debate da Fase, v. 116, p. 33-38, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasil, 2001.

BRASIL. **Lei n° 10.683 de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasil, 2003.

CÂMARA, Jacintho Arruda. DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal,** v. 10, n. 01, p. 317-334, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos metrópole 17, p. 219-240, 2007

CASTRO, I. E. Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

CORREIA, Midian Tavares. **As condições de moradia das comunidades pobres na cidade do Recife em meio às políticas públicas de combate à pobreza durante o Estado Novo (1937-1945)**. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2020.

COSTA, Fernanda Carolina; GONÇALVES, Norma Lacerda. **Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana?**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU, p. 35-62, 2023.

DE LIRA, José Tavares Correia. **A construção discursiva da casa popular no Recife (década de 30)**. Análise social , pág. 733-753, 1994.

DE SANTANA, Letícia Rocha; DE SOUZA, Renan Bandeira Rodrigues; PONTUAL, Virgínia Pitta. **Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU, p. 9-42, 2021.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Ibpex, 2007.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Os mocambos do Recife: O direito de morar**. Revista Ciência Hoje, Rio de Janeiro, SBPC, v. 3, n. 18, 1985.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al*. **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o**

Programa Minha Casa, Minha Vida. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: Decadência do patriarcado rural no Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1936.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes : do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, 1996, p. 48-64.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Coleção a, São Paulo, WMF Martins Fontes, 2000.

LEAL, Suely. **O Papel dos atores econômicos na Governança Democrática** - Projeto de Pesquisa. CNPQ - 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991b. [1968]

LORETTO, Rosane Piccolo. **Paraíso & Martírios: histórias de destruição de artefatos urbanos e arquitetônicos no Recife.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008. p. 107.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia & VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARX, Karl. **O Capital**. A elaboração do manuscrito foi concluída em 1867, Publicação e tradução editora Hucitec: São Paulo, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9ª Ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2005

MELAZZO, Everaldo Santos *et al*. **Securitização da habitação e Financeirização da cidade no Brasil.** Mercator (Fortaleza), v. 20, 2021.

MIRANDA, Lívia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: IPPUR, 2007.

MOG, William. **Uma crítica à razão da prática: sobre a flexibilização do planejamento urbano e sua expressão material**. 2022.

MORAES, Demóstenes Andrade de *et al.* **Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Recife–PE**, 2019.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU, p. 169-196, 2023.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife-Apontamentos sobre o Prezeis**, 2005.

NOGUEIRA, Amanda Maximo Alexandrino. **Da Cidade Democrática à Cidade Mercadoria: A Trajetória Institucional das Políticas Urbanas de Recife, PE**. In: XVIII ENAPUR, 2019, p. 17.

NOGUEIRA, Amanda Maximo Alexandrino. **Da cidade democrática à cidade mercadoria: A trajetória institucional das Políticas Urbanas de Recife, PE.** Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, v. 7, n. 48, 2019.

NUNES, Aliomar Ferreira et al. **O impacto da" lei dos doze bairros" sobre a construção civil na cidade do Recife. 2008.**

RECIFE. **ESIG- Informações Geográficas do Recife**. Recife, 2021. Disponível em: Acesso em 15 de setembro de 2023.

RECIFE. **Lei complementar n° 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, 2021.

RECIFE. **Lei n° 14.511 de 1983**. DEFINE DIRETRIZES PARA O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Recife, 1983.

RECIFE. **Lei n° 16.176 de 1996**. ESTABELECE A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA CIDADE DO RECIFE. Recife, 1996.

RECIFE. **Lei n° 16.719 de 01 de dezembro de 2001**. Cria a Área de Reestruturação Urbana - ARU, composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira, estabelece as condições de uso e ocupação do solo nessa Área. Recife, 2001.

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

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

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

RECIFE. **Lei nº 18.770 de 30 de dezembro de 2020**. Institui o novo Plano Diretor do Município do Recife. Recife, 2020.

RECIFE. **Lei nº 18.772 de 30 de dezembro de 2020**. Acrescenta o Art. 15A à Lei Municipal nº 16.719/2001. Recife, 2020.

RIBEIRO, T. F. **Dominância financeira, regulação legal e espaço urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

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 de alguns instrumentos urbanísticos propostos.** Revista Direito e Cidadania, Rio de Janeiro, Vol. 14, N.01., 2022, p. 538-580.

ROCHA, Danielle de Melo; LIMA, Rosa Maria Cortês de; SOUZA, Maria Angela de Almeida. **Moradia Popular no Recife: Políticas Públicas**. Recife: Cepe Editora, 2023.

ROLNIK, R. **A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014b.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993

SILVA, Renata Maciel Marinho. **Plano Diretor Municipal: a governança no processo de revisão do Plano Diretor do Recife**. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

SOUZA, M. A. A. **Assentamentos populares do Recife: cadastro e mapeamento.** Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1990.

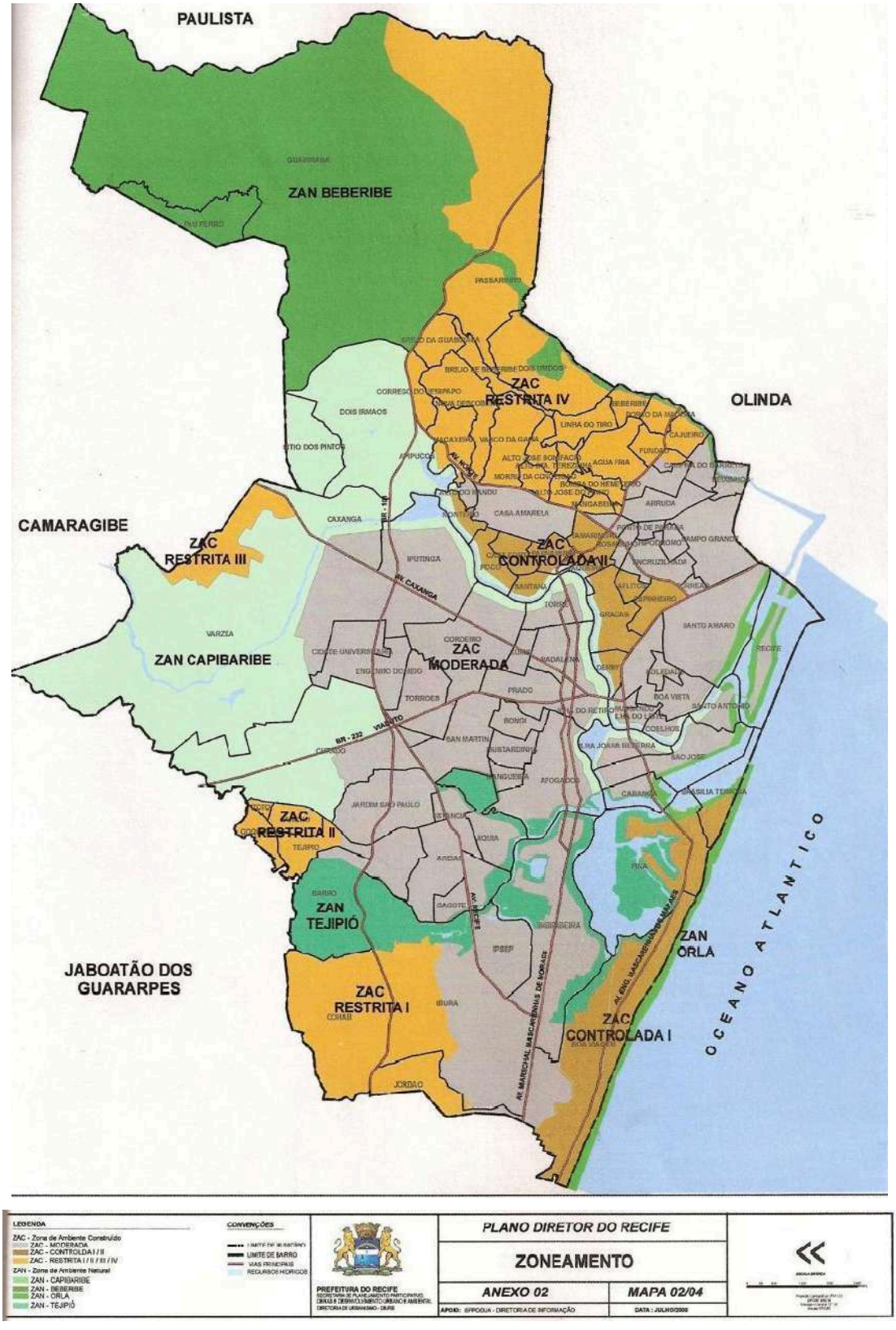
SOUZA, Maria Ângela de A. **O Recife das Terras de Marinha**. Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, no. 50, Recife, 2002, p. 127-145.

SOUZA, Maria Angela de A.; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. **Reforma Urbana e Direito à Cidade – Recife**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan. **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2015.

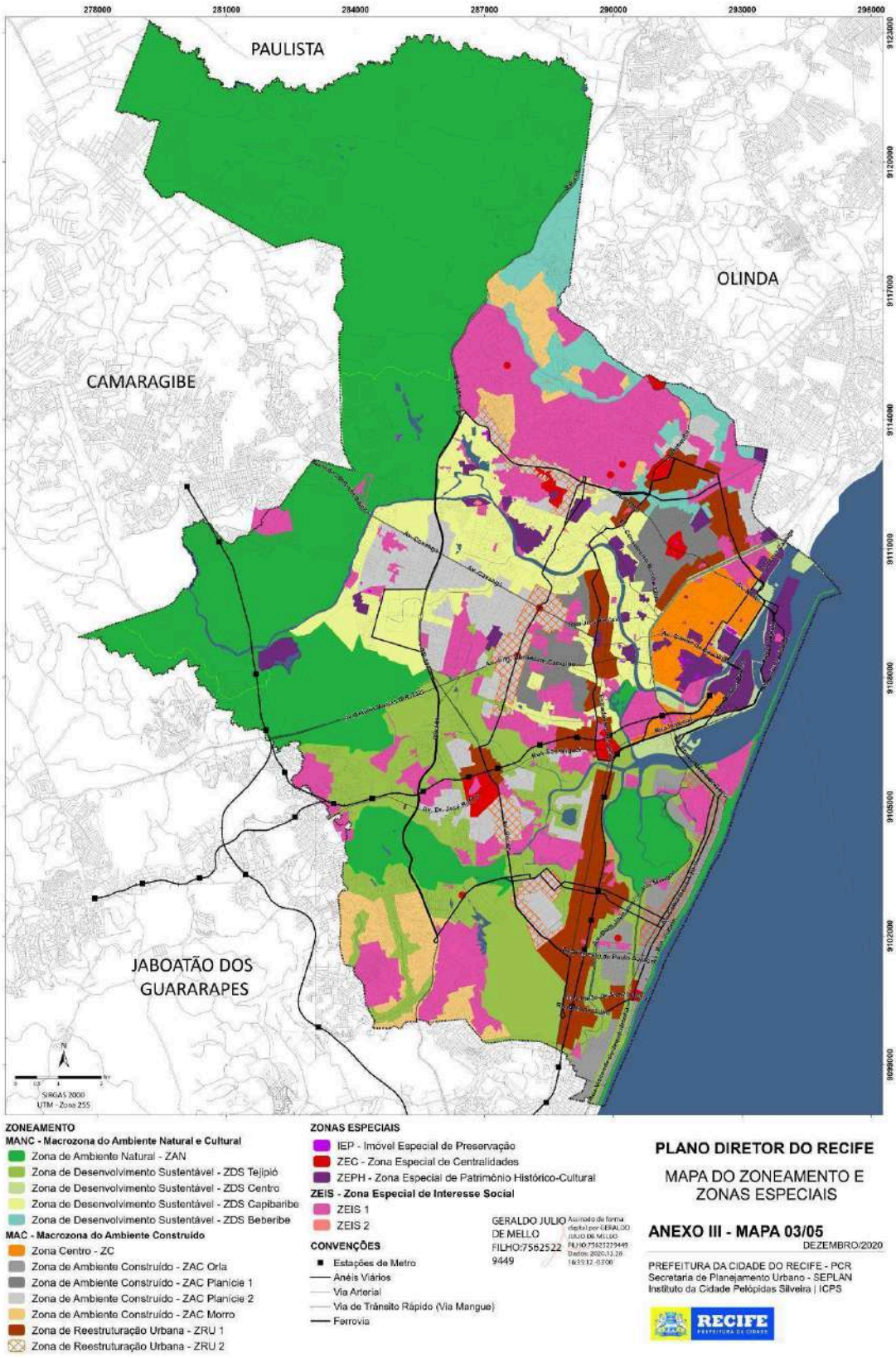
VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ANEXO A – ZONEAMENTO PLANO DIRETOR 2008.



Fonte: Prefeitura do Recife, 2008.

ANEXO B – ZONEAMENTO E ZONAS ESPECIAIS PLANO DIRETOR 2021.



Fonte: Prefeitura do Recife.