



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **DA CIDADE DEMOCRÁTICA À CIDADE MERCADORIA: A trajetória institucional das Políticas Urbanas de Recife, PE**

### **Autores:**

AMANDA MAXIMO ALEXANDRINO NOGUEIRA - Universidade Federal do Ceará -  
[mxm.amanda@gmail.com](mailto:mxm.amanda@gmail.com)

### **Resumo:**

Durante a urbanização de Recife, os assentamentos informais se tornaram o modo preponderante de moradia popular, refletindo o histórico de segregação sócio-espacial brasileiro. No processo de redemocratização, uma geração de cidadãos insurgentes conquistou paulatinos avanços institucionais, como a criação pioneira das Zonas Especiais de Interesse Social. Todavia, quando a democracia se enraíza, observa-se um hiato entre as práticas de planejamento urbano e o “direito à cidade” como foi concebido pelos movimentos sociais. Na tentativa de entender esse processo de construção e desconstrução da cidadania urbana recifense, o estudo parte das seguintes questões: Qual a magnitude da urbanização informal? Quais planos urbanos foram desenvolvidos e sob quais discursos? Como esses planos repercutiram no processo de reprodução da urbanização informal de Recife? Utilizando-se de análise bibliográfica e da criação de um Sistema de Informação Geográfica, a pesquisa sugere que a trajetória das políticas urbanas em Recife tem oscilado entre um processo de expansão da democracia urbana e de erosão, relacionado à ênfase na produção do espaço urbano como mercadoria.

# DA CIDADE DEMOCRÁTICA À CIDADE MERCADORIA:

A trajetória institucional das Políticas Urbanas de Recife,  
PE

## INTRODUÇÃO

A instituição de uma política pública de urbanização e regularização dos assentamentos informais<sup>1</sup> no Brasil demonstra uma clara capacidade de inovação dos modelos de planejamento urbano se considerarmos a escala global. Em que pese as limitações e entraves para sua implementação, o pioneirismo do Brasil tem chamado atenção em países do chamado “Sul Global”, cuja urbanização recente mais se assemelha ao modelo latino-americano do que ao processo de urbanização dos países industrializados. No sentido de aprofundar-se no potencial desta iniciativa, o artigo explora a implementação da política de urbanização de assentamentos informais em Recife. A escolha se deve ao pioneirismo do município no reconhecimento da legitimidade jurídica e urbanística dos assentamentos de baixa renda. Busca-se identificar os elementos-chaves e o potencial de transformação socioespacial da experiência, e, especificamente, o seu significado no processo de fortalecimento da democracia urbana. Por sua vez, apoiado por uma perspectiva crítica, na busca por entender as contradições da nossa jovem e frágil democracia, este artigo documenta um hiato entre as práticas atuais de planejamento e gestão das cidades e o “direito à cidade” como foi originalmente concebido pelos movimentos sociais no Brasil.

Conforme Holston (2013, p.29), um elemento essencial da democracia brasileira seria um modelo de “cidadania diferenciada”<sup>2</sup>, caracterizada pelo desnível de poder econômico e político entre as diferentes classes sociais, que persistiu sob os governos colonial, imperial e republicano, prosperando sob a monarquia, a ditadura e persistindo durante os períodos democráticos. Nesse modelo, os indivíduos sem propriedade privada possuem o status de subcidadãos, o que exacerba as condições de desigualdade e exclusão urbana. Devido à perpetuação de privilégios historicamente enraizados nos costumes e nas leis brasileiras, a

---

<sup>1</sup> Utilizaremos aqui o termo para referir-se aos assentamentos precários característicos das periferias urbanas no Sul Global conforme Fernandes (2001); Reconhecemos entretanto que o fenômeno da informalidade extrapola o da precariedade urbana, como alertam Roy (2005); Martins (2004); Freitas (2017) e outros.

<sup>2</sup> No livro “Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil”, James Holston (2013) nos chama atenção para o fato de que a formulação da cidadania brasileira, ao longo da história, seguiu o princípio de distribuição diferenciada e seletiva de direitos, que toma o status social e econômico como medida para perpetuar e legitimar privilégios historicamente enraizados, em prejuízo da grande parcela da população.

maioria dos brasileiros foi privada de seus direitos políticos e civis, excluída do acesso à propriedade fundiária, forçada a residir em áreas ambientalmente vulneráveis ou nas periferias urbanas, portanto à margem da lei.

Após o acelerado processo de urbanização na década de 1970, durante o período da redemocratização, o crescimento populacional nos grandes centros urbanos e a consolidação das periferias impulsionaram a emergência de uma nova concepção de cidadania, que contesta os sistemas de privilégios e tem como protagonista cidadãos socioeconomicamente desfavorecidos, que até então viam o sistema de justiça como mecanismo para favorecer grupos com capital político e econômico capazes de fazer valer seus interesses (HOLSTON, 2013). Essa emergência por cidadania urbana contextualiza os movimentos de resistência contra as políticas oficiais de remoção e pela luta por melhores condições de habitação e acesso à cidade.

Com a Constituição Brasileira de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), em 2001, a lei urbanística passou a ser um ativo para os moradores da periferia, desestabilizando o regime diferenciado a partir do status. No entanto, este processo de expansão da cidadania democrática no Brasil não é estável e pode sofrer reações contrárias. De fato, quando a democracia se enraíza, novos tipos de violência, injustiça, corrupção e impunidade são criados, constituindo o paradoxo perverso da democratização do Brasil (HOLSTON, 2013, p. 349).

Na tentativa de entender este processo de construção e desconstrução da cidadania urbana brasileira, o estudo propõe uma análise do desenvolvimento urbano informal em Recife, destacando sua conexão com os planos e regulações territoriais e as respostas políticas ao fenômeno da informalidade, partindo das seguintes questões: Qual a magnitude da urbanização informal na cidade de Recife? Como os arranjos informais urbanos se desenvolveram ao longo do tempo? Quais planos foram desenvolvidos e sob quais discursos? Como esses planos repercutiram na dimensão da informalidade urbana? Quais os avanços, os limites e as contradições da trajetória institucional das políticas urbanas de Recife?

Utilizando-se de análise bibliográfica e da criação de um Sistema de Informação Geográfica, a pesquisa sugere que a trajetória institucional das políticas urbanas em Recife tem oscilado entre um processo de expansão da democracia urbana e um processo de erosão, relacionado à ênfase na produção do espaço urbano como mercadoria.

O artigo está estruturado em três seções. A primeira seção caracteriza os assentamentos informais precários da cidade de Recife, considerando as condições de moradia dos residentes e suas principais dificuldades. A segunda seção aborda as principais causas do processo histórico de segregação sócio-espacial, dos quais os assentamentos informais são expressão visível. A terceira seção relata os principais discursos que orientaram a atuação do Estado no planejamento urbano, ao longo do processo de urbanização da cidade, e os efeitos provocados na dinâmica sócio-espacial da cidade.

## CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS DE RECIFE

Recife é a capital do estado de Pernambuco, localizada no nordeste do Brasil, e a mais populosa dentre os 14 municípios da Região Metropolitana de Recife. A cidade possui aproximadamente 1,6 milhões de habitantes, segundo estimativas do IBGE (2017), dos quais mais da metade da população mora em assentamentos informais em condições precárias de habitabilidade (MIRANDA; SOUZA, 2004). Recife possui 73 ZEIS demarcadas, que reúnem uma população aproximada de 600 mil habitantes e abrangem cerca de 20% da área urbanizada da cidade e 73% da área ocupada por assentamentos precários<sup>3</sup> (SOUZA; BITOUN, 2009).

Uma das dificuldades para entender o fenômeno da informalidade habitacional em Recife é a carência de estudos censitários específicos que retratem com relativa precisão o universo destes assentamentos. No entanto, é possível analisar a dinâmica da ocupação intraurbana através da sobreposição de referências cartográficas e estatísticas elaboradas por diversas fontes. Estas referências estão sistematizadas no Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife – produzido pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais / UFPE – FASE. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

i) Os Assentamentos de Baixa Renda da RMR: mapeamento e listagem realizados pela Condepe/Fidem, em 1978;

ii) Os Assentamentos Populares do Recife: cadastro e mapeamento realizados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - Sehdur, no período 1988-1990;

iii) A Base Cartográfica e Dados Georreferenciados da Pobreza na RMR, produzido pela Fidem/GTZ, em 2000, para subsidiar o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana – Prometrópole.

É importante destacar que os termos assentamentos de baixa renda (de 1978), assentamentos populares (de 1988) e áreas de pobreza (de 2000) apresentam poucas variações nas definições utilizadas e, em ambos os estudos, os conjuntos habitacionais degradados não foram incluídos no universo das pesquisas. Em todos os cadastros, as tipologias estão associadas: i) à morfologia desordenada do traçado urbano; ii) às características físico-naturais; iii) a precariedade dos materiais de construção; iv) a irregularidade fundiária; v) a baixa renda das famílias; e vi) a carência de serviços públicos essenciais e de infraestrutura básica (CAVALCANTI, MIRANDA, SOUZA, NEVES, 2016).

A partir da sobreposição destas referências cartográficas georreferenciadas, pode-se analisar as tendências de expansão dos assentamentos precários ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 (Figura 01), submetidas a fatores ambientais, históricos, econômicos e institucionais. Os resultados obtidos oferecem também elementos para a análise das

---

<sup>3</sup> Cardoso (2008), ao discutir o conceito de assentamentos precários, destaca diversas tipologias habitacionais: cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais degradados produzidos pelo poder público. Conforme Denaldi (2008), cada uma dessas tipologias relaciona-se a um processo de produção de espaço urbano específico e podem apresentar graus distintos de precariedade e de irregularidade.

tipologias dos assentamentos precários de Recife e de suas conseqüentes demandas por regularização urbanística e fundiária.

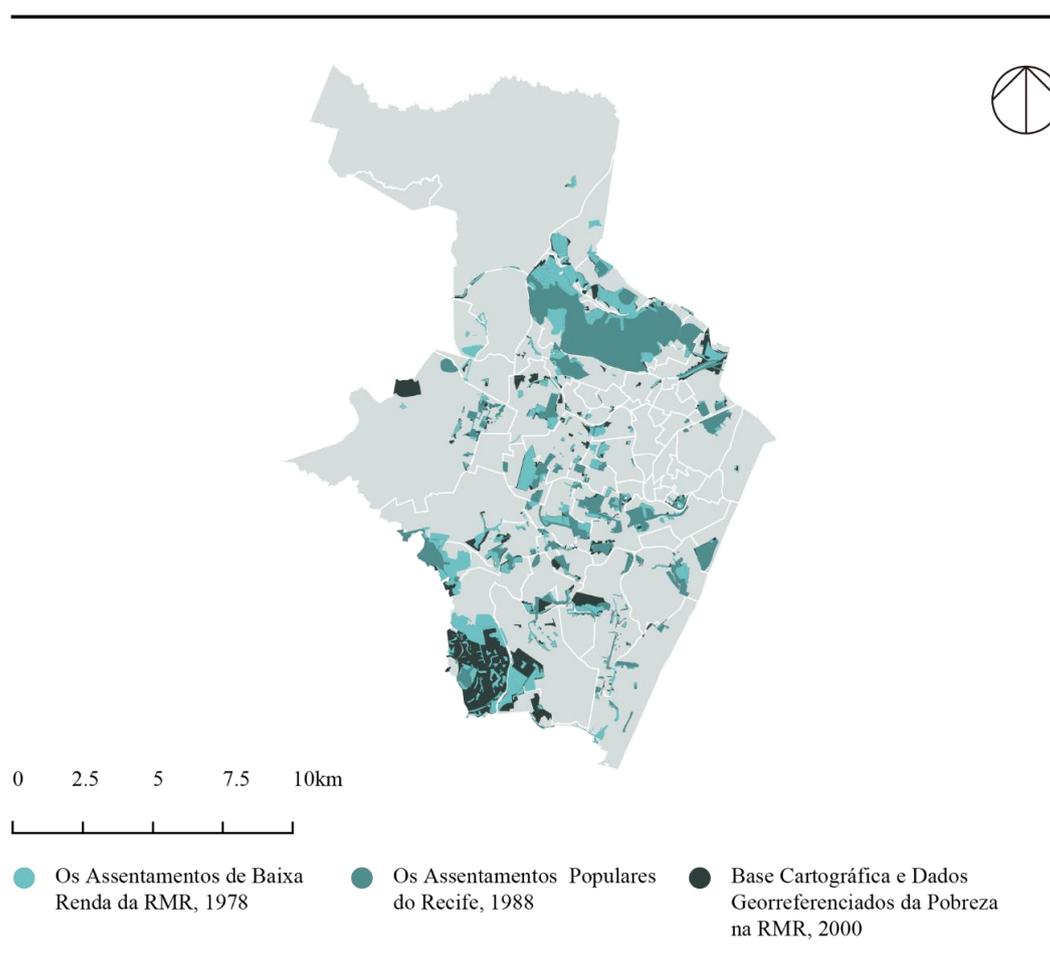


Figura 01: Expansão da área ocupada por assentamentos precários, ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990. Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados do Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres (Sigap) da Região Metropolitana (RM) do Recife.

Observa-se que os assentamentos precários localizados em áreas centrais da cidade formaram-se a partir da segunda metade do século XIX e, até hoje, proliferaram-se às margens dos rios, em alagados e mangues. O processo de consolidação dessas ocupações, observado ao longo das últimas décadas, fez-se principalmente por meio das melhorias habitacionais produzidas pelos próprios moradores. Seu adensamento caracteriza-se pela intensificação da autoconstrução e o aumento considerável da coabitação, o que provoca a sobrecarga da infraestrutura existente e a conseqüente degradação das precárias condições de salubridade (CAVALCANTI, MIRANDA, SOUZA, NEVES, 2016).

Por sua vez, é nas periferias urbanas que ocorrem a maior parte do crescimento populacional, com a conseqüente intensificação do processo de periurbanização precária, a partir do início do século XX. Em geral, essas ocupações oferecem a única alternativa de acesso à terra urbana para as famílias de baixa renda, embora representem custos sociais consideráveis, como: o isolamento das oportunidades de emprego, os altos custos de

transporte, as condições precárias e insalubres de habitação, a falta de infraestrutura e de acesso a serviços públicos básicos, a insegurança da posse, o estigma da criminalidade e a degradação das condições ambientais. Neste processo de periurbanização precária, a informalidade urbana em Recife amplia sua dimensão territorial de 47% da área urbana da cidade, em 1980, passando a ocupar 60% desta área, no ano de 2000 (MIRANDA; SOUZA, 2004). O Censo do IBGE (2010), no entanto, não registra essa realidade, subdimensionando o fenômeno dos assentamentos precários, pois o conceito utilizado – aglomerados subnormais – exclui arranjos com menos de 51 domicílios, agravado ainda pela própria definição administrativa do setor censitário e devido à falta de informações fornecidas pelos municípios.

## ALGUMAS CAUSAS DO PROCESSO HISTÓRICO DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

Em Recife, como em outras capitais brasileiras, o processo de urbanização torna nítido o desejo das classes dominantes de espacializar as distâncias sociais e intensificar o processo de segregação sócio-espacial. Em nome do domínio da localização<sup>4</sup>, segundo as condições de segurança, salubridade e beleza no contexto de cada situação histórica, estas classes tendem a se concentrar na mesma região e se apropriar das vantagens do espaço construído.

Neste intuito, como demonstra Villaça (2001, p.335), as classes dominantes controlam a produção hegemônica do espaço intra-urbano das metrópoles brasileiras através de três táticas: uma de natureza econômica, o mercado imobiliário; uma de natureza política, o controle do Estado; e outra através da ideologia. O autor descreve ainda três mecanismos de sujeição do Estado aos interesses do capital privado: as localizações dos centros administrativos do Estado sujeitas às leis do mercado; a alocação desigual de investimentos em infraestrutura urbana, favorecendo os bairros de maior padrão econômico; e a legislação urbanística, que põe na ilegalidade a maioria dos bairros e das edificações das cidades.

No caso de Recife, a cidade possui duas áreas de grande concentração das camadas de mais alta renda, a tradicional, no eixo do Rio Capibaribe e a outra, mais recente, na orla marítima do bairro Boa Viagem (VILLAÇA, 2001, p.284). Até meados do século XX, a estreita relação entre os antigos engenhos e o porto, através do Rio Capibaribe, conduziu os processos de expansão da cidade de Recife, seguindo a direção oeste. As margens do Capibaribe firmaram-se como uma região privilegiada pelas vantagens de acessibilidade ao centro da cidade e pelos atrativos do sítio natural (VILLAÇA, 2001, p.213). Por essa razão, o local concentrou, até a década de 1960, toda aristocracia recifense. A partir de então, a exemplo da Zona Sul do Rio de Janeiro, a orla oceânica começou a se transformar em local de residência permanente das camadas de mais alta renda, que se deslocaram para o bairro Boa Viagem, na direção sul. Salienta-se com este processo, o segundo mecanismo apresentado por Villaça, onde o Estado, atendendo aos interesses da burguesia recifense, realiza grandes obras para dotar de infraestrutura urbana uma região até então deserta.

---

<sup>4</sup> A localização no espaço urbano entendida por Villaça (2001) como objeto de disputas entre classes e como instrumento de domínio das classes de mais alta renda.

Por sua vez, conforme o terceiro mecanismo apresentado, a partir do discurso tecnicista, o Estado toma para si a função de estabelecer uma ordem racional alheia à cidade existente, baseada em teorias urbanísticas e padrões culturais vinculados a determinadas classes sociais dominantes. O instrumento que prepondera a prática do planejamento é o zoneamento, que significa a divisão do território em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos. Em Recife, esse instrumento encontra-se presente desde o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade, proposto pelo arquiteto Nestor de Figueiredo, em 1932, que adotava padrões urbanísticos elitistas, copiados dos países desenvolvidos no contexto do Pós-Guerra e, por tanto descontextualizados da realidade local, até os planos mais recentes (PONTUAL, 1999).

Como consequência, associado à alocação desigual de investimentos urbanos, o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação restritivos e elitistas impossibilita a oferta de terrenos urbanizados a preços acessíveis à maior parte da população (MARICATO, 2010), retroalimentando o ciclo vicioso da informalidade (FREITAS, 2017). Sob essa perspectiva, o fenômeno da informalidade é entendido não como objeto de regulação, mas como produto da atuação seletiva do Estado. Nessa lógica, as áreas nobres continuam protegidas pela sobre-regulação e as áreas de expansão periféricas se tornam cada vez mais desreguladas (SMOLKA, 2003).

## MARCOS REGULATÓRIOS E A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS URBANAS DA CIDADE

Ao longo do século XX, os discursos que orientaram a atuação do Estado no planejamento urbano variaram entre avanços e contradições, provocando efeitos na dinâmica sócio-espacial da cidade e repercutindo, muitas vezes, o crescimento da informalidade urbana. Da política de Erradicação dos Mocambos, no início dos anos 1940, até os dias atuais, com a institucionalização da função social da cidade e da propriedade, os assentamentos populares de Recife foram submetidos a diferentes posturas frente aos processos de intervenção do Estado.

No início do século XX, a problemática dos mocambos, edificações construídas sobre palafitas, às margens dos cursos d'água, é vista como questão de saúde pública e desperta a preocupação das autoridades. Em 1913, segundo censo realizado pela prefeitura, os mocambos correspondiam a 43,3% das edificações existentes e, em 1939, conforme o IBGE, correspondiam a 63,7% dos imóveis da cidade (FALCÃO NETO; SOUZA, 1985). Durante o governo de Agamenon Magalhães (1939), interventor nomeado por Getúlio Vargas, as políticas higienistas têm grande repercussão em Recife. Em 1939, o governo implementa uma taxa para residentes de moradias insalubres e proíbe a construção de novos mocambos no perímetro urbano, restringindo ainda mais o acesso à moradia pelos grupos socialmente excluídos. A intervenção do Estado nesse momento, como em outros tantos da história de Recife, demonstra a longa trajetória institucional de penalização dos pobres por suas condições de miséria e consequente desresponsabilização do Estado.

O interventor foi responsável também pela criação da Política de Erradicação dos Mocambos e pela remoção de mais de 12 mil moradias situadas em áreas centrais de mangue.

Como contrapartida, foram construídas apenas cerca de 5 mil novas moradias (CAVALCANTI e.t. al., 2016). Essa dinâmica impulsionou a ocupação dos morros das regiões Norte e Oeste da cidade, que atualmente constituem as maiores ZEIS de Recife (Figura 02).

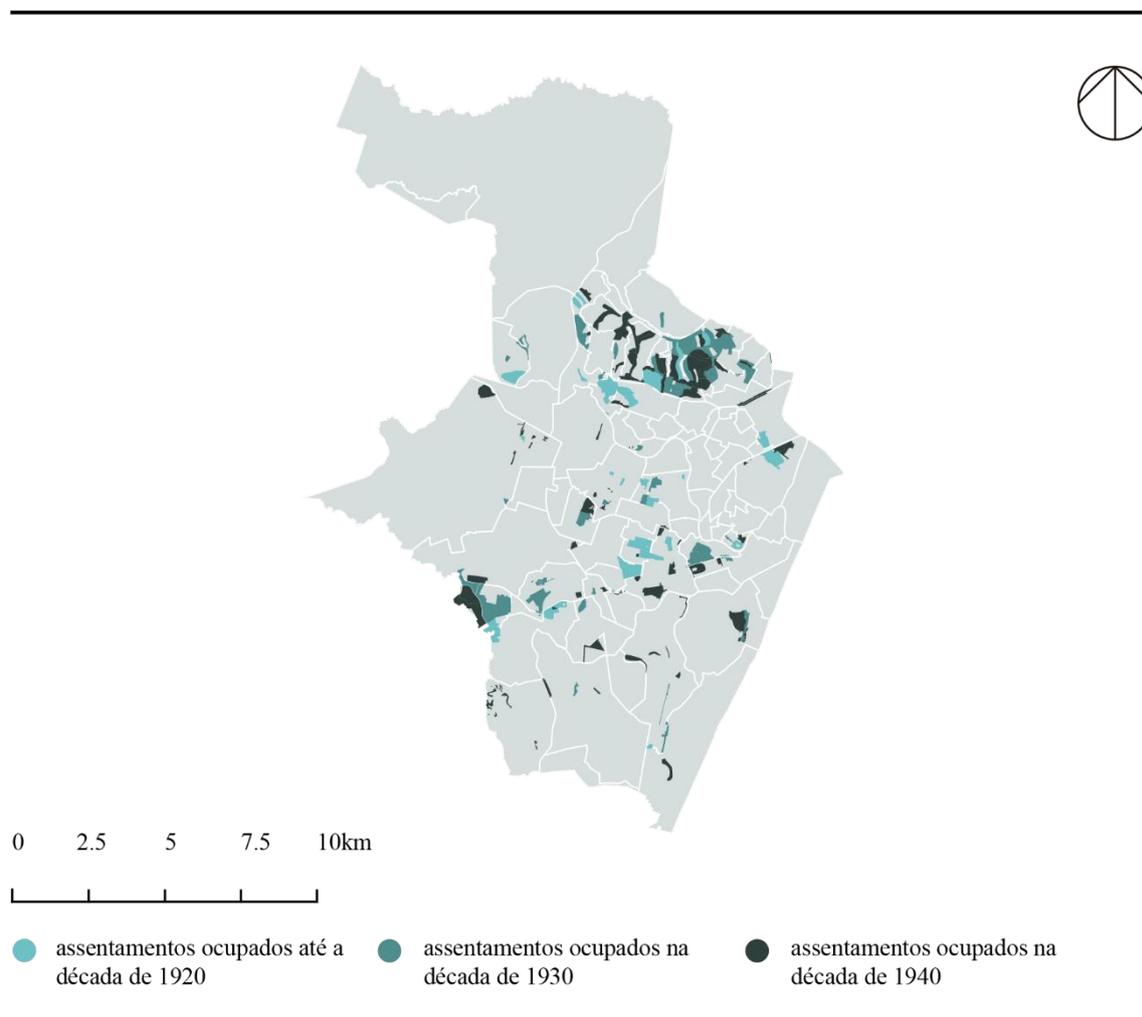


Figura 02: Expansão dos assentamentos precários até a década de 1940. Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados do Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres (Sigap) da Região Metropolitana (RM) do Recife.

A década de 1960 é outro marco na dinâmica de produção e reprodução dos assentamentos precários, com a criação do Sistema Financeiro Habitacional – SFH e do Banco Nacional de Habitação – BNH, pelo governo militar. A política habitacional adotada apoiava a remoção de favelas das áreas centrais e a transferência dos moradores para conjuntos habitacionais, em áreas periféricas e maldotadas de infraestrutura. O objetivo era reforçar o processo de aquisição da casa própria e injetar capital no setor da construção civil, para atenuar os efeitos da crise econômica e abrir novas oportunidades de emprego.

A partir da década de 1970, os recursos federais oferecidos pelo BNH passam a beneficiar, principalmente, a construção de moradia para classes sociais de alta e média renda, bem como financiar grandes obras de infraestrutura (SOUZA, 1990). Como

consequência, a especulação imobiliária decorrente desse processo provoca a inflação do preço da terra urbanizada. Em meio a insatisfação dos setores populares, observa-se a emergência de sucessivas invasões de terras urbanas e o fortalecimento dos movimentos sociais.

Assim como em outras cidades brasileiras, os efeitos nefastos das políticas públicas implementadas pelo BNH intensificaram o processo de expansão dos assentamentos precários em Recife, ao praticamente duplicar a área ocupada por estes, entre meados da década de 1970 e final da década de 1980 (MIRANDA; SOUZA, 2004). Essa proliferação se deu majoritariamente pela autoconstrução de moradias em áreas periféricas, protegidas por restrições de uso - por razões ambientais, de segurança ou de insalubridade - e excluídas pelo mercado imobiliário, como os alagados de planície e as vertentes de colinas.

Na escala nacional, as práticas tradicionais de planejamento urbano passam a ser fortemente questionadas com a emergência de movimentos sociais urbanos, cada vez mais abrangentes (ROLNIK, 2000). A articulação em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU politiza o debate sobre a informalidade urbanística e cria o contexto favorável para algumas transformações das políticas urbanas. Destaca-se a criação do Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações – PROMORAR, formulado pelo BNH, que tinha como objetivo financiar projetos de construção de moradias, de infraestrutura urbana e de melhoria nas condições de vida nas comunidades de baixa renda. Embora não tenha alcançado resultados quantitativos significativos, o PROMORAR teve sua relevância ao retificar a ideia, ainda generalizada, de que as favelas precisam ser erradicadas.

Visando atender aos requisitos do Programa, as cidades de Recife e Belo Horizonte aprovaram pioneiramente a criação de zoneamentos especiais para a regularização e consolidação de assentamentos precários, tendo como base a Lei nº 6.766/79, que regula o parcelamento do solo urbano e possibilita aos municípios a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas de urbanização específica em função do interesse social. Em Recife, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1983 (LUOS nº 14.511) institucionalizou 27 áreas urbanas como Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS. No entanto, estas tiveram pouca efetividade até 1987, quando a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife e diversas organizações dos movimentos sociais elaboraram o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, prevendo o arcabouço normativo para: i) ampliar a delimitação de outros assentamentos precários como ZEIS; ii) viabilizar a regulação e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos; e iii) efetivar a gestão participativa. Após intensos processos de negociação e ajustes, o Projeto de Lei do PREZEIS foi sancionado em março de 1987 (Lei nº 14.947/87) e tornou-se referência em todo país pela sua abrangência e complexidade (ARAÚJO et al., 1999).

Os princípios norteadores do PREZEIS são: a adequação da propriedade a sua função social; a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade; o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS; a preservação do meio ambiente natural e construído; a implementação de infraestrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS; o combate à especulação imobiliária, evitando o processo de remoção dos moradores; o incentivo à participação comunitária; o respeito à tipicidade e às características sócio-espaciais de cada

comunidade e; o fortalecimento das atividades de geração de emprego e renda. O sistema de gestão do PREZEIS está embasado, essencialmente, em duas instâncias deliberativas: as Comissões de Urbanização e Legalização - COMULs, que são responsáveis pela formulação, coordenação, fiscalização e execução dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS, bem como pela mediação de possíveis conflitos; e o Fórum Permanente do PREZEIS, arena institucional articulação de diversos atores sociais que integram o PREZEIS (MIRANDA; MORAES, 2007).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o PREZEIS ganhou força na luta pela democratização da cidade. A inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Política Urbana, encarrega aos municípios a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, por meio da elaboração dos Planos Diretores aprovados pelos legislativos, bem como propõe alguns mecanismos para coibir as especulações imobiliárias e punir os especuladores, como: taxações progressivas de IPTU, parcelamento ou edificação compulsória e até a desapropriação. Os artigos citados foram regulamentados, após muitos anos de negociação, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), em 2001, que propôs um conjunto inovador de instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para garantir a todos o “direito de acesso à cidade”, e promoveu uma maior disseminação das ZEIS nos municípios brasileiros.

A regulamentação das ZEIS tornou-se uma forma de facilitar a execução de planos de regularização urbanística e fundiária, ao possibilitar a adoção de parâmetros urbanísticos específicos mais adequados às condições existentes dos assentamentos, além de constituir um contraponto ao processo de mercantilização das cidades, ao inibir projetos de grande porte dirigidos para outras classes sociais. A experiência do PREZEIS, em Recife, representou um importante marco legal, de reconhecimento institucional do direito à cidade e do direito à participação popular no planejamento e acompanhamento de políticas urbanas, e foi fundamental para reduzir a vulnerabilidade das populações de baixa renda a processos de remoção, principalmente em comunidades situadas em áreas de elevado interesse imobiliário, dotadas de boa infraestrutura e disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos.

Contudo, apesar do avanço institucional, Recife ainda apresenta baixo desempenho na efetivação das políticas públicas de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários. No âmbito do PREZEIS, até 1993, apenas duas ZEIS possuíam Planos Urbanísticos, a Coronel Fabriciano e a João de Barros. A partir de então, inicia-se a elaboração e execução de projetos, incentivados em parte pela possibilidade de obtenção de recursos no âmbito dos programas federais, como o Habitar Brasil, porém caracterizados predominantemente como obras pontuais e parciais implantadas numa estratégia de urbanização gradual (DENALDI, 2003).

Um grande desafio encontrado para promover o PREZEIS como instância de condução das políticas públicas está relacionado com as oscilações políticas entre os diferentes governos, os conflitos de interesses e as relações de poder que predominam na produção do espaço urbano. Se, nas décadas de 1980 e 1990, o PREZEIS inspirou outras estruturas de planejamento e gestão de ZEIS no Brasil, nos anos 2000, paradoxalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, os governos municipais e estaduais provocaram o enfraquecimento do

programa e de outros instrumentos de promoção do direito à cidade. Através da sobreposição de outras instâncias de participação da sociedade civil, como o Orçamento Participativo (OP) e os Conselhos Setoriais ligados às políticas urbanas, e da cooptação de algumas lideranças dos movimentos sociais (SOUZA, 2018), os governos provocaram a fragmentação dos movimentos populares, buscando enfraquecer importantes conquistas no campo das políticas públicas até então ocorridas em Recife (VAREJÃO, RAFAEL, ARARIPE, 2016).

Observa-se também que, com a subordinação do cumprimento da “função social de terra” à elaboração de um plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes<sup>5</sup>, o setor privado torna-se capaz de influenciar localmente os governos municipais, tendo poder suficiente para procrastinar a aplicação de instrumentos urbanísticos ligados à reforma urbana e orientar a aplicação de instrumentos voltados para a implantação de Parcerias Público-Privadas, como as Operações Urbanas Consorciadas, desenhadas para atrair investimentos privados e, assim, ampliar as fronteiras do complexo imobiliário-financeiro. Essa trajetória de avanços e recuos, entretanto, não decorre apenas da atuação do Estado e das elites locais, mas da integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, com o avanço da agenda neoliberal e das políticas do Banco Mundial e do BID (ARANTES, 2004).

Após 30 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, o modelo de democracia representativa nos moldes neoliberais continua a reiterar a abissal assimetria de poder político entre as diferentes camadas sociais. Apesar dos avanços<sup>6</sup> conquistados, nos últimos anos, observa-se que o poder de participação dos moradores no planejamento e gestão da cidade não foi consideravelmente ampliado. Observa-se, no entanto, a expansão do poder e da influência de empresas da construção civil e de outras classes econômicas sobre as estruturas de gestão e planejamento urbano, que passam a reproduzir a lógica do empresariamento urbano<sup>7</sup>. A partir dos anos 2000, o planejamento estratégico que preconiza a cidade-mercadoria consolida-se, em meio ao recente período de crescimento econômico, e orienta Recife a uma direção desastrosa, com vertiginoso crescimento especulativo na ordem de 101,1% nos últimos oito anos<sup>8</sup>.

Esse novo padrão de governança, de empresariamento urbano, vem colocando em risco a manutenção de algumas ZEIS situadas em áreas de elevado interesse imobiliário, como a ZEIS Entra Apulso e a ZEIS Pina, nas proximidades dos shoppings centers Recife e Rio Mar (DEMÓSTENES, 2017), ZEIS Coque e a ZEIS Brasília Teimosa, situada à beira-mar. Ao atender os interesses do capital, tolhendo ou instrumentalizando a participação popular, os resultados sociais são desastrosos, agravando ainda mais a problemática social urbana, ao incitar a especulação imobiliária e o conseqüente processo de gentrificação, concretizado por meio da

---

<sup>5</sup> Art.182, par.1º da Constituição Brasileira de 1988.

<sup>6</sup> Destacam-se avanços, como: a criação do Ministério das Cidades, em 2003; a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social, em 2006; a promulgação da Lei Geral de Regularização Fundiária (11.977/09); dentre outros.

<sup>7</sup> Termo utilizado por Harvey (1996), segundo o qual “se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico, imediato muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

<sup>8</sup> Segundo Índice FIPE-ZAP, de junho de 2010 à maio de 2018. Disponível em: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/>. Acesso em: 02/06/2018.

compra, reintegração de posse, desapropriação ou remoção violenta dos moradores de comunidades de baixa renda. A pressão que a comunidade do Coque, uma das ocupações mais antigas da cidade, sofreu para implementação do Polo Jurídico na Ilha de Joana Bezerra (BERNARDINO, 2015), e a expulsão forçada e truculenta de alguns moradores da comunidade Vila Oliveira, no bairro do Pina, mesmo com o título de posse, após a construção do Shopping RioMar e da Via Mangue, evidenciam a tendência de mercantilização dos espaços urbanos.

Outro caso emblemático de planejamento orientado pelo “empresariamento” urbano é a tentativa de viabilizar o Projeto Novo Recife no Cais José Estelita, no Centro Histórico de Recife, aprovado no fim da gestão do prefeito João da Costa (PT) e que teve continuidade na gestão do prefeito Geraldo Júlio (PSB). Seguindo a direção de projetos contemporâneos de requalificação urbana, os resultados encontrados visam principalmente à remodelação estética da cidade através de intervenções espetaculares, como forma de atrair capital e incentivar o turismo, em detrimento das necessidades de seus habitantes. O processo explicita também a relação de submissão do Estado aos interesses do consórcio vencedor e torna pública uma série de denúncias de irregularidades e corrupção nos processos administrativos e nos arranjos financeiros para viabilizar o projeto. Tal caso tornou-se emblemático, sobretudo, pela reação dos novos movimentos de resistência contrários ao projeto, o Ocupa Estelita, à essa lógica de mercantilização das cidades e à forma autoritária de condução desses processos.

Nacionalmente, em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltado ao investimento em obras de infraestrutura econômica e social, como forma de alavancar a indústria da construção civil (MARICATO, 2015). Em 2009, foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida - MCMV, desenhado por empresários da construção civil em parceria com o governo federal, para articular a oferta de moradia e ativo eleitoral, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos (ROLNIK, 2015).

O programa apresenta condições específicas para diferentes faixas de renda, de até 10 salários mínimos por rendimento familiar. Para a primeira faixa, entre 0 a 3 salários mínimos, oferece habitação quase totalmente subsidiada, construída por empresas privadas e distribuída pelas prefeituras. A segunda faixa, entre 3 a 6 salários mínimos, é beneficiada de subsídios com recursos do FGTS, que contemplam cerca de 20% do limite de preço da unidade, e por linhas de crédito com baixas taxas de juros. A terceira faixa, entre 6 a 10 salários mínimos, é beneficiada por crédito mais barato e não recebe subsídios. Em ambos os casos, há um teto de valor por unidade, que deve ser cumprido para que o projeto se beneficie dos subsídios e das condições de crédito. Como demonstra Raquel Rolnik:

Se por um lado, o programa foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção habitacional para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros com agentes privados, reiterando padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país. (ROLNIK, 2015, p.309)

Além disso, o programa concede aos agentes privados a concepção dos projetos e o poder de decisão sobre a localização dos conjuntos habitacionais, ambos sob critério de decisão da rentabilidade. Como resultado, para faixa 1, observa-se a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas periferias mais afastadas, às margens da cidade, onde o preço da terra é mais barato. Dessa forma, embora o programa tenha incluído uma camada da população historicamente renegada das iniciativas federais na área habitacional, não alterou o lugar ocupado por elas nas cidades, repetindo o padrão periférico, de baixa qualidade urbanística, oferecendo poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e social aos seus moradores.

Observa-se também que o MCMV, assim como a política habitacional adotada nas décadas de 1960 e 1970, favorece a provisão de moradia claramente à uma faixa estreita do déficit habitacional. Conforme dados oferecidos pela Caixa Econômica Federal, em 2012, 59,6% dos investimentos do programa na cidade de Recife beneficiaram as famílias com renda entre 6 a 10 salários mínimos, faixa que mais interessa ao setor imobiliário, e apenas 12,3% para as famílias com renda entre 0 a 3 salário mínimos.

Em Recife, alguns projetos foram contemplados com recursos do PAC, principalmente em obras para receber a Copa do Mundo de 2014. Observa-se, no entanto, que os recursos disponibilizados para produção de moradia através do MCMV foram, muitas vezes, utilizados para reassentar famílias removidas de “áreas de risco” ou no meio do caminho de grandes projetos, tais como:

i) O Projeto Via Mangue, investimento de R\$431 milhões, lançado em 2011, tinha como justificativa melhorar o trânsito da zona sul de Recife, com a construção de infraestrutura compreendendo aproximadamente três quilômetros de via expressa no entorno do manguezal do Pina e a produção de 992 unidades habitacionais para o reassentamento de famílias residentes em áreas de palafitas e de outras localidades – das comunidades de Beira Rio, Jardim Beira Rio, Paraíso, Pantanal, Encanta Moça, Bode e Xuxa. Do valor total, R\$19,3 milhões foram utilizados nas desapropriações e reassentamentos decorrentes do projeto. As famílias foram reassentadas nos conjuntos habitacionais Via Mangue I, II e III, dois deles localizados no oeste do bairro Pina, aos fundos do Shopping Rio Mar e outro mais ao sul, a oeste do bairro de Boa Viagem. Observa-se no local o avanço das construções nos manguezais e o avanço da especulação imobiliária (CAVALCANTI, MIRANDA, SOUZA, NEVES, 2016);

ii) O Projeto Requalificação das Áreas Urbanas Centrais, que prevê a requalificação de onze perímetros de reabilitação integrada (PRIs) no Centro de Recife. A requalificação do setor da rua Imperial e a previsão de reassentamento de 1050 famílias residentes em palafitas às margens do Rio Capibaribe, nas comunidades de Vila Brasil e Coelhoos. No entanto os conjuntos habitacionais executados, tiveram suas obras paradas e continuam inacabados (CAVALCANTI, MIRANDA, SOUZA, NEVES, 2016);

iii) Urbanização da Comunidade do Pilar, situada na zona portuária, iniciado em 2010 com a previsão de construção de 580 moradias, escola, creche, posto de saúde, praça e mercado público, além de regularização fundiária, mas que ainda não saiu do papel,

construindo apenas 80 moradias até o presente ano (CAVALCANTI, MIRANDA, SOUZA, NEVES, 2016);

Essa postura de retirar os moradores de localizações mais centrais e reassentá-los em conjuntos habitacionais, muitas vezes nas franjas da cidade, desconsidera os diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com outros setores da sociedade civil. Por trás do discurso redistributivo e dos bilhões investidos em subsídios públicos, o programa, produziu, em vez de reverter, espaços de segregação sócio-espacial na cidade, impulsionando o espraiamento urbano e a divisão territorial entre ricos e pobres, repetindo o mesmo erro de políticas das décadas de 1960 e 1970.

A experiência do Programa MCMV na cidade de Recife releva as incongruências entre seu discurso e seus alcances. Na prática, o programa não resolve o grande gargalo do déficit habitacional do país, causado, em grande parte, pelo domínio privado do solo urbano e das dinâmicas imobiliárias nas cidades, reiterando e mantendo intocada a essência do sistema. Vale salientar também que o MCMV não fez uso de nenhum dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para garantia da função social da propriedade urbana, tornando expressivo a visão de moradia como mera mercadoria e não direito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, na perspectiva normativa e institucional, encontra-se numa posição de vanguarda quanto ao entendimento da informalidade urbana e quanto à previsão de instrumentos legais para garantir a função social da cidade. Todavia este avanço institucional não se efetivou no cotidiano das periferias e assentamentos informais precários, cuja exclusão sócio-espacial é ampliada pela ação do Estado-capital.

No caso de Recife, cidade pioneira no uso destes instrumentos, torna-se evidente a oscilação da trajetória institucional das políticas urbanas entre um processo de expansão da democracia urbana e um processo de erosão, relacionado a uma ênfase na produção do espaço urbano como uma mercadoria. Como observa Faoro (2001, p.447), no Brasil, há uma íntima relação histórica corporativa entre Estado e capital privado, que atravessa regimes políticos, através de um “jogo interno de troca de vantagens sustentada fundamentalmente por meio de uma rede patriarcal”. Esta relação patrimonialista é observada, por exemplo, nas políticas habitacionais da década de 1960 e 1970, no Programa Minha Casa Minha Vida e nas Parcerias público-privadas, que seguem o padrão de governança guiado pela lógica do capital, sobretudo imobiliário. Nesse modelo, o Estado torna-se facilitador da iniciativa privada, submetendo às empresas a gestão e o planejamento urbano, o que leva a uma ruptura dos processos democráticos de construção da cidade. Nesse sentido, as políticas públicas seguem a lógica de combate à pobreza via consumo e na financeirização da moradia, reiterando as desigualdades socioeconômicas.

Para superar esse contexto, em que os planos e análises desenvolvidos pelo Poder Público vão no sentido de deslegitimar o direito à cidade, os movimentos sociais se deparam ao desafio de radicalizar os processos democráticos utilizando outras formas de organização e atuação, que assegurem a participação direta na tomada de decisões sobre a cidade.

Experiências como a do Ocupe Estelita, de resistência à lógica de mercantilização das cidades e à forma autoritária de condução das decisões, apontam possíveis práticas para desafiar o “empresariamento” da gestão das cidades e questionar a produção hegemônica do espaço urbano.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.
- BERNARDINO, Raquel. *Recife-mercadoria e direito à cidade: a operação urbana consorciada Joana Bezerra*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos*. Salvador: Cadernos do Ceas, n. 230, 51-80, 2008.
- CAVALCANTI, Helenilda; MIRANDA, Lívia; SOUZA, Maria Ângela; NEVES, Norah. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: Moraes, Maria da Piedade; Krause, Cleandro; Lima Neto, Vicente Correia (Ed.). *Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: IPEA, 53-74, 2016.
- DENALDI, Rosana. Política urbana e habitacional: plano de ações integradas em assentamentos precários. In: Reschke, A. et al. (Org.). *Acesso à terra urbanizada: regularização fundiária e implementação de planos diretores*. Florianópolis, 2008.
- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. *Os mocambos do Recife: O direito de morar*. Revista Ciência Hoje, Rio de Janeiro, SBPC, v. 3, n. 18, 1985.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. *Regulações territoriais e a expansão urbana informal: é possível preservar e incluir?* Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, FAU-UNB, 2017.
- FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mocambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.
- HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. São Paulo: Espaço e Debates, nº 39, 1996.

- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- MARICATO, Ermínia. et. al. O Estatuto da cidade periférica. In: Carvalho, C; Rossbach, A. (eds.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.
- MARICATO, Ermínia. *Para Entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti R. *Globalização, Informalidade e Regulação nas cidades latinoamericanas*. Anais do Seminário Colombo Brasileiro Legalidad e Ilegalidad em la producion de la ciudad. Medellin, 2004.
- MIRANDA, Livia; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. *Macroanálise do setor habitacional (nos segmentos formal e informal) para a Região Metropolitana do Recife. Texto produzido para o Relatório 1 – Evolução da habitação informal em três metrópoles do Brasil – Recife, Curitiba e Distrito Federal e entorno imediato*. Recife: Bird; Cities Alliance; Condepe/Fidem, 2004.
- MUKHIJA, Vinit; LOUKAITOU-SIDERIS, Anastasia (eds.). *The Informal American City: Beyond Taco Trucks and Day Labor*. Cambridge-MA: MIT Press, 2014.
- PONTUAL, Virgínia. *O urbanismo no Recife: entre idéias e representações*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.2, 89-110, 1999.
- ROLNIK, Raquel. *Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um modelo em construção*. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.
- ROLNIK, R. (Org.). *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. v. 1. 274p.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROY, Ananya. *Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning*. Journal of the American Planning Association, Chicago, v. 71, n. 2, 2005.
- SMOLKA, Martim. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: O problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema. In: Abramo, Pedro (org.). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras: FAPERJ, 2003.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 12. Ed., 2018.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. *Assentamentos populares do Recife: cadastro e mapeamento*. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1990.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan. *Como anda a região metropolitana do Recife*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/Letra Capital, 2009.

TURNER, John. *Habitação de Baixa Renda no Brasil: Políticas atuais e oportunidades futuras*. Arquitetura IAB. no 68, 1968.

VAREJÃO, Luana; RAFAEL, Rodrigo, ARARIPE, Vitor. A disputa entre o Novo Recife e o Recife que queremos: a trajetória do conflito pelo Cais José Estelita. In: Oliveira, Fabrício Leal de Oliveira et al. *Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta*. (Ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

VILLAÇA, F. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.