

REPÚBLICA

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

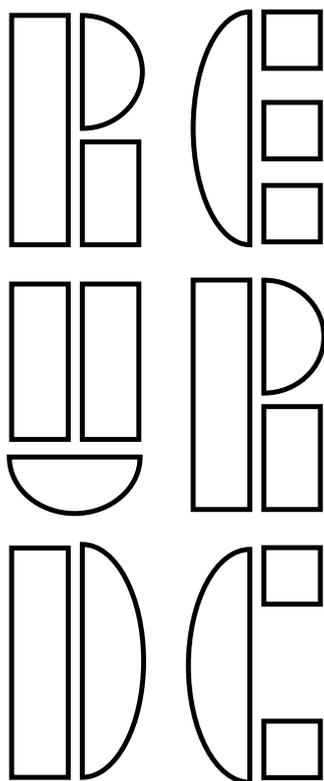
RECIFE

Maria Angela de A. Souza,
Fabiano Rocha Diniz e
Danielle de Melo Rocha
(Org.)



LETRAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

RECIFE

Maria Angela de A. Souza,
Fabiano Rocha Diniz e
Danielle de Melo Rocha
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



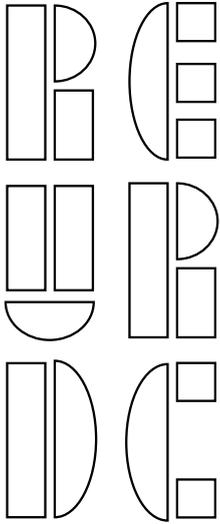
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Apoio Técnico

Gisela Santana

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Maria Angela de A. Souza,
Fabiano Rocha Diniz e
Danielle de Melo Rocha
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Paulo Ferrari e Aurelina Moura de Souza
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R245

v. 6

Recife [recurso eletrônico] / organização Maria Angela de A. Souza, Fabiano Rocha Diniz,
Danielle de Melo Rocha. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 6)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-757-9 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Recife (PE). 2. Política urbana - Recife (PE). 3. Renovação
urbana - Recife (PE). 4. Livros eletrônicos. I. Souza, Maria Angela de A. II. Diniz, Fabiano
Rocha. III. Rocha, Danielle de Melo. IV. Série.

CDD: 307.3416098134

22-80348

CDU: 316.334.56:711.4(813.4)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrosoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
INTRODUÇÃO - A questão urbana na metrópole do Recife	13
MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA; FABIANO ROCHA DINIZ E DANIELLE DE MELO ROCHA	
PARTE I - A desigualdade e seus impactos econômicos, espaciais e ambientais	19
CAPÍTULO 1 - Economia da metrópole do Recife	21
Dualidades, contradições, limites e possibilidades VALDECI MONTEIRO DOS SANTOS	
CAPÍTULO 2 - Desigualdades socioespaciais no Recife	37
Diferentes dimensões e indicações para seu enfrentamento ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA	
CAPÍTULO 3 - Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife?	49
Conhecer para reivindicar, planejar e intervir MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA	
CAPÍTULO 4 - Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia	65
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática FABIANO ROCHA DINIZ E RONALDO AUGUSTO CAMPOS PESSOA	

PARTE II - Ausência e inadequação de políticas públicas urbanas.....	85
CAPÍTULO 5 - Entre necessidade e ausência	87
O déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife	
ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA, JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM E	
ALINE DE SOUZA SOUTO	
CAPÍTULO 6 - O programa cidade saneada na metrópole do Recife	103
Desafios para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário	
RONALD FERNANDO ALBUQUERQUE VASCONCELOS E ARNALDO DE SOUZA	
PARTE III - Como e para quem se governa?.....	123
CAPÍTULO 7 - Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:.....	125
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas	
ARNALDO DE SOUZA	
CAPÍTULO 8 - O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano	141
Governança empreendedora na metrópole do Recife	
JANAINA APARECIDA GOMES DE LIMA E MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA	
CAPÍTULO 9 - Do interesse local ao interesse comum	157
A governança interfederativa ampliando as bases da Reforma Urbana	
EUGÊNIA GIOVANNA SIMÕES INÁCIO CAVALCANTI E	
MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA	

PARTE IV - As (des)regulamentações em pauta	173
CAPÍTULO 10 - Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife?	175
Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade DANIELLE DE MELO ROCHA E BRUNO DE ALBUQUERQUE FERREIRA LIMA	
CAPÍTULO 11 - A lei 13.465/2017 e a redistribuição de terra urbana.....	195
Reflexões sobre o alcance da Reforma Urbana FABIANO ROCHA DINIZ, RONALDO AUGUSTO CAMPOS PESSOA E PASCAL MACHADO	
PARTE V - Quais as insurgências pelo direito à cidade?	211
CAPÍTULO 12 - Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país	213
A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero ANTÔNIO CELESTINO DA SILVA NETO, FERNANDA CAROLINA VIEIRA DA COSTA E PAULO SOMLANI ROMEIRO	
CAPÍTULO 13 - Segurança alimentar na perspectiva do direito à cidade.....	229
Redes de Solidariedade no enfrentamento ao Covid-19 no Recife DANIELLE DE MELO ROCHA E FELIPE JARDIM	
REFLEXÕES FINAIS - Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife	245
MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA, FABIANO ROCHA DINIZ E DANIELLE DE MELO ROCHA	
LISTA DE AUTORES.....	257
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	267

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

INTRODUÇÃO

**A questão urbana na
metrópole do Recife**

MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA

FABIANO ROCHA DINIZ

DANIELLE DE MELO ROCHA

A desigualdade é a questão central da metrópole do Recife: sua dimensão socioespacial perpassa todos os capítulos deste livro.

Afirmada pelo Índice de Gini (2021), que aponta a Região Metropolitana do Recife (RMR) como a segunda mais desigual do país e a de menor renda média *per capita* entre os 40% mais pobres das metrópoles do Nordeste, a desigualdade do Recife metropolitano se evidencia em vários aspectos. No âmbito econômico se expressa pela dualidade de sua estrutura produtiva e de seu mercado de trabalho, com uma economia marcada por elevado grau de informalidade, desemprego e baixa produtividade convivendo com nichos de modernidade e alto padrão de renda. No contexto socioespacial se revela nos distintos usos e ocupações do espaço urbano, com ocupações de elevado padrão construtivo em contraste com territórios de elevada precariedade de condições de moradia e infraestrutura e pela insuficiência de serviços e equipamentos públicos.

Heranças culturais alimentam um **embate** instalado no Recife metropolitano: o seu *legado colonial*, influenciado pela lógica do patriarcado e pelo conservadorismo, capturado pela contemporaneidade sob a égide do ideário neoliberal e da lógica da expansão do capital financeiro; e, em contraposição, o seu *legado de lutas libertárias e de rica e diversa experiência recente de movimentos sociais*, que convergem para o ideário de uma reforma urbana cidadã e da busca por uma metrópole espacialmente integrada, ambientalmente sustentável, economicamente articulada e competitiva e socialmente justa.

A terra urbana e os recursos públicos se sobressaem entre os objetos de disputa. Velhos temas com novas roupagens e novos atores. O setor público, perpassado pelas heranças em embate; os agentes privados, associados a grandes grupos empresariais do

capital industrial, de serviços e logística, fundiário, imobiliário etc.; a sociedade civil organizada e a população em geral, todos em torno desse embate, retratado em cada um dos capítulos e no conjunto daqueles que compõem esse livro, cujo conteúdo se organiza em partes representativas das questões abordadas.

A **Parte I – A desigualdade e seus impactos econômicos, espaciais e ambientais** – traz o debate sobre a questão da **desigualdade socioespacial** da metrópole do Recife, que se configura como o grande desafio a ser enfrentado para atender aos princípios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade. Ele se expressa tanto na dualidade da estrutura produtiva e do mercado de trabalho metropolitano (Capítulo 1), quanto nas modalidades de apropriação e distribuição das riquezas produzidas coletivamente, com impacto na precariedade urbana (Capítulo 2).

Inserida em uma das pontas dessa metrópole dual, a precariedade urbana se reflete nas condições de ocupação de parte significativa do território metropolitano, onde reside cerca de metade de sua população, como demonstram registros oficiais (Capítulo 3). Somada ao risco, ela se agrava quando desastres, sob efeito de mudanças climáticas, atingem moradias sobre morros e alagados (Capítulo 4). É, também, ressaltada quando a pandemia da Covid-19 põe à mostra a vulnerabilidade das famílias mais pobres (*Box I*).

Tratadas na **Parte II – Ausência e inadequação de políticas públicas urbanas** – a carência e a inadequação de políticas públicas urbanas redistributivas e inclusivas também rebatem na precariedade urbana, seja pela ausência de uma política de habitação, que amplia o déficit quantitativo e qualitativo de moradias (Capítulo 5), seja pela inadequação da política de esgotamento sanitário, implantada mediante uma PPP, pelas restrições de contemplar as áreas pobres (Capítulo 6). A abordagem dessas políticas abrange também o limitado atendimento do

direito constitucional ao transporte (e à mobilidade), ante condições de organização e operação dos serviços de transporte público de passageiros da RMR, consideradas precárias (*Box II*).

A **Parte III – Como e para quem se governa?** – tem como foco as articulações entre setor público e privado, e os arranjos de governança que caracterizam o regime urbano da metrópole do Recife como restrito e limitado às forças políticas e econômicas, com baixa participação popular e pouco envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios (Capítulo 7). A atuação do setor imobiliário financeirizado exemplifica isso ao estabelecer novas formas de governança cuja prevalência de seus interesses (Capítulo 8) também têm rebatimento sobre a gestão de conflitos de interesse comum entre municípios, dificultada pelo desmonte das estruturas de gestão metropolitana (Capítulo 9).

Na **Parte IV – As (des)regulamentações em pauta** – os arcabouços normativos são postos em discussão. A análise do processo de revisão do Plano Diretor do Recife ressalta alguns avanços no instituto das ZEIS, mas aponta uma postura dúbia do poder público em prol de interesses do setor imobiliário (Capítulo 10). Isso se evidencia quando se denuncia que o governo municipal “fere de morte o instrumento da ZEIS” (*Box III*) e quando se aponta que a nova lei federal de regularização fundiária substitui o preceito de regularização plena, por uma “produção em massa” de títulos, sem a qualificação dos espaços ocupados (Capítulo 11).

Por fim, na **Parte V – Quais as insurgências pelo direito à cidade?** – analisam-se iniciativas que se caracterizam como insurgências contra situações de conflito ou de precariedade urbana. Destacam-se a rearticulação da Campanha Despejo Zero, que surge como contraposição às decisões judiciais nas ações de reintegração de posse (Capítulo 12) e ações emergenciais de apoio aos moradores de áreas pobres do Recife, conformando

redes de solidariedade de movimentos sociais para atender às necessidades de sobrevivência desses moradores (Capítulo 13).

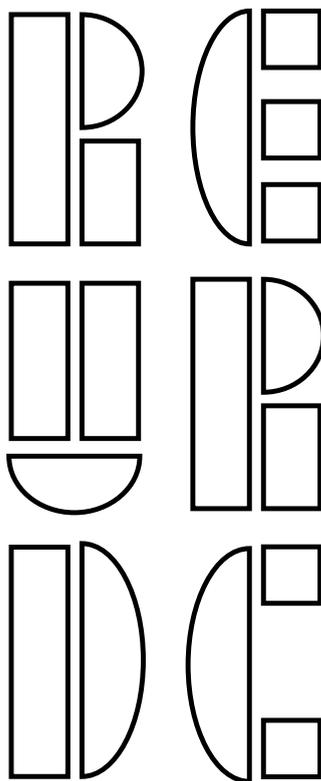
A discussão enredada nos 13 capítulos aponta para diretrizes e propostas, retomadas no capítulo das reflexões finais que encerra o livro.

Espera-se que este livro ecoe com os outros 16 livros desta coletânea para que, juntos, possam contribuir para reacender a esperança da retomada de um pacto social pelo Brasil mais justo. Que possam estimular a vontade e a coragem para se enfrentar a onda de conservadorismo alimentada pela inflexão ultraliberal na luta pelos direitos. Reconhecer os problemas advindos de um histórico de desigualdades socioespaciais, intensificados pela superposição de crises e impactos ambientais agravados pelas mudanças climáticas é apenas o primeiro passo para construir coletivamente uma efetiva mudança tão necessária e urgente. Perspectivas existem e os exemplos de resistência e de solidariedade podem inspirar uma coesão da sociedade em torno de um processo de desenvolvimento calcado no equilíbrio entre as dimensões política, cultural, social, econômica e ambiental ancorado em políticas públicas redistributivas e inclusivas. Apesar de não se poder negar os conflitos inerentes do capitalismo que se traduzem nas disputas pela cidade, podem-se fazer escolhas e tomar posição em direção ao alcance de uma Reforma Urbana balizada pelos ideais do Direito à Cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PARTE I

**A desigualdade
e seus impactos
econômicos,
espaciais e
ambientais**



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 1

Economia da metrópole do Recife

Dualidades, contradições, limites e possibilidades

VALDECI MONTEIRO DOS SANTOS

Introdução

Este texto aborda a questão do desenvolvimento metropolitano no Brasil e canaliza a discussão para peculiaridades da economia da Metrópole do Recife. Traz um breve relato da formação da metrópole, discute a dualidade atual de sua estrutura socioprodutiva e do seu mercado de trabalho, e do caráter desigual da distribuição territorial da riqueza e das oportunidades de emprego e renda, como fenômenos historicamente definidos – legados de um passado escravista, oligárquico e mercantilista, acrescido de um contexto atual dominado pelo capitalismo ultraliberal a serviço das forças rentistas e pelo esvaziamento do Estado como promotor de políticas públicas inclusivas.

Metrópole do Recife: legados da formação socioeconômica

A base da economia pernambucana, nos tempos do Brasil colonial, foi a cultura da cana, principalmente para exportação, e a fabricação de seus derivados. No início, Olinda era o centro da vida econômica, social e política, e Recife, uma cidade que se organizava a partir do porto.

Com a presença holandesa (1630 a 1654), Recife se torna o centro do Nordeste açucareiro, inicia um processo de urbanização e lança as raízes de seu DNA terciário, combinando sua vocação de entreposto comercial regional de entrada e saída de mercadorias com a vocação predominantemente mercantil da colonização holandesa. Mesmo com a expulsão dos holandeses e o retorno de Portugal ao poder, sob o efeito da crise açucareira, ascende a burguesia comercial recifense, de origem portuguesa – o Recife Mascate, que se fortalecerá, na primeira metade do século XVIII, como centro de distribuição regional de artigos importados (Cf. SINGER, 1968, p. 276-278).

No final do século XVIII e início do século XIX, Recife tem novo impulso, com o preço do açúcar em alta e o surgimento de outro produto de exportação – o algodão, que ajudará a ampliar o povoamento de sua *hintenland* e a intensificar o comércio local. Já na primeira metade do século XIX, são introduzidos no estado os engenhos a vapor, com o aumento da produção açucareira. Isso repercute no Recife, no reforço do comércio e na instalação da fundição d`Aurora, a primeira do Brasil, em 1829, para suprir peças para os engenhos.

Esse pioneirismo esbarrou na estrutura conservadora e escravocrata da época, com reações de aversão ao capitalismo industrial que, no entanto, não evitaram a irreversível passagem dos antigos engenhos para os engenhos centrais e para as usinas centrais, resultando na separação das fases manufatureira e agrícola. Nesse contexto, é fundada no Recife (1895) a primeira refinaria da América Latina e construção em concreto armado do País – fábrica Tacaruna, à época, Usina Beltrão. Momento que coincide com fim da escravidão e da era de domínio do patriarcado, mas que carregará para o século XX o legado das profundas marcas de uma sociedade desigual: a “Casa Grande e Senzala” se projeta para os “Sobrados e Mucambos”.

Cresce ainda mais o setor de comércio e serviços, expandem-se as usinas e assiste-se ao crescimento da indústria têxtil. Os cotonifícios vão exercer papel relevante na ocupação do Recife – sendo o mais antigo a Fábrica da Torre (1874) – e impulsionarão outros núcleos urbanos de municípios da região, com a emergência de vilas operárias no seu entorno.

O fato é que Recife vai apresentar uma acelerada expansão urbana, com ampliação territorial e populacional e modernização de sua infraestrutura. Novos bairros surgem, muitos em terras antes engenhos (como a Várzea, Iputinga e Apipucos); sistemas de bondes e estradas de ferro encurtam distâncias e, na década de

1920, o Plano de Saneamento de Saturnino de Brito proporcionará nova estética urbana à cidade. Não obstante, não foi suficiente para evitar a perspectiva de uma metrópole que crescerá ao longo do século XX com boa parte de população ocupando morros e alagados.

Nas décadas de 1930 e 1940, quando o Capital Industrial passa a exercer a centralidade do desenvolvimento nacional, a metrópole recifense torna-se o principal entreposto regional das manufaturas paulistas e referência regional na produção de bens tradicionais (alimentos, bebidas e têxtil). No entanto, essa condição privilegiada se arrefece nos anos 1950 com o avanço da articulação inter-regional no Brasil, através da expansão das rodovias. Com isso, os produtos paulistas passam a ser comercializados diretamente no mercado nordestino.

Esse “baque” na economia da metrópole será minimizado nos anos 1960 com a implantação da política de incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A diversidade econômica e as boas condições infraestruturais permitiram “que seu parque industrial passasse por relevante processo de renovação e ampliação, com o surgimento de novos segmentos, como as indústrias de material elétrico; e a revitalização de boa parte do parque industrial preexistente” (SANTOS, 1994, p. 216).

A presença dessa “nova indústria” faz ampliar o processo de urbanização e conurbação com municípios periféricos nos anos 1960 e 1970, que ocorrerá ao mesmo tempo da oficialização (1973) das Regiões Metropolitanas no País, definidas para fazer face aos desafios dos grandes centros urbanos, incluindo o aumento da migração campo-cidade e para cumprir o papel, no contexto do regime militar, de arranjo territorial adequado ao controle social. Assim, deflagra-se o espraiamento da população, para o que contribuiu a implantação de distritos industriais, o

desenvolvimento dos transportes rodoviários e a construção de grandes conjuntos habitacionais. O crescimento industrial e a expansão urbana desse período resultaram, ainda, na diversificação e modernização do terciário (comércios, bancos, serviços). Surgem grandes lojas de departamento e expansão de redes de supermercados, com impacto nos hábitos de consumo.

Nas décadas de 1980 e 1990, o caráter dual da economia da metrópole se escancara em meio à crise econômica do país. De um lado, vê-se acentuar a modernização do varejo, com a implantação de grandes centros de compras (como o Shopping Recife, que chegou a ser o maior em área construída da América Latina) e surgimento de hipermercados. Já nos anos 1990, em meio à maior abertura econômica, Recife reacende seu papel de entreposto comercial, com peso no setor de importação. De outro lado, nesse período crescem dificuldades de empregabilidade para boa parte da população e o rendimento médio das famílias despenca (lembrando que a indústria local foi duramente atingida pela crise econômica e pela abertura, com várias empresas fechando).

É a face cruel das profundas desigualdades sociais se revelando de forma cabal num momento em que o País, seguindo tendência global, passa a ser submetido à onda neoliberal. A Região Metropolitana do Recife registra nos anos 1980 e 1990 as maiores taxas de desemprego e níveis de informalidade entre as metrópoles brasileiras e acumula déficits habitacionais, ao mesmo tempo que sua elite e parte da classe média se deleitam com as novidades da modernidade no varejo e nos serviços e estimulam a expansão de um setor imobiliário de alto padrão construtivo.

No século XXI, a metrópole, embalada pela retomada da economia nacional, apresenta mudanças relevantes na sua base produtiva, com forte expansão da construção civil, novo ciclo industrial com emergência de novos segmentos e forte dinamismo do comércio e serviços, reflexo do efeito renda. Não obstante

ainda coexistir contingente elevado de pobreza, desemprego e informalidade.

Espacialmente, houve intensa expansão do eixo sul da metrópole, na direção do Complexo Industrial e Portuário de Suape; avanço no eixo norte, na direção do polo de bebidas; discreta expansão para a parte oeste; e o reforço do Recife como polo comercial e de serviços. Neste último, passando a destacar serviços que se firmaram pela vocação histórica da metrópole no ensino e pesquisa, em áreas como medicina, informática e direito, daí resultando o vigor dos serviços de saúde, TI e de advocacia, assim como da rica e diversa base cultural, serviços de cultura/entretenimento e na recém economia criativa. Houve, ainda, expansão do setor imobiliário e construtivo popular, sob estímulo do Programa Minha Casa Minha Vida, assim como o de alto padrão, com o surgimento de diversos empreendimentos condominiais. Ambos extrapolando os limites do Recife em direção a municípios como Camaragibe, São Lourenço, Jaboatão e Paulista.

A partir de 2015, com nova crise econômica no país, que se somou às crises político-institucional e pandêmica, ressurge na metrópole a crônica fragilidade de sua base econômica dual e subdesenvolvida, dessa feita, submetida a interesses do capital rentista e espúrio sob influência ultraliberal, em meio ao claro aumento da miséria e esvaziamento das políticas públicas.

Metrópole do Recife: perda de fôlego no contexto, apesar de manter peso e referência estadual e nacional

A RMR registrou em 2019 um PIB de R\$ 112,3 bilhões (IBGE), que equivale a duas vezes o PIB do Alagoas, à soma dos PIBs da Paraíba e Sergipe e o equivalente ao produto do Amazonas. No entanto, nesse mesmo ano, foi o nono maior PIB e o 12º maior PIB

per capita, com R\$ 28 mil, entre 15 das principais metrópoles do Brasil, tendo, nesse mesmo ano, população estimada de 4 milhões de pessoas (oitavo no ranking). A RMR chega aos dias atuais ainda como uma economia relevante no País, mas não consegue engatar um processo de metropolização em termos da geração de riqueza e, sobretudo, da distribuição dessa riqueza para a população no mesmo nível da média das metrópoles do Brasil, tendo menos da metade do PIB *per capita* das RMs do Distrito Federal, Campinas e São Paulo.

Do ponto de vista do Nordeste, a metrópole exercia até meados dos anos 1950 o papel de centro regional de produção e distribuição de mercadorias, portanto um raio de influência econômica que cobria praticamente toda a região. Condição que vai doravante se diluindo, à medida que o capitalismo industrial avança no Nordeste e passa a estreitar mais seus vínculos no território, tanto comerciais quanto produtivos, fazendo emergir dois núcleos industriais regionais relevantes: RM de Salvador e de RM Fortaleza. A perda só não foi maior por conta do papel do comércio local (com novidades como os *shopping centers*, que nos anos 1980 e 1990 exerceram forte poder de atração no mercado consumidor do Nordeste Oriental) e da presença de órgãos públicos federais importantes. Mas, mesmo esses fatores perderam força no século XXI com a expansão do varejo moderno nas principais cidades do Nordeste, inclusive do interior e o esvaziamento de órgãos como a SUDENE.

Isso pode ser constatado pela evolução da influência da RMR sob o prisma da pesquisa *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC, IBGE), onde fica claro mudanças no raio de influência regional do Recife. Na primeira pesquisa realizada em 1966 sua influência alcançava boa parte das principais cidades do Nordeste, mas, já na pesquisa de 1993 e, sobretudo, nas de 2007 e 2018, ocorre a redução do raio de suas ligações econômicas, perdendo ou

disputando mais espaços para as RMs Salvador e Fortaleza. No estado, a RMR passou a disputar com a RM de Salvador a influência sobre Petrolina e seu entorno.

Na perspectiva estadual, a metrópole detém ainda grande peso na economia, com 58% do PIB pernambucano (2019), mas já foi bem maior: era 73,1%, (1996) e 62,7% (2010). No entanto, apesar do claro processo de avanço econômico do interior, o fato é que, além da participação elevada no PIB, a RMR tem um PIB *per capita* 48,3% superior à média do estado (IBGE, 2019), contribui com 63,3% dos empregos formais (MTE, 2020) e 73,1% da massa de rendimentos (IBGE, 2020) do estado, tendo apenas 43% da sua população (IBGE, 2019).

Metrópole do Recife: dualidades da estrutura produtiva, do mercado de trabalho e da ocupação territorial

a metrópole do Recife chega no século XXI reforçando sua vocação terciária, mas, também, o ressurgimento de sua indústria, dessa feita, impulsionada pelo Complexo Industrial e Portuário de Suape. Ressalta-se também – em meio ao movimento cíclico que foi submetido (momento de *boom* econômico seguido de crise econômica nacional), o avanço do neoliberalismo e o esvaziamento de políticas públicas – seu perfil mais traumático ao se observar oportunidades que surgem ligadas a atividades produtivas, com nichos de modernidade e alto padrão de renda, ao mesmo tempo que afloram fragilidades decorrentes de atividades com baixa produtividade, baixo padrão de renda, elevada informalidade e desemprego.

Com um perfil eminentemente urbano, a RMR conta com população e atividades rurais pouco expressivas, que participa apenas com 0,5% do PIB da metrópole (IBGE, 2019), em que pese ter um acervo ambiental rico e diversificado, com remanescentes

de Mata Atlântica e mananciais de água. Setorialmente, é o terciário sua principal vocação. Em 2004 contribuía com 72,6% da economia metropolitana e em 2019 passou a responder por 79,6% (IBGE, 2014 e 2019). Contribuiu para isso, considerando o peso geral na economia, a expansão de mais de 10 pontos percentuais desse setor no Recife, chegando a 87,9% de sua economia em 2019. Vale ainda destacar o Cabo de Santo Agostinho, que entre 2004 e 2019 ampliou o peso do terciário na sua economia de 44,6% para 66,8%.

Vale explicar um duplo efeito que ajudou a incrementar o comércio e serviços da metrópole nesses anos recentes.

O efeito renda, gerado pelo *boom* de expansão da economia brasileira entre 2004 e 2014 trouxe incremento, sobretudo para a produção de bens e prestação de serviços voltados para as classes mais populares (não é à toa que cresce muito nesse momento o número de microempreendedores individuais (MEI)). O efeito Suape e o aumento geral da renda acionaram o comércio e os serviços, tanto voltados para o atendimento pessoal como para o apoio à indústria e ao próprio conjunto das atividades de serviços e comércio, como: TI (destaque para o impulso do Porto Digital), logística, serviços de assistência técnica e manutenção, serviços especializados de consultoria (jurídica, gestão, construtiva etc). Nesse caso, o impacto mais forte foi no Recife, que consolidou-se como cidade terciária, seguida de Jaboatão dos Guararapes que, inclusive, fortalece posição de principal centro logístico do Nordeste, com fortes vínculos com Suape; Olinda, que reativa vocação para o turismo e entretenimento; e o Cabo de Santo Agostinho, que, como visto, foi o município que mais ganhou participação do terciário no PIB municipal, devido às demandas de Suape, inclusive, geradas para o setor imobiliário, a exemplo da Reserva do Paiva.

Aliás, o segmento imobiliário talvez seja um dos mais emblemáticos da combinação dos legados do passado mercantilista da economia local com os ares do capitalismo contemporâneo, pois apresenta nesses anos iniciais do século XXI uma voraz saga de grupos imobiliários pela apropriação do solo urbano da metrópole, atentos às demandas do mercado e também às oportunidades especulativas e às brechas das normas urbanísticas.

Ainda no terciário, chama a atenção a contribuição dos serviços ligados à administração pública, com 19% do PIB da RMR em 2019 (era 16,4%, em 2004), evidenciando o peso que ainda tem o setor público na geração de riqueza, chegando a mais de 40% nas economias dos município de menor porte: Moreno (40,8%), Itamaracá (48,8%), e Araçoiaba (64,7%). E se reflete no mercado de trabalho: os empregos públicos respondiam em 2015 por 20,5% da população ocupada e 30,8%, dos empregos com carteira assinada (DIEESE, 2015).

Já o setor industrial (IBGE, 2014 e 2019), apesar de ter perdido participação no PIB, 26,3% (2014) e 20% (2019), sinalizou importantes mudanças na base produtiva. Primeiro, no claro processo de desindustrialização do Recife, a indústria perdendo 10 pontos percentuais no total de sua economia, ficando com 12% em 2019. Segundo, que, entre os anos de 2004 e 2012, houve uma grande preparação para o salto industrial, vislumbrado em Suape, capitaneado, à época, pelo segmento da construção civil por conta da implantação de grandes obras (Refinaria Abreu e Lima, Petroquímica Suape e estaleiros). Isso resultou em significativo incremento do PIB da construção civil, que numa fase seguinte deveria resultar em aumento relevante da indústria de transformação, mas isso acabou se arrefecendo por conta da crise da economia brasileira a partir de 2015. De todo modo, entre 2004 e 2019, Ipojuca (onde se situam os principais projetos

estruturadores de Suape) ampliou em 8,5 pontos percentuais o PIB industrial, alcançando 50% do seu PIB total.

Em outras palavras, nesses últimos anos, apesar do terciário ganhar força no conjunto da metrópole, assistiu-se ao movimento de implantação de grandes investimentos industriais, no eixo sul da metrópole na direção de Suape, que passou pela fase de maturação e que, neste momento, constitui-se numa grande capacidade produtiva que pode ser acionada num cenário pós- crise e deflagrar um processo mais vigoroso de expansão das cadeias produtivas erigidas a partir de Suape (petróleo e gás, construção naval, material voltado para energia renovável, alimentos e bebidas etc). Já no eixo norte da metrópole está em curso outra frente industrial, baseada na ampliação do polo de bebidas em Itapissuma e Igarassu, complementada pelos potenciais efeitos do polo automotivo que se implantou em Goiana, na Zona da Mata Norte.

Do ponto de vista da espacialidade da economia, apesar da perda de peso relativo do Município do Recife, a RMR se caracteriza ainda por uma grande desigualdade de sua base econômica, expressa na concentrada mancha urbana e na faixa litorânea, ao mesmo tempo que registra um vazio econômico e relativa estagnação a oeste. Fato que ficou ainda mais evidente com a conformação do Complexo Industrial e Portuário de Suape.

Considerando a distribuição do PIB entre os municípios da RMR e a taxa média anual de variação do PIB dos municípios que integram a metrópole, no período 2004 a 2019 (IBGE), observam-se, de um lado, perdas na participação de Recife de 58,8% para 48,7% e de Olinda de 5,9% para 5,1%, com taxas médias anuais, respectivamente, de 0,5% a.a. e 0,8% a.a.; de outro lado, no caso de Ipojuca, a alteração, em 15 anos, de 3,9% para 11,3%, embalado pelo dinamismo de Suape, com impressionante taxa média anual de 9,2%.

No tocante ao PIB *per capita*, registra-se um incremento na metrópole de R\$ 16,2 mil para R\$ 20,7 mil, entre 2004 e 2019 (IBGE), considerando os preços de 2019. Notam-se nitidamente os efeitos de Suape sobre Ipojuca, que salta no mesmo período de um PIB *per capita* de R\$ 50,9 mil para R\$ 132,2 mil. Pode-se dizer que efeito parecido ocorreu com Itapissuma, que apresentou um aumento de R\$ 44,6 mil para R\$ 69,4 mil. Recife, por sua vez, praticamente manteve, nesse período, seu PIB *per capita* em R\$ 33 mil.

O outro lado da moeda é o baixíssimo PIB *per capita* dos municípios de menor porte, caso de Araçoiaba e Itamaracá, que mantêm valores abaixo de R\$ 10 mil. Já Olinda, o baixo PIB *per capita* de R\$ 14,7 mil, em 2019, que pouco se alterou em relação a 2004, reflete outro curioso contraste da economia metropolitana: o município tem uma renda *per capita* das mais elevadas da RMR, mas bem acima do seu PIB *per capita*, exatamente o oposto de Ipojuca que, como visto, tem um PIB *per capita* mais elevado da RMR, mas sua renda *per capita* é muito baixa. Aliás, a mesma Ipojuca obteve, em 2014, a segunda melhor arrecadação de ICM municipal de Pernambuco (SEFAZ, 2014), no entanto pouco se observa ampliação e melhoria na qualidade dos serviços públicos.

No mercado de trabalho, conforme analisado pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) (Agência Condepe-FIDEM, 2019), uma característica importante da RMR é o desequilíbrio entre oferta e demanda de emprego nos diferentes municípios da metrópole, resultando em deslocamentos de pessoas que vivem em municípios com excesso de mão de obra – População Economicamente Ativa (PEA) maior que emprego local – para municípios com demanda por trabalho inferior a sua oferta de emprego. Isso, além de pressionar o sistema de mobilidade urbana, resulta na transferência de renda de municípios de maior base econômica para municípios de residência dos trabalhadores.

Com relação ao emprego formal, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2010 e 2018) ressalta-se o fato de que o Recife concentra 64,9% das ocupações com carteira assinada da RMR e, se somarmos Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Paulista e Ipojuca, chega-se a 93,2% do emprego formal da metrópole. Setorialmente, destacam-se os empregos ligados à “administração pública” (envolvendo, entre outras, atividades de educação e saúde), que agregam a maior parcela dos postos de trabalho formal da metrópole (21,8%), embora tenham apresentado entre 2010 e 2018 queda de -0,4% a.a. No setor privado, ressaltam, em 2018, três atividades com peso no total do emprego formal da RM Recife: (a) comércio varejista, responsável por 11,4% do total dos empregos formais, com um crescimento médio anual de 0,2% entre 2010-2018; (b) serviços de saúde, com 5,7% dos empregos e taxa de 4,6% a.a.; e (c) serviços de educação, com 5,6% dos empregos e taxa de 4,4% a.a.

A fragilidade e dualidade do mercado de trabalho da metrópole também se expressam na ótica do rendimento. Segundo o *Boletim Desigualdade das Metrôpoles* (Observatório das Metrôpoles e PUC-RS, 2021), a metrópole recifense apresentou, no último trimestre de 2021, rendimento médio mensal de R\$ 831,66 *per capita* (PNAD/IBGE), o terceiro mais baixo entre as metrôpoles do Brasil e bem inferior ao conjunto do Brasil de R\$ 1.378 (valor mais baixo em 10 anos). Em 2013, o rendimento médio da RM Recife foi de R\$ 1.427,94; passou, em 2019, para R\$1.047,42 e, já com a pandemia, recuou em 2020 para R\$ 858,11.

Do ponto de vista dos 40% mais pobres, a retração da renda média foi ainda mais dramática: no último trimestre de 2021 foi registrado apenas R\$104 mensais *per capita*, o que faz da RMR, segundo a pesquisa, “a metrópole brasileira onde os pobres são os mais pobres”. A pandemia veio a comprometer ainda mais um perfil de renda que já era muito desigual: em 2019, portanto, antes

da pandemia, o rendimento médio dos 40% mais pobres era de R\$ 155. Somando os 40% mais pobres e os 50% “intermediários”, temos 90% dos moradores da RMR vivendo com renda média mensal bem abaixo de um salário mínimo *per capita*. Essa realidade tão desigual da apropriação da renda pode ainda ser constatada pelo fato de 52,3% da população da RMR deter renda *per capita* domiciliar de até meio salário mínimo (microdados da PNAD, IBGE, 2005).

Segundo Milton Santos, a desigualdade de renda e a consequente dificuldade de acesso ao consumo e aos bens e serviços considerados essenciais propiciam o surgimento de dois circuitos de produção, distribuição e consumo da sociedade: um circuito superior com “uma minoria com rendas muito elevadas, que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos”; e um circuito inferior com “pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, com acesso limitado aos serviços públicos” (SANTOS, 1979, p. 29).

Considerações finais

Este artigo procurou fazer um breve relato das bases históricas da economia da RMR, revelando sua vocação terciária combinada com a presença relevante do setor industrial. Examinou os legados de uma economia com elevada dualidade e desigualdades do ponto de vista da economia, do mercado de trabalho e da distribuição territorial da geração e apropriação de riqueza.

A metrópole do Recife, da mesma forma que as demais metrópoles brasileiras, convive com realidade marcada pelo paradoxo de influência e circunstâncias, de submissão a ondas neoliberais que fragilizam políticas públicas e facilitam os interesses do capital (produtivo, financeiro e mobiliário), com

possíveis brechas de reação da sociedade civil organizada, tudo em meio a um quadro político e institucional nacional de crise e instabilidade econômica.

Sempre tentões de trazer soluções definitivas para a metrópole, é possível indicar algumas propostas de enfrentamento do contexto de significativa dualidade e desigualdades da estrutura produtiva, da distribuição da renda e da espacialidade da geração e apropriação de riqueza na RMR: (a) estabelecimento de políticas e iniciativas que visem maior integração e cooperação entre os municípios da RMR, em áreas de interesse comum e respeitando as particularidades de cada um; (b) criação de condições de oportunidades no mercado de trabalho e no desenvolvimento dos pequenos e micronegócios; (c) proposição de políticas públicas para o enfrentamento das questões econômicas mais relevantes (formação e qualificação, infraestrutura, fomento à inovação e à criatividade, estímulos fiscais etc.); (d) identificação de diretrizes e iniciativas estratégicas que apoiem a transição para uma economia menos desigual e mais sustentável; e (e) implantação de canais sistemáticos de participação da sociedade.

Referências

DIEESE. **Pesquisa de Emprego Desemprego** (2015), resultados mensais de 2015. <https://www.dieese.org.br/analiseped/mensalREC.html>.

IBGE. **Contas Nacionais, PIB dos Municípios** (2004 e 2019). *Site do IBGE*, Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/>.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO (MTE). (2020). **RAIS-Caged**. Brasília.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES e PUC-RS (2021). **Boletim Desigualdades na Metrópole**. Porto Alegre, n. 7.

AGÊNCIA CONDEPE-FIDEM (2019). **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** – Produto 2, Diagnóstico Consolidado. Recife.

SANTOS, Milton (1979). **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves (Coleção Ciências Sociais).

SANTOS, Valdeci M. (1994). **A indústria incentivada no Nordeste**: as experiências das RMs de Salvador, Recife e Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – MDU/UFPE. Recife.

SEFAZ. (2014). **Arrecadação de ICMS municipal**. Disponível em: <http://www.sefaz.pe.gov.br>.

SINGER, Paul. (1968). **Desenvolvimento econômico e evolução Urbana**. São Paulo: Editora Nacional e Editora USP.

CAPÍTULO 2

Desigualdades socioespaciais no Recife

Diferentes dimensões e indicações
para seu enfrentamento

ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA

Introdução

O Brasil comparece, no conjunto dos países do mundo, entre os mais desiguais, marcado por profundas disparidades internas. Segundo o Laboratório das Desigualdades Mundiais (2022), quando examina mais de 100 países em 2021, o Brasil apresenta-se somente após a África do Sul, situado em segundo lugar entre os integrantes do grupo do G20. Essas desigualdades expõem relações de dominação, espoliação, exploração, expropriação na lógica capitalista. Na análise de Mézáros (2009), isso se processa atrelada à crise estrutural e cíclica do Capital. Crise voltada para reorganizar as formas de acumulação.

Este capítulo aborda a questão da desigualdade vinculada a fatores estruturais – fenômenos econômicos, sociopolíticos, jurídicos e culturais – apresenta breves notas sobre desigualdade estrutural e desigualdade socioespacial. Discute a metrópole contemporânea convergindo a peleja para a metrópole do Recife. Traz as desigualdades socioespaciais na RMR – base empírica –, sinalizando suas peculiaridades e particularidades. Folheia elementos que impactam na condução da reforma urbana, fios que rebatem no direito à cidade e na inserção dos diferentes sujeitos sociais nesse processo.

Encerram o capítulo as considerações finais em processo com proposições que estabelecem conexões, alternativas para subsidiar a reforma urbana e caminhos norteadores para a efetivação do direito à cidade. Direito pautado na concepção democrática e participação dos sujeitos sociais para a produção da cidade como obra (LEFEBVRE, 2001) e como construção coletiva (HARVEY, 2012). Usam-se os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), do IBGE, em especial de sua divulgação trimestral.

Desigualdades estruturais e desigualdades socioespaciais: breves notas

A questão das desigualdades se desvela no processo histórico. Está vinculada a fatores estruturais de ordem econômica, permeados por elementos ideopolíticos, jurídicos e por fatores conjunturais que atravessam a dinâmica da organização da sociedade; compreende aspectos culturais, físico-geográfico e a convergência de distintos acontecimentos em uma determinada temporalidade. As desigualdades socioespaciais são expressões das desigualdades estruturais e conjunturais manifestas nas formas de acesso, ocupação e produção do espaço urbano, traduzidas nas condições de habitação, saneamento básico, mobilidade e, ainda, nas condições de acesso à educação, saúde, trabalho, renda e sua distribuição, entre outros.

Em conformidade com análise de Mészáros (2009), a crise estrutural do capitalismo se distingue expressivamente nos anos 1970. Torna-se persistente e insere-se na indissociabilidade dos processos de reprodução do capital em escala planetária, de modo a assegurar a lucratividade e a acumulação de riqueza. A recorrência de crises econômicas se desdobra em impactos nas estruturas políticas, captura e transforma o Estado, corrói a sociabilidade humana, transveste-se em crise civilizatória e na própria sociabilidade do capital, muito embora registrando mudanças.

O neoliberalismo, impulsionado na década de 1970, por um lado, apressa a existência dos ciclos econômicos na busca de criar mecanismos para reduzir as crises registradas em cadências e, por outro lado, abrandar as frequências dos ciclos econômicos que se mostram incapazes de recompor estágios antecedentes de crescimento no modo de produção capitalista. Nesse movimento, aguçam-se as formas de concentração e centralização de capital,

alçando em escala global, nos dias atuais, elevados patamares de financeirização, da existência do capital fictício, elevadas taxas de desemprego e acentuação das desigualdades.

No Brasil, nos dias atuais, em consonância com análises de diferentes estudiosos, caracteriza-se pelo ultraliberalismo dada a avalanche de desmonte do Estado, das políticas públicas, da acelerada privatização das empresas brasileiras, anunciadas e repassadas com valores depreciados para grandes corporações nacionais, transnacionais e a diferentes investidores em atendimento aos ditames do mercado. Esse movimento traz no rastro consequências devastadoras para o funcionamento do Estado, bem como para o atendimento das necessidades da população, da formulação e execução das políticas públicas.

O capitalismo carrega, desde o seu nascedouro, patamares elevados de desigualdades. Frisa Harvey (2006) que sua reverberação acentua-se na produção do espaço, na estruturação de determinada sociedade, nos múltiplos territórios, definindo, assim, conformações socioespaciais díspares.

Acintosamente, a produção do espaço assinala severas desigualdades nas metrópoles brasileiras e, em particular, na Região Metropolitana do Recife (RMR). Trata-se de preservar a acumulação de capital no urbano, sustentada em elementos socioeconômicos, jurídicos, políticos e culturais. Nesse contexto, são geradas condições de produção, distribuição, consumo e troca, caracterizando as singularidades e particularidades da metrópole, situadas no movimento que denota estreita relação entre o local e o global sem, no entanto, abrandar as situações contrastantes e contraditórias presentes no território metropolitano, mas contrariamente intensificando a concentração de riquezas.

Os dados mostram que os 10% mais ricos do mundo abarcam 52% da renda total, comparados com os 50% mais pobres, que percebem somente 8,5% do universo da renda. Elegendo-se

o patrimônio para exame, constata-se o aprofundamento das desigualdades, pois a metade mais pobre detém 2% da riqueza da terra e os 10% mais ricos contabilizam 76% da riqueza total. Durante a pandemia do coronavírus (Covid-19) – causada pelo vírus SARS-CoV-2 –, a desigualdade de renda fez emergir 573 novos ultrarricos, correspondendo a novos bilionários a cada 30 horas, a partir de 2020 (OXFAM, 2022a).

As disparidades de renda no Brasil, registram os dados, que a metade mais pobre fica com menos de 1% da riqueza do país, enquanto 1% mais rico tem quase a metade do patrimônio total. Considerando os 10% mais ricos, eles somam aproximadamente 59% da riqueza nacional, ante os mais pobres, pois constata-se que 50% percebem 29 vezes menos dos 10% mais ricos.

De acordo com o IBGE (2016), aproximadamente 889 mil, 10% da população, concentra 72% da riqueza no Brasil e 45 milhões de brasileiros vivem com renda mensal abaixo do salário mínimo; assim, cerca de 15 milhões de brasileiros vivem em extrema pobreza.

Em consonância com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (OXFAM, 2022b), no Brasil, em 2022, 33,1 milhões de pessoas passam fome. Demonstram os dados que, de forma acintosa, os pratos das pessoas estão seguidamente mais vazios. Desse modo, 14 milhões de novos brasileiros encontram-se em situação de fome no período de pouco mais de um ano. Ademais, segundo a mesma fonte, 58,7% da população do país enfrenta insegurança alimentar – leve, moderada ou grave, de fome – o que faz retornar a níveis da década de 1990. Realidade agravada nas cidades e Regiões Metropolitanas brasileiras situadas na periferia do capitalismo e, a um só tempo, a insegurança alimentar está presente no contexto da metrópole recifense.

As desigualdades socioespaciais nas metrópoles contemporâneas no Brasil: a metrópole do Recife em pauta

Na trajetória da metrópole do Recife, diferentes modalidades de apropriação de riqueza se expressam na concentração da terra, marco determinante do acesso, pela população de baixa renda, para uso habitacional e em condições adequadas de ocupação, uso do solo, direito à moradia, como preconizado no art. 6º da Carta Magna. Em movimentos contrapostos, pobreza e riqueza confrontam relações de classes sociais, traduzidas nas desigualdades socioespaciais entre os habitantes da metrópole. Herança do tempo e da formação sócio-histórica, ostentadas nos múltiplos processos de ocupação do território metropolitano, na distribuição das riquezas produzidas coletivamente, na construção e constituição do urbano. Expressões das desigualdades econômicas, socioespaciais e territoriais persistentes nos dias atuais.

Os fatores físico-geográficos conectando desigualdades socioespaciais – rios e demais cursos d'água, os trechos de mangues, os cordões de colinas do tipo barreira que circundam o Recife, núcleo da metrópole, espalhados pelos municípios de Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes, e poucos trechos enxutos da planície recifense cedem lugar à ocupação habitacional para a população de baixa renda. Nessas porções, grande parte das moradias permanece exposta aos riscos iminentes, em particular no período de chuvas. As maiores parcelas de terras enxutas da planície são apropriadas e usadas pelas classes abastadas. Fenômeno mais uma vez constatado, como se fora a crônica de desastres anunciados, quando, nas recentes chuvas de final de maio e de início do mês de julho de 2022, foram registradas 128 mortes em Pernambuco decorrentes, sobretudo, do

desmoronamento de barreiras, encostas, entre as quais 64 mortes em Jaboatão dos Guararapes, 50 no Recife, 7 em Camaragibe, 6 em Olinda e 1 em Limoeiro, na Região do Agreste Setentrional (JORNAL FOLHA DE PERNAMBUCO, 10 de junho de 2022).

As questões climáticas, nomeadas por governantes e alguns analistas como causadoras de desastres naturais, incidem enquanto componentes sobrepostos à realidade concreta, a situação instalada das formas de ocupação dos lugares pela população de baixa renda. Situações passíveis de serem evitadas quando mediadas por ações de políticas públicas efetivas do Estado. Denunciam expressões das desigualdades socioespaciais e territoriais firmadas na relação espaço-tempo, nos determinantes econômicos conferidos à formação sócio-histórica do país, da região Nordeste e de Pernambuco.

Desse prisma, as desigualdades cravadas na miríade de processos de ocupação urbana demonstrando os lugares utilizados por diferentes classes sociais. Há lugares dotados de infraestrutura adequada, mobilidade urbana e lugares que não dispõem desses serviços ou se apresentam com profunda precariedade. A terra, fator determinante, sobressai em condições inadequadas para uso habitacional de parcela da população, negando o direito à moradia (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2012). Impacta na condução da reforma urbana e na inserção dos diferentes sujeitos sociais nos processos de construção, reconstrução da cidade e afeta o bem-estar urbano.

O desmonte do Estado brasileiro, a desregulamentação das instituições, desde 2016, acentuado no presente, grifam-se nos cortes sistemáticos de recursos públicos e no (des)financiamento das políticas públicas do Estado. De outra parte, a intensificação da financeirização, associada à parcela do capital nacional e internacional, tem capturado sistematicamente o fundo público, impingindo consequências devastadoras para a vida cotidiana da

população, em especial para a de baixa renda. Essa população instalada em favelas, assentamentos precários, lugares tracejados pela pobreza, precariedade de habitação, de infraestrutura, mostra-se em condições de exacerbação do mundo da vida com as ocupações de trechos sob viadutos, marquises de edificações, esquinas de ruas e calçadas, nos quais se firmam as desigualdades socioespaciais na sua perversa concretude.

Atendo-se às diferenças entre regiões do país, verifica-se que o rendimento médio *per capita*, tanto dos mais pobres (40%) quanto dos mais ricos (10%), está presente nas metrópoles das regiões Norte e Nordeste. Essas regiões acumulam historicamente os mais elevados níveis de pobreza, correspondendo também à menor média entre as metrópoles brasileiras. Igualmente, a metrópole recifense apresenta-se entre as cinco com os rendimentos mais baixos, ao serem considerados os 40% dos mais pobres e, nesse quesito, contabiliza renda R\$ 104,46, a menor entre as cinco da região Nordeste (PNADc, 2021).

De acordo com o Índice de Gini (PNADc, 2021), referente ao quarto trimestre, os dados apontam que entre as cinco metrópoles brasileiras mais desiguais, a Região Metropolitana do Recife (0,669) aparece em segundo lugar, atrás de João Pessoa (0,683), que deteve a primazia em relação à desigualdade, seguida por Natal (0,654). Ressalte-se que as três primeiras metrópoles, em situação mais acentuada de desigualdades, localizam-se na região Nordeste, seguidas do Rio de Janeiro (0,654) e de Belém (0,651).

No período da pandemia do Covid-19, destaca-se o acirramento das desigualdades na metrópole, em relação à renda, ao acesso à água potável – dada a intermitência registrada nas áreas de baixa renda –, elemento fundamental e pauta incorporada às recomendações de especialistas e infectologistas como uma das alternativas de uso sistemático para a proteção em relação ao vírus e a preservação da saúde e da vida.

A média de rendimentos no conjunto das regiões metropolitanas segue desacelerando, alça no quarto trimestre de 2021 o pior nível de toda a série histórica iniciada em 2012: R\$ 1.378,35. Na média das metrópoles, a desigualdade, de acordo com o coeficiente de Gini, teve tendência de redução no quarto trimestre de 2021 e atingiu 0,602, o mesmo valor registrado no primeiro trimestre de 2020, logo antes do registro das consequências da pandemia. Isso indica reaproximação dos índices de desigualdade aos valores antecedentes da pandemia.

Entre os quartos trimestres de 2019 e 2020, a renda dos 40% mais pobres no conjunto das metrópoles caiu 30%, enquanto a renda dos mais ricos teve redução de 7,3%. Já entre 2020 e 2021, o quadro se inverte, com o aumento de 23% na renda dos mais pobres e redução de 7% da renda dos mais ricos. Essa redução das desigualdades é fruto da combinação entre uma queda expressiva na renda dos mais ricos e da recuperação parcial da renda dos mais pobres.

A média de renda dos 40% mais pobres, no conjunto das metrópoles, vem se recuperando lentamente. No quarto trimestre de 2021 seus rendimentos médios eram 8,9% menores em relação ao patamar imediatamente anterior à pandemia. Nesse trimestre de 2021, 23,6% da população das metrópoles ocupavam domicílios nos quais a renda média *per capita* do trabalho atingia até um quarto do salário mínimo. No alto da pandemia esse percentual pulou para 29,7%. Constata-se que no último trimestre do mesmo ano, em termos absolutos, 19,7 milhões de pessoas habitavam domicílios nos quais a renda *per capita* caiu a estágios inferiores a esse nível de rendimentos no universo das metrópoles.

É no quarto trimestre de 2021 que a perda de rendimento durante a pandemia converte-se para os mais ricos superando os mais pobres, ante o primeiro trimestre de 2020. Isso traduz perda relativa do rendimento dos mais ricos, conectada ao

aumento relativo dos rendimentos dos mais pobres, ao tempo em que explica a diminuição da desigualdade de renda atrelada à diminuição dos rendimentos médios nos últimos três trimestres de 2021.

Considerações finais em processo

Os indicativos formulados para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais estão conectados a outros, enquanto alternativas para balizar a reforma urbana e indicar caminhos norteadores para a efetivação do direito à cidade, pautado na concepção democrática e participação dos sujeitos sociais, quais sejam:

- (re)compor e fortalecer processos de (re)organização e de representação da população, instigar diálogos, negociações e democratização de políticas, ações, e avançar nos debates via plataformas virtuais ativando, acelerando outras dinâmicas de pressão, tendo o Estado como interlocutor;
- criar e executar políticas públicas do Estado, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais, a partir dos campos de tensões existentes;
- instituir Política de Habitação de Estado – subsidiada – para a população de baixa renda, acesso à terra adequada para uso habitacional, dotada de infraestrutura, regularização jurídica e fundiária, de mobilidade urbana, no interior da metrópole, encurtando distâncias com sistemas interligados de transporte, de vias e serviços coletivos, envolvendo os três entes federativos;
- assegurar tratamento apropriado das áreas de riscos – morros, encostas, trechos alagados e alagáveis – com inversão de aplicação de recursos na cidade, sem

privilegiar os lugares direcionados ao mercado e retomar, criar sistemas de monitoramento e de acompanhamento dos riscos e das ações planejadas;

- inverter prioridades de investimento de infraestrutura, de transporte para atender às necessidades da população de baixa renda, sua inserção no direito de construir e reconstruir a cidade como obra coletiva;
- realizar ações destinadas a assegurar a interface entre políticas de educação, saúde, lazer, trabalho e outras;
- reestruturar instituições e quadros técnicos nas instâncias do estado e do município, de modo a responder às necessidades da população e fortalecer o órgão metropolitano para subsidiar os municípios na formulação do planejamento da metrópole, aproximando e realizando, assim, diálogos e tomada de decisões;
- revisar o arcabouço legal e exercer o cumprimento da função social da propriedade em resposta às necessidades sociais da população de baixa renda, firmadas na reforma urbana e no direito à cidade;
- criar espaços de acesso a trabalho e renda como formas de estabelecer mecanismos de distribuição e participação nas riquezas produzidas coletivamente.

Referências

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. (2022). **Mapa da Nova Pobreza**. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 12 jul. 2022.

HARVEY, David. (2006). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume.

HARVEY, David. (2012). O direito à cidade. **Lutas Sociais**. s. v., n. 29, p. 73-89.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2021). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc)**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso em: 23 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2019). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc)**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho.html>. Acesso em: 23 maio 2021.

JORNAL FOLHA DE PERNAMBUCO. (2022). **Mais mulheres e 64 mortes em Jaboatão**: quem são e onde morreram as vítimas das chuvas em Pernambuco. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/mais-mulheres-e-64-mortes-em-jaboatao-quem-sao-e-onde-morreram-as/229991/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

LABORATORIO MUNDIAL DE DESIGUALDAD. (2021). Disponível em: https://wir2022.wid.world/wwwsite/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

LEFEBVRE, Henri. (2001). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

MÉSZÁROS, István. (2009). **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo.

OXFAM BRASIL. (2022a). **A desigualdade mata**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/a-desigualdade-mata/>. Acesso em: 23 maio 2022.

OXFAM BRASIL. (2022b). **A fome avança no Brasil**. Disponível em: www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/. Acesso em: 10 jun. 2022.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. (2022). **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 08. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br>. Acesso em: 23 maio 2022.

CAPÍTULO 3

Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife?

Conhecer para reivindicar, planejar e intervir

MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA

Introdução

O capítulo aborda a produção de informação sobre as condições de moradia nos espaços de pobreza da metrópole do Recife que, no seu município sede, remonta ao início do século XX, evidenciando a desigualdade socioespacial que caracteriza, em especial, o núcleo metropolitano. Ao contextualizar os diversos levantamentos, busca explicitar os seus objetivos, nem sempre manifestos, porém relacionados a intervenções públicas nos assentamentos precários, tornando claro o dilema *acumulação do capital X legitimação das intervenções*, que perpassa a relação entre Estado e sociedade. Por outro lado, deixa transparecer a luta pela moradia enfrentada pelas famílias mais pobres (bem como suas conquistas), ao longo do século.

Diante das diversas nomenclaturas adotadas – assentamentos de baixa renda, assentamentos populares, assentamentos precários, áreas pobres, entre outras – a referência neste texto a *espaços de pobreza* ou, simplesmente, a *assentamentos*, se pauta no estudo da Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem) (2002), que define “área de pobreza” a partir de quatro aspectos: 1) localização em terrenos de particulares, públicos ou em áreas *non aedificandi*; 2) padrão construtivo majoritariamente de baixa qualidade ou precário; 3) padrão urbanístico em desacordo com a legislação vigente, o que resulta em espaços insalubres, promíscuos e descontextualizados; 4) espaço impermeável da cidade.

Levantar informações para conhecer, reivindicar, planejar e intervir é o destaque dado neste capítulo, que apresenta a vinculação dos diversos levantamentos realizados com as políticas de intervenção às quais eles se destinaram, em especial, as relacionadas à habitação, à urbanização de assentamentos precários e à implantação de redes e serviços de infraestrutura

básica. Evidencia, por outro lado, o potencial dos levantamentos, seja como fonte de informação para subsidiar reivindicações e propostas dos movimentos sociais, seja como base para as análises dos processos socioespaciais na metrópole do Recife e para o desdobramento de outros sistemas de informação, inclusive na academia, seja para propiciar aos órgãos de gestão municipal e metropolitano a presteza para novas iniciativas de planejar e de intervir.

Levantamentos da pobreza metropolitana e seus contextos

Os levantamentos extensivos realizados para retratar os espaços de pobreza na metrópole do Recife caracterizam dois momentos que, impulsionados por processos distintos, dão suporte a intervenções públicas nesses espaços: na primeira metade do século XX, os recenseamentos adotam como objeto a **habitação**, então denominada de mocambo (ou mucambo), concentrada no Recife e destacada por suas condições insalubres; a partir da década de 1970, o objeto dos levantamentos abrange o espaço das moradias, o **assentamento**, na maioria perpassados por conflitos reivindicatórios pela posse da terra urbana, que assumem amplitude metropolitana.

Os primeiros recenseamentos da pobreza no Recife

O recenseamento realizado no Recife¹, no ano de 1913, constata que 43% das habitações da cidade são mocambos. Dado

¹ Recenseamento de 1913 realizado pelo Departamento de Saúde e Assistência do Estado de Pernambuco. *In*: SOUTO MAIOR, Heraldo Pessoa. Anotações para o estudo da segregação social no Recife. **Comunicações**. Recife: PIMES-U-FPE, 1983 (*apud* SOUZA, 1990).

que alarmou a população local, uma vez que essas moradias já se faziam presentes nos discursos públicos como uma ameaça à saúde pública. Já em 1907, no primeiro Congresso Médico de Pernambuco, o pronunciamento de um gestor público² não somente condena os mocambos, como considera que a população que os habita “concorre com adultíssimo contingente para o aumento da mortalidade e as suas condições de vida constituem-se um perigo sério para a parte da população mais favorecida da fortuna” (SOUZA, 2002, p. 137).

À época, os mocambos se concentravam nas extensas áreas alagadas e de manguezais que separavam o centro histórico do Recife das sedes dos antigos engenhos de açúcar, que se tornaram, posteriormente, os arrabaldes da cidade. Inicialmente sem visibilidade, os mangues e alagados passaram a despertar interesse, a partir do final do século XIX, seja como via fluvial para indústrias ou comércios de madeiras exploráveis, seja como manancial de peixes a serem cultivados em viveiros, seja como objeto de aterramento para implantação de empreendimentos imobiliários, a partir da década de 1920, visando a expansão do núcleo central da cidade.

No recenseamento realizado no ano de 1923³, o percentual dos mocambos do Recife havia se elevado para 51,1%. E essas moradias se multiplicaram, até o novo recenseamento de 1939⁴, que constatou a existência no Recife de 45.581 mocambos (63,7%), onde residiam 164.637 pessoas.

O Censo dos Mocambos, como era chamado, dá início à Política de Erradicação dos Mocambos, implantada pelo inter-

² Discurso de Dr. José Carlos Torres Cotrim – engenheiro-chefe da Comissão das Obras do Porto do Recife – que realiza estudos de saneamento para a cidade (SOUZA, 2002).

³ FREYRE, Gilberto *et al.* **Livro do Nordeste**. Comemorativo do primeiro centenário do *Diário de Pernambuco*, 1825-1925. Recife, 1925, p. 154-165 (*apud* SOUZA, 1990).

⁴ COMISSAO CENSITÁRIA DOS MUCAMBOS. Observações estatísticas sobre os mucambos do Recife. Recife: Imprensa Oficial, 1939 (*apud* SOUZA, 1991).

ventor federal Agamenon Magalhães no governo de Pernambuco. Por meio da Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), foram demolidos 12.454 mil mocambos (27% do total recenseado), em curto espaço de tempo, para a abertura do canal Derby-Tacaruna (atual canal central da Avenida Agamenon Magalhães), enquanto após quatro anos, foram construídas apenas 5.707 casas no Recife (46% dos mocambos demolidos) (SOUZA, 1991; 2002).

O intenso ritmo da demolição dos mocambos foi comentado pelo, então, interventor em publicação em seu jornal – a *Folha da Manhã* – por meio do qual buscava influenciar a opinião pública: “Temos de considerar o problema como se tivesse havido um terremoto e as 164.637 pessoas ficassem ao relento”⁵. Parte dessas famílias foram habitar os morros da zona norte do Recife, que hoje reúnem a maior concentração de moradias pobres da cidade. Cerca de 20 mil moradores dos mocambos emigraram do Recife, mediante incentivo concedido pelo interventor. Em paralelo, a drenagem do canal no trecho Derby-Tacaruna secou parte das áreas alagadas e os manguezais foram substituídos por aterros, avenidas, loteamentos e edificações. Na avaliação do mencionado interventor, “ontem era lama, hoje é o progresso. Ontem crianças com porcos, hoje crianças brincando em terrenos enxutos, longe da podridão” (SOUZA, 2002, p. 141).

Os moradores dos mocambos que, até então, apresentavam incipiente potencial de organização, passaram a integrar associações que assumiram um papel importante na luta pela moradia, a partir da década de 1970, quando o processo de abertura política do Regime Militar, instalado em 1964, reduziu a repressão violenta, até então vigente, às práticas de organização social popular com caráter reivindicatório.

⁵ Publicado no jornal *Folha da Manhã* em 12 de julho de 1939 (SOUZA, 2002, p. 140).

capítulo 3 | Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife?
Conhecer para reivindicar, planejar e intervir

Os levantamentos dos espaços de pobreza da RM-Recife

O meado da década de 1970 marca a emergência dos conflitos urbanos e dos movimentos sociais de luta pela moradia, que se expandem pelo núcleo metropolitano. Caracterizado pela extensão territorial reduzida e pela exiguidade de terra firme, o Recife, então, se expandia para os municípios vizinhos, em pleno processo de metropolização. O incentivo dado ao setor imobiliário pela política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH), implantado em 1964, contribuiu para essa expansão, bem como para a redução e a conseqüente valorização dos espaços da planície do município. Tal condição impôs maiores dificuldades à fixação residencial por parte das famílias mais pobres, ocasionando a emergência de sucessivas invasões de terrenos urbanos, com caráter de luta organizada. As famílias residentes nos assentamentos localizados em áreas de interesse do setor imobiliário privado também se inserem na luta pela posse da terra urbana.

Nas décadas de 1970-1980, os conflitos sociais em torno da moradia contavam com o apoio de setores da Igreja Católica, conduzida pelo Arcebispo Dom Helder Câmara, que se tornou uma liderança fundamental para as associações de moradores, bem como para assessores políticos, acadêmicos ou integrantes de organizações não governamentais. E todo esse processo se dá em paralelo e em sintonia com o **Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)**, que estabelece os princípios da **Reforma Urbana** para o país, defendendo uma **nova ética social**, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos.

A visibilidade que os movimentos sociais por moradia no Recife adquiriu junto a organismos internacionais levou o Banco

Mundial, em 1976, a encomendar um estudo de viabilidade para a recuperação dos assentamentos precários da RMR, sob a gestão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que envolveu a, então, Fidem⁶ e o Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE)⁷.

Dá-se início à elaboração do primeiro dos levantamentos e mapeamentos extensivos dos espaços de pobreza da metrópole do Recife. Realizados com intervalos decenais (1978, 1988 e 1998), os três primeiros cadastros são seminais para os sistemas de informação, atualmente disponíveis nas instituições locais, que serviram de referência para o mais recente, realizado no Recife em 2014. Todos dão suporte à implantação de políticas públicas urbanas que contemplem os assentamentos precários, introduzindo inovações que caracterizam a sua importância.

1) O Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da RMR (1978), realizado pela Fidem (1978), é inaugural em diversos aspectos: é pioneiro entre os cadastros que buscam retratar, de forma extensiva, as condições dos espaços de pobreza da metrópole do Recife; desloca o objeto do levantamento da habitação para o assentamento onde se localizam as habitações das famílias pobres, distinguindo-se dos recenseamentos anteriores; e, pela primeira vez, confere visibilidade aos espaços onde residem os mais pobres na cartografia oficial. O registro cartográfico dos assentamentos foi realizado em meio analógico, servindo de base para as visitas de campo, que tinham como objetivo caracterizar os espaços edificados dos assentamentos, a partir da posição no sítio natural,

⁶ Atual Agência Condepe/Fidem.

⁷ Atual Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano.

dos materiais de construção utilizados nas edificações e da forma do arruamento quanto ao ordenamento do traçado urbano. Os assentamentos foram, então, classificados em quatro tipos: a) mocambos; b) estruturas residenciais pequenas; c) estruturas residenciais ordenadas em sítios colinosos; d) estruturas residenciais desordenadas em sítios colinosos. Esse cadastro de 1978 registra 126 assentamentos de baixa renda na RMR, dos quais 73 (58%) concentram-se na cidade do Recife. Estes, por sua vez, serviram de referência para a seleção, em 1980, das 26 Áreas Especiais (AE) que, acrescidas de mais uma, foram gravadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na Lei de Uso e Ocupação do Solo n.º. 14.511/1983. Assim, **o Cadastro serviu de base para a ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres do Recife, que antecipa, em 18 anos, a instituição das ZEIS no Estatuto das Cidades (Lei Federal n. 10.257/2001).** As ZEIS, então, institucionalizadas no Recife, serviram de base para a seleção das comunidades objetos de implantação do Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR), implantado, em 1979, pelo BNH, que contemplava a urbanização dos assentamentos ou o seu reassentamento em face da impossibilidade de urbanização no local.

2) O Cadastro dos Assentamentos Populares do Recife (1988), realizado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Pernambuco (Sehdur-PE) (SOUZA, 1990), inicia pelo Recife, na perspectiva de avançar, posteriormente, nos demais municípios metropolitanos⁸. A atualização cartográfica é, ainda,

⁸ Mudanças de orientação política na gestão do governo estadual, bem como

realizada por meio analógico, mas **traz como inovação a aproximação do poder público com as comunidades residentes nos assentamentos pesquisados**, por meio de uma pesquisa de campo com moradores antigos e lideranças comunitárias, que resulta em dois produtos importantes: a) o registro dos processos vivenciados pelas comunidades residentes nos assentamentos – o processo de ocupação; as condições fundiárias e jurídicas e os possíveis conflitos; o processo organizativo das comunidades; além das características físicas e ambientais dos assentamentos; b) a delimitação por parte das próprias comunidades do perímetro das localidades, definido em função da identidade dos moradores e das relações organizacionais estabelecidas na comunidade. Cada uma dessas localidades foi considerada um assentamento, o que resultou no acréscimo significativo do número desses (489), em relação ao do cadastro anterior (73). Esse cadastro de 1988 deu suporte à Política Estadual de Habitação de Pernambuco (1987-1991), viabilizando mudanças na operacionalização dos programas habitacionais, então concebidos como ações a serem implantadas, de forma isolada ou combinada, segundo as demandas de cada comunidade.

- 3) O Cadastro das Áreas Pobres da RMR (1998)**, realizado novamente pela Fidem (2002), abrangendo toda a região metropolitana, se inseriu no programa financiado pelo Banco Mundial, junto ao governo de Pernambuco – o “Programa Qualidade das Águas (PQA)”, operacionalizado pelo Projeto PROMETRÓPOLE (Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife),

na equipe dos técnicos da instituição responsável pelos levantamentos, leva à interrupção do cadastro.

com investimentos no setor de saneamento, destinado às áreas mais precárias. O registro cartográfico dos assentamentos **traz como grande inovação, a utilização da cartografia digital**, o que propicia maior divulgação e utilização dos dados. Realiza uma pesquisa de campo, além de análise de dados de renda, educação e saúde, oriundos do Censo (IBGE, 1991) e das secretarias municipais, para classificar as, então, denominadas “áreas pobres”, em três graus: *área pobre* (aquela onde a população residente está na linha de pobreza); *área muito pobre* (aquela onde a população se encontra abaixo da linha de pobreza); e *área de pobreza crítica* (aquela em que os residentes se encontram em condições miseráveis de sobrevivência, onde nem as condições básicas para a vida e nem o local onde vivem são dignos). Esse cadastro, além de subsidiar o PROMETRÓPOLE, dá suporte à formulação de projetos de urbanização de assentamentos para o Programa Habitar Brasil-BID, bem como serve de base para a elaboração dos *Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife* (RECIFE, 2005) e de sua região metropolitana (AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM, 2008).

- 4) O levantamento que originou o *Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (2014)* foi promovido pela Prefeitura do Recife e executado pela Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), abrangendo o território municipal (RECIFE, 2016). **Traz inovações importantes: adota como foco principal as infraestruturas públicas dos assentamentos**, objetos das intervenções em urbanização e em redes e serviços de infraestrutura básica; e **aproxima, ainda mais, o olhar do pesquisador da realidade dos assentamentos**, subdividindo-os em unidades de coletas

(cerca de 2 hectares), para maior detalhamento dos registros. As informações obtidas integram uma matriz de criticidade das comunidades de interesse social, que são agrupadas por índice de criticidade (de problemas de infraestrutura e serviços urbanos) e de facilidade de intervenção, o que **permite priorizar as intervenções**. O levantamento subsidia a implantação de Projetos de Saneamento Integrado, que contemplam infraestrutura – esgotamento sanitário, abastecimento de água, sistemas viários, contenção de encostas etc. – projetos de praças e equipamentos urbanos e conjuntos habitacionais.

O que mostram os cadastros das áreas pobres?

Diferenças na metodologia de cadastrar o assentamento dificultam a comparação do número de assentamentos entre os cadastros. Enquanto alguns assentamentos do Cadastro de 1978 foram subdivididos no Cadastro de 1988, ocorreu o inverso em 1998, com a agregação de vários em um único assentamento. Isso elevou de modo significativo o número de assentamentos entre 1978-1988 (73 para 489), e na sua redução entre 1988-1998 (489 para 420).

Outra limitação refere-se ao dimensionamento da população e das moradias. Por se tratar de agrupamentos espontâneos e de serem **delimitados a partir de seu perímetro, os assentamentos não se identificam com limites administrativos da cidade** (bairros, entre outros), bem como **não correspondem à delimitação do setor censitário do IBGE, o que impossibilita uma correspondência direta com dados estatísticos.** Por essa razão as informações sobre população e número de habitações são obtidas de forma indireta e por metodologias de aproximação.

capítulo 3 | Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife?
Conhecer para reivindicar, planejar e intervir

Diante dessas limitações, **a extensão territorial que as áreas pobres ocupam torna-se o indicador privilegiado para comparar a expansão dessas áreas entre os cadastros realizados.** A partir desse indicador, constata-se a concentração das áreas pobres no município sede da metrópole, entre os cadastros de 1978 e 1998 – os únicos de abrangência metropolitana. Nesse período, a área ocupada por essas áreas praticamente dobrou no Recife, ampliando a sua representação na RMR de 46,9% (1978) para 59,7% (1998), enquanto na RMR essa expansão territorial representava 51,5%. No Recife, nos 36 anos que separaram o Cadastro de 1978 e o *Atlas* de 2014, a área ocupada pelos espaços de pobreza se ampliou de 17,7 quilômetros quadrados para 45,1 km². Essa expansão foi bem mais intensa entre 1978 e 1988, quando a área anteriormente ocupada cresceu 87%, enquanto entre 1988 e 1998 esse percentual foi de, apenas, 3,2%.

Uma explicação para tal fato pode ser atribuída ao arrefecimento do processo de ocupação coletiva de terrenos urbanos, nos anos de 1990. A institucionalização das ZEIS; as ações públicas de urbanização e regularização nos assentamentos; a participação do Fórum do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS)⁹ nos conselhos representativos do Recife, entre outras razões, podem ter contribuído para concretizar conquistas pleiteadas pelos movimentos sociais, amenizando tensões entre eles e o poder público.

Desdobramentos em novos sistemas de informação

O processo de desmonte do Estado, que alcança algumas instituições, de modo mais evidente, no final da década de 1990, foi

⁹ O PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS) é um instrumento de planejamento e gestão das ZEIS do Recife (Lei 14.394/1987). O Fórum do PREZEIS (Decreto nº14.539/1988) reúne representantes das ZEIS que possuem Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL).

demolidor para a continuidade dessa produção de informações. A substituição dos quadros técnicos pelas equipes transitórias dos cargos temporários interrompeu a continuidade de processos em curso, devido à dificuldade dos novos se apropriarem da importância, historicamente consolidada, desses processos.

Nesse contexto, destaca-se a iniciativa do Observatório PE¹⁰ de resgatar os registros institucionais que compunham os levantamentos, especialmente aqueles realizados, ainda em meio analógico, em 1978 e 1988, descartados pelas instituições que os elaboraram. Esses registros compõem, atualmente, dois importantes sistemas de informações, disponibilizados, não somente para a academia, mas especialmente para os integrantes dos movimentos sociais, ONGs, tendo servido de base para o desdobramento de outros sistemas de informações em órgãos públicos:

- 1) O **Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife (BDZEIS)**¹¹, desenvolvido em 1999-2004 e atualizado em 2007, quando passou a abranger as 66 ZEIS então instituídas no Recife. Associa à cartografia do Cadastro de 1998 informações sobre a caracterização de cada ZEIS e das respectivas áreas pobres; histórico de ocupação; caracterização urbanística; processos de organização, de liderança e de representação.
- 2) O **Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da RMR (SIGAP-RMR)**¹² foi desenvolvido entre 2004 e

¹⁰ Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais, criado em 1998, incorporou-se em 2000 à rede Observatório das Metrôpoles como Núcleo Recife.

¹¹ Realizado em parceria com a Fase-PE e outras ONGs, articulados ao Fórum do PREZEIS e coordenado por Livia Miranda (Fase-PE) e Jan Bitoun (UFPE), ambos do Observatório PE.

¹² Recebeu apoio financeiro do CNPq – Processo nº. 481312/04-8 – e apoio técnico do Observatório das Metrôpoles, sob a coordenação da autora deste capítulo.

capítulo 3 | Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife?
Conhecer para reivindicar, planejar e intervir

2007, a partir da compatibilização e sistematização dos três cadastros de 1978, 1988 e 1998. Para isso, foram vetorizados 615 perímetros registrados de modo analógico nos Cadastros de 1978 (126) e de 1988 (489), compatibilizando-os com os perímetros já digitalizados do Cadastro de 1998, georreferenciando as informações descritivas constantes dos três cadastros e integrando o BDZEIS. Sua maior importância reside no resgate e na consolidação desses cadastros em um Sistema de Informação Geográfica (SIG), que propicia, além das informações sobre cada assentamento, a análise da expansão territorial das áreas pobres da RMR nas duas últimas décadas do século XX. Sua atualização, em curso, incorpora dados da pesquisa realizada, em 2011¹³, para identificação de novos assentamentos e da expansão dos existentes, abrangendo a RMR.

Conhecer para reivindicar, planejar e intervir

O retrospecto da produção de informações sobre a pobreza do Recife e de sua região suscita algumas interrogações: **com tantos instrumentos de informações e, a despeito de alguns avanços conquistados pelos mais pobres, como tão pouco foi feito para reduzir a desigualdade que caracteriza a metrópole do Recife? O que foi conhecido não foi suficiente para REIVINDICAR, PLANEJAR e INTERVIR? O que faltou nesse processo? Vontade política? Maior pressão dos movimentos sociais?**

A experiência acumulada dos diversos levantamentos realizados oferece um legado para a implantação de novos sistemas de informação, com atualização contínua, a ser posta

¹³ Pesquisa com apoio financeiro do CNPq – Processo 573095/2008-6 –, realizada no Observatório PE, sob a coordenação da autora deste capítulo.

em prática pelos municípios da RMR, sob a coordenação de uma gestão metropolitana, para viabilizar dados comparáveis, com tecnologias da geoinformação de custos atualmente viáveis. Algumas **diretrizes** podem ser elencadas: a) montar um SIG com atualização permanente dos espaços de pobreza; b) instalar um monitoramento contínuo desses espaços, a exemplo do Programa Saúde na Família, por meio de uma equipe de campo interdisciplinar – profissionais de engenharia, arquitetura e da área social –, visando atualizar as informações necessárias à alimentação do SIG; c) adotar espaços de tamanhos reduzidos (cerca de 2 ha) como unidades de coleta de informações dentro de cada assentamento, a exemplo das unidades de coleta do *Atlas* do Recife (2016); d) eleger como foco do monitoramento as infraestruturas públicas – de saneamento, urbanísticas e sociais, registrando mudanças nas condições do sítio e nas características morfológicas das ocupações; e) registrar os processos sociais, de organização e reivindicatórios das comunidades residentes.

Esses sistemas de informação seriam rotineiramente atualizados e articulados a outros sistemas de informações gerenciais, a exemplo de um sistema de defesa civil permanente, o que **orientaria a tarefa de PLANEJAR e INTERVIR, priorizando investimentos em obras estruturadoras, para minimizar desastres e em urbanização e implantação de infraestrutura básica nos assentamentos precários.**

A ampla divulgação das múltiplas informações, utilizando as inúmeras possibilidades que os avanços na **esfera da comunicação** propiciam, contribuiria para **dar visibilidade à imensa barreira que se mantém, há mais de um século, entre a população “pobre” e a população “mais favorecida”, cuja tendência de aprofundamento pode se encaminhar para uma lógica de radical *apartheid*.** Essa ampla divulgação cumpriria o papel social de dar suporte a estudos sobre a temática da pobreza

capítulo 3 | Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife?
Conhecer para reivindicar, planejar e intervir

ou em projetos de extensão de assessoria aos movimentos sociais, mas, fundamentalmente, **de fornecer subsídios aos próprios movimentos sociais para REIVINDICAR**. Seria um grande passo na direção de uma construção coletiva de políticas públicas inclusivas e um avanço para a concretização dos princípios da Reforma Urbana.

Referências

- AGÊNCIA CONDEPE-FIDEM. (2008). **Atlas de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana do Recife**. Recife: Agência Condepe-Fidem/PCR/PNUD.
- FIDEM. (1978). **Assentamentos Subnormais da RMR**. Mapeamento e Listagem. Recife: Fidem.
- FIDEM. (2002). **Banco de dados Georreferenciados sobre a pobreza urbana na RMR**. Recife: Fidem.
- RECIFE. Prefeitura da Cidade. (2016). **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife: PCR.
- RECIFE, Prefeitura da Cidade. (2005). **Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife**. Recife, PCR/PNUD.
- SOUZA, M. A. de A. (2002). O Recife das “Terras de Marinha”. **Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico de Pernambuco**, Recife, n. 59, p 127-145.
- SOUZA, M. A. de A. (1990). **Assentamentos Populares do Recife**. Cadastro e Mapeamento. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

CAPÍTULO 4

Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia

Resiliência, adaptação e promoção
da equidade diante da crise climática

FABIANO ROCHA DINIZ
RONALDO AUGUSTO CAMPOS PESSOA

Introdução

Este capítulo tem o Recife, uma cidade anfíbia, como exemplo da busca por respostas a uma questão-chave: quais os caminhos para construir uma cultura de resiliência urbana diante do agravamento dos riscos de acidentes que as mudanças climáticas trazem? Revela-se que as soluções possíveis se vinculam à **garantia do Direito à Cidade** e implicam na inversão de prioridades na aplicação de meios e recursos para proteger áreas expostas a riscos, sobretudo nos morros. Reflete-se sobre a capacidade do paradigma de valorização e convivência com as águas orientar as ações de proteção e adaptação das cidades ante a crise que as mudanças climáticas trazem.

Entre os requisitos ao exercício do Direito à Cidade, a **equidade** das condições de bem-estar e de qualidade do *habitat* urbano, da segurança física de seus habitantes e da preservação das condições ambientais essenciais à vida humana, muitas vezes é desprezada, mesmo sendo fator essencial à conquista desse direito. Desde os anos 1980 essa preocupação pauta a Política Urbana do país, que deve promover o ordenamento do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Constituição de 1988, art. 182). Já a Política de Meio Ambiente estabelece o direito de todos os cidadãos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [como] bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225).

Num contexto em que se confirmam os impactos das mudanças climáticas, com a ocorrência cada vez mais frequente e intensa de eventos extremos, como chuvas, inundações e o aumento dos níveis da água do mar, a garantia desses condicionantes à vida urbana é posta em xeque. Quando se associam os aspectos gerais de suscetibilidade (da fragilidade do sítio ocupado) aos

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

de vulnerabilidade (das fragilidades das organizações humanas em meio urbano), nota-se que a desigualdade socioespacial das cidades expõe mais as populações pobres aos riscos de acidentes.

Compreender como se relacionam os aspectos que estão na raiz dos acidentes, mortes e perdas materiais é necessário para orientar soluções. Este capítulo busca fazê-lo a partir da análise das relações entre a cidade e as águas que condicionam sua configuração, detendo-se nas áreas mais vulneráveis a riscos. Primeiramente, demonstra-se como a precariedade e a vulnerabilidade das ocupações pobres limitam o Direito à Cidade. Depois, definem-se os assentamentos precários como territórios frágeis, frente aos conflitos entre as dinâmicas naturais e sociais envolvendo as águas urbanas. Aponta-se a influência da destinação de recursos financeiros e materiais, bem como das escolhas políticas e normativas, sobre a desigualdade consolidada na cidade e sua metrópole. Finalmente, discutem-se os paradigmas emergentes, fundados na proteção contra acidentes, na resiliência urbana e na adaptação das cidades ao novo contexto, tendo o preceito de **convivência e sensibilidade às águas** como base.

Precariedade e risco: limites à fruição do direito à cidade

A metrópole do Recife está entre as mais desiguais do país, com 75% da população economicamente ativa (PEA) recebendo menos do que um salário mínimo e quase 40% das famílias vivendo abaixo da linha da pobreza (IBGE, 2010). Em 2014, o Recife, sede da Região Metropolitana, tinha 45,13 km² de seu território ocupados por Comunidades de Interesse Social (CIS; RECIFE, 2014), ou 31,3% da área urbanizada caracterizados como “áreas predominantemente ocupadas por populações de baixa renda e

com precariedade de infraestrutura urbana”. Essa configuração do território recifense é fruto da acumulação de terras, renda e poder político em mãos de poucos, que determinam os rumos do desenvolvimento urbano.

A **desigualdade** se revela também na distribuição assimétrica de infraestruturas urbanas. Esse desequilíbrio é mais profundo nas áreas de morros, que constituem 40% do território do Recife, cobrindo 90km² de sua superfície, 33km² deles ocupados por população majoritariamente pobre. Em 2003, ali se abrigavam quase 450 mil pessoas (35% da população total), expostas a riscos altos de escorregamento de terras em 12% dessa área. Entre 1991-2000, os morros concentraram quase 60% do crescimento populacional da cidade, estimada hoje em cerca de 500 mil habitantes (DINIZ, 2022). Ali se concentram as CIS de classes 3 e 4, onde, entre 1998 e 2014, as áreas acrescidas foram de 45% a 90% e superiores a 90%, respectivamente.

O quadro é de extrema desigualdade, explicitando o quão distante se está da implantação das diretrizes da Reforma Urbana e do usufruto do Direito à Cidade pelas camadas sociais ali residentes. Mas os problemas atingem a cidade como um todo. Em 2003, havia cerca de 10 mil pontos de risco no Recife, distribuídos por todo o território, com 74% de seus bairros com níveis de risco entre moderado e muito alto. Souza (2014) constata que “praticamente toda a cidade é muito vulnerável à ocorrência de desastres”.

Os reflexos desse quadro são sentidos sobretudo pelas populações economicamente mais vulneráveis, que ocupam áreas com insuficiente acesso a infraestruturas e serviços urbanos, implantadas sobre sítios com uma fisiografia que os tornam mais suscetíveis a acidentes. As situações de risco em áreas pobres e precárias são agravadas pelo modo não planejado da ocupação da maior parte do território e pela carência de políticas públicas

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

urbanas para compreender, intervir e acompanhar ações para mitigação e/ou erradicação de riscos. Nas áreas onde o conflito entre o modelo de ocupação urbana e as dinâmicas das águas é mais evidente os problemas são maiores.

Tais fatores tornam a cidade vulnerável aos impactos das chuvas e das águas em geral. Se o Recife é visto como uma cidade anfíbia, onde os alagamentos se concentram em áreas baixas que cobrem 27% das áreas das CIS, ela também é uma cidade epífita, que subsiste pendurada sobre encostas frágeis em que o manejo de águas superficiais se dá de modo improvisado e inadequado. As soluções encontradas por seus ocupantes para viver na cidade merecem atenção. Se, por um lado, soluções improvisadas (palafitas erguidas sobre rios e alagados e casas implantadas em patamares estreitos em encostas) agravam riscos de acidentes (incêndios, alagamentos e deslizamentos de terras), por outro lado elas revelam uma cultura de resiliência, como iniciativas de resistência e persistência, de reconstrução e consolidação no espaço urbano após os acidentes recorrentes.

Com menos de 46% dos domicílios atendidos pelo sistema de saneamento básico, perpetuam-se seis das “sete pragas do Recife” citadas por Oliveira (2008): falta d’água, dengue, filariose, malária, doenças de pele e distúrbios gastrointestinais. A pobreza é uma variável transversal relacionada às demais que amplia a vulnerabilidade da população. Já que nas CIS da cidade se concentra a maior parte da população, desfaz-se o “preconceito segundo o qual essas comunidades seriam excepcionais no Recife” (RECIFE, *op. cit.*). Na verdade, elas preponderam, definem a natureza predominante da cidade atual e devem ser uma **frente prioritária de atuação no combate à iniquidade territorial e na promoção do bem-estar urbano**, pois estão sob a ameaça de deslizamentos de barreiras e de subida das águas do mar. As mudanças climáticas tendem a acentuar tais problemas e

a imponderabilidade desse processo impede avaliar em que nível essas condições se agravarão.

Assentamentos precários como expressão da iniquidade

A vulnerabilidade dos assentamentos humanos e sua exposição a riscos de acidentes são expressões da desigualdade socioespacial que caracteriza as metrópoles brasileiras. A relação da cidade com as águas, que sempre reivindicam o espaço que antes ocupavam, é conflituosa e um problema que afeta a todos, mas se concentra em assentamentos precários. **O exercício do Direito à Cidade pressupõe a equidade territorial e o bem-estar urbano para todos os moradores da cidade.** Na perspectiva atual de enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas, estabelecer a cultura de resiliência urbana nos obriga a ampliar o leque de condicionantes à Reforma Urbana. No Recife, esta última exige uma **inversão de prioridades** e uma atenção especial ao **ordenamento urbano de áreas pobres** ameaçadas pela subida das águas do mar e pelos efeitos de eventos climáticos extremos sobre terrenos frágeis ocupados em morros da cidade.

As questões vinculadas à precariedade de condições de habitabilidade nas metrópoles do país têm origem em aspectos outros que as limitações dadas pelos ecossistemas e suas dinâmicas. Isso vale para a condição de vulnerabilidade que, delimitada pelas diferenças de condições (sociais, culturais, étnicas, políticas, econômicas) entre indivíduos e coletividades, vincula-se à desigualdade. Sendo socialmente construída, a desigualdade reduz a capacidade dos cidadãos de participar e definir os rumos da cidade.

Quanto à gestão de águas urbanas, as dificuldades em atender demandas, modernizar e ampliar as infraestruturas urbanas e metropolitanas, não estão na tecnologia, nem nas finanças,

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

mas nas estruturas de gestão. A vulnerabilidade não é apenas resultante da exposição a riscos ou à condição dos cidadãos, mas fruto de processos sociais. A **resiliência** aos acidentes afeitos às águas urbanas, vista como a capacidade das sociedades e estruturas urbanas de reagir e recuperar-se de eventos extremos, deve se desenvolver sob a inspiração de boas práticas de outros países, onde se busca introduzir meios e práticas para **conservar ecossistemas, adaptar estruturas de planejamento-gestão e adotar novos paradigmas de ação**.

Além de medidas convencionais, de controle das águas (barragens, diques, canalizações etc.) e de reação aos efeitos de eventos climáticos extremos (remoção de moradias de margens de rios, construção de muros de arrimo etc.), todas do campo da engenharia, deve-se avançar nas ações de planejamento, de prevenção de acidentes, envolvendo a educação ambiental e a cultura de convivência com as águas. No Recife, essas águas devem ser valorizadas, não rejeitadas ou vistas como embaraços à vida urbana, pois podem exercer um papel importante na amenização dos ambientes urbanos, na consolidação da imagem de uma cidade ao mesmo tempo anfíbia e epífita.

Para reduzir o conflito entre cidade (sociedade) e água (natureza) é preciso aceitar a estreita relação entre eles. O conceito de **territórios hidrossociais** (BOELEN, 2016) serve a isso, organizando-se numa rede espacial onde se articulam seres humanos, fluxos de água, relações ecológicas, redes de infraestrutura hidráulica, meios financeiros, arranjos jurídico-administrativos e políticos, instituições e práticas culturais. Nela, a **resiliência urbana** depende do equilíbrio das relações entre natural-social, biofísico-cultural, hidrológico-hidráulico, material-político (PERRAULT, 2014).

Essa lógica remete ao **desenvolvimento urbano sustentável** como fruto da capacidade de se equilibrar as relações entre o

sistema urbano e os ambientes humano e natural. Ante alterações no ambiente urbano, construir a resiliência exige relacionar elementos de ordem **física** (condições do sítio, eventos climáticos e sua imprevisibilidade) e **social** (dinâmicas socioeconômicas, exposição a riscos, sistemas de planejamento e gestão e distribuição de infraestruturas e serviços urbanos). A produção da cidade deve visar à melhoria da qualidade de vida da população, à saúde dos ecossistemas que suportam as demandas urbanas.

É preciso conhecer a cidade, construí-la, controlá-la e melhorá-la paulatinamente, preservando a qualidade de vida de seus habitantes de hoje e do futuro. Vinculada ao Direito à Cidade, a cidade sustentável seria um ecossistema equilibrado cujos elementos físicos respondem às necessidades de seu funcionamento, mesmo diante de crises e transformações. O planejamento urbano, o controle urbanístico e ambiental, a cultura urbana devem estar a serviço disso, assumindo a presença, as interferências e a **necessidade de conviver com as águas** como algo inevitável. Mais que isso, como algo **desejável**, como sustento e amenização da vida na cidade.

Mudanças climáticas e nova cultura de resiliência urbana

No contexto de mudanças climáticas, a cidade sustentável deve ser resiliente. Nela, os elementos citados devem se conjugar de modo a prevenir, resistir, reagir e/ou se recuperar dos impactos e perdas materiais. A existência de cidades litorâneas como o Recife é questionada quando posta diante das transformações já em curso. Há algum tempo questionava-se: a água virá? Hoje, visto o ritmo acelerado de subida dos níveis das águas oceânicas, essa pergunta é reformulada: até onde a água chegará? Quantos atingirá? Confirma-se o potencial desse fenômeno de ampliar

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

a vulnerabilidade, de agravar acidentes e desastres, e se lança outro tipo de questão: o que fazer diante da chegada das águas e de outros eventos extremos?

Um primeiro avanço é a conscientização de que esses problemas não são fruto da natureza hostil, mas da ação humana. Devem ser enfrentados a partir de mudanças de nossa forma de vida, expressa na cultura de produção de cidades, por exemplo. Deve-se rever a organização das sociedades humanas. Este é um desafio global, com repercussões locais diferentes, exige ação conjunta, mas deve buscar respostas adaptadas a realidades distintas.

De modo geral, discutem-se quatro movimentos possíveis para encarar tal desafio. O primeiro é não reagir, nem se preparar para a ocasião, resulta em **submergir**; os resultados dessa escolha expressam o imobilismo no qual atualmente se encontra a maioria dos gestores do espaço urbano. **Fugir** do problema é a segunda opção, desocupando espaços sob risco e relocando os assentamentos humanos em áreas mais seguras; isso repercutiria no abandono do patrimônio (material e imaterial) historicamente produzido.

O terceiro movimento é o de se **proteger**, voltar-se a soluções de controle das águas; muitas vezes extremamente custosas, as medidas associadas a essa linha de ação têm sido abandonadas em cidades igualmente anfíbias, como Veneza. Por fim, outra tendência observada, que tem visibilidade, é o de se **adaptar** às mudanças, reorganizando as cidades para mantê-las existindo; trata-se de uma perspectiva cujas dinâmicas naturais ditam os condicionantes e rumos da existência das cidades no porvir.

O Recife ilustra os desafios a serem enfrentados em escala global, um caso em que as escalas local e metropolitana se confundem. Em 2021, a cidade sediou um Fórum de Debates e Workshop internacional que trouxe à discussão cenários de

desdobramento e soluções possíveis para a transformação urbana. No **Recife Exchanges Netherlands** (RXN, 2021) abordaram-se tais questões sob uma perspectiva integrativa. Abolidas a primeira e segunda opções, para o desenvolvimento sustentável da cidade, o RXN propôs **associar os movimentos de proteção e adaptação**. As soluções indicadas como mais propensas a ter sucesso são aquelas em que as **medidas de natureza estrutural**, envolvendo obras físicas, devem ser organizadas e implantadas **sob a orientação de medidas não estruturais**, associadas a estudos, análises, diagnósticos e prognósticos de cenários possíveis e seus desdobramentos.

As intervenções físicas, de proteção e de adaptação, devem ser desenvolvidas a partir de posturas que remetem ao exercício do direito à cidade. De início, elas devem se dar com a **participação de todos os moradores da cidade**, em especial daqueles que habitam áreas sob risco. Em seguida, as soluções devem abandonar a pretensão de domínio sobre a natureza e os fenômenos a ela ligados, sendo recomendada uma **atitude de aprendizado**, de replicação (ou imitação) de suas dinâmicas.

Tal processo deve **valorizar saberes locais**, formas já praticadas de viver e de se proteger das águas e de se recuperar dos impactos de eventos extremos. Deve-se respeitar e integrar iniciativas de produção da cidade hoje desprezadas por serem informais e não técnicas, ilegais e improvisadas. Há que se exercitar e experimentar conhecimentos culturalmente consolidados, que repercutem sobre uma capacidade de resiliência limitada, mas notável. O aspecto cultural é um eixo de atuação essencial, pois sem uma **nova cultura de convivência com as águas** nada se pode alterar.

Objetivamente, **construir sobre morros e sobre as águas** (em palafitas, casas flutuantes ou sobre pilotis) é **possível de se fazer de modo seguro**, capaz de produzir um *habitat* de

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

qualidade, culturalmente apropriado. Para isso, a Reforma Urbana deve ampliar o espectro de suas pretensões: transformar a cidade pressupõe equilibrar sua relação com o meio onde ela se estabelece. Protegê-la e adaptá-la às mudanças climáticas faz parte disso.

Qual a atitude certa a tomar? Na verdade, não há receita pronta para um “coquetel” que dê conta das questões tratadas. Experiências recentes trazem pistas de como mudar os modelos de análise, proposição e ação convencionais. Uma delas trata do **Desenho Urbano Sensível à Água (WSUD)**, abordagem surgida na Austrália em meio à formulação do Plano Nacional de Águas, cujo conceito incide em políticas públicas integradas. Como diretriz de ação para todos os entes administrativos nacionais, o WSUD orienta “a integração do planejamento urbano com a gestão, proteção e conservação do ciclo urbano da água, garantindo que a gestão da água urbana seja sensível aos processos hidrológicos e ecológicos naturais” (COAG, 2004, p. 30). Defende-se a convivência entre sociedade e águas urbanas e a exploração do potencial destas para recreio, abastecimento, irrigação, paisagismo, preservação de ecossistemas frágeis etc.

O WSUD agrega em ações de maior escala vários aspectos de outras abordagens contemporâneas, como o Desenvolvimento de Baixo Impacto, Sistemas de Drenagem Sustentáveis e Infraestruturas Verdes-Azuis, incentivando soluções de replicação de dinâmicas naturais e de recuperação de ecossistemas. Destaca-se também no âmbito da participação social na elaboração de projetos e no controle social, em sua implantação e manutenção. Volta-se à **conciliação** entre a cidade, seus habitantes e suas águas, à adequação social e técnica dos sistemas, redes e infraestruturas de saneamento básico para uma **melhoria da qualidade de vida**.

Outra referência útil é o caso de *Amphibia*, uma utopia para a cidade de Veneza, que traz um conjunto de reflexões e proposições desenvolvidas como um contraponto àquelas que guiam propostas como a do Módulo Experimental Eletromecânico (MOSE), sistema de barreiras de proteção contra a elevação do nível das águas do mar. Idealizado há mais de quatro décadas, o MOSE já era ultrapassado como ideia antes mesmo de ser posto em operação, em 2020. Hoje, ele contribui para o assoreamento que eleva o risco de inundações e sua manutenção é complexa e cara. *Amphibia* traz o preceito de tornar Veneza viva e sustentável a partir das características que hoje são vistas como sua maior ameaça. A natureza aquática da cidade, o lugar que as águas da laguna teimam em seguir reivindicando, os modos de vida em maior sintonia com essa natureza etc. são guias para resgatar uma urbe que vê a redução do número de residentes permanentes e o aumento de turistas, visitantes de passagem, meros “consumidores”.

Por trás dessa postura, ao mesmo tempo utópica e pragmática, pode-se entrever o conceito de **antifragilidade**, desenvolvido por Taleb (2014). Especialista em questões relativas à probabilidade e à incerteza, ele analisa a característica que certas “coisas” têm de tirar proveito de situações de tensão, estresse, desordem, caos... e prosperar. A imagem síntese do antifrágil é a figura mítica da Hidra de Lerna que, quando uma de suas várias cabeças é decepada, tem o poder de não apenas regenerá-la, mas fazer crescer outras em seu lugar. Transposta para a análise de fenômenos imprevisíveis – como os efeitos das mudanças climáticas sobre as cidades, cujas dinâmicas e evolução são de difícil entendimento –, a adaptação é mais eficaz que a reação ou tentativa de proteção. Ela exige **mobilização e esforço coletivo**, visa ao bem comum, à proteção (e fortalecimento) dos mais frágeis, à distribuição de benefícios das ações para todos, igualmente.

Conviver com as águas e não tornar a escrever obituários

No momento em que registrávamos essas anotações, a Região Metropolitana do Recife era atingida por um evento climático extremo, próprio do contexto de mudanças climáticas que atravessamos. Na capital, em maio de 2022 se atingiu um volume de 693 milímetros de chuvas, contra uma média mensal histórica de 317mm. Apenas no dia 25 de maio foram mais de 236mm de precipitação. As repercussões foram graves: nos 14 municípios metropolitanos se concentrou a maior parte das 120 mortes provocadas por deslizamentos de barreiras e afogamentos. Contaram-se mais de 6.000 pessoas desabrigadas. Tratou-se esse mais recente desastre como uma “tragédia”, termo que na cultura clássica grega designava a encenação de uma peça que terminava, inevitavelmente, por um acontecimento funesto.

É certo que, cada vez mais, torna-se difícil prever a intensidade e duração das chuvas, a subida das águas do mar. Não se pode impedir a chuva de cair, onde, quando e em que quantidade for, nem ditar o ritmo de progressão do nível dos oceanos. Mas os desastres são previsíveis e se pode evitá-los. A noção de vulnerabilidade e resiliência, como um par de opostos, não se restringe à resignação a um destino que torna vítimas preferenciais dos acidentes os mais pobres, que moram precariamente equilibrados sobre rios ou dependurados sobre morros. Entender a vulnerabilidade como resultante de uma construção social é o primeiro passo para enfrentá-la.

Dessa lógica estrutural se deduz que, para tornar cidades e sociedades resilientes às mudanças que se apresentam, além de equilibrar as relações entre o natural e o social, é preciso atuar no campo das decisões políticas. Os limites

que a desigualdade (em sentido amplo) impõe à capacidade dos mais vulneráveis expressarem livremente sua vontade e construïrem uma cidade igualitária, lançam-nos um alerta quanto aos empecilhos à concretização do Direito à Cidade. Se este é visto como a capacidade de não apenas expressar uma vontade, mas de participar ativamente da concepção e construção da cidade, em condições de equilíbrio de poder (e direito) entre segmentos sociais, a persistente desigualdade social impede qualquer avanço.

Isso tem impactos sobre a resiliência urbana. O primeiro movimento de uma nova cultura nesse campo já está presente nas práticas dos moradores de favelas, em morros e alagados do Recife. Na sua capacidade de se reerguer após a perda de tudo que têm de material, de mobilizar redes de solidariedade (e assumir o papel que caberia ao poder público, ao Estado), muitas vezes se adaptando e buscando tirar proveito de uma nova condição de vida na cidade, eles demonstram um poder de serem como a Hidra e tornarem-se mais fortes ante desastres. Se lhes sobra criatividade e conhecimento não técnico para a (re)construção, falta-lhes o reconhecimento e apoio devido das políticas públicas urbanas de orientarem onde, como, com que meios reorganizar a grande cidade popular que é o Recife. Isso exige colaboração e corresponsabilidade em torno de soluções e sua aplicação, que as ações do urbanismo, como campo disciplinar voltado à promoção da **equidade territorial** deve absorver em sua condução. Assim, trata-se, também, de uma **mudança de cultura técnica**.

Dar atenção devida à cidade informal e precária apenas em momentos de comoção após assistir aos acidentes com desabrigados, aos desastres fatais e suas vítimas, é insuficiente. Enfrentar as mudanças climáticas e promover resiliência ou adaptação impõe uma **inversão radical de prioridade das**

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

ações públicas, como fruto da conquista do Direito à Cidade e inscrito de modo mais amplo na luta pela Reforma Urbana. Para que deixemos de escrever obituários e contabilizar perdas materiais, talvez seja essa a fagulha que falte à consolidação de uma cidade-metrópole não frágil, capaz de se adaptar e florescer. Talvez, no porvir, possamos replicar o roteiro da **Carta do Recife do Futuro ao Recife de 2021**¹⁴, produto final do Recife Exchange Netherlands, na qual se conta dos esforços feitos desde o presente para torná-la, no futuro, numa cidade sustentável, justa e igualitária, que se reinventou a partir do momento que aprendeu a valorizar e conviver com as águas, com a colaboração ativa de seus moradores, sem distinção. Esta pode vir a ser uma utopia pela qual valha nos batermos.

Referências

BOELEN, R.; HOOGESTEGER, J.; SWYNGEDOUW, E.; VOS, J.; WESTER, P. (2016). Hydrosocial territories: a political ecology perspective. **Water International**. Londres, 41:1, 1-14.

COAG (2013). **Intergovernmental agreement on a national water initiative**. Disponível em: <http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/water/Intergovernmental-Agreement-on-a-national-water-initiative.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018.

DINIZ, F. R. (2022). “Por um urbanismo sensível às águas. Recife: a ocupação urbana, a natureza e suas dinâmicas”. In: VASCONCELOS, Ronald. (org.). **Recife Drenagem urbana**. Entre os rios e o mar, caminhos e descaminhos das águas na cidade. Recife: CEPE.

IBGE (2010). **Censo demográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE.

OLIVEIRA, F. (2008). **A noiva da revolução**. São Paulo: Boitempo.

RECIFE (2014). **Atlas das Infraestruturas Públicas nas Comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife: PCR, SANEAR.

¹⁴ Disponível em: <http://recifeexchanges.com/>.

capítulo 4 | Para enfrentar a vulnerabilidade numa cidade anfíbia
Resiliência, adaptação e promoção da equidade diante da crise climática

RXN (2022). **Recife Exchange Netherlands (RXN)**. Águas como patrimônio: visões e estratégias frente à mudança climática no Recife e nos Países Baixos. Disponível em: <http://recifeexchanges.com/about/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SOUZA, W. M.; AZEVEDO, P. V.; ASSIS, J. M. O.; SOBRAL, M. C. (2014). Áreas de risco mais vulneráveis aos desastres decorrentes das chuvas em Recife-PE. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 79-94.

TALEB, N. N. (2014). **Antifragil**: coisas que se beneficiam com o caos. Curitiba: Best Business.

BOX I

A pandemia de Covid-19 na metrópole do Recife: *Explicitação das desigualdades socioespaciais estruturais*

Fabiano Rocha Diniz

Mais de 30 anos depois da Constituição Cidadã de 1988 e 18 anos depois do Estatuto da Cidade, a pandemia da Covid-19 evidencia o quão longe estamos de alcançar um nível aceitável de segurança à saúde e à vida humana.

A distância que estamos de alcançar um nível aceitável e equilibrado de oferta desses serviços revela as **desigualdades que marcam o quadro socioespacial das cidades brasileiras** e quanto o **papel do Estado, na operação de suas políticas urbanas**, é determinante para isso. O caso da Metrópole do Recife ilustra como a **persistência dessas desigualdades gera impactos distintos** sobre a fatia mais rica e a mais pobre da população, penalizando mais esta última.

O que a Covid-19 evidenciou na metrópole do Recife?

A análise das políticas públicas adotadas durante a pandemia nos territórios populares de Pernambuco e do Grande Recife revela ações e omissões do poder público no enfrentamento da Covid-19. Este box busca respostas a três questões centrais:

1) Como se disseminou a pandemia no Estado de Pernambuco e na metrópole do Recife?

O polo inicial foi o bairro de Boa Viagem, no Recife, onde há grande concentração de famílias de maior renda e onde moravam os contaminados vindos da Itália, epicentro da pandemia, em março de 2020. Dois meses após, já com a transmissão comunitária, os casos graves passaram a se concentrar em áreas periféricas. Em junho de 2020, pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco detecta que o número de casos da **Síndrome de**

BOX I

Respiração Aguda Grave (SRAG) confirmados para cada 100 mil/hab. nesse bairro chega a ser o dobro daquele registrado nos bairros mais pobres; já o percentual de letalidade era duas vezes e meio menor. O que pode sugerir a dificuldade dos mais pobres de serem diagnosticados e tratados a tempo.

2) **Que medidas e ações de enfrentamento o poder público desenvolveu?**

Elas foram contrastantes. No nível federal a inação e o menosprezo aos riscos foram a tônica. Concentraram-se nos níveis regional, estadual e municipal as iniciativas mais efetivas de enfrentamento à pandemia. A desmobilização da atenção primária à saúde na escala nacional teve impactos no nível local, retardando ações preventivas e as reações no período agudo da crise. Só em julho de 2020 iniciou-se a ação em áreas mais vulneráveis, distribuindo *kits* de higiene básica, máscaras e orientações sobre prevenção e diagnóstico da doença.

Pernambuco aderiu ao Consórcio Nordeste agregando forças no embate por medidas de distanciamento social atacadas pelo governo federal, e seu Comitê Científico de Combate ao Coronavírus orientou as estratégias de combate à pandemia, compra e distribuição de insumos etc. Os municípios distribuíram cestas básicas desde o começo da crise sanitária.

As medidas cobriram quatro eixos. **Normativo-instrutivo e de controle**, operado pelo Ministério Público e Defensorias, englobando suspensão de cortes de energia elétrica, abastecimento de água e reintegrações de posse, despejos e remoções; atendimento às medidas de distanciamento social; recomendações de alinhamento aos decretos federais, estaduais e municipais; e investigação de supostas fraudes na compra de material hospitalar. **Concessão de Auxílios Emergenciais** em nível nacional, estadual e municipal às populações vulneráveis

BOX I

como desempregados, trabalhadores informais, profissionais autônomos e microempreendedores. **Plano de Vacinação**, com recursos federais, mas operado em coordenação com os níveis estadual e municipal, antes que assumiram também o acompanhamento e a execução da imunização. **Monitoramento da Transmissão e Mortalidade**, que indicaria que a imunização no Recife não se deu de forma desigual graças à instalação de pontos volantes de testagem e vacinação, sem agendamento prévio. Mas também revelaria assimetrias graves: 67,8% dos óbitos atingiram a população parda e majoritariamente masculina, em áreas com menores índices de renda.

3) **Que ações locais emergenciais e/ou alternativas foram empreendidas?**

O protagonismo dessas ações e alternativas se dividiu. O poder público mobilizou recursos e equipamentos para aumentar a capacidade de resposta dos hospitais. As organizações comunitárias e os movimentos sociais promoveram campanhas e ações permanentes com o intuito de auxiliar as populações mais vulneráveis. O setor privado da indústria e comércio contribuiu com doações de insumos hospitalares, itens de higiene e alimentos. Neste último campo, concentraram-se as ações emergenciais e alternativas, visando à segurança alimentar e focando a população em situação de rua. O projeto de lei que previa a suspensão de remoções forçadas de ocupações onde vive a população vulnerável no Recife acabou sendo encampada em nível estadual.

O que temos como resultado?

Os estudos revelam que a **Covid-19 não é uma “nova normalidade”**, pois as condicionantes à propagação da doença no território têm origem em processos ancestrais que fundam

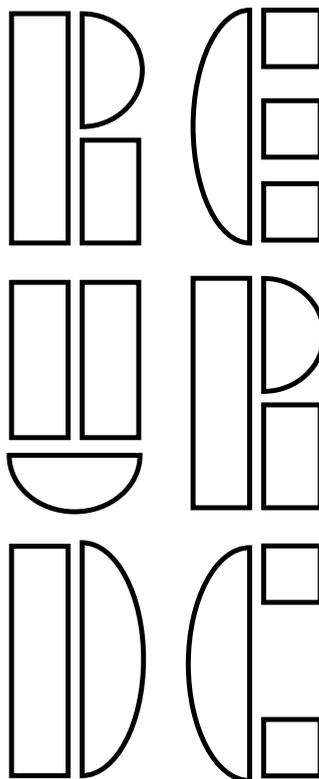
BOX I

a natureza desigual e precária da maior parte dos territórios estudados. Prevalece a antiga tendência de determinados grupos sociais e territórios, enquadrados em critérios de **renda (baixa), raça (negra) e cor (de pele escura)**, serem **mais vulneráveis à contaminação** pela Covid-19 e **mais propensos a óbitos**.

As estratégias iniciais para enfrentamento da doença, equivocadas, refletiram a **gritante ausência de coordenação na escala nacional**. A reação ao vácuo de condução do governo federal veio de **iniciativas locais, metropolitanas e regionais** para coordenar ações, com **forte participação da sociedade civil organizada**, demonstrando a **capacidade de articulação e da capilaridade de suas ações**. O quadro trazido à luz pelo evento pandêmico chama a atenção para a necessidade urgente de se **inverterem as prioridades na alocação dos recursos públicos**. Entretanto, como **eixos de promoção da Reforma Urbana**, a universalização do Bem-Estar Urbano e a promoção do acesso a serviços públicos de saneamento, saúde e segurança alimentar ainda estão longe de alcançarem um nível suficiente para a redução das desigualdades na metrópole do Recife, em Pernambuco e no Brasil.

PARTE II

Ausência e
inadequação de
políticas públicas
urbanas



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 5

Entre necessidade e ausência

O déficit habitacional na
Região Metropolitana do Recife

ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA
JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM
ALINE DE SOUZA SOUTO

Introdução

Este capítulo apresenta o *déficit* habitacional da Região Metropolitana do Recife (RMR), aborda a compreensão sobre necessidades habitacionais, expõe o *déficit* quantitativo e situa a inadequação de domicílios – *déficit* qualitativo, expressos no país. Utilizaram-se dados da Fundação João Pinheiro (FJP), sustentados em projeções realizadas a partir do Censo Demográfico (IBGE, 2010) e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD), de 2016 a 2019. Parte-se da seguinte constatação: a questão habitacional se mantém severamente persistente no Recife, capital de Pernambuco e cidade núcleo da metrópole, fenômeno arraigado em sua trajetória histórica, social e econômica, transbordando para a região metropolitana.

Para fomentar o diálogo, angariar subsídios teóricos, estabelecer conexões e propiciar reflexões entre o *déficit* habitacional, o direito à cidade e a reforma urbana foram agregados às discussões e estabelecidos diálogos com os autores: Pereira (2006); Lefebvre (2001; 2002); Harvey, (2012); Lima (2016); Souza (2018); Santana e Zanoni (2022).

O capítulo está constituído desta introdução, acrescido de quatro itens. O item 2 trata de necessidades sociais e necessidades habitacionais, como componente da primeira e base conceitual do *déficit*. Pontua expressões das necessidades no Recife, ressaltando municípios do espaço metropolitano, em face de suas particularidades e a estruturação urbana, demarcados pela lógica capitalista, e assinala os componentes da inadequação de domicílios – *déficit* qualitativo. O terceiro item mergulha nos dados sobre *déficit* habitacional quantitativo, no período definido para o exame. No quarto item são expostos aspectos expressivos de tensões e contradições no tecido urbano que apontam para a negação do direito à cidade e a emergência da reforma urbana.

Para finalizar, coteja elementos voltados ao enfrentamento do *déficit* habitacional e respostas para a superação da questão habitacional.

Necessidades habitacionais e a metrópole do Recife

A RMR ocupava a quinta posição dentre as maiores metrópoles brasileiras, sendo a mais populosa do Nordeste (IBGE, 2010). A estimativa populacional, em 2021, acena para a alteração em relação à posição antes registrada, quando a metrópole atingiu o sétimo lugar entre as 27 maiores metrópoles. Essa metrópole situava-se em segundo lugar como a mais populosa, atrás de Fortaleza. Em 2010 (IBGE) agregava 3.693.2 habitantes, com estimativa em 2020 de 4,3 milhões de habitantes (IBGE), distribuída nos 14 municípios.

Estudos de Pereira (2006) concluíram que necessidades humanas e sociais referem-se a necessidades universais, fundamentais para assegurar o bem-estar do ser humano e seu atendimento implica compromissos éticos, políticos e cívicos localizados para além dos interesses do capital. As necessidades sociais compreendem um conjunto de fatores relacionados à dimensão da vida humana, ampliam-se na contemporaneidade, com avanços e conquistas alçados em várias dimensões da sociedade e dos direitos sociais. Avanços não partilhados de forma equânime por toda a população.

A sociedade urbana reúne problemas e processos de acumulação de riqueza, que se espraiam pelo campo (LEFEBVRE, 2002). A necessidade de habitação é comum aos seres humanos e na contemporaneidade torna-se mais acintosa, no contexto das relações capitalistas de produção. As formas de satisfazer as necessidades são produtos das relações sociais, econômicas, jurídicas e de classes sociais que confrontam interesses distintos.

A busca para satisfazer a necessidade de habitação revela, por sua vez, desigualdades socioeconômicas e socioespaciais expressas no território. Essa necessidade está configurada na unidade habitacional, no saneamento básico – infraestrutura, água, drenagem, coleta, tratamento e destino de resíduos sólidos –, na terra ocupada, na regularização jurídica e fundiária do solo, na mobilidade, quer dizer, agrega um conjunto de fatores e serviços direcionados para o *habitat* e a habitabilidade e se espraiam por outros elementos da vida.

Ausência, palavra derivada do latim *absentia*, na língua portuguesa tem, entre outros sinônimos, afastamento, apartação, distanciamento, falta, carência. Assim, como exposto no título deste capítulo, ao se tratar do *déficit* habitacional – quantitativo – e ao situar a *inadequação de domicílios* – *déficit* qualitativo –, assim, desvela-se a persistência do *déficit* na metrópole, estando ausentes respostas suficientes às necessidades de habitação, tomadas no sentido amplo de superação das carências habitacionais.

O conceito de necessidade habitacional utilizado pela FJP orienta os indicadores de *déficit* e de *inadequação habitacionais*. As necessidades são transpassadas por composição familiar, fatores econômicos e desejos, mas tracejam necessidades genuínas de abrigo, de um lugar de referências na sociedade situando-se nas relações de classes sociais.

Do ponto de vista histórico, o conceito do indicador *déficit* habitacional sobre o Brasil passou por alterações desde a publicação do primeiro estudo da Fundação João Pinheiro, em 1995 (SANTANA E ZANONI, 2022). Neste capítulo, a análise refere-se às informações do IBGE (2010) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), considerando a periodicidade de realização da pesquisa e o leque de dados socializados pelo instituto.

A FJP trabalha com dois segmentos distintos: o *déficit* habitacional – *déficit quantitativo* – e a *inadequação de domicílios* – *déficit qualitativo*. O primeiro, refere-se aos indicadores da falta de habitações e articula-se diretamente às deficiências presentes no estoque de moradia. É dividido em *déficit* por incremento de estoque – agrega os domicílios rústicos e com elevado grau de depreciação e em *déficit* por reposição de estoque –, contempla a improvisação dos domicílios e a coabitação familiar. O segundo, relaciona-se às condições e qualidade de vida dos moradores, sem pressupor *déficit* unitário. Inclui apenas aspectos dos domicílios urbanos particulares permanentes, como: inadequação fundiária, presença de banheiro exclusivo na moradia, estrutura física do domicílio, tipos de cômodos e respectivas condições e disponibilidade de serviços de infraestrutura – esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo –, desvelando as muitas deficiências no tocante à habitação.

Na RMR sobressaem os processos de ocupação, uso e apropriação da terra, adicionados à velocidade de acumulação e modalidades de financeirização aceleradas no urbano, que favorecem seguidamente a acumulação do capital. Nesses termos, o direito à cidade se expressa como desafio, mas também como utopia a ser perseguida e conquistada.

No Recife, na Avenida Sul, bairro dos Afogados, uma sequência de lonas, pedaços de telha e tijolos aparentes, materiais improvisados compõem a paisagem, enquanto uma mulher se banha na calçada. No bairro do Pina, mirando na direção do Rio Capibaribe, pedaços de madeira formam habitações do tipo palafitas – sustentadas em estacas frágeis. Uma porção dessas moradias arderam no fogo, no último dia 6 de maio de 2022. Na outra margem do rio, defronte, está erguido o Shopping Center Rio Mar, centro comercial de elevado padrão da capital. Colados ao viaduto Joana Bezerra, em frente do belo prédio do Fórum

Rodolfo Aureliano, do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), cresce mais um lugar de moradias construídas de múltiplos materiais precários. No bairro de Santo Antônio, uma família ocupa um antigo edifício e usa uma vela para iluminar alguns palmos.

Os morros que circundam o Recife e suas encostas desvelam montagens de lonas pretas, cravejadas na terra como alternativa passageira para reduzir os riscos de desabamentos sobre as moradias precárias e sem dispor de infraestrutura que assegure um lugar adequado para as habitações. Essas realidades fornecem pistas empíricas para compreender a questão habitacional. Longe de representar uma síntese do *déficit* habitacional, servem para demonstrar a relação entre o mensurável, expresso em resultados numéricos do indicador e a necessidade de moradia digna.

Na cidade do Recife e ao longo da Região Metropolitana, a ocupação de terrenos sem regularização fundiária e jurídica, de porções do território, acolhe habitações precárias, inacabadas, autoconstruídas, resultado em sua maioria da premência de um lugar para habitar e da reduzida Política Habitacional do Estado. Os materiais utilizados marcaram a busca para satisfazer a necessidade habitacional pela população de baixa renda. Nas décadas iniciais do século XX, identifica-se no Recife a criação do solo, pelo aterramento do mangue e da construção de mocambos (LIMA, 2016).

A edificação de moradias às margens de cursos d'água, nos rastros das bacias hidrográficas, a ocupação de morros e encostas é um fenômeno em curso na metrópole recifense. No Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, a casa “flutua” no morro, antes preenchido por canaviais. Nos anos de 2010, no entorno dos municípios mais próximos do Complexo Industrial e Portuário de Suape, intensificou-se a pressão por moradia e a população atraída pela possibilidade de trabalho e renda no urbano,

enfrentou, de forma individual e/ou coletiva, dificuldades de acessar o mercado imobiliário formal, recorrendo a moradias precárias, em decorrência da falta de renda.

Olinda, cidade histórica, acolhe populações e registra habitações em áreas precárias, em trecho alagáveis, particularmente às margens do rio Beberibe – divisão com a capital. Outras porções caracterizadas por morros e encostas são lugares denunciadores dos riscos em relação às condições de habitação e de vida da população. Nesses lugares estão expostas situações de pobreza e as desigualdades socioespaciais.

Jaboatão dos Guararapes, segundo maior PIB do estado, contorna a cidade núcleo da metrópole. Na conformação física e geográfica, herda a composição de fileira de morros nos limites territoriais do Recife, expondo riscos para a população que habita as encostas sem tratamento apropriado. Traçada por canais, porções alagáveis e o Rio Jaboatão, detém uma parte rural oriunda de antigos engenhos de açúcar, sendo porções marcadas por ocupações de populações de baixa renda, moradias precárias e intermitência de acesso à água potável. Os contrastes socioespaciais em Jaboatão demonstram as disparidades e as desigualdades das condições de habitação.

Camaragibe, que se limita com o Recife, reúne em seus morros e encostas populações expostas a elevados riscos de desabamentos, recorrentemente nos períodos de inverno. Em Igarassu, a casa de taipa e as dificuldades de mobilidade urbana e água potável contrastam com o pujante setor industrial. Nesse município, mais antigo núcleo de povoamento do Brasil, canaviais e uma usina de açúcar caracterizam a porção rural, enquanto os territórios pesqueiros disputam o espaço urbano com o mercado do turismo.

No cotidiano, a disputa por terra e a sua pretérita apropriação por classe social mais abastada continuou sendo determinante

para a definição de áreas utilizadas, seja para a moradia pela população, seja pela reduzida Política Habitacional e os poucos e escassos programas encampados pelo Estado. A propriedade privada da terra e as disputas de segmentos populacionais, em torno da terra e do direito à moradia, se articulam com a quantidade e a qualidade da habitação produzida, revelando a relação entre o não acesso à terra, o *déficit* habitacional e a inadequação dos domicílios na metrópole do Recife. Nesse sentido, a ausência de acesso à terra ao longo da formação social brasileira e da metrópole articula-se em quantidade e qualidade de moradia para satisfazer a necessidade humana e social de uma moradia digna.

Uma sequência de ausências criou, e continua recriando, um hiato entre necessidades humanas e sociais e vida digna nas cidades: da ausência de terra disponível para a população de baixa renda, ausência de provisão da moradia adequada, a metrópole cristaliza a precariedade do lugar para habitar de parcela da população, se impondo, nessas condições, pressão por um canto para habitar com a família. Entre a falta de casa para morar e morar na barreira, na beira do rio, no barraco, na palafita, as consequências são, para os apartados da terra, a ausência de dignidade e, por vezes, a morte como sentença diante de ações policiais, epidemias e fenômenos climáticos.

A RMR e o déficit habitacional - quantitativo - hoje

Na atualidade, modificações nas formas de avaliação foram sendo adotadas, passando o *déficit* a ser classificado da seguinte forma: a) *habitação precária*, contabiliza os domicílios classificados como rústicos – relacionados à tipologia habitacional (taipa, madeira ou outros materiais) – e os domicílios improvisados – relacionados ao tipo de domicílio e à quantidade de famílias

que habitam o mesmo –; b) *coabitação familiar*, junção de famílias conviventes secundárias e das que vivem em domicílio localizado em cômodo – excluindo os que foram cedidos por empregadores; c) *ônus excessivo com aluguel*, principal componente do *déficit*, compreende o número total de famílias urbanas, que recebem até três salários mínimos, e destinam mais de 30% da renda no pagamento de aluguel (FJP, 2021).

A variação histórica sobre o déficit urbano, rural e total no Brasil registra os números do Nordeste, Pernambuco e metrópole recifense, entre os anos de 2016 e 2019, última série tratada nos relatórios oficiais da Fundação João Pinheiro (FJP, 2021). Entre 2016 e 2019 fica explícito o crescimento do indicador em todas as bases: o *déficit* habitacional na escala nacional, regional, estadual e metropolitana. Comparados os dados dentro da dimensão variável, em 2017, o *déficit* total nacional salta de 5.657.249 de moradias, em 2016, para 5.970.663, um crescimento de aproximadamente 5,54%, na situação regional, estadual e metropolitana.

O crescimento do *déficit* apresenta distinções regionais: o maior aumento do indicador foi no Sudeste e no Nordeste, em 2017, com um *déficit* total de 2.358.203 e 1.777.978 habitações, respectivamente. Na RMR, inversamente ao registrado em Pernambuco, cujo maior incremento deficitário ocorreu em 2018, o maior incremento do *déficit* corresponde aos anos de 2017 e 2018. No primeiro, o *déficit* contabiliza 116.250 habitações; em 2018 esse número atingiu 135.275 unidades. A queda, no ano seguinte, alcançou 113.270 habitações, semelhante ao que existia em 2016 (112.250) (FJP, 2021).

Entre o *déficit* habitacional urbano e rural evidencia-se o incremento do *déficit* urbano nacional com tendência de crescimento absoluto em 2017, logrando 5.157.195 habitações. Nos demais anos observou-se queda nesse número, embora em

2019, comparando as escalas nacional e regional, o Nordeste apresentou aumento de 0,04%, frente ao ano anterior. O *déficit* mais elevado situou-se nas camadas da população que recebiam até um salário mínimo, totalizando 2.440.593, no ano (FJP, 2021). Desmontes e cortes de financiamento de políticas públicas impactaram essa faixa salarial.

Além das desigualdades de renda, os recortes de gênero, classe e raça têm peso significativo na composição dos indicadores sobre o acesso à moradia. O *déficit* habitacional que atinge os homens declinou entre 2016 e 2019, passando de 45,7% para 40%; entre as mulheres houve crescimento, passando de 54,3% para 60% (FJP, 2021). Em geral, são mães solteiras e habitavam as áreas urbanas das grandes metrópoles brasileiras.

Em Pernambuco, o crescimento progressivo do *déficit* urbano, entre 2016 e 2018, com queda em 2019, quando atingiu a marca de 224.909 habitações, difere do indicador de *déficit* rural, com taxas de crescimento e declínio dispersas entre os anos apresentados. Em 2016, o estado apresentava *déficit* rural de 25.731 habitações, saltando para 30.172 em 2018, crescimento de 17,25%. Apesar de não ser o de maior *déficit* rural do Nordeste, posto que no Maranhão registra-se a ausência de 187.940 habitações rurais, superando, inclusive, o indicador urbano, a exposição e análise desse dado contribui para evitar o falseamento do real. Pesa na composição desse indicador a formação histórica da região, questões fundiárias e de planejamento orçamentário.

O *déficit* rural, na RMR, indica a oscilação da taxa de urbanização ao longo dos anos. De acordo com o IBGE (2010), dos 14 municípios da metrópole, três – Camaragibe, Paulista e Recife –, não apresentam áreas rurais, conforme os Planos Diretores. Os demais municípios despontam com taxas de urbanização variando de 74,06% como no caso de Ipojuca, até 98% como Olinda (IBGE, 2010). Esses dados auxiliam na análise das variações do

déficit habitacional rural e atestam a prevalência do urbano sobre o rural.

Sobre o *déficit*, verificam-se quedas e aumentos no número total. O primeiro, registrado em 2018, quando, na série iniciada em 2016 desponta o *déficit* total de 135.275 habitações. O aumento também foi constatado no *déficit* urbano: de 111.051 habitações em 2016, para 134.158 em 2018. O indicador somente apresenta tendência de declínio em 2019, quando o *déficit* urbano alça 111.902 e o total atinge a marca de 113.270.

Em parte, o declínio no número absoluto do *déficit*, na metrópole, decorreu de investimento e conclusão de obras de habitação de interesse social, com destaques para Recife e Olinda. Esse declínio não implica melhoria nas condições de habitabilidade ou qualidade no acesso à habitação e serviços de infraestrutura. Registra-se concomitantemente o crescimento das áreas de favela, de ocupações em terrenos impróprios para a edificação, impactando nas condições de moradia e de acesso aos serviços coletivos.

Tensões e contradições na cena contemporânea: a metrópole do Recife

Na RMR, a composição do *déficit* habitacional, em 2018, era de 112.250 domicílios, com cifras assim distribuídas: a) habitação precária, 3.017 domicílios; b) coabitação, 34.082 domicílios; c) ônus excessivo com aluguel, 75.151 (FJP, 2021). A incursão histórica viabiliza a reflexão e comparação entre números e tipologias do *déficit*. A compreensão de dados empíricos pressupõe o entendimento de que há variações no decorrer dos anos, por fatores conjunturais ou por questões de ordem social e econômica.

O ônus excessivo com aluguel é peça central na composição do *déficit* nas diferentes escalas. Embora os indicadores guardem relação com a ausência, ou insuficiência de política de habitação,

para assegurar a provisão da moradia, pelo Estado, no modo de produção capitalista, nas grandes metrópoles. O ônus excessivo se amplia em função do preço do aluguel elevado e condições de trabalho sistematicamente precarizadas. O desemprego aumenta, o valor do salário decai e as ações públicas de habitação não garantem o direito à moradia, inscrito na Constituição de 1988.

Na RMR, o ônus excessivo atingiu o maior patamar em 2018, alcançando 95.884 unidades. Comparando RMs do Nordeste, verificou-se na do Recife o maior número de domicílios com *déficit* de ônus excessivo nesse ano, superando metrópoles como Fortaleza, com 84.405, e Salvador, com 72.539 (FJP, 2021). No Brasil, também se nota aumento da coabitação, entre os anos de 2016 e 2018, só voltando a decair em 2019. O ônus excessivo ainda cresceu no Nordeste e em Pernambuco, até 2018. A habitação precária é o indicador com menores dígitos, em todas as bases.

A coabitação, na RMR, teve significativo declínio, passando de 34.082, em 2016, para 30.914, em 2019. Enquanto a habitação precária cresceu exponencialmente no período. Os dados apontam para a emergência de examinar, além do acesso à moradia ou do espaço habitável, como se dá o direito à cidade para a população de baixa renda.

Habitação sob fogo cruzado: proposições em curso

A garantia do direito à habitação pressupõe a formação das cidades brasileiras, dentre elas Recife e sua RMR, do processo de urbanização, das singularidades e da construção de políticas urbanas que vislumbrem a superação das desigualdades, de privilégios e da acumulação urbana. Os dados da realidade, na concretude das informações sobre o *déficit* habitacional e a *inadequação de domicílios* da RMR, apontam para fatores convergentes em conjuntura desafiadora. Um contexto adverso,

pontuado por uma crise cíclica e estrutural do capital, acirramento das bases conservadoras, financeirização, concentração de riqueza. Soma-se o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, do retorno da fome, desemprego e rebaixamento do valor dos salários. Nesse cenário, o Estado brasileiro destituiu e desregulamenta políticas públicas sociais de forma vertiginosa, sonogando direitos sociais da população, parte conquistados a duras penas, e parte nem mesmo alcançados.

A dimensão política, econômica, social, jurídica e cultural, ocupam lugar de destaque. Quais proposições para enfrentar contexto tão contraditório e que estratégias e táticas perseguir? Pontuam-se determinadas formulações para encaminhamentos, considerando a perspectiva redistributiva ancorada na inserção da população atingida diretamente e indiretamente pelo desmonte do Estado. Nessa ótica, frisam-se, como processos e ações:

- Retomar e fortalecer os processos de reorganização da população a partir das localidades, dos bairros e das regiões, com a constituição de espaços presenciais e virtuais, recriando e/ou reinventando formas de representações políticas (Comitês, Conselhos, Fóruns etc.).
- Articular e pressionar as representações políticas eleitas para atender às necessidades de habitação impressas nos territórios dos municípios, bem como definir Políticas de Habitação de Estado de forma dialogada e continuada, com fontes de financiamento das ações previstas no tempo determinado.
- Mapear, detalhadamente e georreferenciar, as condições de habitação e as precariedades associadas, divulgando e expondo dados e informações sobre a questão da moradia, instigando o reconhecimento dos desafios a serem enfrentados.

As chuvas que banharam intensamente a RMR, Zona da Mata Norte e Sul e parte do Agreste pernambucano, desde o final do mês de maio e durante o mês de junho de 2022, trouxeram no seu rastro 129 mortes, em sua quase absoluta maioria por desabamento de barreiras e em menor número por afogamento. Foram registradas 119.523 pessoas desalojadas e 9.134 desabrigadas. Materializa-se a crônica de tragédia anunciada, chuvas previstas. O volume de chuva registrado escancarou a severa precariedade, ausência de políticas públicas e destinação de fontes de financiamento.

Encerra-se com as palavras do Sr. Pelé, marceneiro, em entrevistas às redes de TV, no dia 7 de junho de 2022, após a queda de barreira e o soterramento do neto de 13 anos e outros familiares. No momento, demonstrava a esperança que o neto sobrevivesse no hospital para o qual foi encaminhado. Assim falou: “Não há necessidade no nosso país de alguém morar pendurado em barreira... Nasci na Rua SESI de Água Fria, bairro do Recife, mas a gente era pobre, foi sendo empurrado e o rico tomando conta de tudo... todo ano morre gente”. O neto não resistiu e o milagre que ele esperava não aconteceu.

Referências

- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021). **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2021). **Déficit habitacional no Brasil –2016-2019**. Belo Horizonte: FJP.
- HARVEY, D. (2012). O direito à cidade. **Lutas Sociais**. s. v., n. 29, p. 73-89.
- LEFEBVRE, H. (2001). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.
- LEFEBVRE, H. (2002). **A revolução urbana** 1. Reimpresso. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- LIMA, R. M. C. de (2016). **O morar e a moradia**. Recife: EDUFPE. Disponível em: <https://editora.ufpe.br/books/catalog/view/171/175/502>.

PEREIRA, P. A. P. (2006). **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez.

SANTANA, R. B.; ZANONI, V. A. G. (2021). Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. **Cad. Metrôpoles**. São Paulo, v. 24, n. 53, p. 409-428, jan./abr. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5316>. Acesso em: 7 ago. 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 6

O programa cidade saneada na metrópole do Recife

Desafios para a universalização dos
serviços de esgotamento sanitário

RONALD FERNANDO ALBUQUERQUE VASCONCELOS
ARNALDO DE SOUZA

Introdução

A ausência dos serviços de esgotamento sanitário constitui um dos gargalos ao desenvolvimento urbano-metropolitano brasileiro. O elevado déficit de coleta e tratamento, sobretudo nas periferias urbanas, converge para a manutenção das desigualdades que caracterizam as cidades brasileiras. Tal condição demonstra a urgência da Reforma Urbana, pois questões como o esgotamento sanitário seguem não resolvidas e reproduzem dinâmicas de “pobreza” inerentes aos primórdios da urbanização do país.

Por possuir íntima conexão com saúde, moradia, meio ambiente e qualidade de vida, as políticas de saneamento guardam estreita relação com uma série de direitos albergados na perspectiva do Direito à Cidade e constituem um vetor fundamental à Reforma Urbana. A universalização do esgotamento sanitário é um requisito vital para fazer frente às desigualdades.

Este capítulo objetiva analisar a implementação da política de ampliação dos serviços de esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Recife (RMR), através do Programa Cidade Saneada (PCS), que foi institucionalizado a partir de uma Parceria Público-Privada (PPP). Está organizado em três partes, além desta introdução. A primeira destaca o contexto que condicionou a implementação de uma PPP para realizar o PCS; a segunda, versa sobre as razões para a implantação, as instituições envolvidas, responsabilidades e aspectos técnicos e operacionais. A terceira, discute as ações iniciais do PCS, a previsão de ampliação da cobertura e destaca os obstáculos à universalização por meio da PPP, mostrando ainda os avanços e impasses na implantação do PCS. A conclusão destaca os desafios da PPP e as propostas para garantir o acesso universal.

Antecedentes históricos e a problemática do saneamento na RMR

No início do século XX o saneamento já despontava como um dos maiores problemas do Recife. Por essa razão, entre 1910 e 1918, são implantados os Sistemas de Água e Esgotamento Sanitário (SES Cabanga), por Saturnino de Brito, alcançando a cidade um padrão sanitário satisfatório.

Após 1940, o Recife experimenta um crescimento descontrolado, agravando as condições sanitárias, com a deterioração de seus espaços urbanos e hídricos, devido a fatores socioeconômicos e a ocupação inadequada dos morros e alagados tomados aos rios e aos mangues. Essa situação leva a uma deterioração social, ecológica e sanitária da cidade. Nas décadas seguintes, o Recife experimenta sua metropolização, e passa, em menos de 20 anos, de 700 mil pessoas em 1960 para 1.200 mil no fim de 1980. Porém, a oferta dos serviços de saneamento, em especial de esgotamento sanitário, não acompanhou o crescimento da demanda, mesmo com a construção de um novo SES (Peixinhos) iniciado nos anos 1960.

Desde então, os serviços de água e esgotos na RMR, vão acumular um déficit sem precedentes. Buscando reduzir o déficit foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), e em 1971, a COMPESA, que deu ênfase ao abastecimento d'água, relegando a segundo plano os serviços de esgotos. Na RMR, na ocasião, aconteceu a implantação dos grandes Sistemas de Produção D'água que visaram atender à demanda. Entre 1970 e 1985 são construídos o Sistema Tapacurá, Duas Unas, Suape¹⁵, e o Sistema Botafogo¹⁶.

¹⁵ O sistema Suape foi construído pelo Porto de Suape, mas devido à sua ociosidade, parte das águas passaram a ser aproveitadas pela COMPESA no abastecimento da RMR.

¹⁶ Importa destacar o problema da água em PE, que possui 75% de seu território nas regiões do Agreste e Sertão, onde a disponibilidade hídrica é muito bai-

Com a extinção do BNH e fim do PLANASA (1986), as dificuldades de financiamento aumentaram e a COMPESA experimentou fortes restrições. Nos 20 anos seguintes a RMR deparou-se com drástico racionamento d'água, e com nenhum investimento significativo em esgotamento sanitário. A demanda por água na RMR era da ordem de $10\text{m}^3/\text{s}$ e a oferta de $5\text{m}^3/\text{s}$. Esse racionamento só foi resolvido com a conclusão¹⁷ do Sistema Pirapama, mas a questão do esgotamento sanitário permaneceu intocável.

Quanto ao esgotamento sanitário, no ano de criação da COMPESA, a capital era a área com maior cobertura; nas demais cidades da RMR praticamente não existiam sistemas de esgotos. No Recife, o **Sistema de Esgotos** era constituído por 19 elevatórias, 2 depuradoras (Cabanga e Peixinhos) e 450km de rede, cobrindo 22% do território, cerca de 3.000ha.

Com recursos do PLANASA, a ampliação pela COMPESA da cobertura da área saneada na RMR pode ser considerada insignificante. Apenas um sistema foi parcialmente implantado, o SES Janga, cobrindo parte das praias de Paulista e alguns bairros de Olinda. Alguns pequenos sistemas foram construídos pela COHAB e empresas particulares.

Como resultado da fraca atuação da COMPESA, o **Sistema de Esgotos** apresentava no início do **Programa Cidade Saneada**, uma área saneada de 33% da área urbana da RMR, atendendo a uma população de 800 mil pessoas. Para se ter uma ideia da situação, Jaboatão, o terceiro PIB de PE está entre as dez cidades brasileiras com menor cobertura de esgotos.

xa, devido às estiagens. Até a primeira década deste século não havia adutoras abastecendo as cidades do Agreste e Sertão partindo de fonte perene como o Rio São Francisco. É nesse momento que tem início a implantação de grandes adutoras como: o Sistema Jucazinho, as Adutoras do Sertão e do Pajeú e a Adutora do Agreste, partindo do eixo leste da Transposição, em construção.

¹⁷ No período de 1999 a 2006 o governo de PE realizou um *upgrade* na infraestrutura com recursos da privatização da CELPE, quando foi construída a Barragem do Sistema Pirapama.

capítulo 6 | O programa cidade saneada na metrópole do Recife
Desafios para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário

Esta baixa cobertura dos serviços legou à RMR um quadro de insalubridade e de degradação ambiental. Nas **áreas extremamente carentes** a situação é ainda pior, pois as elevadas densidades e exiguidade de espaços tornam o problema mais grave, vez que a solução adotada é o lançamento dos esgotos em valas, a céu aberto, nos fundos dos lotes ou nas ruas.

Resolvido o aumento da oferta d'água, e face ao quadro de insalubridade, a questão do **saneamento da RMR** passou a ser reclamada por todos. Tornou-se **a maior parcela da dívida social do Estado. O maior obstáculo era a viabilização dos recursos**, mas nem o estado, acionista maior da COMPESA, nem a Companhia, podiam assumir novos financiamentos.

Em face do desequilíbrio nas contas públicas e do déficit fiscal, a solução seria a atração de recursos junto ao setor privado. Mas havia dúvidas do que seria mais adequado aos objetivos da COMPESA, de expansão da oferta dos serviços, e do governo do estado, de não renunciar ao comando da empresa. Dessa forma, em 2013, o governo de PE firma um contrato de concessão dos serviços de esgotos, a partir de uma Parceria Público-Privada (PPP), visando estender os serviços de esgotos a toda RMR. Para isso, buscou atrair um parceiro privado capaz de injetar 3,5 bilhões de reais, 75% do investimento total (de 4,5 bilhões, sendo R\$ 1,0 bilhão da COMPESA, 25% do total)¹⁸ e comprometido a entregar no prazo, 90% de coleta e 100% de tratamento do esgoto produzido, atendendo uma população de 3,7 milhões.

¹⁸ Esse valor do contrato é de 2013 e até hoje o programa é considerado a maior PPP do setor de saneamento no Brasil. Atualmente, o valor do contrato é estimado em R\$ 6,7 bilhões.

A institucionalização do programa cidade saneada

Em PE a Lei Estadual 12.765/05 criou o Programa de Parcerias Público-Privadas (PEPPPs), que conta com o Comitê Gestor (CGPE), Secretaria Executiva, Comissão de Licitação e Unidade de Coordenação, por meio do qual as PPPs saíram do papel, como a PPP do saneamento da RMR. Data de agosto de 2007 reunião do CGPE tendo como pauta uma “análise sobre a inclusão de projetos prioritários do PEPPP, e concessão de autorizações para realização de estudos e projetos básicos”. Para o saneamento estabeleceu-se que a abrangência de uma PPP seria a RMR, incluindo coleta, tratamento e recuperação das estruturas existentes, ficando fora a questão da água, já que as obras de Pirapama estavam equacionadas.

Visando a celebração de PPP, o CGPE utiliza-se do “Procedimento de Manifestação de Interesse¹⁹” para obter, de empresas interessadas, estudos de viabilidade sobre projetos na agenda do governo. O CGPE segue a Resolução Normativa RN/CGPE-001, de 06/02/06, que abre espaço para que agentes privados interessados em determinado setor provoquem o estado apresentando estudos prévios à contratação das parcerias (NASCIMENTO, 2015).

A fase de estudos da PPP do Saneamento ocorreu entre 2007 e 2011, com definição das áreas de intervenção e toda a parte técnica, operacional, econômica e financeira referente à execução das obras. Tais estudos foram feitos pela empresa Andrade Gutierrez, e a local, ABF Engenharia, que realizaram os estudos e anteprojetos para a formação da PPP (SOUZA, 2019).

¹⁹ Procedimento muito utilizado pelas agências internacionais. Nele, empresas são convidadas a manifestar interesse em participar da futura licitação. Mas não impede que outras possam participar. Visa examinar previamente a documentação das empresas, agilizando a licitação onde são abertas apenas as Propostas Técnica e de Preço.

Entre 2007 e 2014, o grupo que assume o poder em PE era liderado pelo ex-governador Eduardo Campos, que mostrava disposição para a realização de PPP. O governador tinha ligações com o governo federal, liderava uma aliança política (que anulou a oposição) e contava com apoio popular (com mais de 80% de aprovação), fatores que contribuíram para que as reações contrárias, antes bastante presentes, tivessem sido dissolvidas. Uma das poucas reações à PPP ocorreu em março de 2012, quando o debate chegou à Assembleia Legislativa de PE, por iniciativa dos deputados Luciano Siqueira (PCdoB) e Daniel Coelho (PSDB), que requereram um debate, ocorrido em 12/03/12, e que permitiu à COMPESA expor a proposta.

Outra reação veio do Sindurb/PE que considerava uma proposta de privatização da COMPESA, uma vez que o sindicato é refratário a essa ideia. Apoiado pela Federação Regional dos Urbanitários do NE (FRUNE) e entes locais como o Fórum de Reforma Urbana, o Movimento Popular de PE e a Associação de Grupamento Superior da COMPESA, o Sindub/PE elaborou documentos tais como o “Dossiê de denúncia à tentativa de privatização da COMPESA”, a carta à população, que intitulou de “Pernambuco está sofrendo o maior golpe da sua história” e o editorial “Movimento contra a privatização da COMPESA”, todos disponíveis no *site* do sindicato.

O anúncio da PPP foi feito pelo ex-governador Eduardo Campos com o presidente da COMPESA, em visita ao sistema d’água de Moreno, em janeiro de 2011, quando afirmou que “a RMR iria ser a primeira no NE a ter esse padrão” ao falar do objetivo de **universalizar o esgotamento sanitário**. Essa decisão do governador colocava fim em qualquer tentativa de reação.

Cabe destacar que a COMPESA e o estado estavam diante de um problema de difícil solução. A companhia havia esgotado a sua capacidade de investimento; e o estado, em face da questão

fiscal, também não dispunha de recursos para investir. Dados oficiais mostravam que, no ritmo que a universalização avançava (contando só com recursos públicos), a expansão do saneamento levaria mais de 60 anos, tendo em conta que a RMR dispunha, em 2013, índices de coleta (28%) e tratamento (7%) muito inferiores à média nacional (55,5% e 37,5%, respectivamente) (CAIXA, 2017).

Em abril de 2012 realizou-se audiência pública na COMPESA objetivando apresentar a PPP e colher sugestões para serem incorporadas ao edital, na fase de reformulação. Setores como o TCE, Alepe, e entidades privadas já acompanhavam a discussão, conforme o DOE (03/05/2012). Importa observar não haver registro de municípios da RMR, concedentes dos serviços de esgotos à COMPESA, terem colocado qualquer empecilho à PPP, sequer assumiram uma postura de protagonista. Tampouco as lideranças comunitárias, muitas partidárias do governador, que no Recife se articulam no Fórum do PREZEIS, política voltada à urbanização e garantia da posse da terra nas áreas de baixa renda já transformadas em ZEIS.

Em maio de 2012, em reunião com a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), o ex-governador Eduardo Campos autorizou a licitação, sob o discurso de que seria “insustentável ver tantas crianças pisando no esgoto. Temos dados que comprovam que cerca de 1.500 crianças morrem por ano pela ausência da coleta e tratamento de esgoto. A PPP vai mudar esse quadro” (DOE/PE, 25/05/2012).

As empresas tiveram 45 dias para a apresentação das propostas. A disputa ficou entre o Consórcio Grande Recife, composto pela Foz do Brasil (do Grupo Odebrecht) e Lidermarc Construções, e o Consórcio OAS/AGBAR. Venceu o primeiro, que constituiu a Sociedade de Propósito Específico (SPE): Foz do Atlântico Saneamento S.A. A contratação para a implantação e exploração dos serviços foi firmada em fevereiro de 2013 e iniciou em julho.

capítulo 6 | O programa cidade saneada na metrópole do Recife
Desafios para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário

O PCS foi concebido para atender as 15 cidades da RMR, e se pauta em três objetivos: ampliar os serviços de esgotos na RMR, visando um índice de coleta de 90% e de tratar 100% do esgoto coletado na área da PPP, em 12 anos; promover a recuperação de todos os sistemas de esgotamento em operação; e garantir a melhoria dos serviços prestados aos clientes.

A PPP, enquanto negócio, se sustenta a partir de um arranjo em que os entes público e privado compartilham a implantação das intervenções e o parceiro privado explora comercialmente os serviços de esgotos. A PPP²⁰ pautou-se em um contrato de concessão sob a **modalidade patrocinada**, que é a concessão envolvendo o repasse da tarifa cobrada dos usuários, e adicionalmente contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado. Desde o início da operação dos serviços o consórcio passa a receber Contraprestação para Operação do Sistema (COS) mensalmente da COMPESA, aferida de acordo com o seu desempenho. Pelo contrato, o consórcio é remunerado pela prestação de serviços e via Contraprestação Básica para Operação do Sistema (CBOS). O valor da contraprestação ao consórcio está subordinado aos indicadores de desempenho estabelecidos no contrato, que são aferidos por um verificador independente (uma empresa contratada pela COMPESA para monitorar o desempenho do consórcio).

O consórcio precisará extrair receita suficiente para cobrir os custos de amortização e juros de financiamentos, tributos pagos e o atendimento das condições operacionais do sistema, quais sejam: a substituição de tubulações, desobstrução de redes e ramais,

²⁰ As PPP foram criadas pela Lei nº11.079/04 no governo Lula, que estabelece dois tipos: a **PPP Patrocinada**, utilizada na implantação de obras de infraestrutura, que envolve cobrança da tarifa aos usuários, e contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado; e a **PPP Administrativa**, utilizada na execução de obras e fornecimento de bens, cuja remuneração do parceiro privado é feita mediante contraprestação do parceiro público e não existe valor pago pelo usuário. Em PE as PPPs foram criadas pela Lei nº 12.765/05.

substituição de ramais, ampliação dos sistemas (com implantação de 41 novos sistemas) e remuneração ao capital investido pelos sócios da SPE. Como serviços associados, ficaram sob responsabilidade do consórcio, na RMR, a gestão da cobrança das tarifas de água e esgoto; instalação e substituição de hidrômetros; instalação de caixas, *kits* e conexões; e leitura e emissão de contas.

A garantia de remuneração do consórcio se expressa pela vinculação de parte da receita futura da COMPESA (referente às tarifas de água e esgoto da área da PPP pelo prazo de vigência do contrato) a uma “contragarantia” aberta pela concedente junto ao agente fiduciário (Banco) para o cumprimento das suas obrigações pecuniárias. O recolhimento das tarifas pagas pelos usuários é feito pelo agente fiduciário, que faz os repasses dos valores auferidos aos parceiros público e privado. Se não houver faturamento suficiente pela oferta do serviço de esgotos, sobretudo no início, quando se pretende fazer a expansão e construção dos SES, o parceiro privado não deixa de receber a contraprestação, que será complementada com parte da arrecadação pelo fornecimento de água na RMR e no interior do estado.

Para dar conta do contrato do PCS, a COMPESA **criou uma diretoria específica** para cuidar do esgotamento sanitário, uma vez que essa área sempre esteve em segundo plano em relação ao abastecimento d’água, que continua um grande desafio em PE. De fato, um contrato de PPP é muito mais complicado para ser gerenciado que a contratação de determinado serviço/obra, pois envolve vários atores, a mobilização de elevados recursos, prestação de contas e acompanhamento para não se desviar do planejado, que pode comprometer a viabilidade técnica e financeira do programa²¹. Esse tipo de intenso controle não fazia parte do procedimento usual da COMPESA.

²¹ Para mais informações sobre a formulação de PPP, consultar Vasconcelos (2011).

Avanços e desafios do Programa Cidade Saneada.

No início das atividades, entre 2015 e 2017, o PCS sofreu uma paralisação dos serviços, devido ao envolvimento do Grupo Odebrecht na Operação Lava-jato. Por essa razão os ativos da Foz do Brasil foram comprados pela canadense BRK Ambiental que, ao assumir o contrato continuou as atividades programadas de: recuperação das infraestruturas existentes (90% concluídas), cadastro dos sistemas (100% concluídas), operação e manutenção, elaboração de projetos, e implantação de novos sistemas, alcançando em 2020 uma cobertura de 38% (em 2013 era 28%, com precário funcionamento), com previsão de atingir 53% em 2025.

Quanto à conclusão, implantação e previsão de novos sistemas tem-se:

- i) Sistemas concluídos pelo Parceiro Privado: SES São Lourenço da Mata 1ª etapa; SES 1ª Piedade, Candeias (1ª etapa); SES Torrões (1ª etapa); SES Ponta de Pedras (1ª etapa).
- ii) Sistemas concluídos pelo Parceiro Público: SES Imbiribeira (1ª etapa); SES Pau Amarelo (1ª etapa); SES Paiva (1ª etapa); SES Nossa Srª do Ó (1ª etapa); SES Itapuama (Estação Elevatória).
- iii) Sistemas em andamento pelo Parceiro Privado: SES Goiana Centro (1ª etapa); SES Cohab, Charnequinha, São Judas Tadeu e Centro (1ª etapa); SES 2ª Piedade, Candeias e Barra de Jangada (2ª etapa); SES Padre Carapuceiro; Totó, Coqueiral e Tejipió (1ª etapa).
- iv) Sistemas em andamento pelo Parceiro Público: SES Bairro Novo; SES Boa Viagem Setúbal; SES Paulista – Subsistema Zero; SES Cordeiro; SES Minerva/Passarinho.

- v) A iniciar em 2022 pelo Parceiro Privado: SES Cabanga (2ª etapa); SES Caetés Abreu e Lima; SES Olinda (2ª etapa); SES Peixinhos (2ª etapa); SES Araçoiaba.
- vi) A iniciar em 2022 pelo Parceiro Público: SES Arruda; Campina do Barreto, Peixinhos e Fundão; SES Itapuama (complementação); SES Porto de Galinhas; SES Encanta Moça; SES Nossa Srª do Ó (complementação).

Além disso, caso a previsão de investimentos de R\$ 2,7 bilhões se cumpra, até 2025, a cobertura nas sete cidades mais populosas da RMR deverá ser: Paulista (56%), Olinda (86%), Recife (63%), Jaboatão (40%), Goiana (41%), São Lourenço (21%), Ipojuca (61%).

Contudo, desde a concepção do programa, as **áreas de baixa renda** já despontavam como uma **questão em potencial**. Relatório produzido para viabilização da PPP agrupava as áreas do PCS em três situações: (i) áreas com sistema em funcionamento; (ii) áreas cobertas por sistema, mas sem funcionar; e, (iii) áreas sem cobertura de sistemas de esgotos. “Uma quarta situação destacada para análise eram as áreas de baixa renda”, caracterizadas por infraestrutura urbana deficiente (COMPESA, 2011, p. 14).

No estudo, foram definidos os tipos de assentamento considerados com “infraestrutura deficiente” (COMPESA, 2011):

- Ocupações nas margens de rio e córregos – que não devem receber implantação de SES, cabendo ao governo a sua remoção, pelo risco para as famílias e pelos problemas no tocante à drenagem das cidades.
- Ocupações cuja urbanização indica uma intervenção prévia ao SES, para organizar a ocupação e possibilitar a dotação da infraestrutura de esgotos.
- Ocupações desordenadas onde é possível a dotação de SES.

capítulo 6 | O programa cidade saneada na metrópole do Recife
Desafios para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário

O contrato da PPP prevê que o atendimento das áreas de baixa renda requer ações de urbanização por parte das prefeituras²², o que se mostra um entrave à implantação dos sistemas de esgotos, podendo comprometer a ampliação dos serviços de esgotamento sanitário a toda a RMR.

Nesse aspecto, o Recife figura como um dos municípios mais problemáticos na RMR, vez que é o município que concentra o maior percentual de população (41,6%) e de moradias (42,4%), apesar de ocupar só 7% do território metropolitano. Porém se destaca pelo elevado número de assentamentos precários. Dados sobre esses assentamentos constam do *Atlas de Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife* (RECIFE, 2016), que contém o mapeamento e cadastro das 546 Comunidades de Interesse Social (CIS) do Recife, o que permite uma avaliação das condições de saneamento das áreas onde residem essas comunidades. Elas representam 20,4% do território da cidade e 32,3% da sua área ocupada, abrangendo 286.756 moradias e 817.538 pessoas, que representam mais da metade das moradias (60,9%) e da população (53,2%) do Recife.

Tendo em conta que um terço do território do Recife é ocupado por CIS, com algum tipo de precariedade, é de elevada importância analisar a implantação do PCS nessas áreas, mormente porque o contrato da PPP faz ressalvas significativas a essa implantação dos serviços. No Recife, parte das obras de saneamento tem sido feita pela prefeitura, e já há uma tentativa de articular os projetos tocados pela PCR com os objetos da PPP. Quanto às demais prefeituras, são raros os projetos de urbanização de áreas informais, enquanto a COMPESA coloca que essa providência ultrapassa seus objetivos.

²² A COMPESA adota uma conduta de só promover a implantação de saneamento em áreas já urbanizadas. Por essa razão, no Recife, no âmbito do PREZEIS, 10 comunidades foram objeto de urbanização com implantação dos serviços de água e esgotos realizados pela PCR sem intervenção da COMPESA.

À guisa de conclusão

Por fim, decorridos 25% do tempo previsto para a conclusão (2047) do contrato de concessão da PPP e 75% do prazo estimado para o alcance de 90% da coleta do esgoto produzido e tratamento de 100% do esgoto coletado (2025), por meio do Programa Cidade Saneada em toda RMR, os desafios que se impõem à universalização são ainda preocupantes.

Considerando as áreas urbanizadas, a cidade na RMR mais próxima de atingir a meta de coleta de esgoto para 90% até 2025 é Olinda (86%). Os sete municípios mais populosos têm previsão de cobertura muito menor, e há outros ainda sem previsão de universalização. Isso é devido ao atraso na parcela de investimentos do parceiro público: a COMPESA, cujos recursos são provenientes de empréstimos de fontes públicas, que têm experimentado forte retração em decorrência das crises econômica e sanitária. Faz-se, portanto, necessário equacionar a liberação desses financiamentos buscando restabelecer os investimentos de responsabilidade do parceiro público.

Quanto à urbanização dos assentamentos precários, condição para a implantação das infraestruturas de esgoto nessas áreas, isso exige a deflagração de políticas de escopo mais amplo (um programa nacional voltado à **urbanização das áreas de baixa renda/favelas**), o que exigiria grande protagonismo dos municípios e forte articulação interfederativa. Um programa dessa natureza representa um resgate da cidadania e **o início de um processo de reforma urbana** que as cidades do país estão necessitando há décadas. Representa um resgate das infraestruturas inconclusas, que exige articulação entre os municípios, governo do estado e federal, na **viabilização de investimentos**. No Recife já existe *know how* para a deflagração de um programa dessa natureza, consolidado nas áreas de ZEIS

já urbanizadas que se prestam como referência. É, por fim, uma forma rápida de **geração de emprego** para uma população, cuja mão de obra é, em sua maioria, desqualificada, e que representa hoje um grande contingente de brasileiros, que foram fortemente atingidos pela crise econômica e sanitária instaladas.

Referências

ALBUQUERQUE, G. de R. (2011). **Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico**. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital BNDES.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2017). **CAIXA vai financiar maior projeto de saneamento do país em Pernambuco**. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=674>. Acesso em: 4 ago. 2017.

COMPESA (2011). **Estudos e anteprojetos de engenharia necessários à formação de uma parceria público-privada (PPP) para a coleta e tratamento de esgotos na RMR**. Recife, COMPESA.

FERREIRA, D. R. de F.; HENRIQUE, A. (2018). O mapa das parcerias público privadas em saneamento no Brasil: uma análise comparada de 2006 a 2017. *Polis, Revista Latino Americana*, p. 275-293.

LEONETI, A. B. *et al.* (2015). A parceria público privada no contexto da universalização do saneamento no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**. Revista *on line*, n. 32, p. 78-102.

NASCIMENTO, A. S. (2016). **Do fixo ao fluxo: expressões da acumulação rentista-patrimonial ampliada na produção do espaço da metrópole Recife**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPE. Recife.

PEIXOTO, J. B. Aspectos econômicos (2011). *In*: REZENDE, Sonaly, C. (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades.

PERNAMBUCO, Secretaria do Governo (2012). **Contrato de concessão administrativa para a exploração do sistema de esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana** (minuta do contrato). Recife: Governo de Pernambuco.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento (2018). **Programa Parcerias Público-Privadas de PE**. Disponível em: <http://www2.ppp.seplag.pe.gov.br/web/portal-pp/home>. Acesso em: 5 abr. 2018.

capítulo 6 | O programa cidade saneada na metrópole do Recife
Desafios para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário

RECIFE, Prefeitura da Cidade (2016). **Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife, PCR.

SOUZA, A. (2019). **Articulação entre o público e o privado: o caso do Programa Cidade Saneada**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE. Recife.

VASCONCELOS, R. F. A. (2011). **Enigma de Hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado**. Recife: Editora Universitária da UFPE.

BOX II

Transportes públicos na região metropolitana do Recife *A insustentabilidade do modelo e os meios de superação*

Maurício Oliveira de Andrade

Apesar do direito constitucional ao transporte e das diretrizes emanadas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, o sistema de transporte público de passageiros da RMR agoniza. Como garantir esse serviço essencial para o acesso ao Direito à Cidade?

Seguindo uma tendência das principais metrópoles brasileiras, a Região Metropolitana do Recife (RMR), de 2012 a 2019, apresentou uma redução média acumulada de demanda por transporte público da ordem de 30% (GRANDE RECIFE, 2020). Essa situação associada à ausência de subsídios impõe o ônus das tarifas unicamente aos usuários pagantes. Esse fato contraria as premissas da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), que preconiza a participação no financiamento dos transportes também dos beneficiários indiretos. As consequências desse quadro são a má qualidade do serviço e a necessidade de aumento da tarifa. Como resultado, a população não cativa do transporte público tende a buscar alternativas, que diminuam ainda mais sua demanda, levando a maior pressão de elevação tarifária para realinhar custos e receitas. Essa tendência ameaça o direito ao transporte assegurado constitucionalmente e a modicidade tarifária pressuposta na PNMU. Adicionalmente, agravam-se os já sérios problemas de congestionamentos e da poluição do ar devidos à histórica opção pelo automóvel, além de aumentar a irregularidade da oferta e a superlotação dos ônibus e terminais de integração.

Nesse contexto, desde 2012 o transporte público perde participação na matriz de mobilidade metropolitana. Essa redução deve-se à perda de qualidade dos serviços e fatores

BOX II

econômicos como: recessão, desemprego, redução de renda, principalmente nos estratos mais pobres; a uma política tarifária insustentável ou à competição com modos individuais e aplicativos. Analisando-se inicialmente a evolução da tarifa média praticada em anos recentes, percebem-se períodos de correção anual, repondo a inflação, alternados por anos de congelamento. Interpreta-se essa estratégia como uma tentativa de manter artificialmente a modicidade tarifária para atender ao justo descontentamento dos usuários. Esse problema de contenção tarifária sem enfrentar o problema do financiamento, associado à perda de receita, conduz ao desequilíbrio financeiro do sistema, que reduz a qualidade do serviço e retroalimenta a perda de demanda continuada.

No período de 2007 a 2019, na RMR houve um expressivo aumento de motocicletas registradas (de 100 mil para cerca de 340 mil). Nesse período, a relação entre automóveis e motocicletas passou de 20% para 40% (DETRAN-PE, 2021). As motocicletas – pelos seus custos mais acessíveis e pelo seu público usuário ser predominantemente de jovens trabalhadores, formais ou informais, ou estudantes de baixa renda – impactam sensivelmente a demanda por transporte público. Adicionalmente, a disponibilidade de aplicativos de mobilidade individual a partir de 2014, inicialmente utilizando automóveis e depois também motocicletas, com custos acessíveis quando compartilhados, também representam potenciais concorrentes, pela aceitação desse tipo de alternativa. Outro fator importante que pode ter estimulado o uso de veículos individuais em detrimento de modos coletivos é o preço da gasolina. Como os preços médios da gasolina deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) reduziram-se de 2007 a 2014, pode ter havido um estímulo indireto ao uso desses veículos.

BOX II

É nesse contexto de dificuldades crônicas que eclode em março de 2020 a pandemia da Covid-19. O impacto no transporte público foi imediato. A demanda de passageiros caiu cerca de 80%, com redução da oferta de quase 50% (GRANDE RECIFE, 2020). Para discutir esse contexto sistêmico e conjuntural, seminário ocorrido na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em junho de 2020, discutiu o problema do transporte público e da mobilidade urbana na RMR. Nos debates entre especialistas, pesquisadores e gestores evidenciou-se que o modelo atual de mobilidade é ineficiente e regressivo, e que impõe enormes desafios para manter atrativo e viável os transportes públicos coletivos. Dessa questão, percebe-se a necessidade de subsídio à tarifa para manter sua modicidade, sem gerar perdas de receita que conduzam a sua deterioração. Como externalidade positiva dessa crise de mobilidade, durante a pandemia o uso da bicicleta cresceu, tendo sido acompanhado no caso do Recife pela ampliação da rede de ciclofaixas.

Essa tendência consistente de perdas, agravada pela pandemia, tem afetado a sustentabilidade econômica e a qualidade do transporte público na RMR. Mesmo com a tentativa de ajuste da oferta à demanda, o sistema tende ao desequilíbrio pela redução de sua produtividade. Assim, fica evidente a necessidade do Estado reformular o modelo de financiamento e de gestão dos serviços. Vários motivos justificam essa situação. As crises econômica e fiscal são pontos de um *iceberg*, no entanto modelos de contratação rígidos e a gestão pública sem inovação representam desafios aos atores políticos.

Mesmo que a extensão e a duração das mudanças produzidas pela presente crise ainda não estejam completamente claras, não resta dúvidas que produziram profundos impactos nos padrões de viagens. Assim, com o retorno à normalidade, novos procedimentos operacionais e de planejamento são necessários

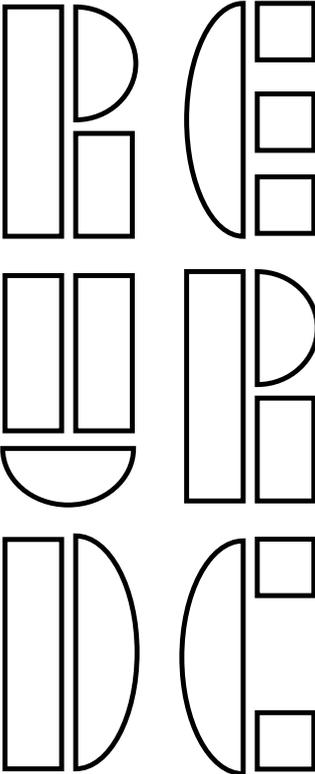
BOX II

para recuperar a confiança no transporte público. Fica então a questão: **como superar esse quadro de insustentabilidade?**

Em **nível estratégico** sugerem-se reformas político-institucionais nas contratações e no financiamento, com a indispensável participação de fundos federais, além de recursos privados por contribuições dos beneficiários indiretos. No **nível tático** são fundamentais as reformas no planejamento com ajustes na relação uso do solo e transportes, nos contratos e regulamentos dos serviços e nos sistemas de informação pelos responsáveis pela gestão integrada dos serviços metropolitanos comuns. No **nível operacional**, sob a responsabilidade dos gestores municipais, recomenda-se ampliar faixas exclusivas, ciclovias, ciclofaixas e espaços de pedestres, implantando ações de Transit Oriented Development (TOD) e priorizando o transporte público e ativo, como recomenda a PNMU.

PARTE III

Como e para quem se governa?



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 7

Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:

As PPPs e um regime urbano restrito
às forças políticas e econômicas

ARNALDO DE SOUZA

Introdução

As articulações estabelecidas entre agentes do Estado e do mercado na produção de bens e serviços públicos, na atualidade, se caracterizam por um contexto de institucionalização de diversos mecanismos que associam e confundem as fronteiras entre o público e o privado. Um dos principais mecanismos, as Parcerias Público-Privadas (PPPs), têm encontrado relativo sucesso na realização de grandes empreendimentos no Brasil, inserindo o mercado em setores que, até poucos anos, estavam concentrados na atuação do Estado, como as grandes infraestruturas urbanas.

O capítulo aborda esse tema na perspectiva da governança urbana e dos regimes urbanos, que têm especial interesse nas formas de relacionamento institucionais e interinstitucionais, formais e informais, estabelecidas entre os governos e suas instituições e agentes da iniciativa privada, e elege a Região Metropolitana do Recife (RMR) para trazer uma abordagem acerca do surgimento de PPPs em áreas estratégicas, com efeitos econômicos, sociais e políticos nas dinâmicas de transformação da RMR, com foco especial nas parcerias constituídas para viabilizar os empreendimentos do Complexo Viário do Paiva, da Arena Multiuso da Copa de 2014 e do Programa Cidade Saneada.

Organizado em quatro partes, incluindo esta breve introdução, o capítulo introduz os fatores e mecanismos que concorreram para a implementação das PPPs na metrópole do Recife. Em seguida, discute os arranjos constituídos para viabilizar grandes empreendimentos urbanos, onde se imbricam forças políticas e econômicas, especialmente do setor da construção e do mercado imobiliário, e suscitam a ocorrência de um regime urbano restrito e limitado às forças políticas e econômicas envolvidas. Por fim, conclui destacando que as PPPs observadas

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

promovem e potencializam a lógica do capital (mercado) com fins específicos para alguns setores, sem a necessária preocupação com o contexto urbano. A título de reflexão, atenta para a tendência de reestatização de serviços e infraestruturas concedidos à iniciativa privada por meio de privatizações e PPPs, em várias partes do mundo, enquanto o Brasil avança para acomodar o maior número possível de arranjos institucionais à delegação de serviços públicos à iniciativa privada.

Parcerias público-privadas: algumas considerações

Como manifestação patente das articulações entre o público e o privado, as PPPs surgem na Inglaterra, na década de 1990, albergadas na expectativa de melhoria dos serviços públicos, dada a crença de maior eficiência do setor privado, bem como maior racionalidade no uso de recursos públicos, maior transparência e o compartilhamento público-privado de riscos. As PPPs seriam, nesse sentido, a solução de dilemas fiscais, possibilitando um incremento de investimentos em políticas públicas a partir da captação de recursos privados.

Essa estratégia foi seguida por diversos outros países, reunidos em três categorias: i) os **países maduros**, que são aqueles com grande quantidade de contratos e dos projetos antigos, entre os quais se destacam o Reino Unido, Austrália, Japão, Portugal, Espanha, Irlanda, Grécia, Holanda e Chile; ii) **países com potencial futuro**, cujas legislações sobre o assunto são posteriores a 2003 e apontam para perspectivas promissoras de desenvolverem essa modalidade de investimento, dos quais fazem parte o Canadá, França, EUA, **Brasil**, Índia, México e África do Sul; iii) **países iniciantes**, entre os quais a China e Marrocos, que apresentam projetos-piloto de PPPs em fase de experimentação (VASCONCELOS, 2011).

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

No Brasil, o caminho para a adoção das PPPs teve seu ponto de partida nas reformas adotadas pelo Estado, na década de 1990, momento caracterizado pela busca de racionalidade para a gestão pública (SOUZA, 2019). Antes da institucionalização das PPPs, a legislação brasileira já demonstrava sinais de aproximação com essa estratégia pela redução do papel do Estado nas atividades econômicas através das privatizações, do estímulo à competição nos serviços públicos, do fomento a parcerias entre o setor público e o privado, entre outros aspectos (CARDOSO; MARQUES, 2014). Mas foi apenas no ano de 2004, pela edição da Lei nº 11.079, que se inaugurou a regulamentação das PPPs no país.

As PPPs encontraram audiência especialmente na busca pelo crescimento econômico, que é uma preocupação constante na pauta dos governos, implicando como e por que as decisões públicas devem ser tomadas de uma forma e não de outra. Uma decisão adequada pode representar uma considerável diferença no crescimento econômico local, na sua competitividade em relação a outras cidades enquanto atrativo de investimentos, nos direitos sociais e serviços que o Estado deve assegurar aos seus cidadãos etc. Nesse sentido, as políticas adotadas pelos governos, mediante arranjos institucionais ou interinstitucionais, em articulação com o mercado, seriam de grande importância para o futuro da cidade.

A formação desses arranjos em prol de uma agenda de desenvolvimento pode não ser uma tarefa necessariamente fácil, considerando a complexidade e diversidade dos fatores intervenientes (recursos para mobilizar e partilhar, envolvimento e motivação dos atores, escolha das atividades que serão contempladas, gerenciamento dos conflitos etc.). Por outro lado, a ocorrência de estruturas formais estáveis, como é o instrumento da PPP, em que se articulam governo e mercado através de políticas públicas empregadas no espaço urbano, se traduz

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

na oportunidade de reunir e canalizar recursos à realização de grandes investimentos, refletindo diretamente na estrutura e produção do espaço.

Tal questão passa, necessariamente, pela noção de governança urbana, para onde coadunam diferentes questões relativas à natureza política, social e econômica das relações entre governo e mercado, e tem inspirado diversas investigações sobre arranjos que configurariam **regimes urbanos e seus desdobramentos para os rumos do desenvolvimento das cidades** (SALAS, 2015; OUBIÑA, 2016; SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017, entre outros). Um regime urbano seria um indicativo de que recursos disponíveis no espaço urbano estariam organizados e orientados à satisfação de uma agenda de interesses convergentes (do mercado, de grupos políticos, de grupos associativos locais etc.), o que levanta a necessidade de discutirmos a natureza e a forma das PPPs implementadas no espaço urbano.

Arranjos políticos e institucionais das PPP na RMR

Desde a institucionalização no Brasil, as PPPs foram aclamadas como possível resposta às dificuldades do Estado de promover grandes investimentos. Diante da escassez de recursos, e mediante articulação com o setor privado, poderiam ser mobilizados grandes investimentos para desenvolver setores onerosos, como o de infraestruturas. Corroborando essa perspectiva, **Pernambuco**, um dos estados pioneiros a validar as PPPs para setores de grande importância para o seu desenvolvimento socioeconômico (como transporte, mobilidade, uso do solo e saneamento), **conta, desde 2005, com um Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PEPPP)**²³.

²³ Lei estadual 12.765/2005.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

Ainda no ano 2005, atrelado ao PEPPP e **com vistas à consolidação de um ambiente institucional atrativo às PPPs, foi instituído o Fundo Garantidor das PPPs (FGPE)**²⁴ a fim de conferir segurança jurídica e financeira a possíveis parceiros privados, diante de eventuais riscos. O FGPE veio a cumprir o propósito de contornar obstáculos à aderência do mercado aos empreendimentos a serem desenvolvidos no estado, encontrando ressonância em instrumentos como o Project Finance²⁵, no qual a principal função do Estado é oferecer uma rede de proteção aos investidores privados.

No ano de 2006, durante o governo Jarbas Vasconcelos, o PEPPP inicia efetivamente suas atividades. Naquele momento, duas empresas ligadas ao grupo Odebrecht mostraram interesse para o que seria **a primeira PPP** e a primeira concessão rodoviária do Estado de Pernambuco – o **Complexo Viário da Reserva do Paiva**. Em operação desde junho de 2010, esse empreendimento apresenta forte ligação como uma grande obra imobiliária – a Reserva do Paiva –, viabilizando e sendo condição para a valorização do solo urbano e dos imóveis do empreendimento mobiliário (BARBOSA, 2014).

Situada na orla do Município do Cabo de Santo Agostinho, com a orla do Município do Jaboatão dos Guararapes, contíguo ao Recife, a Reserva do Paiva foi implantada mediante parceria do grupo imobiliário Odebrecht Empreendimentos com dois grupos detentores da propriedade da gleba – o Grupo Cornélio Brennand e o Grupo Ricardo Brennand. A Reserva foi projetada para abrigar o expressivo contingente de até 40 mil pessoas e outros 50 mil de trabalhadores e moradores de segunda residência, o que a

²⁴ Lei estadual 12.976/2005.

²⁵ Arranjo jurídico-financeiro que articula diferentes agentes (públicos, privados) para fomentar interdependência dos participantes e distribuir responsabilidades e riscos.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

caracterizaria como uma nova centralidade urbana. Tornou-se o primeiro bairro planejado no litoral sul da metrópole do Recife, ocupando 526 hectares e 8,5 quilômetros de extensão de praia.

Com base em Barbosa (2014) e Nascimento (2015), o pacto firmado para a promoção da PPP, em 2006, que articula a Sociedade Propósito Específico (SPE) Rota dos Coqueiros – formada pelos grupos Odebrecht (75%) e Cornélio Brennand (25%) – e o Comitê Gestor do PEPPP, viabilizou o início da construção do complexo turístico e imobiliário da Reserva do Paiva, pertencente aos grupos Odebrecht, Ricardo Brennand e Cornélio Brennand, cujo investimento, de acordo com Nascimento (2015), foi anunciado no montante de R\$ 1,8 bilhão. A PPP surge, nesse contexto, em um contrato de 33 anos, com o objetivo de explorar o sistema viário composto pela praça de pedágio de Jaboatão dos Guararapes, a ponte de acesso sobre o Rio Jaboatão, a principal via de acesso à Reserva do Paiva, e a praça de pedágio do Cabo de Santo Agostinho.

Em vigor desde o ano 2010, essa PPP contou com investimentos na ordem de R\$ 105 milhões, com 60% dos recursos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e 40% pelo Banco do Nordeste. O governo estadual teria aceitado o desafio de promover essa PPP, enquanto laboratório para novas experiências, já que esse foi o primeiro empreendimento do tipo no estado. No entanto, conforme ressalta Barbosa (2014), esse investimento serviu a um outro propósito para o qual o Estado e suas instituições agiram em função de abrir “janelas de oportunidade” que favoreceram o mercado imobiliário e foram aproveitadas pelo capital para sua acumulação a partir da cidade.

Entre 2007 e 2014 as PPPs experimentaram seu momento de maior expressão no Estado de Pernambuco, quando o grupo político no poder, liderado pelo ex-governador e ex-candidato à Presidência da República, Eduardo Campos, assumiu o setor de

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

infraestruturas como uma das suas principais vitrines. Naquele momento, outros **grandes empreendimentos atrelados à reestruturação do espaço urbano encontraram ambiente político e institucional bastante favoráveis a sua realização**, em especial na RMR, onde a maior parte das PPPs se localizam, entre elas o Programa Cidade Saneada e a Arena Multiuso da Copa de 2014.

Em 2007, as empresas nacionais Andrade Gutierrez e a Odebrecht, e local, ABF Engenharia, despertaram interesse para realizar os estudos e anteprojetos necessários à formação da PPP que veio a ser institucionalizada como o **Programa Cidade Saneada**. Essa PPP foi constituída inicialmente como uma parceria entre a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e o Consórcio Grande Recife, liderado pela empresa Foz do Brasil²⁶ (Odebrecht Ambiental) e participação da empresa Líder Marc, através de um contrato de concessão firmado no ano de 2013, com um período de concessão de 35 anos e custo inicial estimado de investimentos na ordem de R\$ 4,5 bilhões, financiados pela Caixa Econômica Federal (SOUZA, 2019).

De acordo com Souza (2019), uma das principais questões envolvendo essa PPP corresponde exatamente a uma ambiguidade contratual que, por um lado, promete estender significativamente os índices de coleta (de 28% para 90%) e tratamento (de 7% para 100%) de todo o esgoto coletado na RMR e, por outro lado, impõe forte restrição às áreas mais precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana, excluindo, assim, o atendimento a uma parcela muito importante da população-alvo, comprometendo qualquer perspectiva real de universalização do esgotamento sanitário.

²⁶ Posteriormente, a Foz do Brasil teve seus ativos vendidos à empresa canadense Brookfield, que assumiu os contratos dos quais a empresa brasileira fazia parte.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

Na época, o então governador Eduardo Campos tinha como estratégia atrair investimentos para o Estado de Pernambuco e cultivar uma imagem de gestor empreendedor, associada à identidade carismática e ao forte capital político. Segundo Ferreira (2019), no ano de 2010, a popularidade do governador foi considerada a maior do país, com uma taxa de aprovação de 80%. Assim, mesmo diante de graves problemas quanto à real cobertura do programa para o território urbano metropolitano, o governo estadual conseguiu implantar a PPP sem a ocorrência de grandes reações contestatórias, seja por parte dos municípios, seja por movimentos sociais organizados (SOUZA, 2019).

Em 2009, pelo advento da Copa do Mundo de Futebol, que viria a ser sub sediada pela cidade do Recife, no ano de 2014, foram divulgadas negociações para a viabilização de uma PPP para a **construção da Arena Pernambuco e implantação do projeto imobiliário “Cidade da Copa”**, cuja perspectiva era ser a primeira cidade inteligente da América Latina. Localizado no Município de São Lourenço da Mata, vizinho ao Recife, o empreendimento não se concretizou no todo, restando apenas a construção da arena. Posteriormente, a PPP teve seu contrato encerrado pelo governo do estado, devido a irregularidades (PIMENTEL NETO, 2017), embora a concessão tivesse a previsão de 33 anos, entre construção e operação pelo grupo Odebrecht.

Pimentel Neto (2017) e Mello (2014) destacam que os arranjos constituídos para a construção da Arena Multiuso da Copa de 2014 apresentaram uma trajetória um pouco mais conturbada, em relação às anteriormente citadas, partindo de um ambicioso projeto urbano que contemplava desde a arena de futebol até uma nova cidade para o seu entorno imediato (que contaria com residências, hotéis, *shopping centers*, edifícios comerciais), com expectativa de absorver aproximadamente 50 mil habitantes. A Cidade da Copa, no entanto, não se realizou e até mesmo a

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

concessão de exploração da Arena Multiuso foi interrompida pelo parceiro privado.

A Arena Multiuso para sediar os jogos da Copa do Mundo de Futebol, realizada no ano de 2014, foi inserida na lista de prioridades do PEPPP no ano de 2008. Em março de 2010 foi firmado o pacto entre o governo do estado e a SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A. – formada pelas empresas do grupo Odebrecht (a Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. (OII) e a Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.) – vencedora do processo licitatório. A arena possuía importância incontestável para o Projeto Cidade da Copa e deveria cumprir o papel de induzir o desenvolvimento das suas adjacências urbanas (o Município de São Lourenço da Mata, bem como o do Recife e o de Camaragibe) e estimular a expansão metropolitana para o interior do estado.

A PPP firmada entre o grupo Odebrecht e o governo pernambucano teria uma vigência de 30 anos, em um arranjo em que o estado se comprometia em cobrir eventuais riscos financeiros durante o período citado. Para a construção da Arena Multiuso foram mobilizados aproximadamente R\$ 1 bilhão (sem equacionar gastos com a gestão do empreendimento) a partir de três fontes de financiamento, para as quais se constituíram arranjos entre governo do estado e o BNDES (R\$ 400 milhões), a SPE e o BNDES (R\$ 280 milhões) e, finalmente, entre a SPE e o BNB (R\$ 250 milhões) (PIMENTEL NETO, 2017). Para viabilizar a PPP, uma série de obras complementares precisaram ser implantadas (como obras de mobilidade, requalificação dos espaços públicos), impactando especialmente as cidades do entorno da arena (MELLO, 2014).

É ressaltado, nesse contexto, o aquecimento do mercado imobiliário, especialmente no Município de São Lourenço da Mata onde, segundo Mello (2014), anterior a esse período, não

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

havia grande dinâmica. Atrelado aos impactos do megaevento esportivo, a partir do expressivo volume de recursos públicos empregados, a cidade passou a representar um espaço de possibilidades e oportunidades apropriadas pelas construtoras, principalmente através do Programa Minha Casa Minha Vida, resultando em elevado número de empreendimentos imobiliários com padrões construtivos distintos dos existentes na cidade (que eram casas e edificações de até três pavimentos).

Os empreendimentos citados, atraindo o mercado para a realização de investimentos muito relevantes para a metrópole do Recife, **que são importantes atributos para a geração de emprego e de receitas fiscais** essenciais para a manutenção das políticas locais, **concorrem para a consolidação de uma lógica de oferta de políticas públicas a serviço do mercado**. Destaca-se, nesse sentido, a imponente presença do grupo Odebrecht, tanto nos exemplos citados quanto na maioria dos estudos e processos licitatórios para a adoção de PPP pautados no PEPPP²⁷.

Importante reforçar que os três empreendimentos, embora constituídos a partir de arranjos formais com fins específicos, em sintonia com a agenda política dos grupos no poder, se conectam e valorizam empreendimentos privados espalhados no espaço urbano da metrópole que, em alguns casos, são promovidos pelos mesmos agentes do mercado envolvidos com a realização das PPPs. Assim, os agentes privados recebem um duplo incentivo à articulação com o público que, se por um lado lhes confere a possibilidade de acessar vultosos recursos públicos para investir nas PPPs, valorizam e potencializam seus investimentos aplicados no espaço urbano, por outro.

²⁷ Entre iniciativas e projetos de PPP em execução no Estado de Pernambuco, o grupo Odebrecht estava presente em pelo menos sete, se caracterizado como agente privado ligado a processos licitatórios no contexto do PEPPP.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

Em suma, **na perspectiva da governança e em especial dos regimes urbanos, esse contexto sugere a ocorrência de um regime pró-crescimento**, ainda em consolidação do ponto de vista do histórico recente das articulações, **caracterizado por arranjos formais – mas que não dispensam arranjos de bastidores**, embora não seja possível afirmar a ocorrência destes – **e restrito às forças políticas locais e aos agentes econômicos** locais, nacionais e internacionais, aglutinados sobre incentivos (do ambiente político e institucional locais) e oportunidades (de ganhos) no espaço urbano-metropolitano local, **onde as forças em jogo conseguiram cooptar ou neutralizar o controle e a participação popular nos processos de decisão das PPPs** observadas.

Considerações finais

As articulações entre o Estado e a iniciativa privada, expressas nos grandes empreendimentos brevemente apresentados, institucionalmente constituídos por meio de PPP, expõem uma série de questões inerentes ao planejamento, à gestão e o uso do solo urbano na RMR, onde os grandes investimentos acionados, principalmente a partir de fontes públicas, fomentam e potencializam uma lógica de produção do espaço urbano, mercantilizadora e intercambiável, que, ao invés de propiciar soluções para os problemas urbanos, refletidos nas desigualdades socioeconômicas e desigualdade na distribuição de políticas públicas, os aprofunda.

Os arranjos políticos e institucionais constituídos para promover as PPPs, resultando melhorias objetivas para as infraestruturas urbanas, serviram ao propósito de potencializar a lógica do capital, com finalidades particulares e especulativas, restrita a alguns setores pontuais, sem a necessária conexão

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

com o contexto urbano da RMR. Essa lógica findou por fazer com que alguns fragmentos da cidade se tornassem objeto da acumulação a serviço do capital, onde a cidade, ou pelo menos partes específicas dela, é expropriada e vendida, o que se revela nocivo para o seu desenvolvimento.

Não obstante, o Brasil vem conduzindo uma série de esforços institucionais no sentido de introduzir, cada vez mais, o capital privado na produção do espaço urbano e metropolitano, inclusive na operação de infraestruturas e serviços públicos, como os relacionados ao esgotamento sanitário²⁸, um dos setores mais deficientes e problemáticos no país. Contudo, o instrumento da PPP ainda é muito recente no país, o que torna de difícil apreensão uma interpretação de possíveis consequências para o futuro das cidades e para o desenvolvimento urbano brasileiro, nos médio e longo prazos.

Em diversos países onde as PPPs, sobretudo de serviços públicos urbanos essenciais, estão consolidadas, **têm surgido sinais de saturação dessa estratégia**, devido aos problemas vivenciados nas experiências locais abordadas, **refletidos no desempenho dos grupos privados articulados nos empreendimentos, na qualidade e no alcance dos serviços prestados, na distribuição dos investimentos e na cobrança de tarifas.**

A literatura especializada internacional vem despertando crescente interesse sobre o que vem se configurando como um fenômeno de recondução de serviços públicos, antes delegados à iniciativa privada, para instâncias governamentais locais, regionais e nacionais em várias partes do mundo. Esse fenômeno surge a partir do início dos anos 2000 e tem sido um fenômeno

²⁸ Um caso notável e muito recente é o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº. 14.026/2020) que estabelece regras para a concessão dos serviços de saneamento, inclusive por meio de agentes privados prestando serviços de utilidade pública.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

global, com casos de sucesso documentados em todos os continentes, bem como inúmeras campanhas em andamento em diversos países.

Um dos estudos empíricos mais relevantes e consolidados já realizados a esse respeito, o *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatization*, publicado pelo Transnational Institute em 2017, revelou que apenas no setor de saneamento, por exemplo, entre privatizações, concessões e PPP, ocorreram 267 casos de reestatização em 33 países. Além disso, revelou que, durante o intervalo 2009-2017, houve 2,3 vezes mais casos de reestatização dos serviços de saneamento em relação à primeira metade dos anos estudados, o que sugere uma tendência crescente ao longo dos anos.

Esse quadro se opõe ao que vem se consolidando no Brasil, e em especial na RMR. De tal forma, exige dos governos e da sociedade a mobilização de mecanismos que garantam que os benefícios das ações do Estado sejam indutores do desenvolvimento, mas, principalmente, garantidoras de direitos básicos, apropriados pela população (moradia digna, saneamento básico, transporte e mobilidade etc.) enquanto demandas sociais coletivas. Tais mecanismos já existem no ordenamento jurídico brasileiro e encontram assento no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de 2007) e se materializam através de audiências e consultas públicas, conselhos gestores, conferências sobre as questões urbanas etc. Nesse sentido, **se impõe a urgência de operacionalização e de fortalecimento dos canais de participação popular**, nos quais prevaleçam **a gestão democrática da cidade e do espaço urbano**, submetidos ao controle e à participação da sociedade, e **a função social da cidade e da propriedade urbana**, cujos interesses coletivos sejam prioridades e se sobreponham ao interesse privado.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

Referências

BARBOSA, A. G. (2014). **Exclusivismo socioespacial na Região Metropolitana do Recife**: produção do espaço e governança do complexo imobiliário, residencial e de serviços Reserva do Paiva. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco. (PPGEO/ UFPE), Recife.

CARDOSO, G. B. B.; MARQUES, S. V. (2014). Parcerias público-privadas (PPPs): uma década da Lei 11.079/04 – uma análise crítica – modernização da administração pública em face da reforma do Estado. **Publica Direito**.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O. (2017). **Reclaiming Public Services**: how cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean e Transnational Institute. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

MELLO, G. M. S. (2014). **Transformações na dinâmica territorial de São Lourenço da Mata**: da “Cidade da Copa” aos novos empreendimentos imobiliários. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE), Recife.

NASCIMENTO, A. S. (2016). **Do fixo ao fluxo**: expressões da acumulação rentista-patrimonial ampliada na produção do espaço da metrópole do Recife. 432 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco (PPGEO/UFPE), Recife.

OUBIÑA, D. C. (2016). **La organización de los juegos olímpicos como elemento de configuración de regímenes urbanos**: Barcelona 1992 como estudio de caso. 466 p. Thesis (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología) – Universidad Complutense de Madrid. Madri, Espanha.

PIMENTEL NETO, J. G. (2017). **Arranjos institucionais e gestão urbana**: uma análise do desenvolvimento local-regional na Região Metropolitana do Recife – o legado da Copa do Mundo FIFA 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE), Recife.

SALAS, M. F. C. (2015). **Regímenes urbanos y adopción de políticas**: los casos del bus rapid transit em las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. 186 p. Tesis (Centro de Investigación y Docencia Económicas do México). México D.F.

SILVA, A. F. C.; CLEMENTINO, M. do L. M.; ALMEIDA, L. S. B. (2017). Regimes urbanos e governança democrática: abordagens sobre o poder na cidade. *In*: ENANPUR, XVII. 2017. **Anais**. São Paulo.

capítulo 7 | Articulações entre o público e o privado na metrópole do Recife:
As PPPs e um regime urbano restrito às forças políticas e econômicas

SOUZA, A. (2019). **Articulações entre o público e o privado**: o caso do Programa Cidade Saneada. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE), Recife.

VASCONCELOS, R. F. A. (2011). **Enigma de Hidra**: o setor de saneamento entre o estatal e o privado. Recife: Editora Universitária da UFPE.

CAPÍTULO 8

O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano

Governança empreendedora
na metrópole do Recife

JANAINA APARECIDA GOMES DE LIMA
MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano
Governança empreendedora na metrópole do Recife

Introdução

O capítulo trata do entrelaçamento de interesses entre o setor imobiliário privado e o setor público, com suas repercussões em diferentes formas e escalas de produção imobiliária na Região Metropolitana do Recife (RMR). Parte de uma discussão sobre as ações e a expansão do setor imobiliário empresarial na RMR, em sua fase recente da financeirização, e das diversas formas de configuração espacial dela decorrentes e suas inovações, as estratégias de aquisição de terras como reserva de valor e a relação dos espaços produzidos com o entorno.

Apresenta os atravessamentos entre o planejamento urbano local e as iniciativas do setor imobiliário, com a criação de condições que o favorecem, ressaltando a emergência de uma governança empreendedora na qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções na legislação e de procedimentos que auxiliam nas práticas que viabilizam os empreendimentos, mas enfraquecem os canais institucionais de participação democrática.

A abordagem enfatiza, por fim, como esses processos podem ser enfrentados sob a ótica do direito à cidade, apontando para a oportunidade de adotar um modelo de governança que priorize a utilização de instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros que possibilitem uma gestão social da valorização da terra, bem como fortaleça os canais de participação da sociedade nos processos de decisão e monitoramento da política urbana, conforme dispostos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole, na perspectiva da Reforma Urbana na qual esses instrumentos foram concebidos.

Expansão territorial do setor imobiliário financeirizado.

Na década de 2000, um novo campo de financiamento se abre no Brasil com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), mediante a Lei 9.514/1997, demarcando o crescimento e a consolidação de grupos empresariais vinculados ao setor imobiliário. Novos instrumentos de captação de recursos, bem como a possibilidade de abertura de capital das empresas na Bolsa de Valores, possibilitaram uma reestruturação do setor imobiliário nacional mediante a centralização e a concentração de capital. Grandes empresas imobiliárias adquiriram amplitude nacional, diversificaram seus portfólios, investiram significativamente em bancos de terra e se potencializaram para atuar em grandes projetos, com investimentos inclusive em outros setores urbanos, além do imobiliário. Empresas do setor de construções, vinculadas a grandes obras de infraestrutura e logística, também se inseriram no setor imobiliário.

De maneira análoga a outras metrópoles brasileiras e da América Latina, os investimentos imobiliários na metrópole do Recife se expandem para as bordas da malha urbana e para o espaço periurbano, seguindo a dinâmica econômica do seu território. Este, margeando o litoral atlântico, se compõe de 14 municípios e apresenta, no início do século XXI, três vetores de desenvolvimento que, a partir do Recife, seguem na direção sul, norte e oeste.

No Recife, capital de Pernambuco, destaca-se a presença de um polo médico de alta complexidade de alcance regional, assim como um polo tecnológico, cujas influências se estendem para além da RMR. Ao sul, com investimentos que remontam aos anos 1980 e fortemente impulsionados a partir de 2004, o Complexo Industrial e Portuário de Suape (CIPS) é um dos polos mais expressivos de desenvolvimento econômico pernambucano,

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano
Governança empreendedora na metrópole do Recife

que atraiu o maior volume de investimentos nas duas primeiras décadas do século XXI. Mais recentemente, ao norte, em Goiana, destacou-se, entre outros investimentos, a implantação de um polo automotivo, além de um polo farmacológico, cuja implantação desacelerou, merecendo destaque a recente expansão de um polo de bebidas. Por fim, em direção ao oeste da RMR, encontram-se indústrias e o principal eixo de acesso ao interior do estado (BR-232), que não detém os mesmos patamares de desenvolvimento dos vetores norte e sul²⁹.

A difusão de novos padrões habitacionais caracteriza a mudança recente, já sob a influência do SFI, de atuação do setor imobiliário na metrópole do Recife. Tal difusão se dá, seja nos empreendimentos destinados aos grupos de alta e média renda, por meio da produção de grandes condomínios verticais e horizontais, com seus aparatos de isolamento; seja naqueles destinados ao mercado popular de média e baixa renda, por meio de conjuntos habitacionais promovidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que seguem padrões semelhantes de condomínios fechados. Uma leitura sobre a produção imobiliária habitacional da RMR é apresentada a seguir.

As inovações dos produtos imobiliários financeirizados

As inovações introduzidas pelo mercado nos empreendimentos imobiliários da RMR, a partir da década de 2000, evidenciam alguns processos que contribuíram para a **expressão de padrões que aprofundam as desigualdades em relação à moradia na RMR**. Deve se considerar o contexto de

²⁹ Cabe considerar a posição do governo de Pernambuco em utilizar a Copa do Mundo de 2014 como uma estratégia para alavancar o desenvolvimento do vetor oeste, com a implantação de um grande complexo imobiliário, que não se efetivou, mas atraiu investimentos imobiliários.

uma **governança empreendedora**, em que uma das principais estratégias dos governos é a associação com o mercado privado, acarretando, no que diz respeito à produção do espaço, um papel preponderante do mercado imobiliário na viabilização dos investimentos para esse fim.

Observam-se novos arranjos de governança nas esferas pública e privada, com reflexos no planejamento urbano, e, portanto, na forma de ocupação e uso do solo da metrópole. No âmbito público, tais relações resultam, em muitos casos, em intervenções que aprofundam as desigualdades ao beneficiar um segmento específico, uma vez que a participação popular não é devidamente assegurada pelos canais institucionais tradicionais. Some-se a isso a atuação intensa do setor imobiliário na publicidade de sua agenda, cooptando parte da sociedade a partir do discurso da geração de emprego e renda. No âmbito privado, os novos arranjos internos dos grupos empresariais do setor imobiliário refletem práticas empresariais típicas do processo de financeirização, com o intuito de reduzir entraves e maximizar lucros (LIMA, 2015). Esses processos são, a seguir, detalhados, a partir das três vertentes de inovação dos produtos imobiliários financeirizados, em curso, na RMR.

A **verticalização no imobiliário urbano residencial** tem sua maior expressão no Recife que, como núcleo da RMR, apresenta um mercado imobiliário residencial mais aquecido, que encontrou na verticalização uma solução estratégica para a pouca disponibilidade de solo que o caracteriza. Essa estratégia se consolida nos bairros mais desejados pelas classes média e alta, como os bairros que se inserem no eixo que liga o centro histórico do Recife ao bairro de Casa forte, na zona norte da cidade, e os bairros de Boa Viagem e do Pina, na orla marítima do eixo sul da cidade. Outros municípios metropolitanos, vizinhos ao Recife, também vivenciam esse fenômeno, com verticalização

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano
Governança empreendedora na metrópole do Recife

concentrada na faixa litorânea. É o caso de Olinda, ao norte do Recife, e Jaboatão dos Guararapes, ao sul, com um processo de verticalização que acompanha, em sequência, a tendência da zona sul do Recife.

Enquanto esse processo se inicia na década de 1980, avançando na década de 1990, pelas possibilidades propiciadas pela legislação urbanística local, é na segunda metade da década de 2000, no contexto da financeirização do mercado imobiliário, que surge um novo modelo de empreendimento, nos moldes de condomínio clube. As inovações introduzidas no produto imobiliário caracterizam esses condomínios como conjuntos de vários edifícios que compartilham uma infraestrutura comum, sobretudo ligadas ao lazer como, por exemplo, parque aquático, academias, cafés, entre outros itens³⁰. Esse tipo de empreendimento guarda relação com o modelo de condomínios residenciais fechados, onde moradores das classes média e alta praticam a autossegregação, afastando-se dos centros urbanos.

O modelo de condomínio clube se mantém nas últimas décadas, sendo popularizado em localidades mais periféricas da RMR e destinadas a um segmento médio da população, cujo acesso à moradia se deu por meio do PMCMV. A publicidade dos empreendimentos valoriza os atributos diferenciais do “clube”, sugerindo o consumo do modelo também como forma de se diferenciar socialmente. São encontrados em maior número nos municípios de Paulista, São Lourenço da Mata, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

A década de 2000 marca, também, o surgimento de uma vertente definida como **imobiliário turístico de ocupação litorânea**, a partir da implantação de grandes empreendimentos

³⁰ No que diz respeito às unidades habitacionais, para Cavalcanti (2010) não há mudanças significativas no programa de necessidades nem em relação ao arranjo espacial.

imobiliários de segunda residência, vinculados ao capital turístico. O que caracteriza tais empreendimentos, de início, é a sua destinação prioritária para imóveis de veraneio voltados sobretudo para o público estrangeiro, como opção de investimento. Posteriormente, a destinação desses imóveis se amplia para contemplar o público local, incluindo aqueles que os adquirem como opção de aluguel para temporada, a exemplo de iniciativas como o Airbnb, mais recentemente.

Os empreendimentos imobiliário-turísticos contemplam uma série de modalidades, que associam os grupos empresariais do setor imobiliário a grupos hoteleiros, além de outros grupos, vinculados ao capital fundiário ou ao capital industrial. As diversas modalidades³¹ – *resorts* tradicionais, *condhoteis*, *flats* e *apart* hotéis, condomínios fechados com serviços hoteleiros e os megaempreendimentos – possuem formas de propriedade integral, *time share*, fracionada ou administrada, todos com ampla oferta de serviços e equipamentos de lazer (DANTAS, 2012).

O primeiro desses empreendimentos foi o Complexo Reserva do Paiva, que ocupa 526 hectares de terras e 8,5 quilômetros de extensão de praia, 5km de margem de rio, cercado por mais de 500ha de Mata Atlântica preservada, localizado no Município do Cabo de Santo Agostinho. Para sua implantação, seu grupo empreendedor angariou, junto ao poder municipal, modificações na legislação do município, alterando o Plano Diretor, com a criação de uma nova zona que abrangesse o empreendimento, e, posteriormente, redefinindo setores e parâmetros urbanísticos desta.

Outros empreendimentos categorizados nas modalidades acima mencionadas foram implantados em sequência em uma grande gleba, preservada há inúmeras décadas pelos proprietários

³¹ Para maior aprofundamento acerca das características dessas diversas modalidades, recomenda-se a consulta ao trabalho de Dantas (2012).

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano
Governança empreendedora na metrópole do Recife

e herdeiros, no litoral sul da metrópole recifense, na orla de Ipojuca, vizinha à Praia de Porto de Galinhas, denominada praia de Muro Alto. Seguindo a tendência, o eixo norte da metrópole, mais recentemente, também começou a despertar para esse tipo de modelo imobiliário, como o anunciado projeto do Hard Rock Hotel em Paulista, que inclusive deverá contar com um *beach club*.

Os empreendimentos imobiliário-turísticos implantados na década de 2000, no litoral sul da RMR, sofreram retração de mercado após a crise internacional de 2008, tendo sido redirecionados para o mercado consumidor interno da metrópole do Recife (SOUZA, 2008). Contudo, mantêm-se, sobretudo como empreendimentos de segunda residência voltada para o público local, acrescidos de novos empreendimentos de mesmo padrão, implantados na orla da Praia de Porto de Galinhas. O Complexo Reserva do Paiva, também com destinação inicial aos veranistas estrangeiros, se voltou para o mercado local, considerando, inclusive, o dinamismo de Suape, na expectativa de atender à demanda residencial de executivos do CIPS. Consolidou-se como um grande “bairro planejado”, de alto padrão, no eixo sul da metrópole recifense.

Os **grandes loteamentos em suas diferentes roupagens**, como condomínios e megaempreendimentos no formato de “bairros planejados”, caracterizam uma tendência de produtos do setor imobiliário implantados na década de 2010 na RMR. Localizados em glebas em áreas periurbanas ou, ainda rurais, os “bairros planejados”, em especial, ampliam a escala dos condomínios horizontais e verticais, associando o uso habitacional a serviços, comércio, educação, necessários ao padrão de consumo da população à qual se destinam. Seu programa prevê, em geral, *shopping centers*, edifícios empresariais e, em alguns casos, equipamentos de saúde e, em outros, equipamentos educacionais, como *campi* universitários e escolas técnicas. Apesar disso, são

segregados do entorno através do distanciamento e a partir da limitação de acesso e utilização de aparatos de segurança. Em geral, esses empreendimentos visam atender à demanda habitacional de funcionários de padrão médio e superior dos novos polos de desenvolvimento metropolitano.

O Complexo Reserva do Paiva, acima citado, foi o primeiro “bairro planejado” a ter sua implantação iniciada, ainda na década anterior. A exemplo dele, outros “bairros planejados” foram projetados em municípios da RMR: ao sul, o “Complexo Multiuso Convida SUAPE” (Cabo de Santo Agostinho) e o “Engenho Trapiche – Bairro Planejado” (Ipojuca); a oeste, a “Cidade da Copa” (São Lourenço da Mata), vinculada à Arena Pernambuco, implantada para a Copa do Mundo 2014; e a “Cidade Atlântica” (Goiana)³², a norte da RMR.

Como destacam Souza e Bitoun (2015), as glebas onde foram propostos os grandes empreendimentos encontravam-se fora do mercado urbano, como revela o próprio nome – “engenho”, “fazenda”, “reserva”. São áreas de antigos latifúndios, outrora pertencentes à indústria açucareira ou a sítios periurbanos, ou a proprietários cujas terras, caracterizadas pelos atrativos naturais e ambientais, mantiveram-se como reserva de valor. Os padrões de ocupação propostos para os “bairros planejados” apresentam características que diferem significativamente dos encontrados nas sedes dos municípios em que se localizam. A exemplo da Reserva do Paiva, esses empreendimentos também requereram modificações nas legislações urbanísticas dos respectivos municípios para assegurar sua viabilidade.

Os efeitos da crise mundial de 2008 em escala global e local e, posteriormente, da crise da economia brasileira, deflagrada a partir de 2014, tiveram impactos significativos na maioria desses

³² Na época em que foi proposto o empreendimento, Goiana não era integrante da RMR. O município foi incorporado à RMR no período de 2017 a 2019.

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano

Governança empreendedora na metrópole do Recife

empreendimentos, alguns dos quais não chegaram a ser iniciados, a exemplo do Convida Suape e da Cidade da Copa. Outros, apesar de demarcados, se mantêm paralisados. No entanto, as glebas destinadas aos empreendimentos permanecem como reserva de valor, à espera de novo momento de atratividade dessas localidades como novas fronteiras para o mercado imobiliário. Se o modelo de “bairros planejados” previsto não foi viabilizado até o momento, outros produtos imobiliários igualmente excludentes podem se viabilizar nessas áreas.

Estratégias do setor imobiliário financeirizado no planejamento da metrópole do Recife.

Nas interfaces entre a atuação do setor empresarial imobiliário com o planejamento urbano-metropolitano, alguns aspectos podem ser destacados. O primeiro diz respeito à transferência para o setor privado do protagonismo do planejamento urbano e da implantação de soluções urbanísticas que, até duas décadas anteriores, se constituía em prerrogativa do poder público. Tal processo evidencia a influência de grandes grupos empresariais na condução das políticas públicas e, no caso em pauta, das políticas de expansão territorial nas metrópoles, com impactos no processo de ocupação do território.

Os megaempreendimentos se configuram como espaços diferenciados de seu entorno, trazendo impactos significativos para o processo de ocupação do espaço da cidade e da metrópole: a **tendência à privatização de grandes espaços da cidade**, na forma de condomínios fechados ou de grandes bairros de acesso controlado; a **descontinuidade do tecido urbano**, como aponta Silva (2012, p. 79), que “produzem processos de ampliação das desigualdades sociais e de diferenciação socioespacial”, e que caminham no sentido contrário aos princípios da Reforma

Urbana de democratizar os espaços da cidade; e o **deslocamento dos segmentos sociais de renda mais baixa para áreas mais periféricas e desvalorizadas**, em razão da distância e da ausência de infraestrutura urbana.

Este último aspecto, em especial, repercute, inclusive, na promoção pública de habitações, e vem impondo dificuldades às políticas habitacionais, o que leva Arantes (2006, p. 58) a comentar que os arranjos criados pelo SFI permitem identificar a “separação crescente das políticas habitacionais da sua função social, em favor de uma gestão de mercado, cada vez mais financeirizada”. Isso remete à sujeição imposta pela produção empresarial às demais formas de produção de moradias – autônoma e promovidas pelo setor público – uma vez que o setor empresarial seleciona e define os espaços privilegiados para atuar.

Outro aspecto, relacionado ao planejamento dos grandes empreendimentos e seus impactos nas condições de ocupação do solo, refere-se às mudanças impostas às regras que disciplinam e organizam o território municipal – delimitação de lotes, definição de gabaritos das edificações, tipologia de usos etc. Fatos que decorrem da ampliação do poder exercido pelo setor imobiliário empresarial, nessa fase recente, frente ao governo municipal.

Encontram-se entre as estratégias de maximização de lucros, a fusão de empresas para a ampliação de seu poder de atuação. Tais fusões e a formação de corporações representam, para Leal (2015), uma estratégia capitalista que visa, de um lado, “fortalecer sua capacidade concorrencial e de monopólio de mercado”, por intermédio de sistemas de governança corporativa, que visam assegurar aos fornecedores de recursos que eles irão obter retorno de seus investimentos; e, de outro, se “contrapor aos instrumentos de regulação criados pelo Estado para mediar os conflitos de interesses presentes entre as frações capitalistas e dessas com a sociedade”, pressionando governantes e legisladores

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano
Governança empreendedora na metrópole do Recife

a promover ambientes econômico e institucional adequados aos investimentos do setor privado.

Encontra-se nas bases da fusão dos grupos empresariais a combinação de interesses de grupos imobiliários e construtores, geralmente de fora e atrelados a interesses do capital financeiro, com grandes proprietários fundiários, vinculados a interesses do capital mercantil, alguns oriundos da antiga base sucroalcooleira do estado. Assim, grupos imobiliários tornam-se grandes proprietários fundiários e o interesse para grandes glebas amplia a sua margem de lucro, acrescentando o preço diferencial da terra rural transformada em terra urbana. As áreas rurais e periurbanas adquiridas pelo setor privado tornam-se objeto de pressão dos grupos empresariais ante poderes públicos municipais, que alteram seus instrumentos de ordenamento territorial, aumentando as áreas de expansão urbana para incorporar as áreas adquiridas, fortalecendo o caráter dual da ocupação e do uso do solo da metrópole.

Como dizem Souza e Bitoun (2015), caracteriza-se, assim, a **emergência de uma governança empreendedora**, na qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas e na criação de exceções na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática.

Da governança empreendedora a uma governança em prol da Reforma Urbana. A título de conclusão

Entre os destaques da atuação do setor imobiliário financeirizado na metrópole do Recife, ressaltam-se: a ampliação das desigualdades socioespaciais; a privatização de grandes áreas da cidade, impermeáveis ao público, em geral por

restrições impostas ao acesso livre aos empreendimentos, mesmo quando limitam o acesso a áreas públicas; o protagonismo no planejamento urbano e metropolitano; o deslocamento dos segmentos sociais de renda mais baixa para áreas mais periféricas e desvalorizadas, pela distância e pela ausência de infraestrutura urbana; as dificuldades impostas às políticas habitacionais no cumprimento de sua função social, entre outras.

Por outro lado, em um quadro de carência de recursos que impõe limitações à atuação do poder municipal na condução das políticas urbanas, inclusive na capacidade de endividamento do município para contratar financiamentos, a implantação de empreendimentos imobiliários, nas suas diversas modalidades, pode representar, entre outros aspectos, uma possibilidade de ampliação da receita para os municípios. Além de propiciar atratividade para a cidade, por meio de investimentos calcados no empreendedorismo urbano, o setor imobiliário contribui para a produção de bens e serviços que geram receitas e arrecadação tributária.

A governança empreendedora que caracteriza o apoio do poder municipal ao empreendedorismo urbano pode ser repensada na perspectiva de uma **governança em prol da Reforma Urbana**, de modo a minimizar os impactos negativos que caracterizam a produção imobiliária empresarial, sob a égide da financeirização, propiciando a democratização dos espaços da cidade, alinhada, assim, aos princípios da Reforma Urbana.

Para tal mudança de perspectiva, alguns instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade, que apresentam potencialidades específicas de reversão do quadro de exclusão em que se encontram as cidades brasileiras e, como tal, a metrópole recifense, podem servir de referência. São **instrumentos destinados ao aperfeiçoamento da justiça tributária e à recuperação da valorização da terra decorrentes de investimentos públicos**

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano
Governança empreendedora na metrópole do Recife

ou privados. Uma recuperação que poderá ser feita mediante a implantação de instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros, e a gestão democrática da cidade.

A **gestão social da valorização da terra**, como destacam os autores em Santoro (2004), é atribuição do poder municipal, que, por meio do Plano Diretor, tem o poder de articular instrumentos em prol da realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. São instrumentos consagrados no Estatuto da Cidade (EC), que estabelece, em seu art. 2º, importantes diretrizes gerais que, de forma expressa, tratam da **justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização**. Ao reafirmar a importância conferida pela Constituição de 1988 ao Plano Diretor, como instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana, o EC define **instrumentos, sob a perspectiva da recuperação da valorização da terra**, que só poderão ser aplicados se neste Plano estiverem definidas as áreas para sua utilização.

Alguns instrumentos do EC, reafirmados no Estatuto da Metrópole (EM), são aqui destacados como exemplo: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (EC, arts. 5º e 6º); o IPTU Progressivo no Tempo (EC, art. 7º); a Desapropriação com Pagamento em Títulos (EC, art. 8º); a Outorga Onerosa do Direito de Construir (EC, art. 26), associada à Transferência do Direito de Construir (EC, art. 35); a Operação Urbana Consorciada (EC, art. 32 a 34).

Mediante esses, entre outros, instrumentos, o EC oferece ao poder público maior capacidade de intervir na rentabilidade das terras urbanas – e não apenas normatizar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo. Possibilita-o **atuar na perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, ao contribuir para uma política urbana redistributiva**, que garanta que a recuperação social da valorização fundiária e da distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização se reverta

efetivamente para a coletividade. **Retomar o protagonismo no planejamento urbano e fortalecer os canais de participação da sociedade nos processos de decisão e monitoramento da política urbana se tornam imprescindíveis.**

Referências

ARANTES, P. (2006). O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, n. 20.

BARBOSA, A. G. (2014). **Exclusivismo socioespacial na Região Metropolitana do Recife**: produção do espaço e governança do Complexo imobiliário, residencial e de serviços Reserva do Paiva. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

CAVALCANTI, M. S. (2010). **As inovações da oferta imobiliária no produto residencial**: um estudo sobre os condomínios *resorts* no Recife. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

DANTAS, E. W.C. (coord.). (2012). Metropolização turística: dinâmica e reestruturação dos territórios em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal. Estudos comparativos para o Nordeste. **Relatório Final**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.

LEAL, S. (2015). As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. *In*: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, Virgínia. (orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: o debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, p. 161-180.

LIMA, J. A. G. (2015). **Inovações no produto imobiliário**: o modelo de “cidades e bairros planejados” como paradigma de uma nova governança? Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SANTORO, P. (org.). (2004) Gestão social da valorização da terra. **Cadernos Pólis 9**. São Paulo, Instituto Polis, 80 p.

SILVA, P. F. J. (2012). A integração do mercado imobiliário e financeiro na produção da cidade fragmentada. **Revista Formação (online)**. Presidente Prudente, n. 19, v. 1.

capítulo 8 | O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano

Governança empreendedora na metrópole do Recife

SOUZA, M. A. de A. (2008). O desencontro dos territórios de oportunidades para investimentos imobiliário-turísticos no litoral pernambucano: PRODETUR-NE *versus* Setor Privado *In: Anais*. Fortaleza, Simpósio Espaço Metropolitano, Turismo e Mercado Imobiliário.

SOUZA, M. A. A.; BITOUN, J. (orgs.). (2015). **Recife**. Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CAPÍTULO 9

Do interesse local ao interesse comum

A governança interfederativa ampliando
as bases da Reforma Urbana

EUGÊNIA GIOVANNA SIMÕES INÁCIO CAVALCANTI
MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA

Introdução

A concepção de Reforma Urbana, expressa pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), defende a cidade como valor de uso, em contraposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta. Nesse sentido, o Estado deveria agir no interesse de todos e sob controle da sociedade (RIBEIRO, 1994). O direito à cidade seria garantido por meio de estratégias que implicam três aspectos: a) redefinição do direito de propriedade visando sua função social (noção do estado de necessidade social); b) redefinição da relação Estado/sociedade, na qual o Estado deveria assumir papel regulador e mediador dos conflitos urbanos e o município seria o espaço privilegiado para o exercício da gestão política e democrática da cidade; e c) ampliação da cidadania enquanto direito social urbano.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que incorporou princípios do MNRU, preconiza no seu art. 2º, I que a garantia do direito a cidades sustentáveis é entendida “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Já o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) estende esse direito à cidade para uma escala metropolitana, ao preconizar **a gestão das funções públicas de interesse comum** que pode dirimir conflitos entre municípios.

Tal deslocamento do interesse local para o interesse comum interfere diretamente em uma questão central, que se encontra na própria razão de ser da fundação do município brasileiro: a sua competência privativa de legislar sobre assuntos “de peculiar interesse”, conforme expresso em Constituições republicanas anteriores à Constituição Federal vigente de 1988, que substituiu esse termo para assuntos “de interesse local”.

A compreensão do que é **interesse local**, de competência do município, e o que constitui **função pública de interesse comum**, que requer um tratamento metropolitano, constitui-se na grande discussão que, atualmente, envolve municípios e regiões metropolitanas. Nesse sentido, este capítulo aborda o conflito de entendimento que perpassa, no âmbito dos municípios brasileiros, **a gestão de conflitos de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, enquanto função pública de interesse comum**. Uma questão que não é de tão fácil identificação, como o são os serviços públicos metropolitanos, tais como saneamento básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais – bem como transporte e mobilidade urbana. Isso porque a leitura do art. 182 e do art. 30, VIII, da Constituição de 1988, conduz a que se entenda a matéria do parcelamento, do uso e da ocupação do solo como de interesse local, a ser tratada pelo município.

Ao considerar que os conflitos de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo se expressam na dinâmica de (re) estruturação do espaço urbano/metropolitano, o texto traz para a discussão o processo mais recente de metropolização, no contexto da financeirização do setor imobiliário. Ao levar em conta que essa dinâmica segue trajetórias particulares nas diversas metrópoles do país, elege como ilustração alguns conflitos de interesse comum entre municípios da Região Metropolitana do Recife, que requerem uma gestão compartilhada por parte dos municípios envolvidos, muitas vezes, decorrentes de interesses conflitantes. Apresenta, como resultado, possibilidades de governança interfederativa na gestão metropolitana de conflitos decorrentes da ausência de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, destacando que a utilização dos instrumentos dispostos no Estatuto da Metrópole, na maioria já dispostos no Estatuto da

Cidade, possibilita a governança interfederativa e amplia para a dimensão metropolitana os princípios da Reforma Urbana.

Do interesse local ao interesse comum: nova perspectiva com o estatuto da metrópole

O tema da região metropolitana foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a Constituição de 1967, repetindo-se a mesma abordagem na Emenda Constitucional de 1969 e com a Lei Complementar nº 14 de 1973, que estabeleceu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Na época, a institucionalização das regiões metropolitanas era de competência da União, o que fazia com que se mantivesse uma certa unidade nos critérios de sua criação. Por força do disposto no art. 25, § 3º da Constituição de 1988 (CF-1988), tal competência foi transferida aos estados, levando a que inúmeras regiões metropolitanas fossem legalmente instituídas, sem, na prática, existir um contexto que caracterize uma metrópole, em torno da qual o seu perímetro é delimitado.

Com o forte movimento municipalista consolidado na CF-1988, na qual o município se apresenta como ente da Federação, a questão metropolitana perde força, sendo ressaltada a visão de resolução das questões locais. Apesar de atribuir ao município competência compartilhada com a União, os estados e o Distrito Federal para o trato de algumas questões (artigo 23), a Constituição vigente reforça a competência privativa do município de legislar sobre “assuntos de interesse local” (artigo 30, I). Exalta a escala local como forma de corroborar o município, como ente federativo e a sua **autonomia municipal**.

Os “assuntos de interesse local”, cuja competência de atuação é atribuída ao município, conforme texto constitucional

(art. 30), podem ser definidos e caracterizados como aqueles nos quais existe “a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União”, até porque interesse local não significa interesse exclusivo do município, pois muitas vezes, até de forma reflexa, determinados assuntos podem interessar à União e aos Estados-Membros (MEIRELLES, 1996, p. 101).

A criação de uma Região Metropolitana, conforme expressa na CF-1988, já aponta para a existência de interesses naquela região que devem ser tratados conjuntamente, portanto por todos os municípios que a integram, pelo estado que a criou e por vezes pela União. São, portanto, interesses comuns e não locais, como registra o Ministro Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), a questão da “predominância de um interesse sobre os demais implica a ideia de um conceito dinâmico”, pois uma atividade que estava inserida no interesse predominantemente local, pode, com o decorrer do tempo e de acordo com mudanças sociais, migrar para a esfera de interesse regional ou federal (BARROSO, 2002, p. 261).

Em se tratando de interesse comum, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, o Tribunal Pleno do STF entendeu que “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”. Isso porque o “interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano”. E, ainda, pautado em outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)³³, confirma que o “caráter compulsório” da participação desses entes envolvidos, “já foi acolhido pelo Pleno do STF”, e reafirma que o “interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município”, assim como os interesses que, “restritos ao território

³³ ADI 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999.

de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supra municipais”.

A CF-1988, apesar de tratar a questão metropolitana, não faz menção sobre a forma de atuação dos entes federativos (União, estados e municípios) na gestão das metrópoles e estabelece mudanças na forma como as regiões metropolitanas passam a ser instituídas, não mais “visando à realização de serviços de interesse comum”, como na Constituição anterior, mas sim “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções³⁴ públicas de interesse comum”, mas sem trazer, de forma explícita, a definição do que seria a “função pública de interesse comum”.

O Estatuto da Cidade, concebido no âmbito do MNRU, porém aprovado 18 anos após o Projeto de Lei 775/1983 que o propõe, o qual antecede em cinco anos a CF-1988, também confere ênfase ao município, apontando para a perspectiva metropolitana, apenas, no seu art. 4º, II que dispõe sobre o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”, como um dos instrumentos da política urbana previstos na lei.

Com a edição do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), tem-se um novo marco legal para as regiões metropolitanas. Esse estatuto vem suprir a lacuna legislativa de definir, de forma expressa, no art. 2º, II, a “função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Ao definir as bases para a governança interfederativa, o Estatuto da Metrópole aponta

³⁴ O termo função na Administração Pública tem um sentido específico, pois a função precípua da Administração Pública é a função administrativa e a função existe “quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem”, no caso, o interesse da coletividade que está consubstanciado no interesse público (MELLO, 2007, p. 68).

para uma atuação conjunta dos entes da Federação, que não fere a autonomia municipal, assegurada constitucionalmente, mas indica que tem que se buscar um modelo de governança que seja viável para a solução de problemas comuns. Estabelece, assim, o grande desafio da integração dos municípios metropolitanos com a participação do estado para que a atuação harmônica, além dos contornos municipais, possa garantir um desenvolvimento urbano integrado, bem como a efetivação do direito à cidade para todos os municípios da metrópole.

A regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo e o imobiliário financeirizado na RMR

O processo de metropolização nas metrópoles brasileiras vem sofrendo, na última década, a influência da financeirização do mercado imobiliário³⁵, que imprime um novo formato à expansão das cidades metropolitanas, ampliando o conflito entre municípios no que se refere a questões de parcelamento, de uso e de ocupação do solo.

As estratégias de maximização do lucro imobiliário conduzem, entre outros aspectos, à formação de corporações, por meio da fusão de grupos imobiliários entre si, ou com grupos vinculados ao capital industrial, turístico, fundiário, ou outros, articulados ao capital financeiro nacional e internacional (LEAL, 2015). Na RMR, esses grandes grupos empresariais expandem seus investimentos imobiliários para empreendimentos de grande escala, em geral situados nas bordas da malha urbana, ou em espaços periurbanos, localizando-se alguns nas divisas

³⁵ A relação entre mercado financeiro e mercado imobiliário tem impactos sobre a ocupação urbana em função da adoção de mecanismos do mercado de capitais para o financiamento de empreendimentos imobiliários. Ver Royer (2009), Hoyler (2015), entre outros.

entre municípios, do que resulta potenciais conflitos no âmbito do parcelamento, do uso e da ocupação do solo. Tais empreendimentos, além de expandir o mercado imobiliário do Recife – polo metropolitano – para os municípios vizinhos, trazem repercussões significativas para o dinamismo econômico do conjunto da metrópole (SOUZA; BITOUN, 2015).

Três casos concretos, de teores distintos, foram selecionados para ilustrar os conflitos de interesse entre municípios da RMR que, mesmo que não tenham sido acordados ou solucionados, servem para ilustrar situações nas quais o parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitano deixam de ser de interesse local e passariam a ser de interesse comum, evidenciando a necessidade da gestão compartilhada (CAVALCANTI, 2021).

1) Loteamento localizado na divisa e abrangendo o território de dois municípios metropolitanos, com problemas de divergências de aprovação quanto ao uso privativo de áreas públicas.

O **Loteamento Alphaville Francisco Brennand**, localizado na divisa e no território dos municípios do Recife e do Jaboatão dos Guararapes, foi aprovado como *loteamento*, que tem sua definição legal na Lei Federal nº 6.766/1979, cujo art. 22 define que, a partir do seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios e outros equipamentos urbanos públicos, constantes do projeto e do memorial descritivo, passam a integrar o domínio do município, na categoria de bem de uso comum do povo. Assim, as vias de acesso e demais áreas não privativas do loteamento devem estar abertas a todas as pessoas moradoras ou não do loteamento, por serem de propriedade pública e constituírem bem público de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I). Tal condição se distingue do condomínio horizontal, nos termos da Lei Federal nº 4.591/1964, no qual as vias e áreas internas não

são bens públicos, mas pertencem aos condomínios na forma de fração ideal.

Para a aprovação do loteamento, o empreendedor cumpriu os trâmites legais, inclusive o procedimento prévio à aprovação e à execução do loteamento, mediante a obtenção de anuência prévia por parte do órgão competente metropolitano. Posteriormente, requereu aos dois municípios onde o empreendimento se localiza, o fechamento e a utilização e vigilância exclusiva das vias públicas, áreas verdes, praças e áreas públicas da parte do loteamento. Estabelece-se, então, o conflito: mediante Decreto Municipal nº 196, de 18/11/2011, o Município do Jaboatão dos Guararapes permite fechar o loteamento reservando à loteadora Alphaville Urbanismo Ltda. e aos futuros compromissários e proprietários dos lotes o direito de permissão de uso privativo do arruamento e dos espaços livres localizados dentro do perímetro fechado do loteamento. Já o Município do Recife nega o pedido, considerando que não há previsão legal na legislação municipal de transformar o loteamento em pauta em “loteamento fechado”. Ao contrário, existe impeditivo legal para se conceder o uso privativo de área superior a 6,25 hectares (Lei Municipal nº 16.286/1997, art. 8º), já que a lei exige expressamente o parcelamento do solo na modalidade loteamento, ou seja, com suas áreas comuns abertas a todos. Assim, admitir o fechamento do loteamento implicaria modificar os termos de sua aprovação e configuraria modificação à destinação dos bens incorporados ao patrimônio do município, ferindo o disposto na legislação municipal.

É importante salientar que a entidade metropolitana competente concedeu anuência prévia à aprovação do loteamento em pauta, no entanto, após a sua implantação não foi instada a se pronunciar sobre o uso privativo de áreas públicas, pois tal matéria ainda não se encontra no rol de sua competência. Assim, cada município isoladamente concordou ou não expressamente

com o fechamento do loteamento, demonstrando o tratamento divergente da matéria, ainda não solucionado, porém passível de descumprimento dos habitantes quanto à manutenção das vias públicas conectada com o restante da cidade.

2) Condomínio projetado nas proximidades dos limites de um município, cujo impacto de trânsito gerado no município vizinho não é contemplado pelo Estudo de Impacto de Vizinhança.

O projeto do **Condomínio Residencial Spazio Praia do Pontal** se localiza no Município do Recife, na vizinhança do Município de Camaragibe e em uma via caracterizada na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº 16.176/1996) como corredor de transporte metropolitano. Foi objeto de uma Orientação Prévia de Impacto (OPEI), elaborada pelo Município do Recife, que precede, com base no Decreto Municipal nº 27.529/2013, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), destinado aos empreendimentos que, pelo tipo de atividade ou sua dimensão, trazem impactos para a cidade e seus habitantes.

Conforme disposto no Estatuto da Cidade (art. 37), o EIV deve ser realizado “de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”. O EIV verifica os aspectos negativos que poderão ser mitigados e os aspectos positivos que poderão ser potencializados, tudo levando em consideração a relação da edificação com o espaço público, a paisagem e a infraestrutura existente.

A análise do empreendimento em pauta, realizada na OPEI, confirma que o projeto do empreendimento se situa no corredor de transporte denominado Leste-Oeste, que faz a ligação do Município de Camaragibe com o centro do Recife. Tal análise indica que o único acesso para se fazer o retorno de veículos que saem do empreendimento com o objetivo de seguir para o

centro do Recife se localiza no Município de Camaragibe, o que irá impactar o trânsito nesse município. Registra também que o empreendimento irá alterar a dinâmica do seu entorno, com o aumento do número de veículos acessando a área, indicando que esse fato deverá ser levado em consideração na elaboração do EIV.

A análise realizada no EIV, no entanto, é circunscrita ao território do município onde o projeto de empreendimento se localiza, sem extrapolar os seus limites territoriais. Portanto, tanto as medidas mitigadoras, como aquelas potencializadoras do empreendimento, porventura exigidas ao empreendedor, não contemplam o Município de Camaragibe onde o impacto se efetivará, destinando-se, apenas, ao Município do Recife.

O impasse se dá pela não existência de instrumento legal que beneficie o município vizinho, na ocorrência de um impacto de vizinhança, bem como pela inexistência de mecanismos que contemplem uma análise metropolitana e não local, que possibilitasse a execução no município vizinho das medidas mitigadoras e daquelas potencializadoras do impacto.

3) Um aeroclube projetado em um município, cuja interferência na legislação urbanística, em especial, no gabarito das edificações, envolve, também, a orla do município vizinho.

O **Novo Aeroclube de Pernambuco** está previsto para ocupar uma área de 96 hectares no Município de Paulista, ao norte e vizinho dos municípios do Recife e de Olinda. O antigo Aeroclube, fundado em 1940 e em atividade até 2013 no bairro do Pina, situado na zona sul do Recife, foi desativado em decorrência da construção de uma via expressa (Via Mangue).

Para o aeródromo é exigido o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo, previsto no art. 44 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica e que

estabelece no seu § 4º que “as Administrações Públicas deverão compatibilizar o zoneamento do uso do solo, nas áreas vizinhas aos aeródromos, às restrições especiais, constantes dos Planos Básicos e Específicos”. Cumprindo tal requisito, o Aeródromo Aeroclub de Pernambuco apresentou junto ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) o pedido de autorização para seu funcionamento no Município de Paulista-PE. O cone de voo, definido pelo DECEA do governo federal, por meio do Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA), impõe limitação de altura para os prédios situados, não apenas no Município de Paulista, onde o novo aeroclube pretende se instalar, mas também na orla do Município de Olinda, contígua à orla do município onde está previsto o empreendimento.

Mesmo não havendo, ainda, licenciamento para o aeródromo em questão, o Plano Diretor de Paulista, de 2018, estabeleceu as restrições de cone de voo no seu zoneamento, o que não ocorreu com o Município de Olinda. A efetivação do referido licenciamento demandará uma gestão compartilhada por parte dos dois municípios, para que não se configure uma atuação indevida do Município de Paulista sobre o território e as normas de edificação do Município de Olinda, gerando conflito entre os municípios.

Conclusão: uma governança interfederativa possível

A governança interfederativa, definida pelo Estatuto da Metrópole como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV), é pertinente e necessária no caso de conflitos de interesse entre municípios, a exemplo dos casos citados, de modo que os interesse locais sejam considerados como interesses

comuns. É a partir desse compartilhamento que se pode alcançar a gestão metropolitana integrada.

Com o Estatuto da Metrópole, a escala metropolitana   eleita como base de análise da política urbana, reconhecendo que “as pautas de reforma urbana, em grande medida ref ens da escala municipal, mant m-se atuais para a correção de enormes déficits de desigualdades socioterritorial do país” (FRANZONI; HOSHINO, 2015, p. 104). Portanto, ao se remeter   governança urbana-regional se aponta para uma nova forma de ver a cidade, o que implica numa “reestruturação do direito   cidade, finalmente pensando a cidade para além das fronteiras municipais, em busca do direito   metrópole” (Idem, p. 105).

O direito   cidade, preconizado por Henri Lefebvre (2001, p. 105) assume, no contexto metropolitano, um alcance duplamente maior: “em natureza – o direito de transformar e reinventar as cidades de acordo com os nossos desejos”; e “em ambição – o direito a uma sociedade com futuro”, impulsionando a construção de metr poles que configurem verdadeiras “cidades de cidadãos” (FERR O, 2015, p. 220).

O próprio Estatuto da Metrópole prevê que uma região metropolitana terá gestão plena quando contemplar algumas medidas: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8  desta Lei; e c) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) aprovado mediante lei estadual (art. 2 , III). Apresenta avanços ao elencar, no seu art. 9 , diversos instrumentos jurídicos, quais sejam: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (consórcios públicos); convênios de cooperação; parcerias público-privadas interfederativas; contratos de gestão; e

compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana.

A maioria das Regiões Metropolitanas brasileiras, entre as quais a do Recife, ainda não editaram o seu PDUI e não possuem a estrutura de governança própria em pleno funcionamento. Essa questão dificulta a solução de problemas metropolitanos, a exemplo daqueles oriundos de conflitos semelhantes aos casos práticos acima relatados. Por outro lado, alguns dos instrumentos dispostos no art. 9º do Estatuto da Metrópole podem ser utilizados a partir do momento em que não mais é atribuído à esfera do interesse local de competência municipal, mas sim inserido nas chamadas funções públicas de interesse comum, para as quais se atribui um tratamento metropolitano.

Até que se tenha uma estrutura básica de governança interfederativa em funcionamento, a solução para a gestão de funções públicas de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, bem como a solução de conflitos entre municípios metropolitanos, pode ser a utilização de alguns dos instrumentos jurídicos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole – como consórcios públicos, convênios de cooperação etc. – que independem da existência de estrutura administrativa de governança interfederativa, embora não prescindam de uma gestão metropolitana, especialmente na possibilidade de ocorrerem divergências entre municípios. São instrumentos que, na maioria, já se encontram regulados pela legislação vigente e que possibilitam pensar as cidades, bem como os conflitos estabelecidos no âmbito de suas gestões, para além de seus limites territoriais, para além de seus “interesses locais”, mas na perspectiva do direito à cidade metropolitana.

Referências

BARROSO, L. R. (2002). Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 153, jan./mar. p. 255-270.

CAVALCANTI, E. G. S. I. (2001). **Estatuto da Metrópole e Governança Interfederativa**: bases para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FERRÃO, J. (2015). Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos”? *In*: FERREIRA, Álvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de (org.). **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, p. 209-224.

FRANZONI, J. A.; HOSHINO, T. de A. P. (2015). Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132.

HOYLER, T. (2015). Qual o lugar das cidades no mercado imobiliário financeirizado? Revisitando conceitos críticos a partir do caso brasileiro. **Oculum Ensaios**. Campinas, v. 12, n. 2.

LEAL, S. M. R. (2015). As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. *In*: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. **Desenvolvimento, planejamento e governança**: o debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR.

LEFEBVRE, H. (2001). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

MEIRELLES, H. L. (1996). **Direito Municipal**. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (2007). **Curso de Direito Administrativo**. 23. ed., São Paulo: Malheiros.

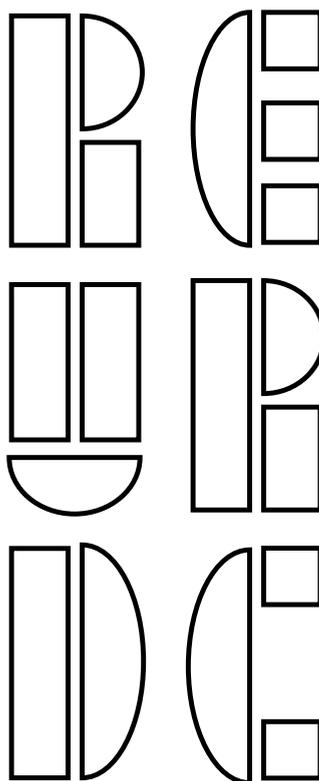
RIBEIRO, L. C. Q. (1994). (coord.). **Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas**: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

ROYER, L. de O. (2009). **Financeirização da política habitacional**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo.

SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (org.). (2015). **Recife**: transformações na ordem urbana (1980-2000). Rio de Janeiro: Letra Capital.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PARTE IV
As
(des)regulamentações
em pauta



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 10

Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife?

Um olhar sobre as ZEIS e o
PREZEIS à luz do Direito à Cidade

DANIELLE DE MELO ROCHA
BRUNO DE ALBUQUERQUE FERREIRA LIMA

Introdução

Este capítulo traz a reflexão sobre quais os aspectos incidentes no processo de elaboração e no conteúdo do novo **Plano Diretor do Recife (PDR-2021)** que representam avanços e/ou retrocessos para as **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** e para o seu instrumento de planejamento e gestão, o **Plano de Regularização da ZEIS (PREZEIS)**.

O processo de elaboração do **Plano de Ordenamento Territorial (POT)**³⁶, iniciado com o **Plano Diretor do Recife (PDR-2021)**, deu-se sob intensas críticas por parte dos segmentos populares, que questionaram o curto prazo para aprofundar assuntos técnicos com os reais interessados, bem como a metodologia de construção de diagnóstico e propostas. Conduzido pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), concluído em dezembro de 2018, com o envio para a Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei do Executivo Municipal (PLE) nº 28/2018, cumpriu o prazo máximo de 10 anos para a revisão dos Planos Diretores estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001).

Em 2019, o Legislativo instituiu uma Comissão Especial que promoveu o debate com a sociedade. No entanto, o andamento dos trabalhos na Câmara foi afetado pela pandemia do Covid-19. No final de 2020, durante a transição da gestão municipal, a Câmara votou numa mesma sessão as 513 emendas contidas no Relatório de Análise ao PLE apresentado pela Comissão Especial. A Lei nº

³⁶ O Plano de Ordenamento Territorial (POT) é um pacote que abrange a revisão do Plano Diretor do Recife anterior (Lei nº 17.511/2008), da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.290/1996). O POT também abrange a elaboração de duas Leis para regulamentar os instrumentos: i) Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da Transferência do Direito de Construir (TDC); ii) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo (IPTU-P).

18.770/2020 foi publicada no *Diário Oficial do Recife*, instituindo o novo PDR, mas foi republicada como Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021.

Nosso olhar sobre os processos do planejamento urbano do Recife é filtrado por sermos partícipes, através da representação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), das instâncias participativas, o Conselho da Cidade do Recife (Concidade)³⁷ e o Fórum do PREZEIS. Identificamos, assim, os conflitos na disputa entre interesses díspares, representativos de visões divergentes. Considerando que é papel do Estado contribuir para o acesso ao Direito à Cidade, por meio do reconhecimento dos espaços de moradia popular, de sua consolidação e regularização, buscamos apontar as assimetrias no atendimento aos interesses de atores hegemônicos e não hegemônicos.

Após essa breve contextualização do processo de elaboração do PDR-2021, destacaremos a seguir os atores envolvidos, as disputas e os conflitos surgidos, com foco nos movimentos de resistência às propostas que ameaçaram a efetividade das ZEIS. Em seguida, faremos uma avaliação sobre os instrumentos urbanísticos presentes no PDR-2021 que impactam sobre as ZEIS e, por consequência, sobre o PREZEIS. Por fim, traremos algumas considerações sobre os desdobramentos e as perspectivas em curso.

Elaboração do PDR-2021 e instâncias participativas: atores, disputas e conflitos

O Recife se destaca por ser a quarta capital mais densa do Brasil (218,8 km², 1.661.017 habitantes e 7.591 hab./km²), e pela

³⁷ **Conselho da Cidade (Concidade)** “é o órgão colegiado, de natureza permanente, deliberativa, consultiva e propositiva da política urbana, composto de representantes do poder público e da sociedade civil” e que é “responsável por analisar, participar e deliberar sobre os processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Recife e da legislação urbanística” (PDR-2021).

sua condição de capital mais desigual do país – os 20% mais ricos da cidade possuem 72,5% da renda total, enquanto os 20% mais pobres ficam com menos de 2% da renda e cerca de 7% da população vive abaixo da linha de pobreza extrema (IBGE, 2021). Em 2014, uma pesquisa elaborada pela PCR identificou a existência de 545 Comunidades de Interesse Social (CIS)³⁸, representando 33% do território da cidade, abrangendo 53% da população recifense (ATLAS-PCR, 2016). O PDR-2021 elenca 78 ZEIS, sendo 70 ZEIS 1 e 8 ZEIS 2, sendo as ZEIS 1 surgidas espontaneamente e consolidadas, enquanto as ZEIS 2 são áreas vazias destinadas à implantação de moradia pelo poder público (art. 65). Foram ampliadas 22 ZEIS 1 já existentes, criada a ZEIS 1 Pilar e desmembrada a ZEIS Ibura-Jordão em duas, com o apoio do Fórum do PREZEIS. Mas quase 200 CIS permanecem sem o reconhecimento e a proteção do instrumento das ZEIS.

No Recife, a luta pela Reforma Urbana e os seus desdobramentos para o acesso ao Direito à Cidade pelos moradores de assentamentos precários antecede a CF-1988. A definição de 27 ZEIS na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei nº 14.511/1983, protagoniza a cidade na luta por esses direitos. E o modelo de planejamento e gestão das ZEIS, instituído na Lei nº 14.947/1987, Lei do PREZEIS, é uma especificidade do Recife, fruto de sua organização popular.

O processo de reconhecimento e transformação de assentamentos precários em ZEIS tem sido uma das ações do Estado mais importantes para a proteção dos territórios ocupados por famílias pobres, ante pressões do mercado imobiliário. Quando essas zonas são reconhecidas como ZEIS, os parâmetros urbanísticos específicos são definidos na **Lei do PREZEIS**

³⁸ Comunidades de Interesse Social (CIS) são comunidades residentes em “áreas predominantemente ocupadas por populações de baixa renda e com precariedade de infraestrutura urbana” (ATLAS-PCR, 2016, p. 34).

capítulo 10 | Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife?
Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade

(Lei nº 16.113/1995). Esta Lei também estabelece o modelo de planejamento e gestão das ZEIS, cujas instâncias deliberativas são o **Fórum do PREZEIS** e a **Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL)** de cada ZEIS. Elas têm o papel de acompanhar o processo de urbanização e regularização fundiária, mas apenas 39 ZEIS possuem sua respectiva COMUL instalada.

A participação e apoio do poder público ao PREZEIS têm variado de acordo com as diferentes gestões municipais, sendo marcada por um maior avanço na primeira metade de sua existência (1987 a 2004). Hoje, vive um processo de enfraquecimento por essas razões: a desarticulação e a redução da participação dos técnicos municipais junto ao PREZEIS, em função de reforma administrativa na prefeitura; a interrupção da presença das Organizações Não Governamentais (ONGs) e de sua contribuição na assessoria técnica; a fragmentação da coesão na luta por parte dos movimentos populares devido ao distanciamento das suas bases; além de interferências político-partidárias de candidatos a vereadores junto às lideranças do PREZEIS.

Outro ponto frágil do PREZEIS relaciona-se ao **Fundo Municipal do PREZEIS** (Lei nº 5.790/1993), importante mecanismo de financiamento das intervenções nas ZEIS. A redução sistemática do percentual dos recursos do fundo sobre a receita tributária do município e da sua execução financeira, a partir de 2005, tornou-o, hoje, quase irrelevante³⁹ (ROCHA *et al.*, 2021). A partir da gestão municipal do PSB (2012), nem as obras realizadas nas ZEIS passaram pelo Fórum do PREZEIS, nem os recursos pelo Fundo do PREZEIS.

O PDR-2021 destaca o **Fórum do Prezeis** e o **Fundo do PREZEIS** entre seus instrumentos de gestão democrática,

³⁹ Variação do percentual da dotação orçamentária do Fundo do PREZEIS sobre a receita tributária do Recife: 1993: 1,92%; 1996: 2,19%; 2001: 1,20%; 2015: 0,34%, (ROCHA *et al.*, 2021).

definindo o primeiro como o espaço institucional responsável por gerir o segundo. Essa Lei também estabelece que os recursos provenientes das contrapartidas financeiras advindos da OODC serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FDU), que deve alocar, no mínimo, 70% dos seus recursos para a promoção de Habitação de Interesse Social (HIS), regularização fundiária e urbanística nas ZEIS. Mas a existência desses dois fundos não garante, na prática, sua efetividade.

No que se refere aos subsídios para a Política Habitacional presente no PDR-2021, podemos destacar que poderá haver impacto positivo sobre as ZEIS caso as seguintes diretrizes do art.173 sejam postas em prática: XIV) promover a urbanização, regularização e inserção das CIS e demais áreas pobres da cidade mediante a **transformação em ZEIS**, considerando os requisitos, critérios e parâmetros estabelecidos pela lei do PREZEIS; e a XXXIX) **fortalecer o sistema de gestão participativa do PREZEIS**.

O processo de elaboração do PDR-2021 foi caracterizado por embates de organizações de dois segmentos: a **Articulação Recife de Luta (ARL)** e a **Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redeprocidade)**. A ARL foi constituída em 2017 por ONG, associações, grupos, coletivos e movimentos sociais e acadêmicos, visando atuar em defesa das demandas populares sobre o POT, além de reivindicar a ampla participação popular. A Redeprocidade foi formada em 2016 pelo segmento empresarial, congregando os setores da construção civil – Sindicato da Indústria da Construção (SINDUSCON-PE) – e dos agentes imobiliários – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI-PE) – visando uma participação técnica especializada no POT, em defesa dos interesses desse segmento. A disputa entre esses dois atores tinha suas arenas nas reuniões do Concidade e em suas instâncias técnicas. O Concidade representou um espaço de organização das resistências durante

a elaboração do PDR-2021, contribuindo para as reivindicações e propostas voltadas para fortalecer as ZEIS e o PREZEIS, embora em muitas ocasiões predominassem deliberações de ações do interesse do mercado imobiliário, com o apoio do poder público municipal.

Um exemplo disso se deu quando o segmento popular organizado propôs, no sentido de reconhecer a necessidade de proteção dos territórios precários da cidade, a criação das ZEIS 3 (ZEIS transitórias) que abrangeria todas as Comunidades de Interesse Social (CIS). A proposta não foi incorporada no PLE 28/2018 pelo poder público, sendo reencaminhada pelo PREZEIS, em um conjunto de propostas de emendas, quando o texto estava em análise pela Câmara dos Vereadores, mas não se incorporou ao PDR-2021.

A busca de um equilíbrio na correlação de forças das instâncias participativas da política urbana é antiga. Desde a V Conferência da Cidade (2013) o segmento popular e suas assessorias deliberaram a extinção do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)⁴⁰, sob o argumento de que, sendo o CDU responsável pelas aprovações dos grandes projetos urbanos, a desproporção de forças em prol dos interesses do mercado imobiliário tem impacto mais efetivo na cidade, representando maior ameaça às ZEIS.

Durante a elaboração do PDR-2021, o pleito de extinção do CDU foi reforçado, sendo proposto o deslocamento de suas funções para o Concidade. Foi desconsiderado pelo poder público, e a Lei estabelece o **Concidade** (art.190) e o **CDU** (art. 191) entre as instâncias participativas, com funções distintas e recursos específicos, respectivamente o **Fundo de Desenvolvimento Urbano** e o **Fundo de Licenciamento e Controle Urbano**⁴¹.

⁴⁰ **Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)** “é o órgão colegiado, de natureza deliberativa do sistema de licenciamento urbano, composto de representantes do poder público e da sociedade civil” (PDR-2021).

⁴¹ O art.194 do PDR-2021 cria o **Fundo de Licenciamento e Controle Urbano** “a ser gerido pelo órgão municipal responsável pelo licenciamento e controle

Os avanços e desafios do PREZEIS, em seus 35 anos, incluem sua atuação no Fórum do PREZEIS – onde os embates se dão entre os representantes das ZEIS por espaço político e por intervenções em suas áreas –, como nas instâncias de planejamento urbano – CDU e Concidade. Entretanto, a representação do PREZEIS não tem papel protagonista nesses conselhos, onde as disputas entre os atores são acirradas e o poder público frequentemente se posiciona em favor dos interesses do mercado imobiliário.

Impactos do PDR-2021 SOBRE as ZEIS

As ZEIS, como instrumento, garantem à população pobre o acesso à moradia em áreas com oferta de bens e serviços públicos e respeitam a morfologia e tipologia de cada área buscando evitar a pressão imobiliária. A Lei do PREZEIS (1995) determina que as intervenções de requalificação devem ser pautadas por um **plano urbanístico específico** para cada ZEIS, que estabeleça a forma do parcelamento, as normas de ocupação do solo, por meio de parâmetros urbanísticos próprios. Mas define para todas as ZEIS um lote por família, com área máxima regularizável de 250 metros quadrados, além de restringir o remembramento de lotes cujo resultado ultrapasse essa área.

O respeito à tipicidade que norteou a LUOS (Lei nº 14.511/1983) e a Lei do PREZEIS (Lei nº 14.947/1987) representa o espírito reivindicatório do momento de abertura política dos anos 1980. O princípio de isonomia – respeito às diferenças para assegurar a igualdade de oportunidades e permitir o acesso ao Direito à Cidade – foi incorporado na CF-1988 (art. 5º, *caput*) e legislações urbanas decorrentes. No caso das ZEIS, a garantia de

urbano, composto por receitas de multas, concessão de licenças e compensações financeiras ou urbanas relacionadas com empreendimentos de impacto urbano, entre outros recursos” e **com acompanhamento do CDU**.

capítulo 10 | Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife?
Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade

tratamento isonômico aos desiguais reconhece as necessidades diferenciadas dos assentamentos precários e o papel do estado em propiciar a igualdade de condições e oportunidades em relação às áreas formais da cidade.

A cada processo de mudança de normativas que impactam sobre as ZEIS, como a elaboração do PDR-2021, são colocados à prova os instrumentos basilares que garantem a sua proteção e caracterização como espaços singulares na cidade. No plano discursivo, a intenção era construir uma cidade com mais integração físico social e maior harmonia na costura dos diversos padrões de ocupação que compõem a tessitura urbana. No entanto, a justaposição de formas de ocupação contrastantes tem se tornado cada vez mais gritante no entorno das ZEIS, sobretudo nas localizadas em áreas de grande atratividade imobiliária, como as frentes de água, seja do mar (ZEIS Brasília Teimosa) ou do rio (ZEIS Coque, Coelho e Santo Amaro) ou no entorno de centros comerciais (ZEIS Entra Apulso). Além dos impactos na paisagem urbana, a discrepância das distintas formas de ocupação se torna uma ameaça, com risco de levar à expulsão da população que reside nas ZEIS.

Nesse sentido, as representações do segmento popular propuseram a criação das Zonas Especiais de Interesse Social de Amortecimento de Potencial Construtivo (ZEIS-APC) visando minimizar a pressão do mercado imobiliário sobre o entorno de ZEIS. Propostas similares foram apresentadas para o entorno das áreas públicas livres (praça e parques) e das frentes d'água. Contudo, tais propostas não foram incorporadas e, no caso das ZEIS, o PDR-2021 caminhou no sentido inverso. Ampliou o contraste em algumas áreas da cidade ao permitir que “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).

As Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU) correspondem ao entorno imediato de eixos principais de mobilidade urbana nos quais, sob a justificativa de disporem de boa infraestrutura de mobilidade e saneamento, pretende-se promover maior adensamento. No entanto, a proposta esbarra no imenso déficit dessas infraestruturas no Recife. Diante desse fato, as representações de segmento popular recomendaram suspender a ampliação do potencial construtivo nas localidades com infraestrutura saturada até a implantação da rede de suporte necessária, assim como a atualização sistemática dos dados sobre a capacidade das redes. Ambas as propostas foram desconsideradas.

O novo PDR-2021 deu um passo importante em direção da aplicação de instrumentos com caráter redistributivo da mais-valia urbana previstos no EC-2001 quando estabeleceu “o Coeficiente de Aproveitamento básico unitário (CA = 01) definido para toda a cidade, de forma a garantir a isonomia do direito de construir vinculado ao direito de propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização” (art. 20 III). O potencial construtivo de um terreno depende do CA que restringe o direito de construir, visando obstar o saturamento da infraestrutura. Além do CA básico unitário para toda a cidade, o PDR-2021 definiu um CA máximo para cada zona, adquirido pela compra de potencial construtivo através dos instrumentos da OODC ou da TDC.

O CA máximo das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU) é de **cinco vezes** a área do terreno (CA=5), ou seja, **duas vezes e meia** maior ao CA que é permitido para as ZEIS 1 (CA máx = 2). A decisão de ampliar de forma tão intensa o potencial construtivo dos terrenos das ZEIS lindeiros às ZRU, combinado

capítulo 10 | Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife?
Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade

com um eventual afrouxamento do parâmetro que restringe o remembramento de lote⁴², pode resultar no redesenho do perímetro das ZEIS, com redução significativa de área protegida e se configurar em um grande retrocesso com relação à pretensa proteção das ZEIS. O temido retrocesso aconteceu nos últimos dias da gestão do ex-prefeito Geraldo Júlio, com a aprovação do Projeto de Lei do Executivo (PLE) 24/2020. O PLE permitia o remembramento de lotes em ZEIS mesmo que ultrapasse o limite de 250m². A medida tem impacto sobre 12 ZEIS localizadas em 12 bairros valorizados da zona norte da cidade que representam a Área de Reestruturação Urbana (ARU).

O PDR-2021 estabelece CA máximo 2 nas ZEIS 1, independentemente de sua localização e características socioespaciais, contrariando o princípio de isonomia, presente na Lei do PREZEIS, que remete a definição dos parâmetros urbanísticos ao plano urbanístico de cada ZEIS. Em casos como o da ZEIS Entra Apulso, localizada nas proximidades do Shopping Center Recife, em Boa Viagem, a verticalização seria plausível, ao contrário de ZEIS como Poço da Panela, situada em sítio histórico, às margens do Rio Capibaribe.

Nas ZEIS 2 o CA máximo é 4, o que a equipara a outras zonas de estímulo ao adensamento e exploradas pelo mercado imobiliário, como a Zona de Ambiente Construído (ZAC) – Planície. Diferentemente das ZAC, nas ZEIS não há a previsão de aplicação dos instrumentos da OODC ou TDC, o que torna essas zonas como aquelas que dispõem do maior potencial construtivo de ser atingido, sem a necessidade de contrapartida financeira. Além disso, é um disparate equiparar as ZEIS 2 e as ZAC Planície,

⁴² Há o temor de que a nova LUOS em discussão ou uma revisão da Lei do PREZEIS de 1995 revogue a proibição de remembramento de lotes nas ZEIS ao limite total resultante superior ao de 250m² o que representa um importante limitante à expansão imobiliária formal no interior da ZEIS.

no que se refere ao propósito dessas zonas, à população a que se destina e aos seus reflexos no padrão construtivo implantado na cidade. As ZAC Planície 1 e 2 são áreas propícias ao adensamento construtivo, em função de sua localização ante centralidades urbanas e infraestrutura instalada. Já as ZEIS 2 visam promover a implantação de Habitação de Interesse Social (HIS), possibilitar a realocação de famílias provenientes das áreas de risco, afetados por intervenções urbanísticas ou em situação de auxílio-moradia. Normalmente configurados por conjuntos habitacionais com até quatro pavimentos, sem elevador, de forma a facilitar a manutenção condominial, a exemplo das ZEIS 2 Lemos Torres e Casarão do Barbalho que, com essa tipologia, possuem CA próximo a 2.

O elevado potencial construtivo definido para as ZEIS 2 sugere a intenção de alterar a tipologia construtiva que vem sendo estabelecida nessas zonas, o que certamente implicará na verticalização dos novos conjuntos, tais como os padrões construtivos desenvolvidos pelo mercado imobiliário e ofertados em zonas periféricas da RMR através do PMCMV. A sinalização da possibilidade de requalificação das ZEIS 2 pelo mercado imobiliário está presente no PDR-2021, quando determina que “o Poder Público deverá criar mecanismos que viabilizem parcerias com a iniciativa privada, visando a execução de projetos que tragam melhorias para as localidades compreendidas nas Zonas Especiais de Interesse Social” (art. 71, §2º).

Reflexões finais: perspectivas para o Direito à Cidade

Ao traçarmos em perspectiva a trajetória das ZEIS e do PREZEIS no Recife, iluminamos sua importância para a consolidação dos avanços alcançados pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. A maior

capítulo 10 | Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife?
Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade

força do PREZEIS, como modelo de planejamento e gestão compartilhada, se expressa pela permanência das ZEIS, mesmo sob a intensa pressão do mercado imobiliário em áreas que se valorizaram.

A apresentação dos atores envolvidos no processo de elaboração do PDR-2021, coordenada pelo poder público (2018), passando pelos ajustes realizados na Câmara dos Vereadores (2019-2020), até a promulgação do texto final (2021), permitiu evidenciar os conflitos de interesses e a assimetria nas correlações de forças. A análise dos conteúdos específicos do novo PDR-2021, por sua vez, explicitou os impactos sobre as ZEIS e sobre o PREZEIS. Nesse sentido, procuramos evidenciar os retrocessos e ameaças com a incorporação de parâmetros urbanísticos que rompem os princípios originários mais restritivos da Lei do PREZEIS. Foram identificados alguns avanços e as possíveis brechas a serem exploradas pelos movimentos sociais que podem abrir novos caminhos para as ZEIS e o PREZEIS. Um deles é a utilização dos recursos arrecadados com a operacionalização da OODC para os investimentos em HIS. Como demonstramos, a cooperação dos movimentos sociais, ONGs, sindicatos, órgãos de classes e setor acadêmico em prol do Direito à Cidade visa equilibrar a correlação de forças e a pressão sobre o estado. Faz-se imprescindível o **fortalecimento do PREZEIS**, não apenas nas suas instâncias específicas, mas sobretudo na sua inserção nos espaços institucionais de planejamento participativo, como o Concidade e o CDU.

A cada novo Plano Diretor o acirrado processo de disputa pela ampliação do potencial construtivo da terra urbana revela a contradição entre a cidade mercadoria e a cidade democrática. A luta assimétrica, intermediada pelo estado em seu duplo papel, ameaça a prevalência do valor de uso do solo urbano como uma condição fundamental do acesso ao direito à cidade por seus

moradores. As fragilidades dos movimentos sociais também contribuem para permitir os recuos de conquistas adquiridas nas décadas de 1970 e 1980 que propiciaram a construção de um marco legal regido pela função social da propriedade e da cidade, preconizada na Constituição de 1988, e a regulamentação dos instrumentos urbanísticos, por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) e do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089 de 2015).

Os avanços normativos, entretanto, não são suficientes para romper o histórico cenário de desigualdade socioespacial das cidades brasileiras que não conseguem efetivar a aplicabilidade desses instrumentos e expressam a ambiguidade do papel do estado na disputa pela cidade entre os diferentes atores. No atual contexto de crise, as urgências da luta pela sobrevivência e as dificuldades de parte dos representantes dos movimentos sociais para acessarem o debate de forma remota colocaram a reflexão sobre a cidade no segundo plano de prioridade, enquanto as perdas vão se consolidando.

Por fim, as perspectivas que podem ser vislumbradas para o fortalecimento do PREZEIS e para salvaguarda das conquistas adquiridas apontam para a política habitacional em curso no município, que expressa a pretensão de transformar todos os assentamentos precários que foram denominados como CIS em ZEIS. A nova LPUOS, em elaboração, e a revisão da Lei do PREZEIS podem ser tanto uma oportunidade de amenizar os impactos do PDR-2021 e de buscar avanços como também uma ameaça, uma vez que as fragilidades institucionais e políticas permanecem e, assim, como as contradições que alimentam as desigualdades socioespaciais. Se por um lado, o estado que reconhece as ZEIS e é “condescendente” com PREZEIS favorece o valor de uso para a população pobre; por outro lado, ele privilegia o seu valor de mercadoria por meio da flexibilização da legislação urbanística que avança sobre as ZEIS como nova fronteira de valorização.

Resta a esperança de que a **resistência das ZEIS e do PREZEIS**, encontre o suporte não apenas no arcabouço jurídico-institucional, mas sobretudo na cultura técnico-política que envolve as organizações sociais e no imaginário da população pobre que, em sua labuta cotidiana pela sobrevivência, constrói sua moradia e as estende às novas gerações junto com a tarefa de continuar a luta por direitos.

Referências

IBGE (2021). **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE.

RECIFE (2021). Lei Complementar nº 02/ 2021, de 24 de abril de 2021. Republicação com alteração da Lei nº 18.770/ 2020 – **Plano Diretor do Recife**. Recife: Câmara Municipal.

RECIFE, Prefeitura da Cidade (2016). **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social**. Recife, PCR/Engeconsult, Disponível em: <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ROCHA, D. M.; DINIZ, F. R.; JARDIM, F. (2022) O novo Plano Diretor do Recife e o direito à moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos. *In: Revista de Direito da Cidade*, v. 14, n. 1. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52706>. Acesso em: 5 jun. 2022

ROCHA, D. M.; SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; NEVES, N. H. S. (2021) Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas. Avaliação do ciclo recente. Recife: Observatório PE/Núcleo Recife/ INCT/Observatório das Metrôpoles. **Relatório de Pesquisa Final**. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Recife_UFPE.pdf. Acesso em: 4 mar. 2021.

BOX III

O direito à cidade no Recife e a radicalização da cidade mercado

Fernanda Carolina Vieira da Costa

A participação para “inglês ver” e o desvirtuamento dos instrumentos do Estatuto da Cidade na Revisão do Plano Diretor do Recife de 2008 ilustram bem como anda o Direito à Cidade no Recife e a radicalização da Cidade Mercado expressa nas propostas do novo Plano Diretor.

O Recife é a capital do Estado de Pernambuco e a sede da Região Metropolitana do Recife, mas é também a capital mais desigual do país. É o que revelam os dados do IBGE na Síntese de Indicadores Sociais (SIS) de 2020, levantados em 2019, antes da pandemia da COVID-19, que em muito agravou a situação da população de menor renda.

O QUE ESPERAR DO PLANO DIRETOR COMO PROJETO DESSA CIDADE TÃO DESIGUAL?

O Plano Diretor do Recife (Lei 17.511/2008) foi revisto no ano de 2019 num processo bastante questionado por movimentos sociais e pelo Ministério Público Estadual. Todo o processo de revisão ocorreu num período de seis meses, envolvendo também a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, da Lei de Parcelamento do Solo, e a elaboração da regulamentação dos instrumentos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, do IPTU Progressivo, da Transferência do Direito de Construir e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. O processo participativo foi teatralizado e tutelado pela gestão municipal. As propostas apresentadas pelos movimentos sociais, universidades e ONGs foram praticamente desconsideradas e a minuta encaminhada à Câmara de Vereadores incorporou, em quase sua totalidade, a proposta apresentada pela Rede Empresarial de Articulação da

BOX III

Construção Urbana (REDE PROCIDADE), da qual fazem parte o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI).

Importante registrar que, desde o golpe jurídico parlamentar, ocorrido no Brasil em 2016, temos observado um intenso processo legislativo que busca desconstruir direitos conquistados desde a Constituição de 1988, passando pelos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade e pelas leis criadas durante a existência do Ministério das Cidades, que buscavam viabilizar a implementação de políticas urbanas que efetivassem o direito à cidade. Esse movimento reverberou para estados e municípios, independentemente da vinculação partidária. O próprio instrumento do Plano Diretor – encarado por muitos como um instrumento de planejamento, capaz de diminuir as desigualdades socioterritoriais através da definição de um zoneamento inclusivo do ponto de vista social, econômico, ambiental e cultural, e de parâmetros urbanísticos protetivos e sustentáveis – tem sido utilizado para incrementar potencial construtivo e para retirar restrições de territórios antes protegidos, a exemplo das Zonas Especial de Interesse Social (ZEIS).

As revisões dos Planos Diretores de “segunda geração” – aquelas ocorridas nos PD elaborados logo após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) – têm distorcido vários dos instrumentos do Estatuto da Cidade que tinham como objetivo promover a indução do desenvolvimento urbano e a recuperação da mais-valia urbana, numa demonstração clara de que esses instrumentos, tidos como capazes de promover maior justiça socioambiental, foram capturados pelo mercado imobiliário. O caso do novo Plano Diretor de Recife – Lei Complementar nº 02/2021 – é um exemplo concreto dessa distorção e captura. Instrumentos como as ZEIS e a Outorga

BOX III

Onerosa do Direito de Construir (OODC) foram “revisados” e passaram a contar com previsões legais que importam numa outra lógica de aplicação dos instrumentos”.

As ZEIS passaram a ter coeficiente de utilização atribuídos, o que aumenta o interesse do setor imobiliário sobre esses territórios. Nas ZEIS também será possível a aplicação da OODC e os imóveis situados nas ZEIS, que sejam lindeiros aos corredores de transportes, podem adotar os parâmetros das Zonas de Reestruturação Urbana ou da Zona de Centralidade que lhes forem contíguas. A Lei nº 18.772/2020 também fere de morte o instrumento da ZEIS, vez que põe fim à vedação do remembramento ou reunificação de terrenos, mecanismo que inibiu que esses territórios fossem apropriados pelo mercado imobiliário por mais de 40 anos.

E os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade que exigem definição no Plano Diretor da área para a sua aplicação?

A OODC é passível de ser aplicada em quase todo o território municipal, exceto na Zona de Ambiente Natural, e, durante todo o período de vigência do Plano Diretor, parte do potencial construtivo que extrapole o coeficiente básico será ofertado gratuitamente ao empreendedor imobiliário. Todo o território municipal passou a ter coeficiente de utilização atribuído, inclusive a Zona de Ambiente Natural Orla (ZAN Orla) que corresponde à faixa litorânea, situada entre os limites com o Município de Jaboatão dos Guararapes e com o Município de Olinda, caracterizada pela faixa de praia que vai da calçada das avenidas Boa Viagem e Brasília Formosa até as águas com 10 metros de profundidade, incluindo os recifes costeiros.

BOX III

Por que atribuir coeficiente de utilização para a faixa de praia do território da ZEIS? Esse potencial construído poderá ser vendido futuramente pela municipalidade para a iniciativa privada?

Todas essas “estratégias” adotadas pela gestão municipal nos fazem questionar: **estamos tratando de um Plano Diretor ou de um Plano de Negócios?** Tudo leva a crer que se trata de um grande plano de negócios. Um plano de negócios que não envolve ou incorpora a população mais pobre ou vulnerável. Um plano de negócios com grande potencial de ampliar desigualdades, promover deslocamentos forçados e aumentar a exclusão e a injustiça socioambiental em nossa cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
DC C I D A D E

CAPÍTULO 11

A lei 13.465/2017 e a redistribuição de terra urbana

Reflexões sobre o alcance da Reforma Urbana

FABIANO ROCHA DINIZ
RONALDO AUGUSTO CAMPOS PESSOA
PASCAL MACHADO

Introdução

A desigualdade e a exclusão socioespacial são faces da natureza predominante da produção das cidades no país. Diante disso, a promoção da segurança jurídica em assentamentos informais, como meio de redistribuição da terra urbana, é fator essencial da Reforma Urbana. O percurso histórico de resistência e conquistas no qual se desenvolveu o quadro normativo que rege a Regularização Fundiária Urbana (REURB) explicita avanços e retrocessos nesse campo. Abraçando, inicialmente, ideais de universalização de direitos sociais e de gestão participativa, esse processo refere-se à busca pelo Direito à Cidade⁴³. O advento da Lei 13.465/2017, que regulamenta a política nacional de REURB, parece representar uma ruptura do preceito antes dominante, de promoção da Regularização Plena como resposta à abordagem de questões de ordem multidimensional. Este capítulo traz reflexões sobre os impactos dessa lei sobre os princípios da Reforma Urbana, destacando os riscos aos quais seus instrumentos expõem os assentamentos precários, alvo da regularização.

A defesa da função social da cidade e a inclusão socioespacial de assentamentos pobres à cidade formal são guias da agenda da Reforma Urbana. No Recife, o movimento pelo reconhecimento da produção social da cidade e de sua regularização – urbanística e fundiária –, fruto da iniciativa popular, encampou a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS). Em nível nacional, as conquistas incluem a instituição do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria de Habitação

⁴³ Para Lefebvre (1991, p. 117), ele deve “ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”, para a conquista do qual apenas os reais interessados, os proletários, são protagonistas. Harvey (2012) argumenta que ele extrapola o direito dos cidadãos de terem acesso aos recursos e oportunidades que a cidade pode oferecer, pois abrange o direito coletivo de transformar as cidades.

(2003), e da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), cuja gestão participativa tinha capilaridade em todos os níveis federativos.

O Estatuto da Cidade indica os instrumentos para concretizar os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, apontando a necessidade de implementar a Regularização Fundiária de assentamentos urbanos precários. O controle do solo urbano e o reconhecimento do Direito à Cidade são estratégias centrais. Como referências à ação, atenta-se aos aspectos socioespaciais desses assentamentos e às questões centrais a serem tratadas: a **qualidade do *habitat* urbano** e a **segurança jurídica dos residentes** como meio de sua permanência nas áreas que ocupam. Características como a cadeia dominial (a quem pertence ou pertenceu a terra urbana) e a situação de posse da terra (quem a ocupa e usa hoje, e em quais condições), os padrões morfológicos da ocupação, o uso do solo, os riscos ambientais aos quais estão sujeitos os moradores, a situação socioeconômica da população residente... são indicadores da necessidade de REURB como parte das demandas vinculadas à conquista do direito à moradia e cidadania plena.

No campo da regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, a experiência de extensão universitária da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) é longa, remonta à década de 1980 e acompanha os avanços e recuos citados. Mais recentemente, focadas na prestação de serviços de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS, BRASIL, 2008), tais ações tiveram que se adaptar às mudanças trazidas pela Lei 13.465/2017. Neste texto, essa experiência prática e as críticas dela emanadas embasam a reflexão sobre os impactos dessa lei sobre os princípios da Reforma Urbana, segundo uma questão-chave: até que ponto a aplicação dos novos preceitos legais se afasta das intenções originais da luta pela Regularização Plena?

Na abordagem desse tema, de início se faz um balanço do alcance dos ideais da Regularização Fundiária Plena e das barreiras à sua consecução. Em seguida, dada a aplicação de diretrizes e instrumentos contemporâneos, questiona-se a aplicabilidade de certos instrumentos – como instâncias de participação-control social, ZEIS e ATHIS – e seu poder de orientar ações de REURB socialmente comprometidas. Finalmente, faz-se considerações sobre a possibilidade de implementar os ideais citados e evitar repetir erros do passado, quando a urbanização de favelas impulsionou a “expulsão branca” – a substituição da população-alvo por outra mais rica.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E REFORMA URBANA:

Avanços e obstáculos ao exercício do Direito à Cidade.

A desigualdade e a segregação socioespacial nas cidades brasileiras têm relação direta com o modelo de acumulação capitalista que conduz o desenvolvimento urbano, subjugando-o aos interesses hegemônicos do mercado imobiliário e da construção civil. Nessa conjuntura, a acentuação da precariedade urbana manifesta-se nos espaços habitados e nas relações sociais constituídos entre o público e o privado, entre o formal e o informal, produzindo territórios desiguais. Voltados a interesses neoliberais (HARVEY, 2004, p. 45), os investimentos do Estado tendem a ser parcos quando se trata da inclusão de espaços urbanos segregados, em especial aqueles para a promoção da segurança jurídica de assentamentos precários ou irregulares.

Para Rolnik (2007, p. 7), os assentamentos irregulares são o “modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras”, sendo sua consolidação “progressiva, eternamente

incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do Poder Público”. Eles são excluídos dos marcos regulatórios, dos sistemas financeiros, dos mapas e cadastros municipais, dos registros de cartórios. Apesar de predominantes nas cidades do país⁴⁴, parecem não existir aos olhos dos gestores urbanos mesmo quando se multiplicam “em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis” (idem).

O conceito de **Regularização Fundiária Plena** (RFP), propugnado na década de 2000, quando da primeira gestão Luiz Inácio da Silva, funda-se no enfrentamento dessa problemática, com ações coordenadas nos campos urbanístico, ambiental, administrativo e patrimonial. Para cumprir essa tarefa, inscrita no conjunto de ações de inversão de prioridades e atendimento às demandas dos excluídos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária (PNRF) traçava uma estratégia de formação de uma rede de agentes sociais capazes de tomar a frente de iniciativas nesse sentido. Incluíam-se moradores de assentamentos irregulares, membros de associações comunitárias, gestores públicos municipais e estaduais, juízes e promotores públicos envolvidos com as temáticas em tela, oficiais de registro etc.

A amplitude das dimensões abordadas remetem a experiências precursoras, como o PREZEIS, que já trazia em sua estrutura de gestão instâncias responsáveis pelo tratamento de aspectos **jurídico-dominiais** (afeitos à regularização fundiária), **urbanísticos** (relativos à regularização das condições físicas da ocupação – moradias e espaços públicos), **ambientais** (quanto às condições do sítio ocupado, sua relação com a qualidade do

⁴⁴ A exemplo do Recife, onde mais de 31,3% da área urbanizada são ocupados por Comunidades de Interesse Social (CIS), ou “áreas predominantemente ocupadas por populações de baixa renda e com precariedade de infraestrutura urbana”. Cf. RECIFE. *Atlas das Infraestruturas Públicas nas Comunidades de Interesse Social do Recife*. Recife: Prefeitura da Cidade, SANEAR, 2014, 165 p.

ambiente construído e a sustentabilidade das intervenções) e **administrativas** (ambiente de gestão do programa, envolvendo organizações governamentais e não governamentais, comunitárias, do terceiro setor etc.).

Progressivamente, no período pós-Constituição, o advento do Estatuto das Cidades (EC, 2001) e da Lei 11.977/2009, que tratava da Regularização Fundiária e instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ambos sob a perspectiva conceitual da RFP, consolidaria a consciência da importância da tarefa da REURB. Entretanto, no breve período do governo Michel Temer observa-se um retrocesso no debate. Rompe-se um processo de discussão amadurecido e, através de um ato discricionário do Executivo Federal, emite-se a Medida Provisória (MP) 759/2016, que alteraria as diretrizes então válidas. Esse processo, intempestivo e estanque ao contraditório, culminaria com a instituição da Lei 13.465, que desde 2017 rege a Política Nacional de Regularização Fundiária (PNRF), em meio urbano e rural. Em 2018, o Decreto 9.310 viria a regulamentar os instrumentos da PNRf.

Essa ruptura, de ordem política, restringe a participação, eixo fundador do Direito à Cidade, e tem potencial de afetar o alcance do Direito à Moradia, reconhecido no Brasil em 2000, na Emenda Constitucional nº 26, em cujo art. 23 se vê a REURB como medida essencial para o “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Entendia-se que a segurança jurídica, a qualidade ambiental e o acesso a infraestruturas e serviços urbanos colaboram para o atendimento a esse direito, e contribuem para a conquista ao Direito à Cidade.

O EC estabeleceu 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 socioambiental. A Lei 13.465 flexibiliza diretrizes da

REURB e reduz critérios de diretrizes e intervenções urbanísticas nas políticas de regularização. O atual governo federal, na Instrução Normativa 2/2021 do Ministério de Desenvolvimento Regional, regulamentou o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (PRFMH, 2020), que enfatiza a importância de buscar alternativas de solução ao problema habitacional e fundiário no país.

Em vários aspectos, a redação da atual lei de regularização fundiária mantém conceitos que se associam ao ideal da Regularização Fundiária Plena. Dentre eles, podem-se destacar os objetivos apresentados no art. 10 da Lei 13.465: “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados” (inciso I); “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (inciso VI); “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (inciso VIII). Além disso, incluíram-se os estudos ambientais e a análise das infraestruturas essenciais (saneamento básico, redes de energia elétrica, equipamentos urbanos) como base para delimitar áreas não passíveis de consolidação, ampliando os condicionantes para elaboração dos planos urbanísticos, chamados na lei de “Projeto Urbanístico”.

Uma leitura acrítica desses objetivos e critérios pode confundir e levar a um falso entendimento de que a Lei 13.465 privilegia a RFP. Aprofundando a análise se percebem aspectos conflitantes com esse princípio, que têm potencial de perverter os objetivos traçados. O primeiro é a valorização do direito real vinculado à **propriedade individual** do imóvel regularizado. O Decreto 9.310 não define instrumentos que, associados ao direito de propriedade dos beneficiários, venham a frear a ação do capital imobiliário sobre os Núcleos Urbanos Informais (NUI) – nomenclatura que passa a designar os assentamentos precários irregulares a

regularizar –, cujos imóveis doravante estariam desembaraçados de pendências de ordem jurídica. Esse é o papel exercido pelas ZEIS: definir parâmetros que desestimulam o interesse do mercado e obstaculizam processos de gentrificação pós-regularização.

A interpretação de que o Projeto Urbanístico e ações socioambientais são componentes acessórios do processo de REURB é distinta daquela do PNRF, relegando-os ao papel de indicar os imóveis que, por restrições urbanísticas-ambientais, não podem ser regularizados, assim como apontar as melhorias a serem introduzidas nas infraestruturas essenciais, como atribuição das municipalidades. Por outro lado, o preceito de participação das comunidades assentadas em NUI no processo de regularização e no controle social posterior, inclusive na cobrança de implantação das referidas melhorias, não recebem a atenção devida e não há indicação clara de procedimentos.

O balanço inicial que se faz é de que houve uma interrupção na ampliação dos Direitos à Cidade e à Moradia. Sua raiz se encontra na inflexão das políticas públicas, afetadas por uma visão ultraliberal, que restringe direitos sociais e instâncias democráticas que as deveriam gerir. Não se trata, como veremos, de um abandono da promoção da segurança jurídica, pois a emissão de títulos de propriedade tem se ampliado.

Como seguir defendendo a regularização fundiária plena?

Ação extensionista da UFPE em ATHIS como base para reflexão

A reflexão sobre esse movimento de aparente recuo, em que as prioridades parecem deixar de se dedicar ao conceito ampliado de Direito à Cidade, concentra-se em duas questões centrais. A

primeira trata de compreender para que lado pende a balança na aplicação dos instrumentos da Lei 13.465, o quantitativo ou qualitativo. Há mesmo uma tendência à “produção em massa” de títulos, sem a qualificação dos espaços ocupados? A segunda revela a inquietação de que o fantasma da “expulsão branca” volte a pairar sobre os NUI em intervenções de REURB de Interesse Social (REURB-S). Existe realmente o risco de apropriação privada dos investimentos e da transferência da propriedade plena das terras ocupadas?

A experiência da equipe extensionista da UFPE no apoio à conquista do Direito à Cidade e a processos de regularização fundiária e urbanísticas remonta à década de 1980, quando da formulação da Lei do PREZEIS. O acúmulo de experiências favorece a crítica, ajustes e aperfeiçoamento de metodologias, ferramentas e abordagens técnicas e político-administrativas. Em 2012, a natureza integrada dos procedimentos de regularização fundiária foi posta à prova no caso de ocupações informais em terras da União no perímetro de preservação do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), no Município de Jaboatão dos Guararapes.

Nessa experiência, a sistemática de trabalhos adotou movimentos essenciais: i) a **mobilização**, com o contato, informação e sensibilização dos beneficiários à participação; ii) os **levantamentos de informações** cadastrais, urbanístico-ambientais, jurídicas e de risco, sobre a ocupação, por meio de registros cartográficos e memoriais; iii) os **estudos das condições de ocupação**, visando qualificar os imóveis (territoriais e prediais) e seus ocupantes (beneficiários) e orientar as soluções às desconformidades identificadas; e iv) as **propostas de solução** para tais questões e a orientação para a consolidação das ocupações e a regularização fundiária dos imóveis (soluções urbanístico-ambientais, erradicação de situações de risco).

Então, a emissão de títulos aos ocupantes proprietários dos imóveis da área não fazia parte do escopo dos trabalhos. Entretanto, o conjunto de ações englobava todas as dimensões referentes à Regularização Fundiária Plena: i) **jurídico-dominiais**; ii) **urbanísticas**; iii) **ambientais**; iv) **administrativa**. Dado o objetivo e o escopo dessas atividades, o trabalho extensionista se enquadrava como Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), ainda que não tenha sido assim formalizado. Conforme o *caput* da Lei nº 11.888/2008, as ações contribuem para assegurar “às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social”. A qualidade dos resultados alcançados ensejou nova demanda de aplicação da metodologia da UFPE, abrangendo um número maior de ocupações e unidades a regularizar. O município metropolitano selecionado foi Igarassu, por vários critérios objetivos (ocupação de terras públicas, existência de ZEIS e de organização comunitária etc.) e um de ordem subjetiva: trata-se do primeiro povoamento registrado na história do Brasil.

Essa experiência teve início na fase de transição entre a emissão da MP nº 759/2016, a instituição da Lei 13.465/2017 e a regulamentação de seus instrumentos pelo Decreto 9.310/2018. A seleção das três áreas-alvo (os NUI Tapajós, Posto de Monta e Manancial) seguiu os critérios apontados e priorizou assentamentos passíveis de se beneficiarem da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), pelo perfil socioeconômico de seus moradores. Os trabalhos respeitaram a aplicação de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, delimitadas no art. 9 da Lei 13.465.

Seu objetivo central era dirimir conflitos dominiais em assentamentos informais instalados sobre área pública e/ou

privada, dando aos seus ocupantes segurança jurídica e lhes garantindo acesso aos direitos reais correspondentes. O maior desafio da equipe da UFPE foi o de entender como a Lei 13.465 e o Decreto 9.310 incidiriam sobre a metodologia já testada. De modo geral, o encadeamento de procedimentos não sofreu alterações significativas, mas havia a necessidade de detalhamento de aspectos-chave, notadamente na precisão da cartografia de base e dos memoriais descritivos.

A nova lei trouxe alterações mais profundas, introduzindo novos instrumentos, alguns já previstos na Lei 11.977: i) a **Legitimação Fundiária**, que permite a aquisição de direito de propriedade aos que detinham área na NUI até 22 de dezembro de 2016; ii) a **Legitimação de Posse**, reconhecendo administrativamente a Usucapião e ampliando os limites de sua utilização em imóveis não residenciais e naqueles com área superior a 250m²; iii) a **Arrecadação de Imóveis abandonados**, enfrentando a controvérsia da arrecadação de bens privados vagos, em casos de débitos fiscais; iv) o **Direito Real de Laje**, abarcando a realidade de famílias residentes em unidades habitacionais sobrepostas, no mesmo lote, permitindo o registro e a alienação autônoma desses imóveis; e v) os **Condomínios**, “de Lotes” (em terrenos onde há lotes que são propriedade exclusiva e áreas de propriedade comum dos condôminos) e “Urbano Simples” (em terreno com edificações de uso exclusivo dos proprietários e áreas de passagem), permitindo que tais lotes ou casas se constituam imóveis autônomos passíveis de alienação.

A aplicação desses instrumentos, e dos demais já existentes à época, resultou de uma série de procedimentos voltados a compor o **Projeto de Reurb-S** dos NUI de Igarassu que obrigaram adaptações e aperfeiçoamento metodológico, de modo a atender ao conteúdo mínimo exigido pela norma. No conjunto de aspectos abrangidos, destacam-se as atividades de mobilização

e fomento à participação popular no projeto e na elaboração do Projeto Urbanístico. A primeira, entendida como transversal a todas as demais atividades de REURB-S, iniciou-se quando do levantamento planialtimétrico e cadastral (georreferenciado) e seguiu até a fase de emissão de títulos. A segunda baseou-se nos levantamentos citados, nas bases planialtimétricas e em estudos preliminares de desconformidades (jurídica, urbanística e ambiental) para o desenvolvimento de soluções de ordem físico-ambientais.

Os esforços da equipe nesse sentido foram maiores que os no PHNG, tanto pelo número de áreas atendidas simultaneamente, quanto pelo total de beneficiários. Os momentos de mobilização foram essenciais e geraram novo tipo de postura, de “plantões de atendimento” aos beneficiários, agilizando encaminhamentos e gerando um acompanhamento de proximidade. Os trabalhos do Projeto Urbanístico se desdobraram em estudos ambientais e de situação de risco, elaboração de soluções às desconformidades e memoriais descritivos, bem como a indicação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais necessárias à consolidação dos NUI. Mediado pela mobilização social, nesse processo as diversas equipes mobilizadas (cartográfica, jurídica, socioeconômica, urbanística-ambiental) atuaram em conjunto, participando juntas dos vários momentos do trabalho.

Cabe ressaltar as impressões acerca da exequibilidade das diretrizes e soluções urbanísticas e ambientais trazidas no Projeto Urbanístico, bem como dos limites e potenciais da participação dos beneficiários da REURB-S na concepção das condições da ocupação pós-regularização. Quanto à participação e ao controle social sobre o processo, houve avanços, com a criação de um ambiente participativo e colaborativo de gestão, incorporada pelo Decreto 9.310 (UFPE, 2017), sob a forma de uma **Comissão**

de Regularização Fundiária Urbana. Formalizada pelo Decreto Municipal 10/2017, ela reunia os operadores do processo de regularização: Prefeitura Municipal de Igarassu (PMI), representada pela Empresa de Urbanização de Igarassu (Urbi) e a Secretaria Executiva de Articulação Social; representantes do Cartório de Registro Único de Igarassu; e um representante da UFPE. Nota-se a ausência de representantes dos moradores, significativamente relevante para um processo que envolve a defesa de seus direitos sociais.

No campo do Projeto Urbanístico, os procedimentos não envolveram nem a sistemática de reuniões de discussão e deliberação por quadra, usual no PHNG, nem o detalhamento de parâmetros urbanísticos específicos para os NUI. O recuo mais sentido foi neste último domínio, que torna contraditória a denominação do processo como “projeto”, pois que se restringe a um plano geral, limitado em muitos aspectos à indicação de áreas passíveis de regularização, com definição de cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais etc. Tais elementos orientam o Termo de Compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma de ações e obras necessárias à regularização e mitigação de riscos.

Como contraponto a esses recuos, o Projeto Urbanístico dos NUI de Igarassu possibilitou avanços significativos. O primeiro deles foi a elaboração de estudos urbanístico-ambientais, no plano das modelagens hidráulica e hidrológica, para orientar a consolidação das ocupações às margens do riacho Pitanga, entre Posto de Monta e Manancial, evitando o risco de alagamento ao qual essas áreas estão expostas. Além desse, outra conquista foi a ampliação do perímetro da ZEIS Manancial, de modo a proteger os beneficiários das pressões possíveis de um mercado imobiliário

que já avança seus limites sobre áreas vizinhas. Mesmo que negada no caso das NUI de Posto de Monta e Tapajós, o emprego do instrumento da ZEIS atende à demanda pelo usufruto do Direito à Cidade e consolidação das comunidades.

A complexidade desses procedimentos e das informações que devem ser processados em seu desenvolvimento fomentou o aprofundamento do emprego de sistemas de informação geográfica (SIG), com a criação da ferramenta do Banco de Dados Digital para Regularização Fundiária (BDRF), cuja consolidação automatiza a geração da Certidão Digital de Regularização Fundiária (CDRF). Esta última é construída através dos registros do BDRF, cujos dados embasam a automação de formulários, relatórios e documentos jurídicos do processo de REURB-S, até a emissão de títulos, respeitando os modelos dos registros do Cartório Único de Registro de Igarassu.

Considerações finais

As transformações delineadas testemunham, sob o ponto de vista de prestadores de ATHIS, a conformação de um quadro ambíguo. Há ganhos inegáveis, como o desenvolvimento de estudos urbanístico-ambientais para orientar a regularização, além da formalização de instâncias de gestão coordenada do projeto. Porém, ainda que a emissão de títulos tenha se ampliado, sob a forma de reconhecimento do direito real de propriedade, garantindo a segurança jurídica dos beneficiários da REURB-S, esse avanço se dá, por um lado, pelo redirecionamento da sistemática de participação social no processo, que é reduzida e assume uma natureza informativa-consultiva. Por outro lado, o Projeto Urbanístico, que passa a incorporar as análises ambientais, restringe-se a indicar as unidades que podem ser regularizadas.

É fato que, ao incluir como elementos essenciais características específicas dos NUI, tais como a cadeia dominial (a quem pertence ou pertenceu a terra urbana), a situação de posse da terra (quem a ocupa e usa hoje, e em quais condições), os padrões morfológicos da ocupação, o uso do solo, os riscos ambientais aos quais estão sujeitos os moradores, a situação socioeconômica da população residente... abrangem-se indicadores que reforçam a necessidade de REURB como demanda vinculada à RFP e à conquista do Direito à Cidade como direito à moradia e à cidadania plena.

Porém, alguns dos objetivos listados podem vir a se conjugar de modo pernicioso, por exemplo: a criação de “unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes”; a concretização do “princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo” e da prevenção à “formação de novos núcleos urbanos informais” (Lei 13.465, incisos II, IX e X). Essas ações podem condicionar a existência de ocupações ao respeito estrito a padrões ideais da “cidade formal”, barrando iniciativas de cunho popular, de natureza autônoma e com emprego de parâmetros de ocupação menos rigorosos.

As mudanças recentes afetam um dos pilares da Reforma Urbana: a formação de uma cultura cidadã de participação e controle social. Esta é essencial para exigir nas REURB-S uma abrangência mais ampla que o registro em cartório das propriedades. A prestação de ATHIS pela UFPE, com foco na redistribuição de terras, torna-se uma trincheira na resistência a tendências à produção em massa de títulos. A oferta de uma formação continuada e o incentivo à participação popular e ao empoderamento das populações beneficiadas, com o apoio de uma tecnologia social inovadora e o emprego de instrumentos promotores do direito à cidade, podem ser capazes de induzir compromissos concretos com a qualificação dos espaços ocupados

e afastar o fantasma da “expulsão branca” nos NUI alvos de processos de REURB-S.

Referências bibliográficas

BRASIL (2018). **Decreto Federal nº 9.310**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Brasília: Presidência da República.

BRASIL (2017). **Lei Federal nº 13.465**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Presidência da República.

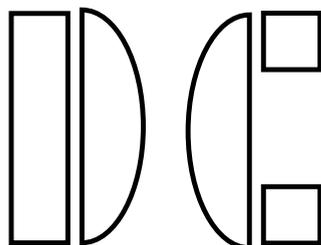
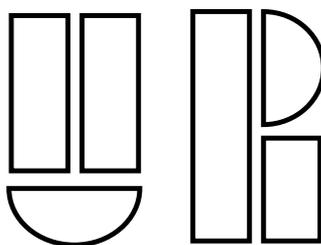
BRASIL (2008). **Lei Federal nº 11.888**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Brasília: Presidência da República.

ROLNIK, R. (2007). **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 304p.

HARVEY, D. (2012). O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez.

PARTE IV

Quais as
insurgências pelo
direito à cidade?



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 12

Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país

A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero

ANTÔNIO CELESTINO DA SILVA NETO
FERNANDA CAROLINA VIEIRA DA COSTA
PAULO SOMLANYI ROMEIRO

Considerações iniciais

A segregação social e econômica aprofunda-se enquanto constituinte da história da produção das cidades brasileiras. São ao menos 60 anos de políticas habitacionais que, paradoxalmente, tendem ao agravamento do quadro que deveriam enfrentar (MILANO, 2016). Os conflitos urbanos se acentuam, a luta por moradia, por acesso aos serviços públicos mais básicos, por participação popular na constituição da política urbana põem em questão a pretensa legitimidade da lei e seus efeitos.

Nos conflitos fundiários, o direito de propriedade e a segurança patrimonial assumem a regra das manifestações judiciais. Assim, a dimensão do direito de morar assume centralidade coletiva contraposta ao binômio jurídico direito/propriedade, pois lança-se na dimensão da função social da propriedade e da necessidade de integração de políticas públicas por parte do Estado Constitucional Democrático de Direito.

Já a pandemia escancara uma dura realidade: a produção do espaço urbano no Brasil reforça a perpetuação da desigualdade social e econômica, enquanto expressão de uma política de Estado. E é nesse contexto de radicalização do neoliberalismo e de pandemia da Covid-19 que ocorre a rearticulação da Campanha Despejo Zero (2022). Trata-se de iniciativa composta por dezenas de entidades nacionais, com apoio internacional, que têm como centralidade a suspensão dos despejos e remoções no Brasil, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades, urbanas ou rurais. Trata-se de campanha permanente, de construção coletiva e aberta a toda sociedade, sobretudo aos movimentos sociais e populares comprometidos com a defesa dos direitos humanos e do direito à cidade e aos territórios. Em Pernambuco, a Despejo Zero, com seus diversos

atores estratégicos, é hoje a principal iniciativa contra despejos e remoções no estado.

Em todo o Brasil, os anos de 2020 e 2021 foram marcados pela escalada dos conflitos fundiários coletivos urbanos. Na Região Metropolitana do Recife (RMR) não foi diferente. Destacada pelo IPEA (2020), está entre as mais vulneráveis do país a metrópole do Recife que, até maio de 2022, registrava 1.165 famílias removidas e 19.278 famílias sob ameaça de remoção (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022). Isso, em um quadro de desmonte das políticas públicas nacionais de promoção habitacional e urbanização de favelas que, de forma inadmissível foi replicado pelas administrações estaduais e municipais, independentemente da vinculação partidária.

Hoje, na RMR, os 40% mais pobres vivem tão somente com R\$ 104,00 mensais (SALATA; RIBEIRO, 2022). Esse público deveria ocupar a centralidade para a agenda da reforma urbana e do direito à cidade. É para esse público que precisa ocorrer o enfrentamento da estigmatização dos territórios ocupados pela população de baixa renda e suas formas de socialização e apropriação do espaço. É de vital importância a desconstituição da visão de “clandestinas, violenta, etc.” atreladas a esses territórios e aos seus ocupantes que são tratados como criminosos e infratores e como sendo os responsáveis pelas tragédias que estão ocorrendo em todo o país, em função das recentes chuvas tidas como eventos extremos.

Ausência de uma política de monitoramento e mediação dos conflitos fundiários urbanos.

A perpetuação do caráter absoluto da propriedade privada e a omissão das gestões municipais agravam os conflitos fundiários urbanos na metrópole do Recife, estreitamente

relacionados ao processo de expansão da região. Este se fez, predominantemente, sobre as áreas de maré, faixas litorâneas e remanescentes de antigos engenhos, caracterizando-se como grandes extensões de “terra de marinha” e áreas loteadas nos demais municípios da região. Os trechos localizados nos terrenos planos e secos, com alto valor especulativo imobiliário foram distribuídos às classes mais abastadas. Já os terrenos sujeitos à inundação ou de alta declividade, com maior custo de implementação da infraestrutura, foram os que restaram para os mais pobres.

De 1940, com as 12 mil moradias removidas pela “Política de Erradicação dos Mocambos” no Recife, aos dias de hoje, com as 20.455 famílias ameaçadas de despejo em Pernambuco (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022), sem considerar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, assiste-se tão somente à reconfiguração dos modos de desigualdade no uso, ocupação e distribuição do solo urbano. Por sua vez, o despejo de pessoas, assentamentos, ocupações exige, obrigatoriamente, a formação e o desenvolvimento de um processo judicial justo. Para ser justo, o processo judicial deve ser dirigido para adoção de soluções constitucionais e estruturais. Soluções constitucionais de conflitos fundiários envolvem a consideração de diversos valores, interesses e direitos, sem qualquer hierarquização, das partes envolvidas, entendidas e tratadas como sujeitos de direito.

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015, pela primeira vez reconheceu a existência de um réu coletivo em ações possessórias, e com isso determinou tratamento aos conflitos coletivos, facultando-se a intimação dos órgãos responsáveis pela política urbana da União, de estado ou do Distrito Federal e de município, onde se situe a área objeto do litígio. Esses órgãos poderão participar em audiência a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade

de solução para o conflito possessório. Essa alteração no CPC incluiu o Poder Executivo municipal como central para uma solução adequada do conflito. Acontece que essa possibilidade é uma faculdade e não uma obrigação e na maioria das vezes em que são acionados a integrar a lide, os municípios declinam ou pouco atuam.

Dentre as soluções constitucionais e estruturais possíveis que podem ser adotadas em conflitos fundiários urbanos, a regularização fundiária urbana se apresenta como preferencial. Trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico que tem como um dos seus principais objetivos a proteção do direito à moradia, que pressupõe a segurança possessória. Também busca garantir o cumprimento da função social da propriedade, seja ela pública ou privada, pois não existe destinação mais fundamental e mais nobre a ser dada a um imóvel que o de nele morar e lá produzir e reproduzir a vida.

A própria lei de regularização fundiária, Lei Federal nº 13.465/2017, insere a mediação e solução do conflito como parte do processo de regularização fundiária, ao determinar ao município a adoção de procedimento extrajudicial como caminho para mediação das impugnações que envolvam direitos possessórios ou direitos reais. Esses elementos apontam para um papel do município no monitoramento e prevenção dos conflitos fundiários urbanos, na medida em que são responsáveis pela execução da política urbana. No entanto, essa ação de monitoramento e prevenção de conflitos fundiários é inexistente e a ação do estado muitas vezes, por conta da ausência da compreensão ou efetivação desse papel, contribui ou é a própria causa da violação de direito, como no caso das remoções administrativas.

A ação no sentido da solução para o conflito que resulte na regularização fundiária dos assentamentos e permanência da população de baixa renda deve orientar o Poder Executivo

capítulo 12 | Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país
A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero

e Judiciário, de forma articulada. No entanto, tanto o Executivo como o Judiciário, ainda, em grande parte, tratam os conflitos fundiários exclusivamente sobre a ótica do direito de propriedade e ignoram tanto os tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, como o sistema constitucional que define as normas para a política urbana e a apropriação do território e que apontam para a necessidade de democratização do acesso à terra e do exercício do direito à cidade.

Em levantamento realizado nos 14 municípios integrantes da RMR pode-se afirmar que nenhum deles possui uma estrutura ou uma política para a mediação de conflitos. As gestões tratam, na sua maioria, dos ocupantes como violadores do direito de propriedade e não há a priorização na aplicação dos recursos públicos para ações de regularização fundiária, para a implantação de infraestrutura e para a urbanização das áreas de baixa renda. Os recursos públicos continuam sendo alocados nas áreas nobres, cabendo à população pobre sofrer com os efeitos das chuvas e, muitas vezes, pagar com a própria vida o descaso e o descompromisso dos gestores públicos. As cidades da RMR viraram máquinas de matar pobres. Nas chuvas ocorridas em maio de 2022, 130 pessoas morreram com quedas de barreiras.

Em levantamento realizado pelo mandato do vereador de Recife Ivan Moraes é possível ver a evolução da diminuição da aplicação de recursos públicos em obras de infraestrutura nas áreas mais pobres do Recife.

A Prefeitura do Recife gastou no ano de 2021 apenas 0,37% do orçamento geral do município com esse fim (Gráfico 1).

capítulo 12 | Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país
A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero

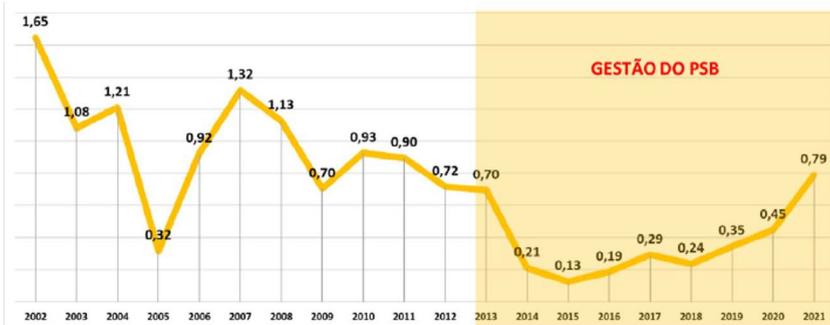


Gráfico 1 - Gastos da Prefeitura do Recife com urbanização de áreas de risco em relação aos gastos totais (%).

Fonte: <http://transparência.recife.pe.gov.br>. Elaboração: mandato vereador Ivan Moraes (PSOL). 2022

Já o Gráfico 2 demonstra que os dados levantados quanto à construção de unidades habitacionais para atender à população mais pobre são mais gritantes. Recife não possui uma política de habitação voltada para os mais pobres. A estes continuará a restar como única alternativa para morar a ocupação de áreas públicas ou particulares. Não ter política é uma política. Perpetuando o ciclo de ocupação e despejo. O ciclo de violação de direitos.

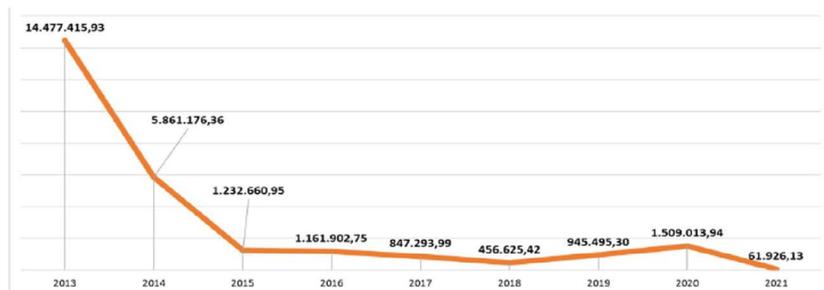


Gráfico 2 - Investimentos da Prefeitura do Recife com implementação de projetos habitacionais entre 2013 e 2021.

Fonte: <http://transparência.recife.pe.gov.br>. Elaboração: mandato vereador Ivan Moraes (PSOL). 2022

A atuação do poder judiciário nos conflitos fundiários

A partir de investigação de decisões judiciais em conflitos fundiários coletivos de todo o país, Milano (2016) aponta para uma atuação predominante que individualiza o fenômeno social em depreciação de sua dimensão coletiva e de política pública. O processo judicial, como conduzido, desconsidera a dimensão espacial do conflito, não sendo o registro de propriedade confrontado com o necessário cumprimento da função social da propriedade.

Os instrumentos de proteção ao direito humano à moradia adequada, ratificados e incorporados ao ordenamento brasileiro não são aplicados pelo Poder Judiciário. A centralidade argumentativa das decisões judiciais remonta ao elemento, extrajurídico, do “invasor”/ocupante, aos moldes dos mecanismos de seletividade da fundamentação teórica do “direito penal do inimigo” e da defesa do direito de propriedade. Nesse sentido, partimos da análise de 15 casos emblemáticos de conflitos fundiários coletivos urbanos, destacados por investigação da Rede Nordeste de monitoramento de conflitos fundiários do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Esse levantamento compôs um universo de análise de 3.379 famílias distribuídas nos municípios de Recife, Olinda, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes. Desse levantamento, que envolvia comunidades consolidadas, às vezes parcelas inteiras de bairros, foi constatado que os conflitos coletivos fundiários urbanos assumem o cotejo quase que exclusivo do direito de propriedade ou da supremacia do interesse público, em face do direito à moradia. Despertou especial atenção: a (não)qualificação das partes, bem como a insistente “desnecessidade” de produção de audiências de conciliação.

capítulo 12 | Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país
A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero

Nos autos de ação de reintegração de posse envolvendo a comunidade Jardim Floriano, bairro consolidado há mais de 40 anos, milhares de famílias estão ameaçadas pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que alega a necessidade de alargamento da malha férrea. Uma moradora, quando citada da ação, externou sua indignação pelo fato de serem chamados meramente de “pessoas desconhecidas”:

Certifico, em cumprimento ao mandado em epígrafe, que, após pesquisa nos autos e na Internet em data de 08 de março de 2021, me dirigi ao local indicado no mandado, em data de 11 de março de 2021, tendo encontrado (...) uma grande área ocupada por casas, mercadinhos, escolas, campinho de futebol, etc., com construções sólidas e bem estruturadas, conforme fotos anexas. Diligenciando, percebi que a associação comunitária estava fechada, mas encontrei a Sra.(...), ID. (...), e CPF (...), residente na (...), a qual informou residir no local há mais de 40 anos e se dispôs a receber a citação em nome das ‘pessoas desconhecidas’ que constam do mandado, afirmando ainda que a maioria das pessoas ali, dentre as quais vários parentes dela, têm papel de compra e venda dos respectivos imóveis. Diante do exposto, **CITEI as pessoas desconhecidas** na pessoa da Sra. (...), de todo o conteúdo do mandado que me foi entregue, tendo a mesma, de tudo ciente, passado as informações acima, acrescentando ainda que a DPU está fechada, o que inviabiliza a defesa dos milhares de moradores daquela localidade, os quais têm nome, endereço, identidade, CPF e família, causando indignação a ela o fato de serem chamados meramente de pessoas desconhecidas. Informou ainda que esperava que as equipes da CBTU que estiveram visitando o local tivessem feito o levantamento dos moradores da região, cadastrando

capítulo 12 | Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país
A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero

cada casa e seus moradores e observando sua documentação para que os mesmos pudessem verdadeiramente se defender. O referido é verdade. Dou fé. Recife, 16 de março de 2021. (BRASIL, 2019)

Em outro processo coletivo emblemático, em ação de reintegração de posse de particular contra mais de 200 famílias que residem na ocupação 8 de março, no bairro de Boa Viagem, Recife, a audiência de conciliação não foi designada sob escusa da pandemia: “Diante do fato notório da pandemia da COVID-19, deixo de designar a audiência conciliatória do art. 334 do CPC, podendo as partes, a qualquer tempo, conciliarem e requerem a homologação judicial”. No entanto, motivo de escusa para a não realização da audiência de conciliação, a pandemia não impediu a concessão de decisão liminar de reintegração de posse pelo juízo de primeiro grau:

Compulsando os elementos constantes do caderno processual, ao menos em sede de cognição sumária, tenho que a parte demandante trouxe indícios suficientes de sua posse, em especial, a escritura pública de compra e venda alusiva ao bem objeto da lide(...) a proposta de locação do imóvel, formulada por conhecida empresa do ramo de serviços alimentícios (...) A perturbação da posse praticada pela parte ré também restou demonstrada, através do boletim de ocorrência (...) publicações em redes sociais do Movimento dos Trabalhadores sem Teto, acerca de ocupação de terreno na Zona Sul da cidade do Recife (ids no 87799517 e 87799518); fotografias da invasão/ocupação do imóvel (ids no 87799519 a 87799624); e, em especial, do auto de verificação de posse lavrado pela oficiala de justiça (...) Concedo aos ocupantes o prazo de 15 (quinze) dias para

capítulo 12 | Os conflitos fundiários na metrópole mais desigual do país
A propriedade como um direito absoluto e a Campanha do Despejo Zero

a desocupação voluntária e integral do local. Não atendida a ordem judicial, fica autorizada, desde logo, a expedição de mandado de desocupação forçada, com o apoio da força policial eventualmente necessária ao cumprimento da ordem (PERNAMBUCO, 2021).

A mediação e solução de conflitos é inobservada pelo sistema de justiça indistintamente independente do estatuto normativo que o comine, seja a Resolução nº 10/2018 do CNDH, o Código de Processo Civil de 2015, a Lei Federal nº 13.465/2017, haja vista, o silogismo jurídico do senso comum dos juristas, para utilizar o conceito de Luis Alberto Warat (2002), dá-se pelo prisma exclusivo da propriedade como princípio absoluto, demarcando o sujeito que ocupa, a coletividade que ocupa, não em razão das condições sociais desiguais de produção das cidades, mas em função de um pensar racista e excludente.

Considerações finais

A situação dos conflitos fundiários na Região Metropolitana do Recife explicita aspectos estruturais da apropriação do solo urbano no Brasil, marcado pela concentração fundiária e ausência de democratização do acesso à terra e à moradia. Fatores reforçados pela atuação patrimonialista e privatista do Estado brasileiro na regulação do uso e ocupação do solo e nas políticas sobre o território urbano, como também pelo Sistema de Justiça em geral e em especial pelo Judiciário. Resultado dessa estrutura do Estado e do Sistema de Justiça é a ausência de uma política de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, que reconheça a relevância e complexidade do fenômeno e sua natureza coletiva e crie instâncias e práticas

adequadas como dispõe a Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Esse contexto estrutural se agrava no encontro de uma conjuntura de crise econômica e sanitária e de desmonte, em nível nacional, estadual e local de uma política urbana, habitacional e de ausência de ações concretas que garantam o cumprimento da função social da propriedade do solo urbano e de urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda. Associado à execução de uma política urbana voltada aos interesses do mercado imobiliário, que reforça o caráter de segregação socioterritorial e de desigualdade do acesso à terra urbana no Brasil.

Isso torna o próprio Estado, seja por sua ação ou omissão, em agente da violação de direitos ao não reconhecer o tratamento diferenciado que deve ser dado aos conflitos fundiários coletivos, tendo como elemento condutor uma política de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários. Essa política de mediação deve ter a regularização fundiária como elemento central para a adequada solução dos conflitos a ser percorrido pelos três níveis de governo, em especial os municípios responsáveis pela execução da política urbana e os órgãos que compõem o Sistema de Justiça.

Elementos como a Resolução 10/18 do CNDH e o cumprimento do papel dos órgãos responsáveis pela política urbana e habitacional, como também do Sistema de Justiça na prevenção e mediação de conflitos fundiários vêm sendo defendidos no âmbito da Campanha Despejo Zero. Isso, juntamente com a atuação concreta nos territórios, representam uma resistência à estrutura fundiária e de apropriação do solo urbano e do Estado brasileiro que concentra e não democratiza o acesso à terra.

Considerando a relevância e complexidade do fenômeno dos conflitos fundiários coletivos no Estado de Pernambuco

e mais especificamente à RMR, é de vital importância que seja definida, no estado e nos municípios uma política adequada de tratamento dos conflitos fundiários coletivos. Faz-se, então, necessário a estruturação de departamentos específicos para tratar do monitoramento e prevenção e mediação dos conflitos fundiários e adoção de medidas de desocupação, apenas em último caso, para salvaguardar a saúde e segurança das famílias e os processos de negociação de forma coletiva.

No caso da inevitabilidade da desocupação da área, as famílias devem ser, necessariamente, reassentadas em unidade habitacional, próxima e compatível com a situação anterior, de acordo com os critérios construídos pelos moradores e, no caso de indenizações, estas devem ser em valor suficiente para adquirir moradia adequada na mesma região em que vivem. Assim, toda pessoa em situação de vulnerabilidade social causada pela própria situação de conflito fundiário deve receber a proteção do Estado. Deve, também, ser garantida uma solução adequada para o conflito que garanta a manutenção das condições de vida existentes, assim como uma articulação permanente do Ministério Público Federal e Estadual, além das Defensorias Públicas Estaduais e da União.

Da mesma forma, o Sistema de Justiça deve ter uma atuação adequada em relação aos conflitos coletivos com uma estrutura apropriada que responda a sua natureza coletiva, complexidade e relevância. Nesse sentido, é fundamental que o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco estruture instâncias de prevenção e mediação de conflitos coletivos e a expedição de Recomendação que oriente pela prevalência da suspensão de toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas. Assim, qualquer medida que ordene desocupações, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis deve ser precedida

de conciliatórias com a participação e responsabilização dos poderes públicos responsáveis pela política estadual e municipal de habitação. No sentido de garantir a observância ao artigo 565 do CPC, impondo-se o dever de realização de audiência de mediação com a indispensável intimação do Ministério Público e Defensoria Pública em todas as ações possessórias coletivas no Estado de Pernambuco.

No caso de comprovado o esgotamento da condicionante conciliatória nos conflitos coletivos fundiários, as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial devem observar de forma sistêmica os artigos 5º, XXII, 6º, 182 e 183 da Constituição de 1988; o artigo 2, I, II e XIV do Estatuto da Cidade; Lei 10.257/2001; Lei 14.216/2021; o art. 564, §4º do Código de Processo Civil; o art. 33 da Lei Estadual 16.397/2018. Para isso deve-se observar de forma cumulativa os requisitos, diretrizes e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, através da Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018, que garante que o reassentamento não imponha ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências sociais, econômicas e ambientais negativas.

Para uma adequada estruturação do estado para prevenção e mediação de conflitos fundiários coletivos é fundamental a instituição da Comissão Estadual de Acompanhamento dos Conflitos Fundiários Urbanos e Programa de Prevenção de Conflitos Coletivos Fundiários Urbanos de Pernambuco por meio de Decreto Executivo do governo estadual de Pernambuco, orientado nos moldes do Decreto nº 52.339, de 28 de fevereiro de 2022.

Os Executivos municipais e estadual devem ter planos e transparência com relação à política habitacional. Também devem divulgar permanentemente e de forma acessível quais as medidas

relativas à produção de unidades, melhorias habitacionais, auxílio aluguel, urbanização de favelas e regularização fundiária já foram implementadas e quais estão planejadas, desde março de 2020, além de definir uma adequada previsão de dotação orçamentária para a implementação das respectivas políticas públicas de moradias populares de caráter permanente. Tais medidas devem ser fruto do debate, com ampla participação social para a tomada de decisões, garantida a prevalência pela arrecadação de imóveis abandonados ou com alta carga de dívida tributária para fins de habitação de interesse social, bem como garantia de piso estadual mínimo de auxílio-aluguel que garanta uma moradia provisória adequada.

Nesse sentido, é fundamental a articulação da luta contra os despejos e da luta por uma política urbana e habitacional adequada, que contemple a regularização fundiária para áreas ocupadas por população de baixa renda e a arrecadação de imóveis ociosos em áreas infraestruturadas da cidade, para que uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários encontre solução possível na política urbana e habitacional e na efetivação do direito à cidade.

Referências

ABRAINC. (2020). **Estudo técnico dedicado à atualização das necessidades habitacionais 2004-2030**. [S. L.]: Ecconit. Disponível em: https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Déficit_Habitacional_-V-8-dez-2020.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. (2019). Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Ação de Reintegração de Posse nº 0801183-26.2019.4.05.8311**. 7ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. Jaboatão dos Guararapes.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. (2022). **Dados**. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org>. Acesso em: 30 maio 2022.

ÍNDICE de desemprego em PE é o maior em nove anos; estado empata com a Bahia em 1º lugar, diz IBGE. (2021). Disponível em: <https://g1.globo>.

CAPÍTULO 13

Segurança alimentar na perspectiva do direito à cidade

Redes de Solidariedade no
enfrentamento ao Covid-19 no Recife

DANIELLE DE MELO ROCHA
FELIPE JARDIM

Introdução

No bojo das políticas ultraliberais e em decorrência da crise socioeconômica, institucional, política e urbano-ambiental instaurada no Brasil, o aprofundamento das desigualdades socioespaciais é expresso pelo aumento dos indicadores de pobreza e de desemprego, o que lança luz às violações de direitos humanos pelo Estado, inclusive do direito à alimentação.

Nesse panorama, a crise sanitária imposta pela pandemia do Covid-19 agrava a situação dos mais vulneráveis, fazendo com que os movimentos sociais de luta pela Reforma Agrária – cujas pautas ancoram-se na luta da terra para o trabalho na produção do alimento – passem a influenciar e cooperar com os movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana – que buscam o acesso ao direito à moradia ao direito à cidade. Assim, essas duas bandeiras de luta pela terra, reforçando o seu valor de uso, seja para produção, seja para moradia, encontram-se na cidade em prol do atendimento às necessidades básicas para a sobrevivência dos moradores de assentamentos precários.

Nesse sentido, este capítulo visa refletir sobre as alternativas para ampliar a agenda da Reforma Urbana, observando o direito à cidade em sua integralidade e interseccionalidade entre espaços rurais e urbanos. Aos marcos legais e às políticas públicas urbanas incorporam-se possibilidades de ampliação da sustentabilidade socioambiental e de fortalecimento dos vínculos de solidariedade, de segurança alimentar e de geração de renda nos assentamentos precários das cidades, por meio do estímulo e promoção da criação no ambiente urbano de atividades coletivas, tradicionalmente associadas ao ambiente rural, como hortas comunitárias e cozinhas coletivas.

Na segunda parte apresentam-se algumas ações de movimentos sociais representativos da luta pela Reforma Agrária

e pela Reforma Urbana Esses movimentos, articulados em redes de solidariedade, realizaram ações para minorarem a fome na Região Metropolitana do Recife, uma vez que a segurança alimentar é uma necessidade básica do direito à vida e um dos elementos do direito à cidade. Na terceira parte traça-se um panorama da segurança alimentar no Recife, identificando-se perspectivas de incorporá-la em políticas públicas de forma estrutural, por meio da atuação integrada de diferentes esferas do poder público e da participação de Organizações Não Governamentais.

Por fim, as considerações finais sintetizam a operacionalização do Direito à Cidade, face ao agravamento da pobreza e ao aumento de pessoas em situação de rua durante a pandemia do Covid-19, no sentido de articular atividades urbanas com aquelas tradicionalmente rurais. A renovação da agenda da Reforma Urbana, incorporando o Direito à Cidade, foca na sustentabilidade urbana por meio do diálogo com as pautas da Reforma Agrária.

Redes de solidariedade no enfrentamento do Covid-19

Ao longo do século XX, o processo de modernização da agropecuária brasileira aprofundou as contradições que tornaram a luta pela Reforma Agrária mais que uma reivindicação pelo acesso à terra, incorporando a pauta da democracia e da cidadania. A expansão do capitalismo abrange áreas urbanas e rurais por meio de uma lógica plural que se expressa pela heterogeneidade e complexidade do trabalho, tanto no campo como na cidade. A concentração fundiária no país impulsionou a migração campo-cidade transformando os “sem-terra” nos “sem-teto” em espaços de pobreza das cidades.

A luta pela Reforma Agrária busca enfrentar a histórica concentração fundiária por meio da justa distribuição de terra produtiva aos trabalhadores rurais sem terras, tanto para

possibilitar o cultivo do alimento, como forma de subsistência e geração de renda, quanto para fins de moradia. A luta pela Reforma Urbana, por sua vez, enfoca o direito à moradia urbana, traduzida por condições dignas de habitabilidade aos trabalhadores das cidades cujas ocupações concentram-se em atividades de serviços, sobretudo informais.

São bandeiras distintas que possuem em comum a reivindicação do acesso à terra priorizando o seu valor de uso para a reprodução básica da vida, seja para a produção do alimento associado à moradia, seja para a moradia e garantia do acesso às oportunidades locacionais de infraestrutura e serviços da cidade. Porém, a Reforma Agrária no Brasil nunca aconteceu de fato e continua sendo a pauta do maior movimento social do brasileiro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Entre os movimentos de luta pela Reforma Urbana, destacam-se o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que defendem a Reforma Urbana em seu sentido amplo. Além do acesso aos direitos, a dimensão política é um elemento estruturante para esses movimentos, abrangendo o respeito à diversidade e a formação e ampliação da cidadania para construir uma cidade democrática.

À medida que a urbanização brasileira foi se acentuando, as duas agendas se inter-relacionaram, agregando a luta pelo direito à cidade ao apontar para a necessidade da redistribuição da renda urbana e da terra na cidade – fato comprovado pela persistência dos indicadores de pobreza e concentração de renda, que resultam na desigualdade socioespacial ainda presente entre as diferentes regiões do país e se manifestam nos espaços intraurbanos.

Em 2020, 50 milhões de brasileiros (24,1%) situavam-se na condição de extremamente pobres no Brasil. Quanto à

concentração de renda: enquanto em 2020 apenas 7,2 milhões (3,4%) possuíam rendimento superior a cinco salários mínimos (R\$ 5.225), 21,9 milhões de brasileiros (10,4%) viviam com até um quarto de salário mínimo *per capita* mensal (cerca de R\$ 261) e 61,4 milhões (29,1%) com até meio salário mínimo *per capita* (cerca de R\$ 522). A situação é mais grave no Nordeste, onde, no mesmo ano, 46,3% da população vivia com até meio salário mínimo de renda mensal (Síntese de Indicadores Sociais IBGE, 2021).

Nesse sentido, o conceito de Direito à Cidade passa a ser referência da Reforma Urbana. Cunhado por Henry Lefebvre como o “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 1991, p. 117), foi revisitado por David Harvey (2013) como um direito coletivo que expressa a possibilidade de mudarmos a cidade ao mesmo tempo que mudamos a nós mesmos. Essa dimensão do poder coletivo emancipatório sobre a qual os movimentos sociais atuam, fez nascer a Carta Internacional pelo Direito à Cidade (2005)⁴⁵.

A carta amplia a abordagem tradicional de melhoria da qualidade de vida das pessoas, abrangendo-a na escala da cidade e em seu ambiente rural, como um mecanismo de proteção da população em regiões em acelerado processo de urbanização. Ela define o Direito à Cidade como um direito coletivo, interdependente de todos os direitos internacionalmente conhecidos, que deve garantir aos cidadãos “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (Disposições Gerais).

⁴⁵ Construída como decorrência das ideias do Primeiro Fórum Social Mundial (2001) e nos Encontros Anuais do Fórum Social Mundial e dos Fóruns Sociais Regionais. Após a realização do Fórum Social das Américas (Quito, 2004), do Fórum Mundial Urbano (Barcelona, 2004) e do V Fórum Social Mundial (Porto Alegre, 2005) foram fechadas a estrutura e conteúdo final, incorporando temas como o habitat rural.

Ainda, a unificação das lutas demonstra a importância da ênfase às despesas sociais do poder público em detrimento da sustentação da reprodução do capital na cidade, e da universalização do Bem-Estar Urbano, bem como a promoção do acesso às oportunidades para superar a fragmentação das classes dominadas. Assim, diante da omissão/insuficiência de ação pública para mitigar o agravamento da crise urbana, os movimentos sociais das duas bandeiras passaram a lutar pela garantia do direito à vida como prioridade acima das pautas originais e de outros direitos necessários para a existência humana.

Essa iniciativa da sociedade civil latino-americana representou a construção de um marco político voltado a mobilizar os setores sociais (organizações civis e movimentos sociais) e, aos poucos, incorporou também as esferas governamentais locais e internacionais, além de outros atores públicos, privados e sociais. Assim, o conceito de Direito à Cidade incorporado nas pautas dos movimentos sociais amplia o sentido à Reforma Agrária e à Reforma Urbana. Traz uma agenda para as lutas sociais e políticas públicas de cunho ético-política de forma a contribuir com a concepção e realização de um projeto nacional de desenvolvimento que se contraponha à ordem estabelecida do capitalismo rentista global e possa materializar o ideal urbano-civilizatório para as cidades, necessário ao seu papel na reprodução biossocial (RIBEIRO; RODRIGUES, 2021).

No cenário de pandemia do Covid-19, os movimentos sociais adotaram como estratégia a atuação em redes de solidariedade para enfrentamento das urgências que acometeram a população pobre (fome, desemprego, remoções). Eles conclamam a participação social em torno de demandas materiais e simbólicas, históricas e espacialmente referenciadas, que englobam desde as exclusões cotidianas dos sujeitos-base das lutas até os signos e

representações simbólicas traduzidos em políticas de cidadania com pautas as mais diversas (SCHERER-WARREN, 2008).

Nas Redes de Solidariedade os movimentos sociais buscam a construção de referenciais emancipatórios voltados a fortalecer os elos entre os atores que as compõem de forma a favorecer a convergência das pautas políticas e a construção de identidades coletivas. Nesse contexto, podemos compreender a atuação conjunta dos movimentos sociais cujas pautas são distintas (Reforma Agrária e Reforma Urbana) em Redes de Solidariedade. Resulta da necessidade da luta pelo Direito à Cidade em um momento histórico específico, marcado por múltiplas crises, em torno da resolução de urgências inadiáveis relacionadas à reprodução da vida que abrange a disponibilização de alimentos.

Por exemplo, em 2021, em Pernambuco, na “Campanha Mãos Solidárias” foram doadas aos Bancos Populares de Alimentos mais de 900 toneladas e cerca de 750 mil marmitas solidárias com alimentos oriundos dos assentamentos rurais e de doações (MST, 2021). A Campanha Natal Sem Fome (dezembro de 2021) beneficiou 50 mil famílias em 24 estados do país com a distribuição de cestas básicas compostas por produtos de assentamentos e acampamentos do MST, além de 30 mil marmitas e ceias natalinas destinadas às aldeias indígenas e às comunidades urbanas e rurais e famílias em situação de rua (MST, 2022). Tais campanhas tiveram o apoio dos outros movimentos de lutas urbanas.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), através do Fundo de Solidariedade Sem Teto, em 2020, distribuiu no Brasil cerca de 156 mil refeições, 220 toneladas de alimentos em cestas básicas, 110 mil máscaras, 15 mil kits de higiene e 220 kits de gestantes para aproximadamente 20 mil famílias. No Recife, o MTST reproduziu as tradicionais trocas de experiências, realizou mutirões, inclusive para a implantação de cozinha coletiva, como na Vila Santa Luzia, com a distribuição de refeições completas (BRASIL DE FATO, 2021).

Esse sistema de cozinha possui diálogo direto com as hortas urbanas comunitárias nas periferias, como na ocupação Carolina Maria de Jesus, em terreno do governo de Pernambuco, no Recife, que fornece alimentos para diferentes cozinhas solidárias e, sempre que possível, para doação às comunidades próximas. Sobre o tema, é importante destacar que nas ocupações do MTST, a primeira construção levantada é a cozinha coletiva, demonstrando que a alimentação é central na luta pela moradia (MTST, 2017; 2021).

Outros movimentos populares engajaram-se nas Redes de Solidariedade durante a pandemia e realizaram a ação social coletiva pela vida com a distribuição de cestas básicas, marmitas, materiais de limpeza e de higiene pessoal, máscaras, gás de cozinha, informação sobre cuidados sanitários necessários ao enfrentamento da pandemia. Foi o caso, no Recife, das Brigadas Populares, a Rede de Mulheres Negras, o coletivo Cara Preta e a Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas e a Articulação Recife de Luta (FASE, 2021).

As Organizações Não Governamentais (ONGs), como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Habitat para Humanidade Brasil, somaram-se aos esforços de atendimento emergencial das populações em assentamentos precários. Na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Caranguejo-Tabaiaras (Recife), foram feitas ações mais estruturadoras como instalação de pias, caixas d'água e reforma de banheiros com o apoio do coletivo de arquitetos Arquitetura que Faz Bem (2022). Muitas dessas ações foram viabilizadas por meio de campanhas na Internet e de “vaquinhas virtuais” para a arrecadação de doações financeiras ou de gêneros alimentícios da população em geral, além da convocação e organização de voluntários.

Todavia, embora a **segurança alimentar** comece a ser evidenciada como uma pauta necessária e as lições das Redes

de Solidariedade possam inspirar propostas que conduzam à necessária Reconstrução Nacional, o Brasil tem um longo caminho a percorrer. Nas agendas dos movimentos sociais, a produção de alimentos associa-se às áreas rurais: entre os 10 pontos da Plataforma Nacional pelo Direito à Cidade, o nº 9 “Uma cidade que apoie a Reforma Agrária” traz a diretriz de que

os atores urbanos devem apostar numa Reforma Agrária ampla, que assegure terra para quem nela vive e trabalha e, políticas agrícolas e agrárias que melhorem a qualidade de vida no campo. Uma efetiva Reforma Agrária se refletirá na relação mais equilibrada entre campo e cidade e na garantia da segurança alimentar para todos (FNRU, 2022).

Ainda que insuficientes, apresentam-se, a seguir, outras iniciativas para inclusão da **segurança alimentar** como **política pública nas áreas urbanas**.

Segurança alimentar na perspectiva do direito à cidade. O exemplo das hortas comunitárias.

Mais que alimento, a agricultura, quando realizada de forma comunitária dentro do perímetro urbano, especialmente em áreas de vulnerabilidade socioeconômica, é expressão de democracia, saúde, lazer, inclusão e (re)integração social, educação ambiental, economia doméstica, geração de emprego e renda. Com tantos benefícios, a agricultura urbana comunitária está presente de forma institucional em diferentes cidades ao redor do globo, cada uma com suas motivações e especificidades políticas, econômicas e territoriais.

Nessa lógica, o governo federal, na década anterior à criação do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (2018), já desenvolvia os Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP) a fim de ofertar serviços

gratuitos de formação, de assistência técnica e implementação de empreendimentos produtivos agroecológicos em regiões metropolitanas de vários estados (BRASIL, 2022).

Em 2016, o governo estadual de Pernambuco criou o Programa Horta em Todo Canto, no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SESANS), por meio da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). O programa tem o objetivo de prover a produção de alimentos orgânicos em diferentes prédios públicos, inclusive como forma de estimular a replicação da iniciativa a outros setores da sociedade local. Merecem destaque os elementos de socialização, produção de alimento saudável e a valorização da paisagem com a presença das hortas nos grandes centros urbanos (PERNAMBUCO, 2022). Todavia, durante a pandemia do Covid-19, a manutenção de algumas hortas foi impactada havendo uma adaptação do processo de trabalho, sendo realizadas reuniões remotas para planejamento das ações e para monitoramento das hortas, bem como rodas de conversa com o comitê gestor. Também houve demanda para a implantação de novas hortas (SUS, 2022).

No âmbito local, a Prefeitura do Recife mapeou 6 hortas comunitárias, 6 projetos de quintais produtivos, 25 hortas em escolas municipais; 3 hortas em instituições governamentais; 11 hortas do Programa Estadual Horta em Todo Canto (incluindo em dois presídios); e 5 hortas em instituições não governamentais (RECIFE, 2021). A iniciativa é um passo para concretizar a institucionalização do tema.

Na esfera das ONGs, um caso recifense implantado antes da pandemia do Covid-19 é a Comunidade dos Pequenos Profetas (CPP), situada em um casarão antigo do centro comercial da cidade, vizinho de habitações precárias e de muitas pessoas em situação de rua. Dentre as diversas ações de acolhimento (social,

jurídico, psicológico) com foco na infância, a comunidade possui o “Telhado Eco Produtivo” de 400m² de hortas orgânicas com função alimentar e de educação ambiental, beneficiando 1.500 pessoas dos arredores com a produção estimada de meia tonelada anual (CPP, 2022).

Por sua vez, durante a pandemia foi criada uma horta coletiva na ZEIS Caranguejo Tabaiaries (FASE, 2021). Nesse caso, mais que o cultivo de alimentos de forma orgânica e sustentável, a horta adquire mais um significado: a luta pela permanência no território. Embora seja uma ZEIS, por sua localização privilegiada, a área vem sendo alvo da pressão do mercado imobiliário. A implantação da horta é uma iniciativa das lideranças comunitárias que fundaram o Coletivo Caranguejo Tabaiaries Resiste, com apoio dos moradores, e também foi construída uma horta vertical pela ONG Habitat para a Humanidade Brasil. Embora em fase inicial, trata-se de estratégia para diminuir a insegurança alimentar na comunidade e para mitigar as mudanças climáticas

Sobre o aspecto jurídico-urbanístico da capital pernambucana, considera-se que se perdeu a oportunidade de avançar na tutela da agricultura urbana na última revisão do Plano Diretor (Lei Complementar n° 02/2021), haja vista que a única menção ao tema é de que a política urbana de saneamento ambiental definirá mecanismos de fomento para o uso do solo compatível com áreas de interesse para drenagem, como hortas comunitárias (art. 167, XL). Indo além, o Plano Local de Habitação de Interesse Social não menciona os termos “agricultura” e “horta”. Porém, essa situação pode ser revertida com as atualizações necessárias da legislação municipal para adequação à Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Lei n° 17.158/2021) e ao Plano de Agroecologia do Recife⁴⁶ e com a revisão (em curso) da

⁴⁶ Visando nortear a política de agroecologia urbana do município, o plano estabelece metas como: implantação e apoio a 180 estruturas de produção, como

Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº 16.176/96) em vigor.

Considerações finais

Evidencia-se, na luta dos movimentos sociais, a articulação entre as bandeiras da Reforma Agrária e da Reforma Urbana com a incorporação do paradigma do Direito à Cidade, como preconizados na Carta Mundial do Direito à Cidade, que recomenda a incorporação ao ambiente urbano das atividades tradicionalmente associadas ao ambiente rural, para além do acesso à moradia e às condições de infraestrutura.

Trata-se de desenvolvimento social, universalização do bem-estar urbano, afirmação de direitos, promoção do acesso às oportunidades; desenvolvimento sustentável, transição ecológica para a nova sociedade do século XXI, elemento de superação da histórica ausência da questão ambiental no projeto da reforma urbana e do direito à cidade; desenvolvimento econômico e novo projeto de transformação das estruturas social, produtiva e ambiental.

Durante a pandemia do Covid-19, as ações emergenciais dos movimentos sociais de luta pela Reforma Agrária e pela Reforma Urbana apontam que o Direito à Cidade pode ser um ponto de interseção e articulação entre as duas lutas para além da produção alimentar no campo e sua comercialização na cidade. A adoção das experiências das hortas comunitárias e cozinhas coletivas

hortas, pomares, roçados e hortas fitoterápicas e escolares até 2024; desenvolvimento de parcerias para projetos agroecológicos; implantação da coleta de orgânicos e compostagem em 20 escolas municipais; e construção da política de agroecologia urbana do Recife. O plano contribuirá com a requalificação do ambiente urbano por meio da criação de microclimas, favorecendo a ocupação de terrenos urbanos, reduzindo focos de contaminação e transmissão de doenças (Prefeitura do Recife, 2021).

dos assentamentos rurais são estratégias a serem replicadas nos assentamentos urbanos e, até mesmo, em conjuntos habitacionais. Além desses, destacam-se outros benefícios da produção agroecológica urbana, tais como a utilização dos excedentes da produção para geração de renda, a redução dos deslocamentos, de fretes e de impostos sobre os alimentos; a diminuição da poluição urbana, além das amenidades climáticas, psicossociais e paisagísticas.

Em comum, os casos expostos possuem a participação dos moradores como elemento fundamental para o desenvolvimento da ação, com realce para o envolvimento das mulheres que alcançam benefícios sociais, como a proximidade e o exemplo construtivo para seus filhos (GREENPEACE, 2021). Dessa maneira, é notório que estar dentro da comunidade é um diferencial para a produção, a distribuição e o consumo dos produtos das hortas.

Além de garantir a moradia na área urbana, um caminho possível para o desenvolvimento humano no Brasil é que a política pública habitacional passe a integrar a produção alimentar comunitária, o que já seria possível com base na legislação em vigor considerando os princípios e diretrizes do ordenamento jurídico-urbanístico federal e municipal, como no caso de uma horta comunitária de São Sebastião (periferia de Brasília/DF) em condomínio construído por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com apoio da Caixa Econômica Federal.

Porém, outros caminhos poderiam ser possíveis, com destaque para os que não dependem da construção de novos empreendimentos ao utilizar-se da cessão de uso de imóveis públicos ociosos, arrecadação de imóveis privados abandonados ou, ainda, da locação social no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), posto que a lei desse programa possui alguns pontos que coadunam com o ideal de desenvolvimento social e de sustentabilidade – da mesma forma que prevê a Constituição

Federal, o Estatuto da Cidade, o Estatuto das Metrôpoles e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Todavia, para que realmente ele se torne um projeto de desenvolvimento nacional, leis precisam ser criadas e/ou adaptadas, visto que a inexistência de regulamentação sobre agricultura urbana comunitária associada à habitação de interesse social torna a questão invisibilizada, sem apoio institucional e com insegurança jurídica quanto ao uso e à ocupação regular do solo para esses fins. As normas, ainda, devem possibilitar a fiscalização e cobrança de direitos e de deveres garantindo a transparência, a publicidade, a alocação de recursos e organização institucional para operacionalizar essas políticas e, conseqüentemente, o Direito à Cidade. Enquanto isso não ocorre, os movimentos sociais organizados em Redes de Solidariedade são os protagonistas na ação e na pressão ao Estado por mudanças.

Referências

ARQUITETURA FAZ BEM (2022). **Rio Ave e Arquitetura Faz Bem**. Disponível em: <https://arquiteturafazbem.wordpress.com/>. Acesso em: 3 maio 2022

BRASIL. Governo Federal (2022) **Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL DE FATO (2021). **MTST ocupa imóvel abandonado para a construção de cozinha solidária no Recife**. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2021/05/18/>. Acesso em: 9 maio 2022.

V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (2005) **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/>. Acesso em: 2 abr. 2022

COMUNIDADE DOS PEQUENOS PROFETAS (2022). **Site institucional**. Disponível em: <http://pequenosprofetas.org.br/>. Acesso em: 2 abr. 2022

FASE (2021). **Horta comunitária é ampliada através de parceria entre fase e Articulação Recife de Luta**. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/noticias/horta-comunitaria/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (2022). **Plataforma Nacional pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/plataforma/>. Acesso em: 2 abr. 2022.

GREENPEACE (2021). **Alimentando o cuidar**: iniciativa de autonomia local protagonizada por mulheres é resposta à crise climática. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/>. Acesso em: 5 mar. 2022.

HARVEY, D. (2013) O direito à cidade. **Revista Piauí**, edição n. 82.

IBGE. (2021). **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca/>. Acesso em: 5 mar. 2022.

LEFEBVRE, H. (1991). **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes.

MST (2020). **Enfrentando o corona na periferia**. Disponível em: <https://mtst.org/enfrentando-o-corona-na-periferia/>. Acesso em: 2 maio 2022.

MTST (2017). **2 meses da Ocupação Carolina de Jesus em Recife-PE**. Disponível em: <https://mtst.org/mtst/2-meses-da-ocupacao-carolina-de-jesus-em-recife-pe/>. Acesso em: 6 maio 2022.

MTST (2021). **As cozinhas solidárias do MTST**: refeições gratuitas e afeto nas periferias do Brasil. Disponível em: <https://mtst.org/mtst/as-cozinhas-solidarias-do-mtst/>. Acesso em: 9 fev. 2022.

PERNAMBUCO. Governo do Estado (2022). **Programa Horta em Todo Canto**. Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/programa/secretaria/programa-horta-em-todo-canto>. Acesso em: 9 fev. 2022.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. (2021). **Plano de Agroecologia Urbana do Recife**. Disponível em: <https://cdn.flow.page>. Acesso em: 12 fev. 2022.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M. (2021). **Metrópoles e a crise urbana na pandemia**: tendências e desafios. Textos para Discussão: n. 78. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/>. Acesso em: 3 maio 2022.

SCHERER-WARREN, I. (2008). Redes de Movimentos Sociais na América Latina – Caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, set./dez.

SUS. Portal da Inovação na Gestão (2022). **Programa Horta em Todo Canto**. Disponível em: <https://apsredes.org/inscricao-lis-2/programa-horta-em-todo-canto-no-estado-de-pernambuco/>. Acesso em: 9 fev. 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

REFLEXÕES FINAIS

**Como repensar a reforma urbana e o
direito à cidade na metrópole do Recife**

MARIA ANGELA DE ALMEIDA SOUZA
FABIANO ROCHA DINIZ
DANIELLE DE MELO ROCHA

Este capítulo conclusivo reúne propostas e recomendações lançadas nos demais capítulos do livro, inter-relacionando, segundo as cinco partes que o compõem, reflexões sobre os caminhos possíveis para efetivar a reforma urbana na metrópole do Recife, calcada nos princípios do direito à cidade.

No que concerne à **desigualdade e seus impactos econômicos, espaciais e ambientais**, tema central da **Parte I** deste livro, os indicadores da **economia metropolitana** analisados explicitam as dualidades, contradições, limites e possibilidades da metrópole do Recife (Capítulo 1). Justifica-se a necessidade de fomentar atividades promotoras da inclusão produtiva, por meio do fortalecimento dos arranjos produtivos locais e do apoio à economia criativa, visando ao aumento da competitividade de forma articulada na metrópole, mas também em sua inserção na rede nacional e mundial de cidades.

Para tanto, as políticas públicas devem focar-se nas questões mais relevantes (formação e qualificação, infraestrutura, fomento à inovação e à criatividade, estímulos fiscais etc.), buscando estimular a integração e a cooperação intermunicipal da RMR, em áreas de interesse comum assim como oportunizar a ampliação do mercado de trabalho e o desenvolvimento dos pequenos e micronegócios. Assim, é imprescindível que o estado identifique e proponha diretrizes e iniciativas estratégicas que deem o suporte à transição para uma economia menos desigual e mais sustentável, garantindo o controle social por meio de canais sistemáticos de participação popular.

Para a redução das **desigualdades socioambientais** (Capítulos 2, 3 e 4) é destacada a necessária inversão de prioridades dos investimentos públicos, privilegiando-se intervenções integradas nas áreas ocupadas por população de baixa renda, sobretudo naquelas sujeitas a riscos socioambientais (morros, encostas, terrenos alagados e alagáveis). As propostas incluem

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

ações em habitação, infraestrutura básica e mobilidade urbana, articuladas em uma **Política de Habitação**, envolvendo os três entes federativos e subsídios a ações que favoreçam à população de baixa renda o acesso à terra adequada para uso habitacional, à infraestrutura e serviços urbanos e à regularização jurídica e fundiária. É fundamental a recomposição dos processos de (re) organização da população, com fortalecimento dos conselhos, de políticas públicas e de suas representações, incorporando a necessidade dos mais vulneráveis participarem ativamente do planejamento e gestão territorial metropolitana, com impactos na **resiliência urbana**.

A reestruturação institucional e dos quadros técnicos nas instâncias de planejamento e gestão, inclusive na escala metropolitana, assim como a articulação entre as políticas setoriais (habitação, mobilidade, educação, saúde, lazer, trabalho etc.) também é recorrente em várias propostas, inclusive na de atualização dos **sistemas de informação** sobre os espaços de pobreza, que visa propiciar ao poder público e aos demais atores envolvidos a presteza nas iniciativas de planejar e de intervir nesses espaços. Favorecer a transparência das informações, dando maior visibilidade às várias interfaces das desigualdades, por meio da divulgação das múltiplas informações possibilitada pelos avanços tecnoinformacionais e comunicacionais, contribuiria para que as instituições acadêmicas, organizações sociais e o poder público cumprissem o seu papel social de subsidiar estudos sobre o tema, assim como o desenvolvimento de projetos de extensão e de assessoria aos movimentos sociais. A finalidade principal é instrumentalizar tecnicamente os movimentos para fortalecer as suas ações políticas e as legítimas reivindicações por direitos.

Reconhece-se na capacidade de se reerguer de perdas materiais pela mobilização das **redes de solidariedade** uma nova cultura nas práticas dos moradores de favelas do Recife. Entretanto,

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

exige-se uma **mudança de cultura técnica** que incorpore a colaboração e corresponsabilidade em torno da aplicação de soluções que devem ser absorvidas pelo urbanismo como campo disciplinar voltado à promoção da **equidade territorial**, inclusive para enfrentar o impacto das mudanças climáticas. Sugere-se, como inspiração, o roteiro da **Carta do Recife do Futuro ao Recife de 2021**, produto final do Recife Exchange Netherlands (RXN), na qual se delinea uma metrópole sustentável, justa e igualitária, reinventada de forma colaborativa por meio do aprendizado da revalorização e convívio com as águas.

Quanto à explicitação das desigualdades socioespaciais estruturais durante a **pandemia de Covid19** (*Box I*), evidencia-se a tendência de maior vulnerabilidade e propensão a óbitos dos grupos sociais e territórios enquadrados em critérios de **renda (pobre), raça (negra) e cor de pele (escura)**. O seu enfrentamento foi marcado pela ausência de coordenação na escala nacional, tendo sido esta assumida por iniciativas locais, metropolitanas e regionais, com **forte participação da sociedade civil organizada**, demonstrando a **capacidade de articulação e a capilaridade de suas ações**.

No tocante à **ausência e inadequação de políticas públicas urbanas**, aspecto que conduz as abordagens da **Parte II**, a análise do déficit habitacional e da inadequação de domicílios (Capítulo 5), além da precariedade das infraestruturas na RMR, sobretudo as de saneamento básico (Capítulo 6), sinalizam a urgência de se estabelecerem **políticas urbanas redistributivas e inclusivas** que visem à superação das desigualdades, de privilégios e da acumulação urbana, envolvendo a população, direta e indiretamente, atingida pelo desmonte do estado. Como nos capítulos anteriores, reiteram-se algumas propostas: a organização e disponibilização de informações georreferenciadas para melhor dimensionar os desafios a serem enfrentados; o

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

fortalecimento dos processos de reorganização da população, com a constituição de espaços presenciais e virtuais, recriando e/ou reinventando formas de representações políticas; e a pressão sobre as representações políticas eleitas para a ampliação de provisão subsidiada de moradias e investimentos em urbanização de assentamentos precários ancorada em uma **política habitacional** consistente.

Essas propostas são, também, reafirmadas como pré-requisito para a implantação das redes e serviços de **saneamento básico**, com incorporação da mão de obra local, como meio de ampliar a geração de emprego e renda. Ante desafios de atendimento de metas e prazos para a universalização do saneamento básico na RMR, sobrepujar os limites da execução do Programa Cidade Saneada, em toda RMR por meio de uma PPP, exige reajustar e restabelecer seu fluxo financeiro. É igualmente imprescindível reestruturar um amplo **Programa Nacional** voltado à **urbanização das áreas de baixa renda e favelas**, condição para a implantação das infraestruturas de esgoto nessas áreas, que exigiria articulação interfederativa e protagonismo dos municípios.

Quanto à **mobilidade urbana sustentável** preconizada na Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), eixo estruturador de uma reforma urbana, considera-se o fortalecimento do **transporte público**, direito constitucional, um dos pilares para a conquista do direito à cidade (*Box II*). Propõe-se uma abordagem a partir de **três níveis** para se consolidar a importância do transporte público no alcance da mobilidade urbana sustentável. Em **nível estratégico** sugerem-se reformas político-institucionais nas contratações e no financiamento do transporte público, com a indispensável participação de fundos federais, além de recursos privados por contribuições dos beneficiários indiretos. No **nível tático** são fundamentais reformas no planejamento e gestão integrada de serviços metropolitanos de transporte público

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

em comum, com ajustes na relação uso do solo e transportes, nos contratos e regulamentos de serviços e nos sistemas de informação. No **nível operacional**, sob a responsabilidade dos gestores municipais, recomenda-se ampliar faixas exclusivas, ciclovias, ciclofaixas e espaços de pedestres implantando ações voltadas a um planejamento baseado nos princípios do Transit Oriented Development (TOD), priorizando o transporte público e a mobilidade ativa (pedestre e ciclista), conforme as diretrizes da PNMU.

A **Parte III** traz reflexões acerca de **como e para quem se governa**, aportando propostas que envolvem aspectos essenciais da gestão metropolitana da RMR, como os arranjos de governança que a regem, o papel da participação social nessa gestão e o interesse comum como preceito condutor das ações (Capítulos 7, 8 e 9). Em relação às **articulações entre o estado e a iniciativa privada**, diante das evidências de saturação de modelos como o das PPPs e sua tendência a aprofundar as desigualdades socioespaciais, recomenda-se o fortalecimento da **gestão democrática da cidade**, priorizando os interesses coletivos diante do interesse privado. A maior democratização dos espaços de decisão, por meio da aplicação de instrumentos dos Estatutos da Cidade e da Metrópole, poderia garantir a distribuição dos benefícios das ações do estado e induzir o desenvolvimento metropolitano, com base no atendimento a direitos básicos, como moradia digna, saneamento básico, mobilidade urbana etc.

Os estatutos citados oferecem instrumentos capazes de orientar medidas para minimizar os impactos negativos do processo em curso de **produção imobiliária financeirizada** que vem conduzindo o planejamento e gestão metropolitanos para e pelos interesses do mercado imobiliário. Recomenda-se a urgente adoção de instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros destinados ao **aperfeiçoamento da justiça**

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

tributária e à recuperação da valorização da terra decorrentes de investimentos públicos ou privados. Dentre eles, destacam-se o IPTU Progressivo no Tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada como meios para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade e concretização de uma política urbana redistributiva.

Para o enfrentamento dos conflitos de concepção e regulação do processo de ordenamento do território da metrópole do Recife, função pública de interesse comum, as sugestões tomam dois caminhos convergentes e complementares. O primeiro diz respeito à necessidade de se propiciar uma **governança interfederativa**, abrangendo os distintos níveis envolvidos com a coordenação de ações. O segundo considera como essencial o fortalecimento dos **canais de gestão integrada e participativa**, retomando o protagonismo de ambientes abertos à participação da sociedade nos processos de decisão e controle das políticas públicas urbanas e metropolitanas. Associadas, essas propostas permitiriam (re)pensar as cidades para além de seus limites e interesses locais, numa perspectiva de busca do direito à “cidade metropolitana”, fundamental para uma reforma urbana mais efetiva.

Sobre as **(des)regulações em pauta**, vistas na **Parte IV**, sejam elas em nível local ou metropolitano, propõe-se a salvaguarda das conquistas históricas de reconhecimento de direitos das populações das favelas, assentamentos precários e ZEIS visando amenizar retrocessos e as ameaças sobre esses territórios populares decorrentes da incorporação de parâmetros urbanísticos que rompem os princípios originários mais restritivos da Lei do PREZEIS no novo **Plano Diretor do Recife** (Capítulo 10 e *Box III*). Vislumbra-se como caminho para os movimentos sociais no sentido de alcançar alguns avanços e explorar as possíveis brechas, o **fortalecimento do PREZEIS**, instrumento

de planejamento e gestão compartilhada, cujo maior mérito se expressa pela permanência das ZEIS, mesmo sob a intensa pressão do mercado imobiliário em áreas que se valorizaram. A utilização dos recursos arrecadados com a operacionalização da OODC para os investimentos em Habitação de Interesse Social vale ser ressaltada, mas deve incorporar o PREZEIS, não apenas nas suas instâncias específicas, mas sobretudo na sua inserção nos espaços institucionais de planejamento participativo, como o Concidade e o CDU. A luta assimétrica, intermediada pelo estado em seu duplo papel, ameaça a prevalência do valor de uso do solo urbano como uma condição fundamental do acesso ao direito à cidade por seus moradores. Apenas por meio da cooperação das forças populares, movimentos sociais, ONGs e academia, buscando alternativas não apenas no arcabouço jurídico-institucional, mas sobretudo na cultura técnico-política que envolve as organizações sociais e no imaginário da população pobre pode-se estender às novas gerações a tarefa de continuar a luta por direitos.

A aplicação da **nova lei de regularização fundiária**, em favor efetivo da inclusão socioespacial dos assentamentos informais (Capítulo 11) busca demonstrar as possibilidades de agentes executores, por meio por exemplo de parcerias com o segmento acadêmico, imbuídos pelo espírito transformador de prestadores de **Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS)**. Destacam-se avanços, como o desenvolvimento de estudos urbanístico-ambientais para orientar a regularização, além da formalização de instâncias de gestão coordenada do projeto. Não se pode negar que a emissão de títulos tenha se ampliado, sob a forma de **reconhecimento do direito real de propriedade**, garantindo a segurança jurídica dos beneficiários da REURB-S. Entretanto, alerta-se que esse avanço se dá, por um lado, pela redução da sistemática de **participação popular** no processo à mera natureza informativa-consultiva e, por outro,

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

pela redução, das análises ambientais e do Projeto Urbanístico, à simples indicação das unidades que podem ou não serem regularizadas. Recomenda-se, ainda, combater a visão equivocada de tentar estabelecer padrões ideais equiparados aos da “cidade formal”, restringindo a regularização fundiária das ocupações populares, de natureza autônoma e com emprego de parâmetros menos rigorosos.

Por fim, na **Parte V** do livro, as proposições abordam as **insurgências pelo direito à cidade**, tendo como alvo central das preocupações o aprofundamento das desigualdades no quadro recente de desmonte das políticas públicas nacionais de promoção de direitos sociais. No período pandêmico, a inflexão ultraliberal é vista como parte de uma política de Estado e assume facetas distintas, mas com mesmo teor: a **estigmatização** das ocupações urbanas consolidadas pela população de baixa renda, com o desmonte das políticas públicas de promoção habitacional e de urbanização de favelas; e o **desamparo** por parte do Estado em relação à situação dessa população pobre, em um momento de crise sanitária. Essa postura tem repercussões sobre a **segurança jurídica**, explicitada pelos despejos de ocupações realizados durante a pandemia (Capítulo 12), e a **segurança alimentar**, com milhares de famílias voltando a sofrer com a fome e a desnutrição (Capítulo 13).

As propostas envolvem a mobilização de **sujeitos coletivos do direito** à cidade e incluem ações essenciais que se inspiram em pautas já avançadas no meio rural. Por um lado, a **suspensão de medidas** que resultem em **despejo**, além de outros procedimentos em favor dos moradores ameaçados, como **produção e melhorias de unidades habitacionais, auxílio aluguel, urbanização de favelas e regularização fundiária**. A adequação das estruturas de gestão das políticas públicas deve ser promovida, com a instituição da Comissão Estadual de Acompanhamento dos

Conflitos Fundiários Urbanos e do Programa de Prevenção de Conflitos Coletivos Fundiários Urbanos de Pernambuco, seguindo os moldes do Decreto estadual nº 52.339/2022, voltado a acompanhar conflitos agrários. Para tanto, é fundamental a **participação social** para a tomada de decisões, como a articulação da luta contra os despejos e por uma política urbana e habitacional adequada, que contemple instrumentos de regularização fundiária e de cumprimento da função social da propriedade urbana como parte integrante da política urbana e habitacional para a efetivação do direito à cidade.

Por outro lado, parte das propostas se dedicam a concretizar alternativas para ampliar a agenda da Reforma Urbana, dando atenção especial à normativas e políticas públicas com viés de **sustentabilidade socioambiental** e de **fortalecimento dos vínculos de solidariedade social**. A promoção da **segurança alimentar** e da **geração de renda** nos assentamentos precários das cidades deve adquirir um papel estratégico, de política pública, visando garantir as condições básicas de reprodução da vida. Como componentes do Direito à Cidade, deve buscar um diálogo e aprendizado com as pautas da Reforma Agrária. Os sujeitos coletivos, nesse sentido, devem assumir a forma de **redes de solidariedade, comunidades e/ou cooperativas de produção agroalimentar em meio urbano**, por meio da implementação de hortas comunitárias associadas às ações de regularização fundiária e/ou produção habitacional para a população de baixa renda. Dessa maneira, para além do acesso à moradia e às condições de infraestrutura, atendem-se às recomendações da **Carta Mundial do Direito à Cidade**, de incorporação de atividades tradicionalmente associadas ao ambiente rural ao meio urbano, estimulam-se as iniciativas de cunho associativo e fortalecem-se os movimentos sociais dedicados à conquista desse direito.

reflexões finais | Como repensar a reforma urbana e o direito à cidade na metrópole do Recife

Em Pernambuco e na RMR, onde já há um histórico de incentivo à agricultura urbana comunitária, indica-se a necessidade de uma **regulamentação** dessas atividades, em particular quando **associada à habitação de interesse social**. Essa providência é necessária tanto para promover a segurança jurídica quanto ao uso e à ocupação regular do solo para esses fins, para respaldar e cobrar apoio institucional, bem como para garantir a organização institucional para operacionalizar essas políticas. Por fim, é essencial ainda dar transparência à alocação de recursos e sua aplicação, bem como dar-lhes visibilidade, por meio de programas de publicidade que mobilizem novas iniciativas e uma rede de apoio mais ampla.

Traçadas essas considerações, espera-se, finalmente, que este livro possa renovar a esperança nas utopias que aquecem há anos as lutas sociais. **Utopias** que impulsionam sonhos e ações; utopias de que as forças populares, com o apoio dos movimentos sociais, ONGs, academia e sociedade organizada, possam retomar o caminho de construção de um **modelo civilizatório combativo e autônomo**. Um modelo no qual os cidadãos possam realizar a **Reforma Urbana**, por meio dos **espaços democráticos de participação popular**, institucionalizados e não institucionalizados, de conquista do **Direito à Cidade**. Um modelo no qual esses espaços democráticos e as **redes de solidariedade** sejam instrumentos que, como diria Harvey, possibilitem conceber e transformar coletivamente a cidade e a metrópole com a mesma liberdade em que esses cidadãos empoderados se concebem e se transformam a si mesmos.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI C I D A D E

LISTA DE AUTORES

Maria Angela de Almeida Souza

Arquiteta-urbanista (UFPE, 1970); mestre em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, 1991); doutora em História (UFPE, 2002); professora titular aposentada e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE (PPG-MDU); coordenadora do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles e pesquisadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

E-mail: souza.mariaangela@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8808-1479>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8276915082480930>

Fabiano Rocha Diniz

Arquiteto-urbanista (UFPE, 1988); mestre em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, 1991); doutor em Geografia, Ordenamento e Urbanismo (Université Paris 3, Sorbonne Nouvelle, 2010); professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU-UFPE) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU/UFPE); vice-coordenador do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles, e pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

E-mail: fabiano.diniz@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9180-0959>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5333469293756214>

Danielle de Melo Rocha

Arquiteta-urbanista (UFPE, 1990), com especialização em Cartografia Aplicada ao Geoprocessamento (UFPE, 1994); mestra em Geografia (UFPE, 2000); doutora em Geografia, Ordenamento e Urbanismo (Université Paris 3, Sorbonne Nouvelle, 2010); professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU-UFPE) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU/UFPE); pesquisadora do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles; coordenadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). Representante da UFPE nas instâncias participativas do Recife, o Concidade e o Fórum do PREZEIS.

E-mail: danielle.melorochoa@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7323-0187>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5339482051252227>

Aline de Souza Souto

Assistente social (UFPE, 2013); mestre em Serviço Social (UFPE, 2020); doutoranda em Serviço Social no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA/UFPE). Integrante da equipe do projeto “Diagnóstico participativo da contaminação ambiental no cultivo da cana-de-açúcar e indicadores de efeito precoces sobre a saúde” (FIOCRUZ/ Instituto Aggeu Magalhães).

E-mail: aline.s.souto@hotmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9237646637717277>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3821-1084>

Antônio Celestino da Silva Neto

Bacharel em Direito, Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC, 2011); mestre em Direitos Humanos (PPGDH-UFPE, 2022); especialista em Direito Material e Judicial do Trabalho, Escola Superior de Magistratura do Trabalho (ESMATRA-6ª Região, 2019). Conselheiro estadual e membro das Comissões de Advocacia Popular e Direito Urbanístico (secretário) da OAB Seccional Pernambuco. Pesquisador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos e Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Advogado popular e pesquisador com ênfase em Direitos Humanos e Decolonialidade, Direito à Cidade e Urbanístico.

E-mail: antoniocelentino@live.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3094-0189>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9491993026452575>

Arnaldo de Souza

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN, 2015); mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, 2019); doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU). Pesquisador do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles.

E-mail: arnaldosouza92@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2372-2690>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0458136043651534>

Bruno de Albuquerque Ferreira Lima

Arquiteto-urbanista (UFPE, 1997); mestre em Desenvolvimento Urbano pela UFPE (PPG-MDU, 2013); doutorando do mesmo programa; professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU-UFPE); pesquisador do Observatório PE/ Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles e da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE). Representante da UFPE na instância participativa do Recife, o Concidade.

E-mail: bruno.ferreiralima@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7909-6372>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2662034059572414>

Eugenia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

Bacharel em Direito (UFPE,1993) com Especialização em Direito Administrativo e Constitucional (UFPE, 2000); mestre em Direito Público (UFPE, 2004) e doutora em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, UFPE, 2021). Procuradora do Município do Recife, com atuação no Núcleo de Urbanismo e Meio Ambiente. Professora universitária de Direito Administrativo e Direito Urbanístico.

E-mail: eugeniasimoes2000@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5864-543X>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1916570856603056>

Felipe Jardim da Silva

Bacharel em Direito na Universidade Católica de Pernambuco (Unicap, 2015); mestrado em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, UFPE, 2018); doutorando em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Sociologia na Friedrich-Schiller Universität Jena (FSU – Alemanha); pesquisador do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrópoles e da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e do Políticas Públicas e Territórios (PPT); bolsista DAAD Bi-nationally Supervised Doctoral Degrees/Cotutelle Program 2020/21 (57507869).

E-mail: felipejardim@outlook.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7364-3662>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8691412568811905>

Fernanda Carolina Vieira da Costa

Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap, 1995); especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano pelo Instituto de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ, 1997); mestra em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, 2003); doutoranda no mesmo programa (PPG-MDU/UFPE). Cooperada da Cooperativa de Consultoria e Assessoria à Gestão Socioambiental e vice-diretora geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

E-mail: fernandacarolinacosta@hotmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2165148175640338>

Janaina Aparecida Gomes de Lima

Arquiteta-Urbanista (UFPE, 2010); mestra em Desenvolvimento Urbano do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU, UFPE, 2015); doutoranda no mesmo programa (PPG-MDU/UFPE); pesquisadora do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles.

E-mail: janainalimaarq@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1450-080X>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2397186903689430>

Jorge Vinícios Silva Gondim

Assistente social (UFPE, 2016); mestre em Serviço Social (PPGSS/UFPE, 2019) e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFPE). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA/UFPE) e do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles. Docente da graduação em Serviço Social da Faculdade ESUDA-Recife e da graduação em Serviço Social da Faculdade Santa Helena, Recife.

E-mail: jviniciosfenty@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3814-2381>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1349052980710724>

Maurício Oliveira de Andrade

Engenheiro civil (UFPE, 1978); mestre em Engenharia Civil - Transportes (UFPE, 2006) e doutor em Engenharia Civil - Transportes (UFPE, 2012); professor associado do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental e vice-coordenador da Pós-Graduação em Engenharia Civil da UFPE. Pesquisa sobre Transportes e Desenvolvimento Urbano e Regional. Atualmente bolsista de produtividade do CNPq - PQ 2.

E-mail: mauricio.andrade@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7377-7668>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0093267389008960>

Pascal Machado

Arquiteto-urbanista pela Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et Paysage de Bordeaux (ENSAPBX, 2000); mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN (PPGAU/CT, 2012); professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU-UFPE); pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

E-mail: pascal.machado@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4342-7800>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8788125986664385>

Paulo Somlanyi Romeiro

Bacharel em Direito (PUC-SP, 2001); mestre em Direito Urbanístico e Ambiental (PUC-SP, 2010); doutor em Direito Econômico, Tributário e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP (FADUSP, 2019). Pesquisador doutor bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pesquisador do Instituto Pólis. Trabalhou na Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, foi gerente de patrimônio imobiliário da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e pesquisador do LabCidade FAU USP- Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. É associado fundador e pesquisador do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

E-mail: psromeiro@hotmail.com

Currículo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7677369734419119>

Ronald Fernando de Albuquerque Vasconcelos

Engenheiro Civil (UFPE, 1980); mestre (UFPE/MDU, 1996); doutor em Desenvolvimento Urbano pela UFPE (PPG-MDU, 2009); professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU-UFPE); pesquisador do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles e da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA).

E-mail: ronald_vascon79@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0915-8704>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0135223826250526>

Ronaldo Augusto Campos Pessoa

Sociólogo (UNICAP, 1986), mestre em Ciência Política (UFPE, 1991), mestre em Gestão Ambiental (FU Berlin, 2005), doutor em Ciência da Administração pela Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUS-Alemanha, 2002) e pós-doutorado na Technische Universität Berlin (ZTG-TU Berlin, 2016). Professor do Curso de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da UFT (PPG-GESPOL); pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

E-mail: ronaldo.campos@uft.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9910-2124>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0885055728565471>

Rosa Maria Cortês de Lima

Assistente Social (UFRN, 1973), mestre em Serviço Social (UFPE, 1990), doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ, 2006) e pós-doutorado no Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais-CEMRI-UAb-Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT, 2018). Professora do Departamento de Serviço Social da UFPE e do Programa de Pós-Graduação (PPGSS/UFPE). Líder e pesquisadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (Nephsa), pesquisadora do Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles.

E-mail: cortez.rosa1877@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3670-8858>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2545477925999979>

Valdeci Monteiro dos Santos

Bacharel em Ciências Econômicas (UFPE, 1986) e em Administração de Empresas (FCAP-UPE, 1991); mestre em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU-UFPE, 1994) e doutor em Desenvolvimento Econômico (IE-UNICAMP, 2011). Integra o quadro de docentes da Universidade Católica de Pernambuco, desde 1999, onde atualmente é professor no curso de Ciências Econômicas e nos MBAs de Economia e Gestão e Gestão de Projetos de Impacto Socioeconômico; pesquisador e chefe da Assessoria de Planejamento e Avaliação da Universidade. É sócio-diretor da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento, desde 2004.

E-mail: valdecimsantos@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7088-7239>

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4601092987764465>

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE (DAU-UFPE)

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU-UFPE)

Observatório PE/Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles

Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA)

Departamento de Serviço Social da UFPE (DSS-UFPE)

Programa de Pós-Graduação de Serviço Social (PPGSS-UFPE)

Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA).

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental (DECIV)

Pós-Graduação em Engenharia Civil da UFPE (PPG-EC)



ISBN 978-85-7785-757-9



9 788577 857579