

Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife - Apontamentos sobre o Prezeis

Demóstenes Andrade de Moraes

Prefeitura Municipal de Recife

Secretaria de Planejamento

Empresa de Urbanização do Recife - URB

1 Introdução

O redirecionamento das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, nos anos 80, principalmente pela implementação de programas de urbanização de favelas, se, por um lado denotou os esforços da sociedade civil na luta pela reforma urbana, refletindo as mudanças no cenário político (processo de redemocratização do país), por outro expressou condicionantes decorrentes de um contexto de escassez de recursos públicos para as políticas urbanas e, também, tentativas de legitimação de esferas estatais que, com a aproximação de processos participativos, poderiam resguardar-se quanto ao enfrentamento imediato de questões mais estruturais.

No campo dos programas de urbanização de favelas, a experiência do PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, no Recife, tornou-se referência para a gestão municipal no Brasil, antecipando alguns instrumentos que representariam, um pouco mais tarde (a partir da Constituição de 1988), um novo padrão de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado e de intervenção nas favelas.

2 PREZEIS

O PREZEIS foi resultado de um projeto de entidades e organizações da sociedade civil que, em 1987, criaram um sistema de gestão participativo e um conjunto de normas e procedimentos para viabilizar a regularização urbanística e fundiária, prevendo, para isso, a institucionalização de arenas de discussão e deliberação sobre recursos e investimentos públicos voltados para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e uma delimitação legal dos direitos e responsabilidades de todos os segmentos que participavam do sistema - representantes das comunidades, suas assessorias (ONGs) e Poder Público. Atualmente, 66 localidades foram formalmente reconhecidas como ZEIS, ocupando 12% da superfície do município (80% das áreas de favelas).

Os principais fatos antecedentes do PREZEIS foram:

- a legislação de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/79), possibilitando padrões de parcelamento diferenciados dos convencionais, considerando o interesse social;
- o processo de adequação da intervenção local para a implantação do PROMORAR, em 1980, que se rebateu na criação de 26 Áreas Especiais (Decreto nº 11.670/80) e em projetos de urbanização de 3 favelas: Coque, Coelho e Brasília Teimosa - prevendo parâmetros urbanísticos especiais e posterior criação de Comissões de Legalização da Posse da Terra, em 1983, e institucionalização de 27 ZEIS, pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 14.511/83); e
- a proposta apresentada, ainda neste mesmo ano, pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) para regulamentação das ZEIS, prevendo a possibilidade de ampliação do número de ZEIS e mecanismos de gestão participativa, tornando-se a referência do que, posteriormente, se tornaria a Lei do PREZEIS.

Após um longo processo de discussão com as organizações populares, a proposta da CJP foi aperfeiçoada e, em novembro de 1986, o texto foi enviado para o Legislativo - sendo aprovado em março de 1987 (Lei nº 14.947/87). Em 1995, após processo de revisão, foi aprovada a Nova Lei do PREZEIS (Lei nº 16.113/95).

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

O sistema de gestão do PREZEIS está alicerçado, fundamentalmente, em duas instâncias: as COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização), com caráter deliberativo e responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS, e o *Fórum Permanente do PREZEIS* (Decreto nº 14.539/88), uma arena institucional de articulação dos diversos segmentos que integram o PREZEIS para discussão e deliberação em relação aos problemas e às estratégias para o conjunto das áreas e dessas em relação à cidade como um todo.

Ainda no âmbito do PREZEIS, foi instituída a Coordenação do Fórum, que, além de coordenar as plenárias, tem o papel de acompanhar o trabalho de todas as instâncias técnicas do sistema e o processo eleitoral das COMULs. Vale citar, também, as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças (esta última efetivada em

2001) e os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente, que se constituem em instâncias consultivas, cuja finalidade é subsidiar tecnicamente todas as esferas que compõem o PREZEIS.

A Câmara de Legalização é responsável pela elaboração e acompanhamento das propostas para a regularização jurídico-fundiária das ZEIS e ordenação das prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo do PREZEIS quanto à regularização fundiária.

A Câmara de Urbanização, por sua vez, tem como principais atribuições: propor políticas para intervenção urbanística; estimular e acompanhar a elaboração dos projetos urbanísticos; monitorar as ZEIS em processo de urbanização; e estabelecer prioridades de aplicação do Fundo do PREZEIS em relação a obras.

Para cada ZEIS deverá ser elaborado um plano urbanístico específico, que detalhará o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano na área, podendo, esses parâmetros, serem diversos dos que estão previstos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. As principais diretrizes para urbanização das ZEIS são:

- respeitar a tipicidade e as características da área;
- relocar famílias que habitem lotes menores que 18 m², ou que estejam em áreas *non aedificandi* ou de risco;
- criar tipologias habitacionais que estejam adequadas às necessidades das famílias;
- possibilitar o acesso a todos os lotes;
- garantir a salubridade ambiental de todos os espaços; e
- criar e otimizar espaços de lazer.

A Lei do PREZEIS prevê, como instrumento fundamental para que as ZEIS sejam objeto de pouco interesse para os grandes empreendedores imobiliários, o estabelecimento de uma dimensão máxima para os lotes: 250 m².

A Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei nº 15.547/91) têm como uma de suas prioridades, nos capítulos referentes à política urbana, o tratamento urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social. Na Lei de Uso e Ocupação do Solo, são reafirmados os requisitos para a transformação de áreas em ZEIS, previstos na Lei do PREZEIS; o controle urbanístico terá como referências os parâmetros previstos nos planos urbanísticos.

O próprio *status* de ser ZEIS, como instrumento de reafirmação do grau de consolidação do assentamento, vem influenciando positivamente à captação de recursos públicos ou de agências internacionais para o

processo de urbanização de favelas. O PREZEIS, enquanto canal de participação, obteve, ainda, reconhecimento e assento em duas importantes instâncias oficiais que discutem e definem as diretrizes da política urbana: no Conselho de Desenvolvimento Urbano, que tem poderes deliberativos no controle da implementação do Plano Diretor da Cidade do Recife, e também no Conselho do Orçamento Participativo, instituído este ano.

São inegáveis os resultados alcançados a partir do PREZEIS para as comunidades de baixa renda:

- a atenuação dos conflitos fundiários (resguardando o direito de moradia);
- o reconhecimento institucional da participação de representantes comunitários na condução de políticas urbanas;
- a consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos - sem perder de vista as condições de habitabilidade, envolvendo, nos processos de planejamento, além da unidade habitacional, as redes de acesso, de saneamento, os espaços de convivência e lazer; e
- os equipamentos sociais necessários ao desenvolvimento da comunidade.

Contudo, as expectativas em relação à transformação das condições de vida da população das ZEIS foram, relativamente, frustradas, pois o PREZEIS, ao longo de sua trajetória, não se tornou instrumento fundamental para alocação de investimentos no âmbito municipal; disputando os recursos com outros programas e definições governamentais. Apenas duas ZEIS tiveram o processo de urbanização concluído: Coronel Fabriciano e João de Barros; sendo que a primeira teve a regularização jurídico-fundiária também concluída em 1995.

O PREZEIS teve, ainda, ao longo de sua trajetória, que se deparar com problemas de diversas ordens - gerenciais, técnicos, políticos etc., que têm obstaculizado o aperfeiçoamento deste sistema de gestão. Sem estabelecer uma ordem de importância, alguns destes problemas merecem comentários.

Mesmo considerando que setores (departamentos, divisões) foram criados, no âmbito da Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife), especificamente para conduzir os processos referentes às ZEIS, há dificuldades para adaptar a máquina administrativa e os técnicos da empresa de urbanização às práticas exigidas pelo sistema de co-gestão.

Um sistema de planejamento participativo requer o desenvolvimento contínuo de processos de negociação baseados em informações sobre as realidades das localidades e sobre os projetos. A capacidade operacional, contudo, é limitada para levantar estimativas e discutir alternativas e parâmetros urbanísticos na direção do estabelecimento de critérios para estruturar estratégias para intervenção (etapas e prioridades), já que os

recursos, normalmente, são insuficientes para uma intervenção integral em cada área. Vale ressaltar que esses problemas são freqüentes em programas de urbanização de favelas em todo o Brasil, quando o processo de participação da população é considerado tão somente um componente ou requisito do processo de intervenção na comunidade.

Outra questão a ressaltar é a descoordenação entre as intervenções para regularização urbanística, os processos de normatização (estabelecimento de parâmetros urbanísticos) e de controle urbanístico. Os planos urbanísticos são lentamente implementados (deixando de corresponder à realidade); as áreas onde esses planos foram executados, freqüentemente não vinham sendo regularizadas.

Os parâmetros urbanísticos disponíveis (previstos na lei), referentes às dimensões dos lotes e aos processos de desmembramento e remembramento, são insuficientes para regular e possibilitar um controle urbanístico mais eficaz. A necessidade de aguardar a efetivação dos planos urbanísticos (estes estão previstos pela Lei de Uso do Solo como os instrumentos para normatização e controle urbanístico) não deveria inviabilizar propostas amplas quanto a parâmetros gerais.

Há, ainda, a necessidade de criação de equipes especializadas na fiscalização de ZEIS em todas as unidades Regionais da Diretoria de Controle Urbanístico (Dircon), inclusive, para resguardar os investimentos públicos já implementados e os interesses coletivos.

Mesmo considerando que o direito à moradia no Brasil precisa ser assegurado por uma Política Nacional de Habitação de Interesse Social, voltada para as famílias com renda equivalente à faixa de 0 a 3 salários mínimos e que os limites no âmbito municipal e as especificidades das condições socioespaciais do Recife não permitem o alargamento das prioridades para muito além das famílias cuja moradia encontra-se em situação de risco, seja em encostas instáveis, seja em alagados, qualquer proposta para a construção de uma política habitacional para o Recife deve potencializar as ZEIS e o PREZEIS como instrumentos fundamentais.

Algumas propostas, já previstas como artigos da lei do PREZEIS, deverão ganhar maior efetividade, como, por exemplo, a que se refere à incorporação nas ZEIS de áreas contíguas não edificadas ou edificadas com imóveis ociosos, para que sejam construídas habitações destinadas ao reassentamento de famílias que estejam em áreas de risco, áreas *non aedificandi* e/ou áreas sob intervenção urbanística (art. 3º).

No ano de 2001, a Câmara de Urbanização do PREZEIS realizou um levantamento de áreas que deverão ser incorporadas às ZEIS, a partir de decreto municipal, quando forem concebidos projetos para sua utilização, e os artigos que dizem respeito à possibilidade de ampliação do número de ZEIS (artigos 2º e 5º), reconhecendo a consolidação de assentamentos ocupados pela população de baixa renda, com condições

precárias de habitabilidade, de modo a garantir intervenções e ações de regularização urbanístico-jurídico-fundiário e destinando áreas não edificadas a programas habitacionais de interesse social. A Câmara de Urbanização ainda está realizando um levantamento referente a áreas que poderão ser transformadas em ZEIS.

Outra proposta, que ainda está em discussão, é a de instalação dos Fóruns Regionais do PREZEIS (instâncias intermediárias do PREZEIS que agrupem COMULs, tomando como referência as Regiões Político-Administrativas) para que seja possível:

- compatibilizar os planos urbanísticos das ZEIS com outros planos de maior abrangência - ampliando os horizontes dos atores que compõem as COMULs, para que percebam as relações entre as suas localidades com o resto da cidade;
- viabilizar o diálogo mais estreito com os Fóruns Microrregionais de Delegados do Orçamento Participativo, para que possam, em conjunto, discutir as prioridades para a urbanização de áreas precárias ocupadas pela população de baixa renda; e
- adequar os requisitos para funcionamento do sistema de gestão do PREZEIS aos recursos disponíveis da administração municipal e das ONGs.

Para o Recife, cidade onde a maior parte de sua população vive em condições precárias de habitabilidade, explicitar os problemas e estrangulamentos do PREZEIS pode fornecer pistas para se discutir, de maneira ampla, a constituição e o fortalecimento de novos espaços de gestão participativa e para a discussão de interesses e formulação de agendas pactuadas no sentido de criação de alternativas inovadoras para o desenvolvimento urbano e para a política habitacional.

3 Bibliografia

- ARAÚJO, A. *O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística*. Rio de Janeiro : FASE, 1994. (Proposta nº 61).
- ARAÚJO, A.; COSTA, F. *Recife: desafios da participação popular no Prezeis*. Rio de Janeiro : FASE, 1995. (Proposta nº 67).
- BOTLER, M.; DINIZ, F. *Prezeis: reflexões acerca de um instrumento de reforma urbana*. Brasília, agosto 1993. (Boletim Ansur).
- CALÁBRIA, M.C.; DINIZ, F.; ROCHA, D. *O bom samaritano e o reverso da parábola: o cotidiano em perspectiva segundo comunitários no Prezeis*. Recife, 1995. (mimeo).
- FALCÃO, J.A. (Org.). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro : Forense, 1984.
- LOSTAO, S.S. *O Prezeis: um processo de participação popular na formulação da cidade*. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco.
- LOSTAO, S.S. *O Prezeis: um processo de participação popular na formação da cidade*. Recife : CEAS, 1992.
- MARINHO, G.; BOTLER, M. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. In: ROLNIK, CYMBALISTA (Orgs.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo : Pólis, nº 29, 1997.