

COLEÇÃO HABITARE

111.

# O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo

Lívia Miranda e Demóstenes Moraes

## Apontamentos iniciais

O redirecionamento das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, a partir da segunda metade dos anos 70, apontou para um novo padrão de intervenção pública que priorizava a regularização urbanística e fundiária das favelas<sup>1</sup>. Esse processo refletiu um conjunto de fatores: o reconhecimento parcial da ineficiência e do caráter excludente da política habitacional; as pressões dos movimentos de luta pela moradia mediante ocupações coletivas de terrenos urbanos e reivindicações pela posse da terra nos assentamentos de baixa; e os debates a respeito da pobreza urbana e habitat que, inicialmente travados em âmbito internacional, ganharam impulso no Brasil com o incentivo das agências multilaterais.

415

<sup>1</sup>Este novo padrão ainda conviveu com as intervenções de remoção da população de baixa renda de áreas centrais para as periferias distantes.

A Lei Federal de Parcelamento (Lei 6.766), em 1979, foi outro elemento importante para este processo de redirecionamento da política habitacional, possibilitando regras específicas para o parcelamento do solo em áreas de interesse social. Um dos instrumentos mais significativos que começou a ser discutido nesse contexto foi a Zona Especial de Interesse Social (Zeis) ou Área de Especial Interesse Social (Aeis), visando ao reconhecimento e à incorporação da cidade produzida pela população de baixa renda ao tecido urbano consolidado.

No Recife<sup>2</sup>, a criação das 26 Áreas Especiais (Decreto 11.670/80) refletiu o contexto de mudanças nas políticas urbanas e, especificamente, o atendimento aos requisitos para implantação do Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) no Recife. Três projetos de urbanização foram elaborados para as favelas Coque, Coelhos (Foto 1) e Brasília Teimosa<sup>3</sup>; áreas que, historicamente, sofreram intensas pressões para a remoção de sua população e se tornaram marcos da resistência popular.



Foto 1 - Zeis Coelhos e Conjunto Habitacional Promorar no centro do Recife. Fonte: Acervo Observatório PE, 1999.

Esses projetos previam a criação de parâmetros urbanísticos especiais, de Comissões de Legalização da Posse da Terra e do Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais.

As Áreas Especiais, em 1983<sup>4</sup>, com alguns ajustes, passaram a ser reconhecidas pela nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n. 14.511/83, sem,

<sup>2</sup>O Recife, com uma área de 218 km<sup>2</sup>, representa 7,2% da área metropolitana e reúne 1.422.905 habitantes (Censo Demográfico de 2000), o que representa 42% dos habitantes da região, concentrados em uma área urbana que se estende por todo o território municipal. Como núcleo central da região metropolitana, o Recife estabelece fortes relações de complementaridade funcional com os demais municípios da região, intensificadas pela continuidade do tecido urbano nos municípios vizinhos.

<sup>3</sup>O processo de urbanização de Brasília Teimosa, a partir do projeto Teimosinho (1979-80), constitui uma experiência fundamental para a concepção da proposta do Prezéis, anos mais tarde, por conta do processo participativo para elaboração do projeto – instaurado pela comunidade com apoio de técnicos e setores da Igreja – e em função dos parâmetros urbanísticos – já previa, p. ex., instrumentos para impossibilitar a atuação de especuladores e empreendedores imobiliários, com a regulação sobre as dimensões dos lotes e a proibição de remembramentos) e da metodologia de gestão previstos e implementados.

<sup>4</sup>Em Belo Horizonte, em 6/1/1983, um pouco antes do estabelecimento das Zeis no Recife, foram definidos mecanismos legais específicos associados a programas de regularização de favelas – o Profavela (Lei n. 3.532); criando no zoneamento municipal a categoria denominada Setor Especial - 4, específica para a urbanização e regularização jurídica das áreas. Contudo, esta experiência não avançou, significativamente, no âmbito institucional, em relação aos processos participativos de planejamento e gestão – ficando distante da estrutura complexa de gestão do Prezéis.

entretanto, parâmetros que orientassem a intervenção pública para regularização dos assentamentos.

A partir da iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), instituição liderada por Dom Hélder Câmara, com atuação no acompanhamento jurídico a conflitos fundiários, e com a participação de diversas entidades do movimento popular, foi elaborado o projeto do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), prevendo um conjunto de regras, procedimentos e mecanismos para o reconhecimento de outras áreas faveladas como Zeis, para viabilizar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos e para efetivar um sistema de gestão participativa.

Após um longo processo de negociação e ajustes, o Projeto de Lei do Prezeis foi aprovado e sancionado em março de 1987 (Lei 14.947/87). Em 1995, uma nova lei do Prezeis foi sancionada representando o aprimoramento dos parâmetros urbanísticos e dos mecanismos e procedimentos de gestão. Até o momento, 66 localidades foram formalmente reconhecidas como Zeis, ocupando, aproximadamente, 85% das áreas de favelas no Recife.

A Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei n. 15.547/91) têm como uma de suas prioridades, nos capítulos referentes à política urbana, o tratamento urbanístico das Zeis. Na Lei de Uso e Ocupação do Solo, são reafirmados os requisitos para a transformação de áreas em Zeis, presentes na Lei

do Prezeis; prevendo, ainda, que os parâmetros urbanísticos para o controle urbano devem ser estabelecidos por planos urbanísticos específicos para cada zona.

O Prezeis, como 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 em 2001.

### A Zeis como instrumento de regulação e de regularização

A Zeis está prevista como um dos instrumentos de regularização fundiária na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 9.785 de 29/01/99), que altera a Lei 6.766/79 em seu artigo 3o, acrescentando o § 6o no artigo 2o e no Estatuto da Cidade (alínea “f”, do inciso V do artigo 4o).

A Zeis se constitui, a princípio, num instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, a partir da previsão de parâmetros urbanísticos, dimensões máximas das áreas dos lotes para novos parcelamentos ou resultantes de remembramentos, inibindo, assim, os interesses dos empreendedores imobiliários e comerciais. O efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre as famílias de baixa renda

moradoras destes assentamentos<sup>5</sup>, para transformações no ambiente construído com novos objetos imobiliários, com a conseqüente apropriação por segmentos diferentes dos ocupantes originais, acarretando na substituição desta população.

Na maior parte das legislações municipais, a Zeis vem sendo trabalhada articulada a outros instrumentos jurídicos, urbanísticos e de planejamento e gestão participativa para que, de modo coordenado, possa dar maior efetividade ao objetivo de regularizar os assentamentos de interesse social. Em função das formas de uso e ocupação existentes ou planejadas, as Zeis podem ter classificações distintas, com normas e parâmetros diferenciados:

- terrenos públicos ou particulares ocupados por assentamentos precários de baixa renda passíveis de regularização urbanística e regularização jurídica da posse da terra;
- loteamentos irregulares e clandestinos;
- terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados<sup>6</sup>, caso sejam destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social;

- áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde haja interesse público na promoção de programas habitacionais.

O *status* de ser Zeis, como instrumento de reafirmação do grau de consolidação do assentamento, e a existência de um sistema de gestão participativa vêm habilitando o Prezeis para a captação de recursos (públicos ou/e frutos de financiamentos de agências internacionais). São inegáveis os resultados alcançados a partir do Prezeis para as comunidades de baixa renda: a possibilidade de a população de baixa renda permanecer em suas comunidades, inclusive em áreas centrais, próximas a localidades com disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos e oportunidades de trabalho e renda; o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de políticas urbanas; a consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos. Contudo, as expectativas em relação à transformação das condições de vida da população das Zeis foram, relativamente, frustradas. A Figura 1 resgata o processo de transformação de comunidades pobres em Zeis de 1983 até 2003.

<sup>5</sup>Em um tecido urbano como o do Recife – onde as áreas ocupadas por segmentos de renda diferentes estão próximas, não há áreas vazias extensas próximas ao centro, e as localizadas na periferia estão concentradas na mão de poucos proprietários e onde também há restrições geomorfológicas e geotécnicas em parte considerável do território do município – o instrumento da Zeis foi fundamental para ampliar as possibilidades de permanência da população favelada em áreas que, em sua maioria, estão localizadas próximas a parcelas infra-estruturadas da cidade e onde já haviam construído uma história de conquista de direitos e estabelecido relações de vizinhança e laços de afetividade.

<sup>6</sup>Diadema, São Paulo, é o município, no Brasil, onde esta modalidade de áreas especiais de interesse social ganhou maior efetividade. A partir de um processo de negociação entre técnicos, vereadores e movimentos populares, foi estabelecido no Plano Diretor que as Aeis 1 se constituiriam nas áreas vazias, destinadas à produção de novos núcleos habitacionais populares.

A Foto 2 mostra a Zeis Entra Apulso, na vizinhança do Shopping Center Recife, bairro de Boa Viagem. Os pa-

râmetros restritivos que regulamentam a Zeis a preser-  
va da forte especulação imobiliária do entorno.

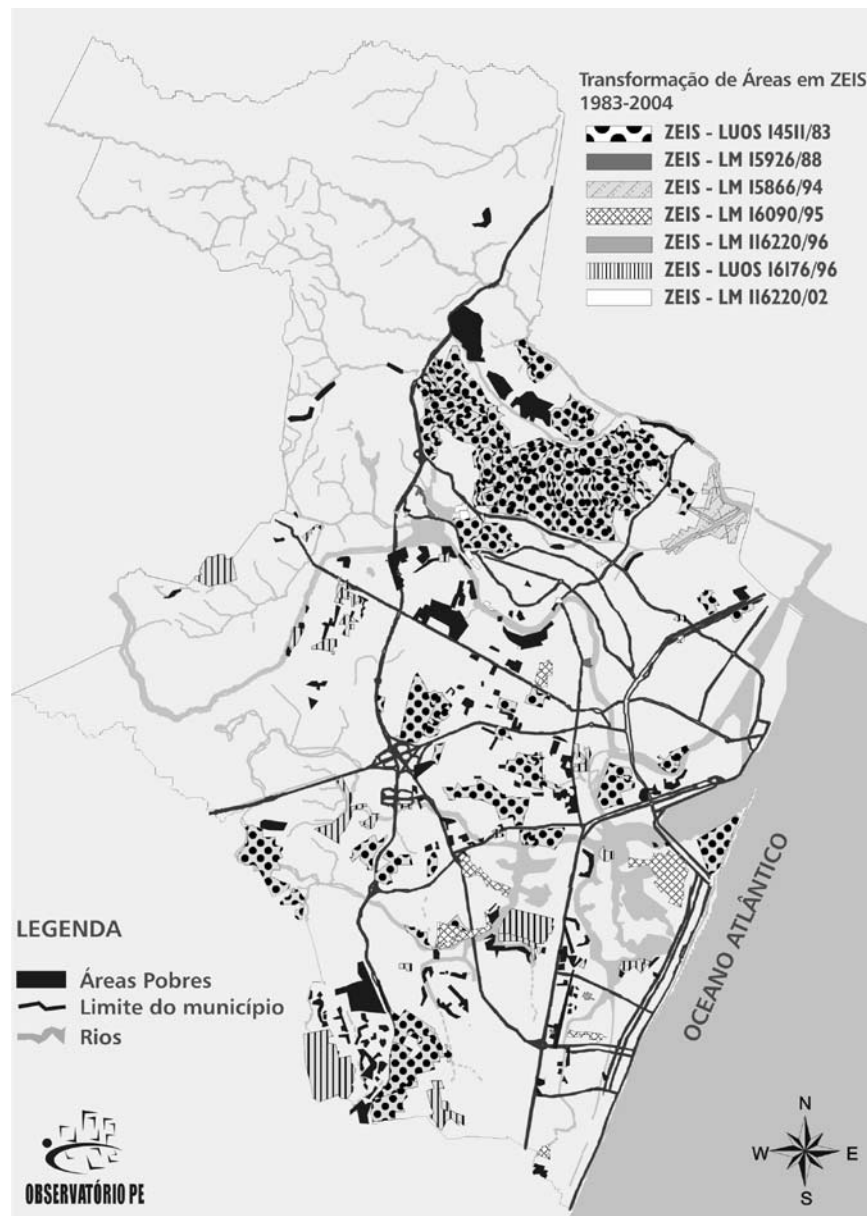


Figura 1 - Transformação de assentamentos de baixa renda em Zeis 1983-2003. Fonte: Observatório PE. MAPA BASE: URB/FADE 1998 Adaptado por Livia Miranda





Foto 2 - Zeis entra a pulso na vizinhança do Shopping Recife no bairro de Boa Viagem. Fonte: Acervo Observatório PE, 1999.

O Prezeis, ao longo de sua trajetória, não se tornou um instrumento fundamental para as políticas municipais de desenvolvimento urbano e habitacional, considerando a prioridade na alocação de investimentos no âmbito municipal e as estratégias de planejamento local, disputando com outros programas e projetos definições governamentais quanto aos recursos. Duas Zeis, apenas, tiveram, o processo de urbanização concluído, Coronel Fabriciano e João de Barros, e somente a primeira teve a regularização jurídico-fundiária finalizada em 1995.

O Prezeis, em sua concepção, teve como um dos seus mais importantes objetivos a integração da regularização urbanística e fundiária a outras políti-

cas sociais, principalmente a referente à geração de trabalho e renda, inclusive instituindo um grupo de trabalho em emprego e renda. O funcionamento deste grupo e, de uma forma geral, a articulação dos seus principais focos de intervenção com outras intervenções no campo social tiveram resultados pouco expressivos ao longo da trajetória do Prezeis.

Interesses e expressões do poder local: condicionantes e desafios para o Prezeis

O Prezeis, mais do que um conjunto de mecanismos, regras e procedimentos para regular e regularizar as Zeis consiste em um instrumento de planejamento e gestão, dependendo para sua efetividade, das prioridades, estratégias e ações do executivo municipal. Os períodos de avanço e de estagnação para a utilização dos instrumentos de política urbana e para o Prezeis refletem, por um lado, a descontinuidade das ações e a mudança de prioridades que vêm predominando e constituindo um padrão reativo de gestão; por outro, as distintas posturas do governo municipal em relação aos movimentos populares e aos canais de participação.

Em nenhuma gestão o Prezeis se constituiu em um instrumento fundamental da política habitacional municipal – o que significa, de algum modo, um descaso por uma conquista dos movimentos populares, pela legislação e pelo sistema instituído de planejamento e de intervenção em favelas. Uma das dificuldades para que o Prezeis se torne prioridade governamental está na sua origem como projeto formulado pela sociedade civil, não podendo ser claramente identificado como projeto de uma gestão ou

de um administrador – mesmo considerando que sua institucionalização tenha se dado na gestão de Jarbas Vasconcelos (1985-1988).

O Prezeis, ao limitar seu objeto de intervenção às Zeis que já têm a Comissão de Urbanização e Legalização (Comul) instituída, acaba perdendo a oportunidade que, potencialmente, o instrumento da Zeis tem a oferecer: de se tornar um dos principais instrumentos para a definição das diretrizes e ações estratégicas da política habitacional. O programa prevê a concentração de recursos nos assentamentos que participam diretamente do sistema de gestão. Esta (de)limitação do campo de atuação do Prezeis acarreta dificuldades para ampliar sua visibilidade e legitimidade em relação a outros segmentos sociais e interesses, principalmente em relação aos movimentos de moradia.

Atualmente existem 66 Zeis no Recife e 40 comunidades pobres vêm solicitando a transformação de suas áreas em Zonas Especiais<sup>7</sup>. Trinta e cinco Zeis possuem Comul instaladas, oito solicitam instalação de Comul e duas solicitam revisão de seus limites legais – uma para incorporar áreas vizinhas e outra para subdividi-la considerando a necessidade de instalação de mais de uma Comul (Figura 2).

## Planejamento e gestão participativa

O sistema de gestão do Prezeis está alicerçado, fundamentalmente, em duas instâncias deliberativas: as Comul, que são 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, arena institucional de articulação dos diversos segmentos<sup>8</sup> que integram o Prezeis para discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas. Este fórum deveria, ainda, gerir os recursos para o Fundo do Prezeis<sup>9</sup>, contudo, a não efetivação dessa sua atribuição representa um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento dos objetivos do sistema de gestão.

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 Comul. Vale citar, também, as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças 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 (Figura 3).

<sup>7</sup>Três receberam parecer positivo em junho de 2002.

<sup>8</sup>O Decreto municipal n. 17.595/97 em seu art. 2º prevê como integrantes do Fórum do Prezeis: dois representantes de cada Zeis com Comul instalada; um representante de cada Zeis sem Comul instalada; quatro representantes de entidades gerais do movimento popular; dois representantes de entidades de pesquisas; dois representantes de entidades profissionais; um representante da Câmara de Vereadores do Recife; seis representantes da Empresa de Urbanização (URB)/Recife – sendo um representante da presidência, um da Secretaria de Políticas Sociais, um da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, um da Secretaria de Finanças; um da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos, um da Cohab/PE e um representante de cada ONG integrante do Prezeis.

<sup>9</sup>A Lei n. 15.790/93, que instituiu o Fundo Municipal do Prezeis, foi aprovada pela Câmara Municipal prevendo como possíveis receitas, entre outras,: dotações do orçamento municipal, transferências intergovernamentais, convênios, receita provenientes dos seus próprios recursos e doações.



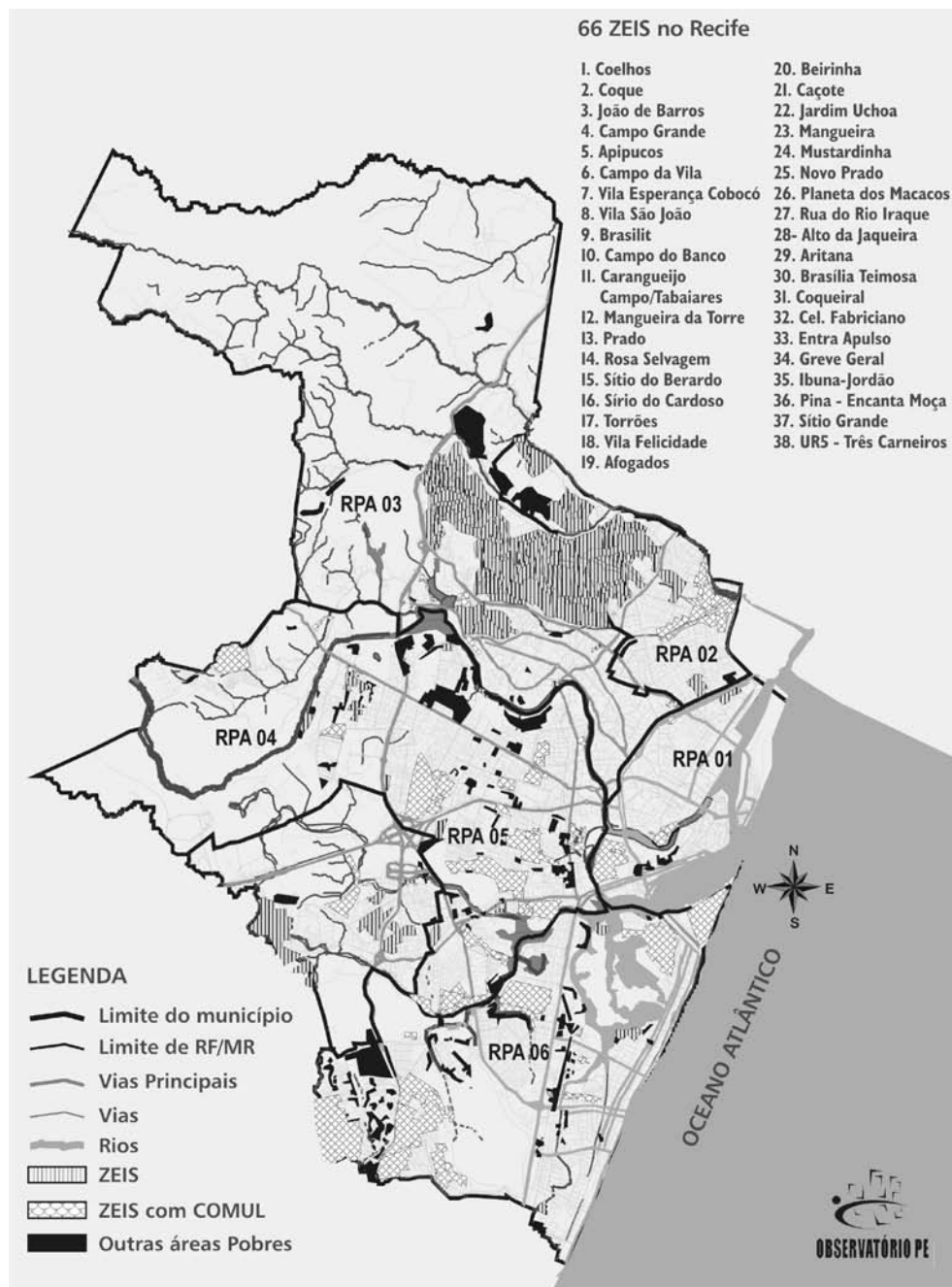


Figura 2 - As Zeis do Recife e suas Comul. Fonte: Observatório PE. MAPA BASE: URB/FADE 1998 Adaptado por Livia Miranda

## Mecanismos de planejamento e gestão

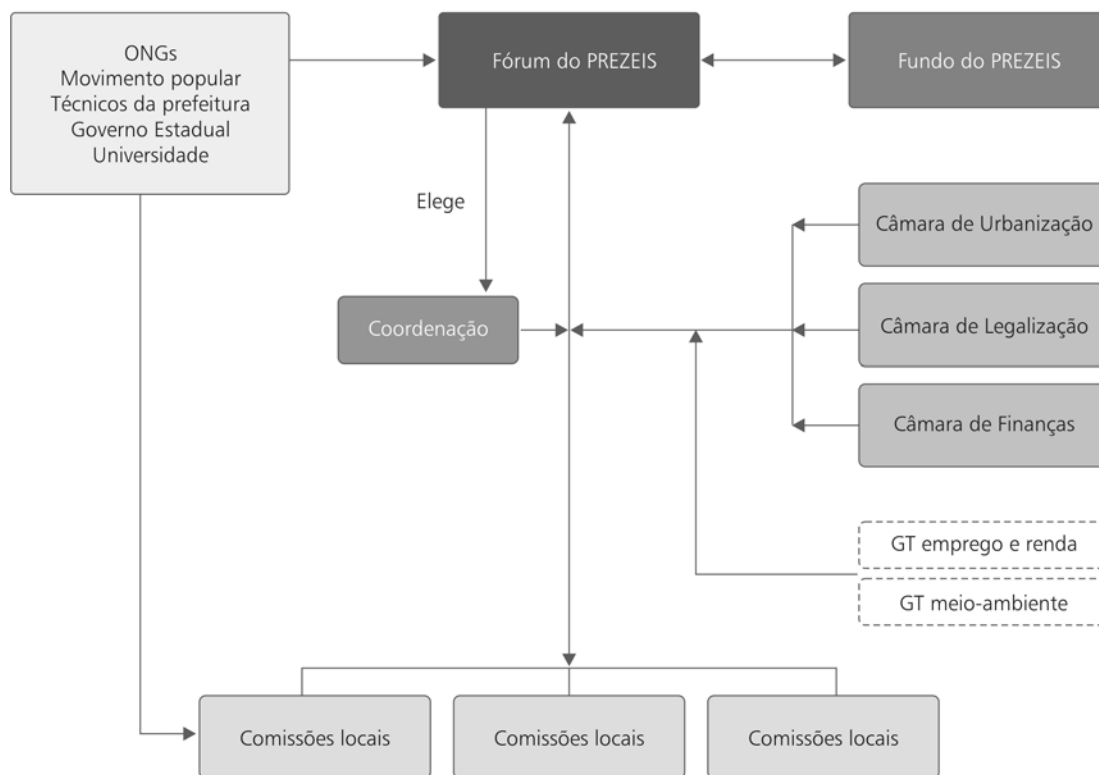


Figura 3 - PREZEIS: mecanismos de planejamento e gestão. Fonte: PREZEIS

Na Empresa de Urbanização do Recife (URB/Recife), uma estrutura específica para o acompanhamento do sistema também foi criada. As Diretorias de Integração Urbanística (Diur) e de Planejamento Urbanístico (DPU) possuem duas

divisões específicas para auxiliarem o Prezeis: a Divisão de Gestão de Zeis (DGZ) e a Divisão de Urbanização de Zeis (DUZ), articulada a estas existe ainda a Divisão de Regularização Fundiária (DRF) (Figura 4).

## Mecanismos de planejamento e gestão

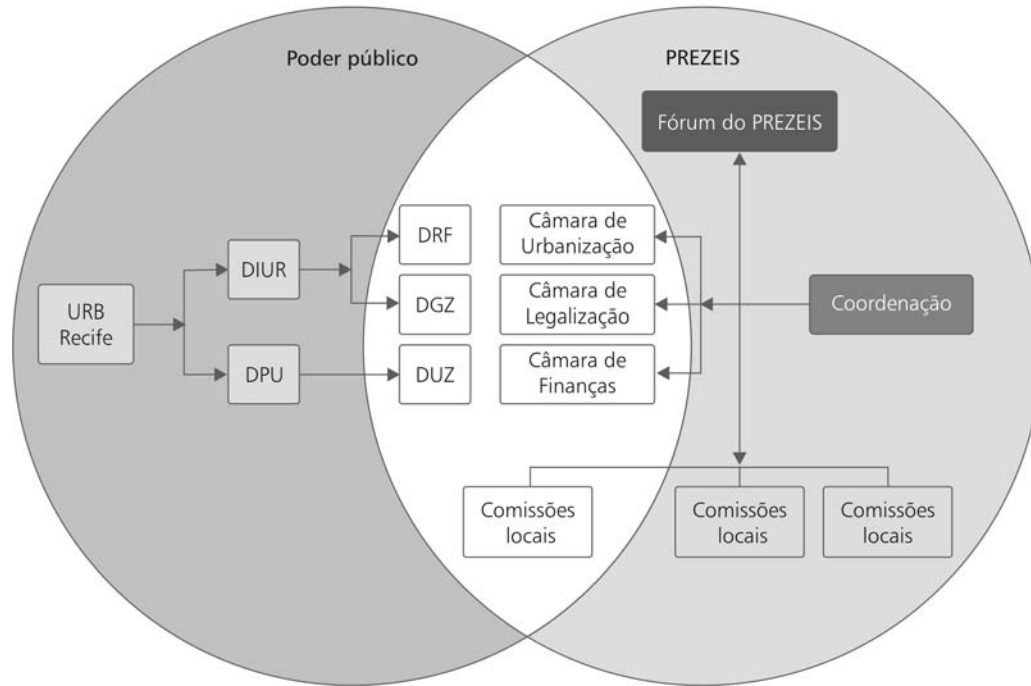


Figura 4 - Planejamento e gestão do Prezeis. Fonte: PREZEIS.

Em relação à articulação do Prezeis com outros programas e canais de participação, as dificuldades são evidentes. O Fórum do Prezeis, apesar de ter assento no Conselho de Desenvolvimento Urbano e no Conselho do Orçamento Participativo, não vem conseguindo fazer com que os instrumentos de planejamento e de regularização previstos pela Lei do Prezeis sejam considerados para formulação de diretrizes e, principalmente, para definição dos investimentos.

No campo da articulação com forças sociais relacionadas à questão moradia, há dificuldades para o estabelecimento de consensos e alianças num contexto de intensas disputas por recursos e por visibilidade política. As pressões por demandas dispersas acabam contribuindo para a implementação de ações públicas descoordenadas e pontuais, mas que trazem dividendos políticos aos gestores públicos.

Nem a possibilidade de transformação dos assentamentos precários em Zeis, considerando os

benefícios quanto à consolidação das ocupações e permanências dos moradores, vem servindo como ponto de convergência de interesses para os movimentos de moradia. É importante acrescentar que, de 1999 até 2002, foram registradas 40 solicitações para a transformação de assentamentos em Zeis, número expressivo considerando que as 66 Zeis são compostas por 252 assentamentos/comunidades. Contudo, em função de um evidente esgotamento do sistema gerencial, da escassez de recursos e da falta de vontade política dos governantes, o Prezeis não vem promovendo a expansão do número de Comul. Hoje, das 66 Zeis, apenas 35 participam do sistema de gestão.

O Fórum do Prezeis não vem promovendo a aglutinação de estratégias para a defesa do interesse comum, considerando o que mais importa para as comunidades: a regularização urbanística e fundiária, tampouco vem promovendo o debate sobre lutas mais estruturais.

Para o funcionamento do sistema Prezeis é fundamental, ainda, que os participantes do Prezeis ampliem sua visão sobre o orçamento municipal (programação e execução) e sobre as diretrizes gerais da política urbana, como, por exemplo, o que foi estabelecido no Plano Diretor. Merecem atenção também, para que as proposições do Prezeis possam se tornar mais realistas, questões como a situação da economia (local e nacional), as prioridades governa-

mentais locais, as diretrizes dos programas federais e das agências internacionais, entre outras.

Formalmente, está previsto que o Fórum do Prezeis tem como uma de suas atribuições aprovar a proposta orçamentária do Fundo do Prezeis, devendo, também, acompanhar sua execução; todavia, é evidente a ausência de controle sobre o Fundo pelo sistema de gestão. Algumas dificuldades podem ser apontadas: de um lado, os representantes da sociedade civil, por não dominarem a linguagem contábil e por não investirem no tema, não conseguem acompanhar sistematicamente a execução orçamentária; de outro, o poder público não presta contas e não apresenta balancetes trimestrais e anuais (como previsto na lei). Isto cria dificuldades para desenvolver procedimentos para avaliar o processo de alocação de recursos e estabelecer estratégias para a captação.

Um campo fundamental que merece atenção em relação à efetividade do Prezeis diz respeito aos processos participativos, considerando tanto os aspectos institucionais (estrutura formal) quanto as práticas desenvolvidas pelos agentes que compõem o programa. Alguns dos problemas referentes à participação no âmbito do Prezeis merecem considerações:

- Há dificuldades para o enfrentamento de questões de ordem conjuntural, política e econômica<sup>10</sup> que não favorecem a criação de um ambiente de mobilização da base social. Parte

<sup>10</sup>A crise econômica acarreta problemas concretos para a ampliação da participação (recursos infra-estruturais, operacionais, custos de transporte, alimentação para participar etc.), além da descrença em relação às instâncias governamentais, entre outros.

significativa da população está lutando pela sobrevivência, sem meios ou estímulos para participar de discussões que não tragam benefícios concretos imediatos.

· O sistema de gestão tende a fortalecer o formato representativo da participação, a partir dos líderes eleitos para as Comul. É perceptível o distanciamento de diversos líderes comunitários em relação às bases. Apesar de serem eleitos por via direta, há, por parte de alguns representantes, desinteresse e/ou incapacidade de mobilizar suas comunidades para o desenvolvimento de processos mais amplos de discussão; processo que pode estar relacionado a estratégias para manutenção de sua representação, poder, vantagens financeiras e, também, para ocultar a prioridade dada a interesses particulares em detrimento dos coletivos.

· Não foram instituídos, ainda, mecanismos permanentes de consulta às bases, com o intuito de evitar o isolamento dos representantes, nem instrumentos de acompanhamento sistemático, pelos moradores das áreas, às ações dos representantes eleitos nas Comul, inclusive com a previsão de mecanismos para revogar os mandatos destes, em função do não cumprimento das suas atribuições.

A capacitação do segmento popular do Prezeis no domínio da linguagem e do conhecimento técnico é outro ponto de fragilidade do sistema de gestão, dificultando, para o segmento popular, a identificação das questões fundamentais e a participação mais efetiva

na formulação e planejamento das ações, o que vem se refletindo, de certo modo, no caráter reivindicativo de parcela considerável das demandas dos líderes – quando estes buscam recursos públicos para obras pontuais em suas áreas, a partir da indiferença às diretrizes apontadas pelos próprios planos urbanísticos.

Em relação do poder público, há dificuldades para adaptar a máquina administrativa e os técnicos da empresa de urbanização às práticas exigidas pelo sistema de co-gestão, mesmo considerando o avanço quanto à criação de setores (departamentos e divisões) no âmbito da URB/Recife, especificamente, para conduzir os processos referentes às Zeis.

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 da máquina pública e do próprio Prezeis, contudo, é limitada, tanto para levantar estimativas quanto para fomentar discussões sobre estratégias para intervenção (etapas e prioridades), evidenciando não só os problemas comuns (escassez de recursos) às administrações municipais, mas as opções e prioridades políticas e governamentais.

Convém ressaltar ainda que, em diversos momentos do processo de planejamento, é perceptível a falta de sintonia e coordenação entre setores da administração e até disputas, alguns mais sensíveis à gestão participativa e às intervenções para consolidação das favelas, e outros ainda resistentes ao reconhecimento da cidade informal.

Em outro campo, as assessorias às comunidades (ONGs) tiveram, historicamente, um papel fundamental na formação, organização e consolidação dos movimentos populares do Recife, inclusive para a formulação da proposta, implementação e consolidação do Prezeis. Contudo, a ação sempre se concentrou na formação e fortalecimento de pessoas ou grupos do movimento, acabando por contribuir para um processo de elitização na participação popular. No Prezeis, a maior parte dos investimentos em capacitação das ONGs foi direcionada aos representantes eleitos para as Comul.

No âmbito do Prezeis, a definição do papel das ONGs é objeto de controvérsias: por um lado, a assessoria deve contribuir na qualificação da visão e do posicionamento dos representantes das comunidades na sua participação nas instâncias de gestão; por outro, em vários momentos, as ONGs vêm se posicionando de modo independente já que fazem parte do sistema de gestão.

Outro ponto a ressaltar é mudança gradativa do perfil dos técnicos. As assessorias vêm sendo solicitadas para desempenhar um papel diferente do papel, dos anos 80, de fortalecimento das organizações populares. Os técnicos passaram a ter um perfil mais técnico e especializado – principalmente, no planejamento urbano e no campo jurídico da regularização da posse da terra. Entretanto, o número de técnicos disponibilizados ainda é insuficiente para o acompanhamento técnico dos processos e das obras. Por outro lado, o compromisso com o sistema gestão, a partir da participação efetiva nas instâncias formais,

vem diminuindo ao longo dos últimos anos, denotando a mudança de prioridades dessas instituições.

## Regulação e controle do uso e ocupação do solo e mercado informal

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

A importância da rigidez de alguns parâmetros urbanísticos que resguardam a consolidação das Zeis não significa que a discussão sobre padrões de urbanização, normas, índices, ao longo da trajetória do Prezeis, tenha cessado, principalmente, para o aperfeiçoamento tanto no âmbito de normas gerais quanto para contemplar especificidades do ambiente construído e das condições geomorfológicas. Alguns estudos no campo disciplinar do Desenho Urbano foram desenvolvidos tentando explorar novas alternativas na requalificação das favelas e novos mecanismos de controle e compensação de adensamento construtivo.



Há que se ressaltar que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 16.176/96) prevê os Planos Urbanísticos como os instrumentos para normatização das Zeis, a partir de parâmetros específicos que deveriam resguardar a tipicidade local; todavia, estes planos não vêm sendo implementados integralmente, e a insuficiência de parâmetros urbanísticos gerais, previstos atualmente pela Lei do Prezeis, acarreta a impossibilidade de estabelecer referências mais consistentes para o processo de planejamento e para um controle urbano mais eficaz.

O mesmo Grupo de Trabalho para Normatização das Zeis propôs ainda a criação de equipes especializadas na fiscalização de Zeis em todas as Unidades Regionais da Diretoria de Controle Urbanístico, onde se dariam as reuniões das Comul. A histórica inadimplência e ineficácia do poder público quanto ao controle urbano denota o descaso do Estado, considerando que os investimentos para a constituição de uma estrutura mais adequada de monitoramento e fiscalização foram e vêm sendo muito aquém deste desafio. As Zeis continuam ignoradas pelos setores de controle urbano por desinteresse, já que não são setores rentáveis do ponto de vista fiscal, e pela falta de parâmetros que dêem suporte à fiscalização.

Em relação às Zeis, não importa apenas resguardar os investimentos públicos e os interesses coletivos; é importante verificar também a questão da dinâmica

imobiliária nas Zeis e a mobilidade residencial – com a hipótese de que, em determinadas áreas, por conta da localização e/ou por conta dos investimentos públicos, vem ocorrendo a substituição de população, até mesmo para segmentos de renda próximos.

### Regularização fundiária

O estabelecimento de Zeis traz, para os processos de regularização fundiária, a possibilidade de não apenas de consolidar a permanência de populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei, mas também de integrar estes processos ao planejamento e controle do uso do solo (ações preventivas) e à regularização urbanística (ações corretivas).

A Lei do Prezeis prevê, para regularização fundiária em áreas públicas, a utilização exclusiva da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), proibindo a doação. A CDRU<sup>11</sup> acaba tendo dificuldades para ser aceita entre os moradores Zeis, por não implicar a aquisição de direitos equivalentes aos da transferência da propriedade. Nas áreas privadas, o instrumento que vem sendo utilizado é o usucapião urbano, com um baixo número de titulações efetuadas, representando uma significativa defasagem em relação ao número de famílias potencialmente beneficiárias.

Atualmente existem no Prezeis 24 áreas em processo de regularização fundiária<sup>12</sup>; 22 áreas com

<sup>11</sup>A CDRU é um importante instrumento utilizado na regularização fundiária de áreas de interesse social assentadas em áreas públicas, cuja posse da terra é irregular.

<sup>12</sup>Cel. Fabriciano, Entra Apulso, Torrões, Asa Branca, Vila da Paz, Coelhoos, Vila União, Jardim Uchôa I, Jardim Uchôa II, Greve Geral, Aritana, Coque, Vila Felicidade, Planeta dos Macacos, Campo do Vila, Marron Glacê, Pe. Miguel, Beirinha, Vila do Vintém, Tamarineira, Vila Esperança/Cabocó, Sítio do Cardoso, Coqueiral, Três Carneiros.

CDRU como instrumento de legalização; quatro áreas com usucapião como instrumento de legalização, beneficiando 77.391 habitantes. São 19.296 imóveis em processo de regularização fundiária: 870 Concessões de Direito Real de Uso em tramitação; 1.091 Concessões de Direito Real de Uso entregues aos moradores; 300 ações de usucapião ajuizadas.

Historicamente, o Prezeis vem enfrentando problemas comuns aos programas de legalização da posse da terra no Brasil – a rigidez da legislação dos registros de imóveis; a cultura conservadora do Poder Judiciário; a falta de continuidade dos programas em função da mudança de prioridades dos governos; a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento; e outros mais específicos, referentes ao descompasso entre as ações de regularização jurídico-fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas. Esse descompasso também se verifica considerando a dinâmica dos submercados imobiliários informais e as transformações das áreas pelos próprios moradores. Há dificuldades, ainda, quanto a um maior aporte de recursos para viabilizar uma estrutura compatível com o desafio (qualificação dos recursos humanos, equipamentos).

A possibilidade de utilização de instrumentos de regularização coletiva – a concessão de uso espe-

cial para fins de moradia e o usucapião urbano coletivo, importantes conquistas para o reconhecimento do direito coletivo à moradia – trazem perspectivas para a agilização dos processos de regularização fundiária. Estes instrumentos dependem de planos urbanísticos que definam os espaços públicos e privados e reforcem a necessidade de integração entre os processos de regularização fundiária e urbanística.

O recente interesse das agências multilaterais pela regularização fundiária, como forma de incorporação de parte da população de baixa renda à economia formal, pode significar uma oportunidade para captação de recursos que incremente as estruturas institucionais que executam as ações de regularização. Contudo, o processo de regularização fundiária, em larga escala, pode gerar, principalmente em áreas privadas, graves problemas, como a substituição de usos e de população, caso não estejam associados a mecanismos que favoreçam a permanência da população original, resguardando o objetivo principal da intervenção.

#### As condições de habitabilidade nas Zeis

Segundo o Cadastro de Áreas Pobres<sup>13</sup> (PR/URB; UFPE/Fade, 1998), 659.076 habitantes (46,32% dos habitantes do Recife) ocupam 154.280 domi-

<sup>13</sup>Em 1998, foi realizado o Cadastro de Áreas Pobres quando foram levantados e analisados 421 assentamentos ocupados pela população de baixa renda com precárias condições de habitabilidade. Este cadastro oferece uma classificação preliminar das áreas – denominada Grau de Pobreza e uma base cartográfica digital na escala 1:25000 (utilizada neste trabalho). O Grau de Pobreza foi definido a partir do cruzamento de dados de duas ordens: socioeconômicos e físico-ambientais, a partir de observação em vistorias técnicas locais. Estas informações receberam uma pontuação que permitiu classificar cada localidade em pobre, muito pobre e crítica. O Cadastro contém, ainda, um banco de dados organizado em fichas técnicas de caracterização de localidade.

cílios em 421 assentamentos de baixa renda, que apresentam carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à propriedade e/ou às condições de ocupação do solo - numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total desses assentamentos, 252 compõem as 66 Zeis. A partir dos dados censitários do IBGE (2000), o Observatório de Políticas Públicas-PE<sup>14</sup> estima para as áreas Zeis uma população de 592 mil habitantes, 41,6% da população recifense em cerca de 150 mil domicílios (Tabela 1).

O problema não é novo: a ocupação irregular de terrenos associada à autoconstrução sempre foi a principal alternativa de acesso à moradia para a população de baixa renda no Recife. O recenseamento de 1913 já apontava que 43% das unidades habitacionais eram caracterizadas como mocambos,

o censo dos mocambos de 1939 revelou que quase metade da população do Recife, 164.837 habitantes, era constituída de mocambeiros, e o levantamento realizado pela Sehab, em 1988-1989, referente aos assentamentos residenciais populares, constatou que estes representavam 166.000 habitações, mais da metade dos domicílios na cidade do Recife que seriam levantados pelo censo de 1991 (305.901).

Alguns processos mais recentes em relação aos assentamentos de baixa renda e às Zeis devem ser considerados. A expansão e o adensamento dos assentamentos de baixa renda nas áreas periféricas, como, por exemplo, nos bairros da Várzea (onde está localizada a Zeis Rosa Selvagem), Passarinho, Brejo da Guabiraba e Ibura (bairro que contém as Zeis Ibura-Jordão e UR-5/Três Carneiros), sem planejamento e sem condições adequadas de infra-estrutura, acentuam problemas ambientais e ampliando situações

Unidade territorial	Habitantes			Unidades habitacionais			Área (ha)		
	Nº	Recife	Assent. Precários	Nº	Recife	Assent. Precários	Nº	Recife	Assent. Precários
Zeis**	592.000	41,6%	84,50%	150.000	39,8%	84,58%	2.865	13,02%	85,34%
Áreas pobres*	659.076	46,32%	100%	154.280	41,0%	100%	3.357	15,26%	100%
Recife*	1.422.905	100%		377.070	100%		22.000	100%	

Tabela 1 – Número de habitantes e unidades habitacionais em assentamentos precários de baixa renda Recife. Fonte: \* UFPE/Fade; PR/URB. Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife, 1998. \*\* FIBGE. Censo Demográfico, 2000.

<sup>14</sup>O Observatório mapeou a relação existente entre setores e limites de Zeis e considerou: um mesmo setor pode conter grupos cujas características socioeconômicas são extremamente distintas, o que mascara as estatísticas; os limites de setor se baseiam quase sempre em limites territoriais (vias, cursos d'água), seccionando muitas vezes unidades espaciais de mesma natureza; o tamanho do setor é determinado pelo número de domicílios contidos (250 a 350), o seu adensamento no período entre censos (dez anos) proporciona o seu desmembramento, dificultando a comparabilidade.

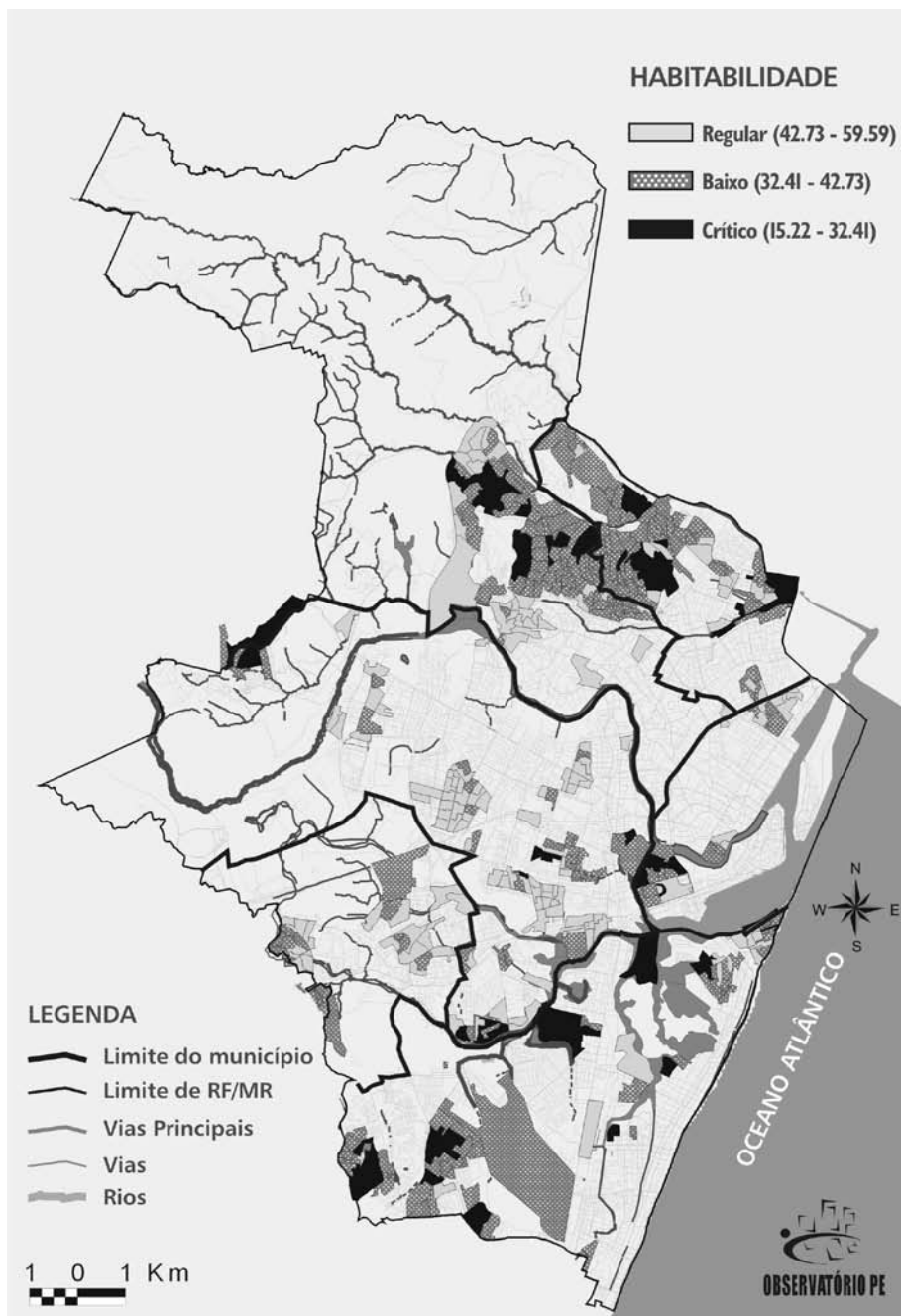


Figura 5 – Grau de habitabilidade nas Zeis. Fonte: Observatório PE. MAPA BASE: URB/FADE 1998 Adaptado por Lívia Miranda

de risco em encostas decorrentes de ocupações. A maior parte do incremento populacional no Recife, cerca de 299 mil dos 418 mil habitantes, ocorreu, sobretudo, nas áreas de colinas a noroeste, oeste e sul.

Cabe ainda mencionar o adensamento dos assentamentos de baixa renda em áreas centrais, como é o caso de Brasília Teimosa, expresso significativamente na coabitação, sobrecarregando a precária infra-estrutura existente e piorando as condições de salubridade e conforto ambiental, com a verticalização e expansão das construções nos lotes. A impossibilidade de ascensão socioeconômica de muitas famílias pobres e sua resistência para se manter em áreas com acesso a serviços e oportunidades de trabalho e renda vem acarretando a intensificação da autoconstrução nos assentamentos em áreas centrais.

As informações e análises disponíveis em estudos anteriores permitiram uma aproximação preliminar sobre a questão da habitabilidade em áreas Zeis. A Figura 5 apresenta o ranking geral de habitabilidade em áreas Zeis.

Apesar da expressiva diferença entre as condições de habitabilidade das áreas centrais em relação à periferia, em nenhuma parte do território do Recife há condições ideais quanto ao saneamento ambiental – drenagem, coleta e tratamento de lixo, abastecimento d'água e coleta e tratamento dos esgotos sanitários. A ausência ou precariedade dos serviços e infra-estruturas de saneamento ambiental associada às condições dos domicílios (salubridade, conforto ambiental, densidade, qualidade da construção etc.) e a outras condições dos assentamentos referentes

à acessibilidade, mobilidade, disponibilidade de espaços públicos (para lazer, descanso etc.), adensamento construtivo, acabam por definir as situações precárias de habitabilidade da maioria das áreas da cidade do Recife.

### Planejamento e regularização urbanística

A experiência do Prezeis vem representando uma mudança expressiva nos padrões de planejamento e de intervenção urbanística dos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda. A partir de Planos Urbanísticos Específicos, o assentamento é estudado para uma intervenção integral, respeitando a sua tipicidade (morfologia urbana).

Uma “onda” de renovação das concepções de planejamento da intervenção urbanística para favelas se desenvolveu nos anos 80, tendo como principais molas propulsoras: as transformações de concepções no âmbito dos programas governamentais, considerando as diretrizes apontadas por organismos de financiamento internacionais e as condições para financiamento destas políticas; as novas idéias no campo do planejamento urbano, a partir da discussão sobre instrumentos urbanísticos e de novas experiências no campo do desenho urbano, alimentando a constituição de um novo ideário, diversificado, que contaminou, parcialmente, técnicos governamentais, e de assessoria aos movimentos.

O Plano Urbanístico se consolidou como instrumento de definição das etapas para a implementação dos processos de regularização urbanística e jurídico-fundiária, devendo prever: diretrizes e parâmetros

urbanísticos específicos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; projeto de parcelamento que especifique o traçado do sistema viário, as áreas destinadas a equipamentos públicos, as áreas não edificantes e os espaços livres de uso público; os projetos com as intervenções necessárias à regularização urbanística da área e à melhoria das condições de habitabilidade da população, a partir da ampliação da oferta dos serviços urbanos para atendimento integral, a eliminação de situações de risco, a instalação de equipamentos públicos e usos complementares aos assentamentos habitacionais; instrumentos e procedimentos para a regularização jurídico-fundiária; o número de relocações e as áreas vazias necessárias para o assentamento das famílias a serem reassentadas.

O Prezeis, contudo, não vem obtendo resultados expressivos no campo da regularização urbanística; alguns fatores merecem ser destacados: a execução incompleta dos planos urbanísticos, decorrente da falta de recursos e sua má gestão<sup>15</sup>; a ausência de projetos executivos; a falta de ações coordenadas

entre o processo de implantação de infra-estrutura, relocação de famílias e a disponibilização de terrenos; a precariedade do acompanhamento técnico das obras e a falta de controle e fiscalização sobre os padrões urbanísticos nas áreas; a implementação de ações pontuais, que, em muitos casos, ignora a ordem mais racional de implementação da infra-estrutura entre outros

Para o Recife, cidade onde a maior parte de sua população vive em condições precárias de habitabilidade, explicitar os problemas e estrangulamentos do Prezeis, considerando os seus diversos campos de atuação, relacionando-os aos interesses, estratégias e práticas que estão em jogo na gestão e na produção do espaço pode fornecer pistas metodológicas para se discutir, de maneira ampla, a constituição e fortalecimento de espaços de gestão participativa, assim como os interesses e a formulação de agendas pactuadas no sentido de criação de alternativas inovadoras para os programas de desenvolvimento urbano e habitacionais.

<sup>15</sup>No processo de estabelecimento de prioridades, o Fórum do Prezeis acaba adotando uma estratégia de pulverização dos escassos recursos que administra.



## Referências

ARAÚJO, A. O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística. **Proposta**, Rio de Janeiro, Fase, n. 62, p. 60-62, 1994.

ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no Prezeis. **Proposta**, Rio de Janeiro, Fase, n. 67, p. 48-50, 1995.

CARDOSO, A.; RIBEIRO, L. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro, Fase/UFRJ/Ippur, 2000.

FASE PE. ETAPAS. CJC. **Dez anos do Prezeis**: uma política inovadora para o Recife. Recife, Fase/Etapas/Centro Josué de Castro, 1999.

\_\_\_\_\_. **Prezeis**: o olhar dos moradores. Recife, Fase/Etapas/Centro Josué de Castro, 2000.

FIGBE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

LOSTAO, S. S. **O Prezeis**: um processo de participação popular na formulação da cidade. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado) - MDU/UFPE, Recife, 1991.

MORAES, D. Por uma política habitacional de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT, São Paulo, 2002. **Anais...**, São Paulo, IPT, 2002.

OBSERVATÓRIO PE; FASE. **As Zonas Especiais de Interesse Social do Recife (Zeis)**: diversidade e potencialidades. Coordenação de Livia Miranda e Jan Bitoun. Recife, Fase, 2002. Mimeo.

PREFEITURA DO RECIFE. FUNDAJ. **A Habitação de interesse social no Recife**. Coordenação de Livia Miranda, Magda Caldas Neto e Socorro Araújo. Recife, Prefeitura do Recife/Fundação Joaquim Nabuco/Fundaj, 2001. Mimeo.

PREFEITURA DO RECIFE; EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE; FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife. Recife, Prefeitura do Recife, 1998. (CD ROM).