



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade

Volviendo a visitar las ZEIS y el PREZEIS en Recife: entre el “reformismo” y el Derecho a la Ciudad

Demóstenes Moraes, Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande, damoraes6@gmail.com

RESUMO

Os processos de financeirização e mercantilização das cidades vêm agravando as condições de vida das populações mais vulneráveis e em situação de pobreza no mundo. O quadro é mais grave para as realidades marcadas por históricas desigualdades como as encontradas nas cidades brasileiras. Parte dos esforços pela defesa do Direito à Cidade vem privilegiando o campo da regulação urbanística. Entre estas iniciativas, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Brasil destacam-se como instrumento urbanístico-regulatório com potencial de maior alcance para o enfrentamento de problemas de exclusão territorial por poder incidir em assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, com parâmetros urbanísticos específicos que inviabilizam os empreendimentos de grande porte voltados para outros segmentos de média e alta renda, diminuindo, assim, a vulnerabilidade da população de baixa renda moradora destes assentamentos. Contudo, tal passo é insuficiente quando se trata de Direito à Cidade, já que a força da mercantilização ameaça, continuamente, as leis, os assentamentos e seus moradores. Para o Recife, cidade onde parte expressiva de sua população vive em condições precárias de habitabilidade, explicitar os limites do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), relacionando-os aos interesses e práticas que estão em jogo na produção do espaço pode fornecer subsídios para propostas para uma nova urbanização, justa, inclusiva e plural, tendo o Direito à Cidade como horizonte de concepção e ação.

Palavras Chave: (Direito à Cidade, Assentamentos Precários, ZEIS, PREZEIS)

RESUMEN

Los procesos de financiarización y mercantilización de las ciudades vienen agravando las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables y en situación de pobreza en el mundo. El cuadro es más grave para las realidades marcadas por históricas desigualdades como las encontradas en las ciudades brasileñas. Parte de los esfuerzos por la defensa del Derecho a la Ciudad vienen privilegiando el campo de la regulación urbanística. Entre las iniciativas, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en Brasil se destacan como instrumento urbanístico-regulatorio con potencial de más grande alcance para el enfrentamiento de los problemas de exclusión territorial, por poder incidir en asentamientos precarios o áreas para la producción de nuevas viviendas, con parámetros urbanísticos específicos que inviabilizan los emprendimientos de grande porte para otros segmentos de medio e altos ingresos, disminuido, así, la vulnerabilidad de la población de bajos ingresos que vive en los asentamientos. Todavía, tal paso es insuficiente cuando se trata de del Derecho a la Ciudad, ya que la fuerza de la mercantilización presiona e amenaza, continuamente, las leyes, los asentamientos e sus habitantes. Para Recife, ciudad donde parte expresiva de su población vive en condiciones precarias de habitabilidad, explicitar los límites del Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social (PREZEIS), relacionando a los intereses y prácticas que están en juego en la producción del espacio puede fornecer subsidios para propuestas para una nueva urbanización, justa, inclusiva y plural, teniendo el Derecho a la Ciudad como horizonte de concepción y acción.

Palabras Clave: (Derecho a la Ciudad, Asentamientos Precarios, ZEIS, PREZEIS)

PARA VISAR AO DIREITO À CIDADE

A reprodução da vida dos indivíduos e social, em suas múltiplas dimensões, depende cada vez mais das condições materiais e simbólicas das cidades, contudo, parte significativa da população, em âmbito global, tem seu acesso cada vez mais restringido aos recursos e oportunidades nas cidades em decorrência dos processos de financeirização e mercantilização que vêm condicionando a urbanização contemporânea. A intensificação destes processos tem desencadeado crises econômicas globais e diversos processos espaciais, de segregação, gentrificação, remoções etc., que vêm agravando as condições de vida das populações mais vulneráveis e em situação de pobreza que dependem de sua inserção nas cidades para ter acesso a condições fundamentais à reprodução.

O quadro é mais grave para as realidades marcadas por históricas desigualdades como as encontradas nas cidades brasileiras. Estas vêm também sendo afetadas pelos processos globais em decorrência da articulação entre a lógica internacional privatizante com práticas patrimonialistas e clientelistas enraizadas que combinam a livre negociação dos espaços urbanos e a política de tolerância com as formas de apropriação do solo (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2011). Parte dessa tolerância em relação à irregularidade do solo urbano integra o padrão de urbanização precária e excludente que marca as cidades no Brasil, já que os pobres vêm acessando a vida urbana, predominantemente, por meio de ocupações irregulares e pelo mercado informal.

As ações estatais em relação aos assentamentos precários produzidos pelos pobres nas cidades variaram, predominantemente, entre intervenções de remoção, melhorias paliativas e a omissão. Esta última prevaleceu como uma opção “estratégica” por visar e implicar na transferência de parte expressiva dos custos de reprodução para as próprias pessoas que produziram esses assentamentos.

As possibilidades de consolidação dos assentamentos precários e de inserção urbana de seus moradores são questões fundamentais para assegurar a estes o Direito à Cidade, considerando que as mudanças em âmbito global tendem a acentuar as desvantagens dos segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade.

A formulação originária sobre o Direito à Cidade foi proposta no final dos anos 1960 por Henri Lefebvre (1968), colocando-o como o direito à vida urbana, transformada, renovada para a preservação e construção de lugares de encontros e confrontos dos modos de viver que coexistem na Cidade. Este direito pressuporia o direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação pelo uso (distinto do direito à propriedade) como possíveis contraposições aos “espaços abstratos” impostos pelo Estado e aos “espaços concebidos” (programados) e produzidos por agentes econômicos, principalmente o setor imobiliário. Tomando como referências as formulações de Lefebvre e estimulado pelos movimentos sociais que começaram nas últimas décadas a reivindicá-lo, David Harvey (2013) aborda o Direito à Cidade como um direito de reinventar a cidade a partir do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

As discussões sobre o Direito à Cidade estão alicerçadas nas reflexões a respeito da Produção do Espaço, como produção de novos ou renovados sistemas e estruturas, reais, representacionais ou imaginários, de usos, apropriações, domínios, organizações e transformações do espaço e relações sociais, gerada e condicionada pelo modo de produção. No contexto pós-fordista da financeirização esta produção é cada vez mais controlada por agentes com atuação multiescalar com vistas a generalizar a mercantilização. Tal processo oculta a cidade como produção social e

um bem comum mediante a apropriação privada de seus fragmentos individualizados (bens imóveis e títulos), dissimulada como possibilidade a todas as pessoas, independente das classes as quais pertencem.

Ressalvadas as diferenças entre as formulações de Lefebvre e Harvey, é possível considerar que as visões mais abrangentes sobre o Direito à Cidade apontam para uma perspectiva “radical” e “utópica”, por abordarem a urbanização generalizada e a sociedade urbana, levando em conta os processos, relações e condicionantes estruturais que relacionam acumulação à urbanização, e por apontarem, também, para um horizonte (utópico) para nortear as ações. O Direito à Cidade não poderia, então, em função destes apontamentos, ser tomado restritivamente como o direito ao acesso a coisas, objetos e bens nas cidades, mesmo que alguns destes sejam necessários à reprodução das condições de vida e sociais nas cidades. Seria mais bem entendido como uma condição para reconstrução (reinvenção) das relações entre sociedade e cidade (espaço), que apontasse para a prevalência do valor de uso sobre o valor de troca e do bem comum sobre a propriedade individual; possivelmente, a partir da promoção e reconhecimento ao acesso, uso, apropriação e produção coletiva e não mercantil dos espaços da cidade e da ampliação das oportunidades de encontros (articulações e conflitos) entre os diferentes grupos sociais.

A financeirização nas últimas décadas vem criando obstáculos maiores para o acesso ao Direito à Cidade por meio da mercantilização das cidades a partir de diversas intervenções que visam ampliar o lucro imobiliário, renovações e requalificações de áreas centrais, grandes eventos esportivos etc. Nesse sentido, o setor imobiliário e o Estado, aliados na financeirização-mercantilização das cidades e principais responsáveis pela distribuição desigual de investimentos de capital e infraestrutura social, influenciam, condicionam e interferem ainda mais nas ações de outros agentes.

A atual predominância do capital financeiro em relação ao produtivo-industrial e sua penetração em todas as esferas de vida e sociais, incluindo a produção do espaço, vêm acompanhadas de dissimulações e fragmentações que dificultam a coesão social e ainda mais a constituição de identidades de classe e sociais. Lefebvre (1974) já questionava nos anos 1970 o silêncio dos usuários e como suportavam as manipulações que lhes custam seus espaços e de suas vidas cotidianas. Na contemporaneidade, os cidadãos parecem ter seus interesses e ações cada vez mais condicionados e influenciados pela mercantilização e mais impactados pelas fragmentações socioeconômicas que dificultam o reconhecimento de identidades e a articulação de questões sociais, econômicas, políticas, ideológicas, espaciais etc.

Há reações à financeirização-mercantilização das cidades, mesmo considerando as dificuldades para articulação do conjunto de pessoas afetadas negativamente ou insatisfeitas com os processos atuais de urbanização. E como reivindica Lefebvre (1999, p.20), é necessário “tentar abrir a via do possível, explorar e balizar um terreno que não seja simplesmente aquele do real, ocupado pelas forças econômicas, sociais e políticas existentes”. Harvey (2013) atualiza o debate sobre as forças políticas, ressaltando que as dinâmicas de exploração de classe estão presentes não somente no local de trabalho, mas, fundamentalmente, no espaço de moradia, essencial para as dinâmicas de acumulação do capital e de manutenção do poder de classe. As lutas que acontecem nos locais de moradia devem ganhar, portanto, tanta relevância quanto às lutas no âmbito da produção/trabalho. Nesse sentido, parece ser necessário, portanto, agregar às forças políticas tradicionais toda a gama de excluídos, despossuídos e vulneráveis da sociedade urbana, que se veem cada vez mais afetados pela financeirização-mercantilização nas suas condições de reprodução socioespaciais.

Um desafio no contexto de fragmentação social seria, então, a construção de identidades e coesões suficientes para que as diversas forças políticas, incluindo todos os envolvidos com a urbanização e os afetados negativamente por ela (vulneráveis, reassentados etc.), possam se mover na mesma direção, mesmo que, por vários caminhos e em diferentes ritmos: em oposição aos processos articulados de acumulação, financeirização, mercantilização e urbanização causadores de desigualdades e exclusões.

Um ponto de partida, entre muitos, para a articulação de forças, pode ser o local de moradia dos mais vulneráveis e precarizados, frequentemente os assentamentos precários. Há diversas questões a superar, entre elas: a desarticulação das lutas e demandas relativas à produção/trabalho e à reprodução social e da vida cotidiana; e as dificuldades de percepção das relações entre os processos espaciais excludentes (remoções, segregação, gentrificação etc.) e a financeirização, tomando em conta suas estruturas e principais agentes e instâncias (rentistas, especuladores, bancos, mercado etc.) e suas ações e práticas camufladas pelas ações estatais e por meios informacionais hegemônicos.

Harvey (2013) ressalta que são abundantes e diversos os movimentos e inovações urbanos que vêm propondo reconfigurar a cidade de modo diferente daquela que lhe foi dada pelos poderes dos setores imobiliário, empresarial e pelo aparato estatal. A maioria deles, contudo, não tem questionado algumas das condições essenciais para a mercantilização do espaço, como a propriedade privada fundiária e a financeirização da produção e consumo do espaço, que o fragmenta em bens e títulos imobiliários.

A animação de Harvey com os movimentos pelo Direito à Cidade talvez seja exagerada, considerando uma significativa fragmentação do debate que estes fomentam e das ações que desenvolvem, mas justificada por ele pelo potencial que decorre da presença destes movimentos no mundo todo. Nesse sentido, para Harvey (2013) os movimentos precisariam se concentrar no objetivo de adquirir maior controle sobre os usos dos excedentes econômicos e das condições em que se dá a produção das cidades, questionando o comando de suas conexões, para poderem se constituir um movimento contra-hegemônico, por outra urbanização e pelo Direito à Cidade. Contudo, os movimentos e os resultados de suas lutas parecem, na maior parte das propostas, restringir o Direito à Cidade a algumas das condições fundamentais de vida e sociais por meio de mudanças incrementais nas normas e nas condições de urbanização (reformismo?), sem contestar, em seus fundamentos, as relações entre a acumulação de capital, financeirização e urbanização que irão estrutura-las e condicioná-las. São poucos os movimentos que confrontam diretamente o setor imobiliário, que teve, com a financeirização, ampliadas suas capacidades de influenciar e participar das transformações das estruturas socioespaciais das cidades em larga escala.

A reivindicação da cidade como bem comum, reconhecendo-a como produto social, torna-se então uma questão essencial na luta pelo Direito à Cidade, como fundamento e horizonte de concepção e ação para as diversas lutas e agendas por direitos que têm no urbano seu objeto e meio de concretização.

Alguns esforços para uma articulação global pelo Direito à Cidade estão em curso, com avanços não desprezíveis. Entre estes, é importante registrar os realizados por diversos movimentos populares e organizações não governamentais, associações profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil que vêm se aglutinando por uma plataforma pelo Direito à Cidade, lutando por seu reconhecimento institucional como direito humano em âmbito internacional e, também, para a criação e efetivação de instrumentos legais e políticas públicas em seus países. Estas organizações propuseram uma “Carta Mundial do Direito à Cidade” (2004) para

que fossem estabelecidos compromissos e medidas a serem assumidos por toda sociedade civil, por governos locais e nacionais e por organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade nas cidades. O Direito à Cidade está definido nesta carta como o direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, a um padrão de vida adequado, assegurando a distribuição e uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades das cidades.

Em seus países, os movimentos e organizações que têm lutado pela institucionalização do Direito à Cidade vêm contribuindo para conquistas de marcos legais, como por exemplo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana no Brasil que colaborou para a inscrição, pela primeira vez na história, de um capítulo referente à política urbana na Constituição Federal de 1988 e para a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes da política urbana e que se tornou a primeira lei brasileira, e uma das primeiras e poucas no mundo que faz menção clara ao Direito à Cidade (inciso 1º do Art. 2º)

A Plataforma Global para o Direito à Cidade, articulação que reúne a maior parte das organizações que elaborou a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e que vem promovendo ações de incidência política e a disseminação deste direito, contribuiu, decisivamente, para que este direito fosse incorporado, recentemente, na Nova Agenda Urbana da ONU para os próximos 20 anos, na Conferência Habitat III realizada em Quito, Equador.

Parte dos esforços pelo Direito à Cidade, que vem privilegiando o âmbito institucional-legal, tem priorizado o campo da regulação urbanística. Este questão tem se tornado, de modo crescente, em um importante campo de disputas, considerando, de um lado, os processos de flexibilização de normas do solo urbano, norteados pelo ideário neoliberal, que visam facilitar os movimentos dos circuitos financeiros e imobiliários nas cidades, e de outro, as reações contra a segregação, a gentrificação, remoções e despejos e, também os esforços pela preservação de espaços públicos e sociais identitários e de patrimônios ambientais e histórico-culturais nas cidades.

A tendência à flexibilização das normas de uso e ocupação do solo urbano e até de desregulação nas últimas décadas, no contexto do neoliberalismo, a partir da pressão do setor imobiliário mais organizado e “mercantilizado” (FIX, 2007) vem fazendo com que parcelas cada vez maiores das cidades se tornem “receptivas” e com condições para abrigar novos usos e atividades (negócios, turismo, festas etc.), restritos ao consumo dos segmentos de média e alta renda, contribuindo para a criação de obstáculos ao Direito à Cidade para vastas camadas da população.

Alguns instrumentos de regulação urbanística foram propostos nas últimas décadas em diversos países com o intuito de estimular a diversidade social nas cidades e facilitar o acesso a serviços e amenidades para parte dos segmentos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Entre estas iniciativas de regulação urbanística é possível citar as experiências do zoneamento inclusivo nos Estados Unidos, de mistura social na França e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Brasil, ressaltando as diferenças quanto às condições estruturais desses países e aos objetivos e parâmetros dos próprios instrumentos. De todos estes instrumentos de regulação urbanística que, de alguma forma, poderiam promover alguma integração de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica à cidade, as ZEIS parecem ser o que teria maior potencial de abrangência considerando a possibilidade de incidir sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias.

O QUE SERIA FUNDAMENTAL A PARTIR DAS ZEIS PARA VISAR AO DIREITO À CIDADE?

Dos instrumentos formulados no contexto de retomada do ideário da Reforma Urbana nos anos 1980, a ZEIS foi o que alcançou maior efetividade institucional, sendo previsto em 1.489 cidades do país, a partir de leis específicas, como apontou a Pesquisa de Indicadores Municipais realizada pelo IBGE em 2009 (ROLNIK; SANTORO, 2013). Esta zona é um instrumento urbanístico-regulatório, incluído no zoneamento da cidade, que incide sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, com parâmetros urbanísticos específicos que deveriam, por um lado, facilitar a implementação de projetos de regularização urbanística e fundiária e de habitação de interesse social e, por outro, inviabilizar os empreendimentos de grande porte voltados para outros segmentos de renda.

As ZEIS de assentamentos precários, além de reconhecerem formalmente territórios conquistados depois de muitas lutas de seus moradores pelo acesso à moradia adequada e à cidade, tornou-se uma forma de viabilizar intervenções com padrões urbanísticos específicos mais próximos às condições dos assentamentos e, fundamentalmente, significou um contraponto para os interesses predominantes na produção do espaço referentes ao desenvolvimento imobiliário, por dificultar empreendimentos de grande porte voltados para as classes média e alta, diminuindo, assim, a vulnerabilidade da população de baixa renda moradora de assentamentos precários frente aos processos de mercantilização das cidades. É reconhecida, portanto, como um passo inicial importante para que esta população possa “estar, permanecer e acessar” nas cidades. Contudo, tal passo é insuficiente quando se trata de Direito à Cidade, já que em oposição a esta permanência há a força avassaladora da financeirização-mercantilização das cidades que pressiona e ameaça, continuamente, as leis urbanísticas, os assentamentos precários e seus moradores.

A ZEIS, além de estar inserida como um dos instrumentos estratégicos no âmbito das discussões da Reforma Urbana no Brasil, faz parte também do debate internacional sobre a regularização de assentamentos precários e sobre o Direito a Cidade. Está prevista na Lei 9.785/99 (Art. 3º, § 6º) que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano 6.766/79 (Art. 2º); no Estatuto da Cidade entre as diretrizes da política urbana (art. 2º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (art. 4º, V, f); e na Lei Federal 11.977/09, referente ao Programa Minha Casa Minha Vida, definida como a “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V).

O Estatuto da Cidade acabou promovendo uma difusão mais ampla das ZEIS nos municípios brasileiros. Cerca de 80% dos Planos Diretores contemplaram a criação de ZEIS, segundo a pesquisa de avaliação dos Planos Diretores realizada em 2007, sob a coordenação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ, em parceria com o Ministério das Cidades (SANTOS JR.; MONTADON, 2011).

Por sua abrangência para o enfrentamento de problemas de exclusão territorial, a ZEIS se constitui em um instrumento com um potencial de maior alcance em comparação às experiências internacionais de regulação inclusiva. Ao proteger do mercado imobiliário formal os espaços produzidos e usados pela população de baixa renda, a ZEIS possibilita a consolidação dos assentamentos precários no tecido urbano e se articulada a ações de regularização e oferta de serviços urbanos pode contribuir à ampliação da inserção urbana de seus moradores.

É verdade, que ao longo de sua implementação em diversas cidades brasileiras, a ZEIS não logrou estar articulada a processos de planejamento, gestão e regularização mais estruturadores,

duradouros e integrados dos assentamentos. Afinal, zoneamentos e instrumentos de regulação requerem estar atrelados a políticas urbanas para poderem ser mais efetivos e estas dependem dos agentes e forças que disputam os espaços das cidades. Na maioria das cidades, vêm sendo desenvolvidas urbanizações incompletas e insuficientes, como meio de regularizar de forma parcial “o lugar dos pobres nas cidades” e de acomodar os conflitos.

Assumida a premissa, decorrente das formulações originais de Lefebvre (1968), que visar ao Direito à Cidade implicaria pretender, propor e requerer a cidade como lugar de encontros e confrontos das diferenças e de prevalência do valor de uso sobre o valor de troca, as reivindicações, lutas e ações pela consolidação das ZEIS e pela inserção urbana de seus moradores não poderiam ficar restritas à “resistência” quanto a remoções ou a processos de gentrificação nos limites de seus territórios. Estes esforços devem abranger a produção da cidade como um todo, requerendo estar referenciados e articulados a concepções e práticas espaciais radicais e propor “projetos urbanísticos” (LEFEBVRE, 2001, p. 112) coletivos, autogestionários, colaborativos, não mercantis etc. que alcancem os modos de viver para visar ao Direito à Cidade como fundamento e horizonte de concepção e ação.

A suposição é que os projetos sugeridos por Lefebvre podem emergir, também, das próprias ações e práticas sociais e espaciais relacionadas aos esforços pela consolidação dos assentamentos precários desde que possam ir à raiz das questões estruturais, confrontando e propondo alternativas aos processos e relações socioespaciais que geram e reproduzem as situações de restrição e negação do acesso à vida urbana para seus moradores. Estas ações deverão, dando prioridade aos que têm mais dificuldade de acesso à vida urbana (os despossuídos, pobres e vulneráveis) apontar para: (i) o reconhecimento da cidade como bem comum (produto social); e (ii) a prevalência do valor de uso sobre o de troca, a partir de formas não mercantis de acesso, uso, apropriação e produção dos espaços. Tais apontamentos estariam colocados em oposição à financeirização-mercantilização que organiza os espaços, de maneira coercitiva, homogeneizante, fragmentária e excludente, para colher da prática inovações que contribuam para a reapropriação do tempo e do espaço pelos cidadãos, principalmente os pobres e vulneráveis, como sujeitos ativos da reinvenção da vida urbana.

Os estudos realizados sobre as ZEIS, em sua maioria, ficaram restritos ao próprio instrumento e aos limites da zona, enfatizando as condições de implementação ou resultados, considerando aspectos institucionais, técnicos e políticos. Todavia, são estudos que não articulam as diversas dimensões necessárias para a consolidação dos assentamentos a partir de análises integradas relativas à produção dos espaços urbanos e nem as relacionam com o Direito à Cidade em uma perspectiva radical. As questões relativas às ZEIS não podem se restringir às condições dos assentamentos precários, devendo priorizar a relação destes com os processos de urbanização de forma ampla, no tempo e no espaço.

Alguns estudos, quando pretenderam avaliar a efetividade das ZEIS, partiram da premissa de que poderiam ter alguma eficácia após sua regulamentação, isolando-as das estruturas e conjunturas políticas, econômicas e sociais e de outros instrumentos e das políticas urbanas locais. Poucos estudos vêm avaliando as condições de inserção urbana dos moradores das ZEIS, fundamental para a compreensão das condições de acesso a serviços e oportunidades nas cidades e outros estudos têm criticado as ZEIS voltadas para assentamentos precários por diminuírem as possibilidades de mistura social nos assentamentos. Estas apreensões partem, normalmente, de escalas de observação mais reduzidas, levando em conta as zonas e seus entornos imediatos. Em escalas mais abrangentes, é possível constatar que as ZEIS vêm contribuindo para que os pobres

possam se manter, na maioria dos casos, em áreas com algum acesso a serviços e oportunidades nas cidades, conquistadas depois de muitas lutas. Sem as ZEIS, os pobres, nas condições de mercado, só teriam condições de acessar áreas precariamente urbanizadas, provavelmente periféricas e distantes dos serviços urbanos. Por outro lado, as interações entre grupos sociais dependem, obviamente, de fatores para além da proximidade físico-territorial e, normalmente, os parâmetros urbanísticos previstos para estas zonas, não possibilitam empreendimentos de maior porte para segmentos de média e alta renda, mas não são completamente proibitivos para imóveis menores.

São diversas questões que requerem atenção para o desenvolvimento de estudos mais abrangentes sobre as ZEIS e as possibilidades a partir delas. Há que se considerar que as ZEIS estão condicionadas pelas articulações e conflitos entre diversos agentes produtores do espaço urbano: (i) seus moradores e usuários que produzem, usam, se apropriam, dos espaços, na maior parte dos casos de maneira informal; (ii) o Estado que delimitou esta zona como território administrativo e deveria ser responsável pelas ações sociais e intervenções urbanísticas; (iii) os proprietários fundiários que podem comercializar ou contestar judicialmente as ocupações; e (iv) os agentes imobiliários (promotores e produtores de bens imóveis) que poderão se interessar por terrenos que integram as ZEIS a depender das condições de localização e de construtibilidade. É crucial, então, estar atento às dinâmicas imobiliárias no entorno e nas próprias ZEIS, verificando, também, as propostas e ações de desregulação parcial ou integral das ZEIS e ainda as ações que ignoram os parâmetros urbanísticos. Além dos agentes citados, outros produtores do espaço poderão expressar seus interesses em relação a estas zonas. De toda forma, a regulação urbanística é um ponto de partida importante para as análises, reconhecendo que as ZEIS fazem diferença para os assentamentos precários, como passo inicial para seus moradores nas lutas por “estar, permanecer e acessar” nas cidades.

Sobre as ZEIS, é importante recuperar alguns de seus antecedentes nos anos 1970: (i) as estratégias dos moradores dos assentamentos precários de enfrentamento das ações de remoção em áreas de interesse do mercado imobiliário; (ii) as reivindicações por melhores condições de moradia e serviços urbanos nos assentamentos; e (iii) os programas habitacionais federais alternativos que passaram a desenvolver ações para a regularização urbanística destes assentamentos em um contexto de redirecionamento parcial das políticas urbanas. Nesse contexto, foram criadas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Recife, em 1980, pelo Decreto Municipal 11.670/80, visando atender aos requisitos do programa PROMORAR (Programa de Erradicação de Subabitação), aproveitando que a nova Lei Federal de Parcelamento do Solo, 6.766/1979 previa a possibilidade regularização de lotes com tamanho inferior a 125m² em função do interesse social, situação comum aos assentamentos precários em decorrência das formas de parcelamento resultantes da ocupação “espontânea”.

As AEIS do Recife foram instituídas por lei como ZEIS em 1983 (Lei Municipal 14.511), em período próximo à criação no zoneamento municipal de Belo Horizonte da categoria denominada “Setor Especial – 4”, em 6 de janeiro de 1983, pela Lei nº 3.532, a partir do programa de regularização de favelas, PROFAVELA. As ZEIS do Recife tornaram-se referência no Brasil, sendo adotadas em diversos municípios com variações nas denominações e também nos tipos de assentamentos, abrangendo além das favelas, cortiços, loteamentos irregulares e, também, áreas destinadas à construção de novos empreendimentos habitacionais de interesse social.

A disseminação das ZEIS ocorreu no contexto de retomada das discussões sobre a Reforma Urbana, nos anos 1980, no período de redemocratização brasileira. O debate sobre desigualdades

socioespaciais foi recuperado, levando à proposição de novos instrumentos urbanísticos e jurídicos de regulação norteados pelos princípios da função social da propriedade e da cidade. Uma pequena parte dos instrumentos foi absorvida pela Constituição Federal e prevista nos Planos Diretores Municipais nos anos 1990. Com o Estatuto da Cidade, em 2001, a maioria dos instrumentos foi inscrita na nova geração de Planos Diretores Municipais, todavia sem regulamentação na maior parte das cidades. As ZEIS seriam exceção, principalmente as relacionadas aos Assentamentos Precários, por terem sido criadas e regulamentadas em parte expressiva das grandes e médias cidades brasileiras antes do Estatuto da Cidade.

A ZEIS é uma zona especial diferente de outras, como por exemplo, as de preservação ambiental e de preservação histórica. Não tem como foco, restritivamente, as condições físico-ambientais de determinadas áreas em função dos interesses da sociedade. Relaciona as condições de determinados segmentos sociais, de baixa renda, aos territórios ocupados por eles e teria, portanto, como objetivo fundamental a proteção dos direitos e necessidades da população de baixa renda reconhecíveis socialmente, considerando sua dificuldade, por meios próprios e nas condições de mercado, em garantir o acesso a serviços, recursos e oportunidades necessários à sua reprodução. Com a instituição das ZEIS, além do reconhecimento e a integração à cidade de áreas tradicionalmente marginalizadas, foi possível promover as regularizações urbanísticas e jurídico-fundiárias e o acesso pelos moradores a serviços e equipamentos urbanos.

A participação dos moradores dos assentamentos nos processos de planejamento e de acompanhamento das ações de regularização urbanística e fundiária tornou-se um requisito fundamental do processo de estabelecimento e de gestão das ZEIS, em parte das cidades brasileiras, sendo previstos mecanismos e instâncias de gestão participativa na maior parte das leis municipais referentes ao instrumento.

Todos os esforços pela consolidação dos assentamentos precários, incluindo as iniciativas institucionais de regulação urbanística inclusiva e as ZEIS, ao mesmo tempo em que são fundamentais para a proteção dos vulneráveis em relação ao mercado, deveriam apontar para o Direito à Cidade e propor alternativas à mercantilização dos espaços urbanos. As pistas podem estar na origem de parte dos assentamentos precários, considerando a força e coesão requerida para as ocupações no passado que visavam, inicialmente, o valor de uso, e, também, em práticas sociais e espaciais atuais que valorizam a cidade com bem comum. Os agentes políticos que defendem as ZEIS e o Direito à Cidade têm a responsabilidade histórica de tentar promover a articulação de temas, ações e agentes sociais, para além da resistência e do “reformismo” institucional.

O que a partir das ZEIS poderia ser realizado para contribuir à reprodução da população em situação de pobreza e vulnerabilidade moradora de assentamentos precários, e para, ao mesmo tempo, fomentar ações e práticas radicais que proponham outras formas de produção do espaço que visem ao Direito à Cidade? Esta é uma, entre várias questões, que poderá estimular a construção de agendas políticas, abertas e dinâmicas pelo Direito à Cidade a partir dos que estão em condições precárias nas cidades, reconhecidos como agentes e sujeitos coletivos fundamentais para a proposição de uma nova urbanização, mais inclusiva, justa e plural.

Para além dos esforços por conquistas no âmbito institucional, será fundamental a articulação, em um universo mais amplo, das diversas manifestações de resistência, ocupações, protestos que se colocam contra a urbanização decorrente da financeirização-mercantilização a partir de renovações, regenerações etc., e seus efeitos (segregação, gentrificação, espetacularização, privatização dos espaços públicos etc.). Todos os movimentos e lutas que provocam e trazem ao

debate público as questões contemporâneas sobre a cidade e a vida urbana podem e devem ser integrados às lutas pelo Direito à Cidade; contribuindo na busca e construção de ações e práticas espaciais radicais, em diferentes escalas, que venham, por exemplo, construindo formas de superação de distâncias para acesso a bens, serviços e oportunidades pelos excluídos e vulneráveis nas cidades e que proponham novos sistemas não mercantis de organização e de transformação do espaço como embriões de processos de reapropriação e de reinvenção do urbano.

REVISITANDO O PLANO DE REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (PREZEIS) NO RECIFE: CONTRADIÇÕES, LIMITES E PERSPECTIVAS PARA O DIREITO À CIDADE

A instituição das ZEIS no Recife pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo 14.511/83 logo foi percebida como insuficiente para garantir a urbanização dos assentamentos, já que os instrumentos de regulação urbanística requerem para ganhar maior efetividade estarem integrados a políticas urbana mais amplas. Por isso, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP) e diversas entidades dos movimentos e comunidades populares tomaram a iniciativa de elaborar o projeto do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), prevendo um conjunto de regras e mecanismos para: (i) a ampliação do reconhecimento de outros assentamentos precários como ZEIS; (ii) viabilizar a regulação e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos; e (iii) efetivar um sistema de gestão participativa. Após um longo processo de negociação e ajustes com representantes dos poderes executivo e legislativo, 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 participativa.

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 e, por isso, depende, para sua efetividade, das articulações e confrontos entre diferentes atores e interesses que influenciam as estratégias e políticas governamentais nas diversas conjunturas e que participam da produção do espaço urbano.

O sistema de gestão participativa do PREZEIS está alicerçado em duas instâncias deliberativas: (i) as COMUL (Comissões de Urbanização e Legalização) que são responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS; e (ii) o Fórum Permanente do PREZEIS, 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 em relação à cidade, incluindo as prioridades para a utilização dos recursos previstos para o Fundo do PREZEIS (MIRANDA; MORAES, 2007). As discussões sobre a relação entre as ZEIS e as cidades sempre estiveram em segundo plano, já que a prioridade era o direito à moradia, em uma perspectiva mais restrita, levando em conta a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse nas áreas.

No âmbito do sistema de gestão, foram instituídas, ainda, a Coordenação do Fórum e as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças e os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente, com a participação dos representantes populares, de assessorias e governamentais. Entretanto, as câmaras e grupos de trabalho, como instâncias consultivas, tiveram grande instabilidade em seu funcionamento.

Se nos primeiros anos o PREZEIS, como um sistema inovador de gestão democrática e participativa para os assentamentos precários do Recife foi referência e inspirou outras estruturas de planejamento e gestão de ZEIS no Brasil, com o tempo houve dificuldades para seu funcionamento e sua articulação a outras instâncias de gestão democrática que foram criadas pelos governos que se sucederam ao longo dos quase trinta anos de existência do PREZEIS. Apesar de representantes do PREZEIS integrarem o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), o Conselho do Orçamento Participativo (COP), enquanto o programa existiu, e, mais recentemente, o Conselho das Cidades, as discussões sobre a produção do espaço urbano não prosperaram no âmbito deste sistema de planejamento e gestão. Em diversos momentos, estes representantes foram favoráveis a interesses imobiliários no CDU que, estruturalmente, se contrapõem à consolidação dos assentamentos precários.

Em relação à estrutura administrativa do executivo, a adequação do aparato institucional e do corpo técnico às práticas requeridas por um processo de planejamento e gestão participativos deu-se de forma lenta. Anos após a criação do PREZEIS foram estruturados departamentos e divisões na Empresa de Urbanização do Recife (URB – Recife), permitindo avanços ao sistema, apesar dos escassos recursos que foram alocados ao longo dos anos no Fundo do Prezeis. Entretanto, estes setores da URB – Recife foram extintos em 2005, a partir de uma reforma administrativa e o PREZEIS caiu em uma espécie de “vazio” institucional, com a difusão das responsabilidades em relação ao planejamento e gestão do sistema para órgãos não especializados.

Os progressos e retrocessos em relação ao PREZEIS evidenciam as distintas posturas das gestões municipais quanto aos canais de participação e aos processos de planejamento participativo no Recife, predominando um padrão reativo e imediatista, de baixa institucionalidade, com graus variados de consideração das normas e instabilidade no funcionamento de órgãos técnicos e das instâncias de gestão participativa. Os agentes governamentais com diferentes atribuições e poderes, por vezes nos mesmos governos, tiveram posicionamentos diferentes e contraditórios referentes à consolidação das ZEIS e aos processos de planejamento participativo. Por isso, o PREZEIS teve, ao longo de sua trajetória, que disputar recursos com outros programas e iniciativas governamentais, entre tópicos e abrangentes, não se constituindo no único meio para investir recursos nos assentamentos precários.

No campo do planejamento urbano, a experiência do PREZEIS representou uma renovação das concepções de planejamento da intervenção urbanística para os assentamentos precários, tornando o Plano Urbanístico o instrumento de definição das etapas para a implementação dos processos de regularização urbanística e jurídico-fundiária. Estes planos foram instituídos pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (Lei n.º 16.176/96), ainda em vigor, como referências para a normatização das ZEIS a partir de parâmetros específicos que deveriam resguardar a “tipicidade” (morfologia urbana, formas de uso e ocupação e práticas espaciais) de cada área, considerando as práticas e as relações socioespaciais construídas. Todavia, os planos não foram e nem vêm sendo implementados integralmente, e a insuficiência de parâmetros urbanísticos gerais acarreta na impossibilidade do estabelecimento de referências para o controle urbano. A maior parte dos planos previu intervenções internas aos assentamentos com acessos ao entorno imediato, deixando de trabalhar a integração com a cidade de forma mais ampla e sem prever as possibilidades de adensamento futuro, o que vem ocorrendo na maioria das ZEIS, incluindo as parcialmente urbanizadas.

Para a regularização urbanística os resultados foram pouco expressivos em função: (i) da execução incompleta dos planos urbanísticos, decorrente da insuficiência de recursos e de sua má gestão; (ii) da falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infraestrutura, a disponibilização de terrenos e o reassentamento de famílias; (iii) da implementação de obras pontuais, principalmente de drenagem e pavimentação antes das intervenções em esgotamento sanitário; e (iv) da precariedade do acompanhamento técnico das obras e da falta de controle e fiscalização sobre os padrões urbanísticos nas áreas (MIRANDA; MORAES, 2007). Poucas ZEIS foram urbanizadas integralmente, como Coronel Fabriciano, João de Barros e Campo do Vila. A maioria foi objeto de intervenções parciais de regularização urbanística e ainda apresentam graves problemas de saneamento e de risco socioambiental.

Em relação à regularização fundiária, a inexpressividade dos resultados do PREZEIS, com um baixo número de titulações efetuadas, retrata problemas comuns a diversas iniciativas similares no Brasil como: (i) a rigidez da legislação dos registros de imóveis; (ii) a cultura conservadora do poder judiciário; (iii) a descontinuidade das ações em função da mudança de prioridades dos governos; (iv) a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento de informações. Vale registrar, também, algumas questões mais específicas referentes ao PREZEIS: (I) o descompasso entre as ações de regularização fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas; (ii) a descoordenação entre a implementação das ações, a dinâmica dos submercados imobiliários informais e as transformações das áreas pelos próprios moradores; e (iii) as dificuldades quanto a um maior aporte de recursos para viabilizar uma estrutura compatível com o desafio.

Os instrumentos de regularização fundiária coletiva trouxeram perspectivas de ampliação de resultados, mas as ações continuam sendo desenvolvidas de forma lenta. Por outro lado, o interesse recente na regularização fundiária de áreas privadas como forma de incorporação dos imóveis das ZEIS ao mercado formal, sob a alegação de que estes poderiam servir de garantia para empreendimentos econômicos de seus moradores, representa uma ameaça, via mercantilização, da permanência destes nos assentamentos e na cidade.

No âmbito político, uma questão fundamental em relação ao PREZEIS, foi ter limitado sua gestão às ZEIS que tiveram a Comissão de Urbanização e Legalização - COMUL instituída, restringindo sua atuação e os recursos do Fundo do PREZEIS para estas áreas, perdendo, desse modo, a oportunidade de abranger todos os assentamentos precários e de contribuir para a construção de políticas de desenvolvimento urbano e habitacional inclusivas para o Recife.

O sistema de gestão fortaleceu, ainda, o formato representativo de participação, a partir de eleições diretas de representantes das comunidades para participarem das COMUL. Estes, em sua maioria, não se interessaram em mobilizar suas comunidades para o desenvolvimento de processos mais amplos de discussão sobre as ZEIS muito menos, para aglutiná-los em lutas mais estruturais. Vale ressaltar que parte expressiva destes representantes esteve ao longo de seus mandatos vinculada a agentes governamentais ou representantes legislativos. Vale registrar que não foram instituídos 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 COMULs, inclusive com a previsão de mecanismos revogação de mandatos destes em função do não cumprimento das suas atribuições.

Em relação às forças sociais que tradicionalmente vêm lutando pelos direitos à moradia e à cidade, os integrantes do Fórum do PREZEIS não vêm se articulando na busca da construção de algumas

estratégias comuns. Há dificuldades para o estabelecimento de consensos e alianças num contexto de intensas disputas por conta de interesses corporativos, político-partidários, setoriais e particulares, contribuindo, em função das pressões por demandas fragmentadas, para a implementação de ações públicas reativas e pontuais, mas que podem vir a trazer dividendos políticos aos gestores públicos que, frequentemente, não têm interesse em fomentar a autonomia das comunidades ou promover intervenções mais estruturais nas ZEIS, para seguir alimentando relações clientelísticas.

A transformação dos assentamentos populares em ZEIS, considerando os benefícios quanto à consolidação das ocupações e permanência dos moradores na cidade, não vem servindo como ponto de convergência de interesses. Os movimentos de moradia, que poderiam ser aliados, têm nos moradores dos assentamentos seus potenciais novos integrantes para realizar ocupações ou como demanda para novos empreendimentos habitacionais. Na maior parte dos casos, portanto, estes movimentos não vêm defendendo a consolidação dos assentamentos precários, nem as ZEIS.

As organizações não governamentais (ONG) que participaram da criação do PREZEIS e integraram este sistema de gestão tiveram, historicamente, um duplo papel que foi objeto de controvérsias: por um lado, eram assessorias às comunidades e, por outro, mais um integrante autônomo do sistema de gestão. Em alguns momentos, se posicionaram de forma contrária aos interesses dos líderes comunitários. Mesmo tendo ampliado sua atuação, mais técnica e especializada, principalmente no planejamento urbano e no campo jurídico nos anos 1990, os conflitos internos, a redução dos financiamentos internacionais para suas organizações e a falta de perspectiva de avanços com o PREZEIS, fizeram com que todas as ONG, gradativamente, desistissem de participar, diretamente, a partir dos anos 2000 do PREZEIS.

Alguns resultados alcançados a partir do PREZEIS para os assentamentos populares no Recife são inegáveis: (i) a possibilidade da população de baixa renda permanecer em suas comunidades, algumas em áreas com disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos e com localizações privilegiadas quanto a amenidades e oportunidades urbanas; (ii) o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de programas e projetos urbanos; e (iii) a consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos. Mesmo se constituindo em um dos sistemas institucionais mais abrangentes para planejamento e gestão de assentamentos precários no Brasil, as expectativas em relação à transformação das condições das ZEIS foram frustradas. O PREZEIS, ao longo de sua trajetória, não se tornou um instrumento fundamental para as políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais municipais, considerando a prioridade na alocação de investimentos e as estratégias de planejamento local. Este resultado pode ser atribuído aos interesses e relações de poder que predominam na produção dos espaços da cidade, todavia, é importante reconhecer, também, que os integrantes da sociedade civil no PREZEIS não construíram uma agenda mais ampla, considerando a relação entre as ZEIS e a cidade, nem tiveram o Direito à Cidade, de forma mais estrutural e radical, como horizonte.

Para o Recife, cidade onde parte expressiva de sua população vive em condições precárias de habitabilidade, explicitar os problemas e estrangulamentos do PREZEIS, relacionando-os aos interesses, estratégias e práticas que estão em jogo na gestão e na produção do espaço pode, ainda hoje, fornecer pistas para se discutir, de maneira ampla, agendas pelo Direito à Cidade, no sentido de criação de alternativas inovadoras para as políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais.

Entre as diversas questões importantes a partir das ZEIS e dos PREZEIS para visar ao Direito à Cidade seria possível destacar algumas:

- i) a burocratização e restrição da atuação ao âmbito institucional e a consequente despolitização do Fórum do PREZEIS fez com que este não promovesse a articulação das comunidades e de outras forças políticas em lutas mais estruturais em relação à produção do espaço urbano e pelo Direito à Cidade. A defesa dos assentamentos precários se restringiu aos que integram o sistema de gestão. A desarticulação e falta de agenda comum com outras forças sociais vem diminuindo as possibilidades de construção de políticas públicas inclusivas, abrangentes e duradouras;
- ii) a concentração de esforços no âmbito do PREZEIS em relação às ZEIS com Comul e a disputas pelos escassos recursos alocados no Fundo, fez com que os representantes populares não se interessassem em defender a institucionalização de novas ZEIS para outros assentamentos; fazendo com que o PREZEIS “abdicasse “ de sua missão de lutar pela regularização urbanística e fundiária de todos os assentamentos precários do Recife. Na figura 1 do cartograma elaborado no âmbito do Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016), é possível distinguir as ZEIS, que têm um contorno na cor laranja, dos assentamentos precários, denominados pelo Atlas como comunidades de interesse social, preenchidos em cor amarela.
- iii) a delimitação das ZEIS, enquanto território administrativo, de regulação urbanística, ignorou os territórios historicamente construídos pelas comunidades, o que dificultou a aproximação e identificação dos moradores com o instrumento e, também os processos de gestão, considerando que os representantes eleitos acabam priorizando as áreas de sua atuação política. Algumas ZEIS como a de Casa Amarela, institucionalizada desde 1983 como uma única zona, corresponde a mais de cem comunidades inseridas em seu perímetro, o que tornou impossível a eleição de apenas dois representantes do segmento popular para compor a Comul.

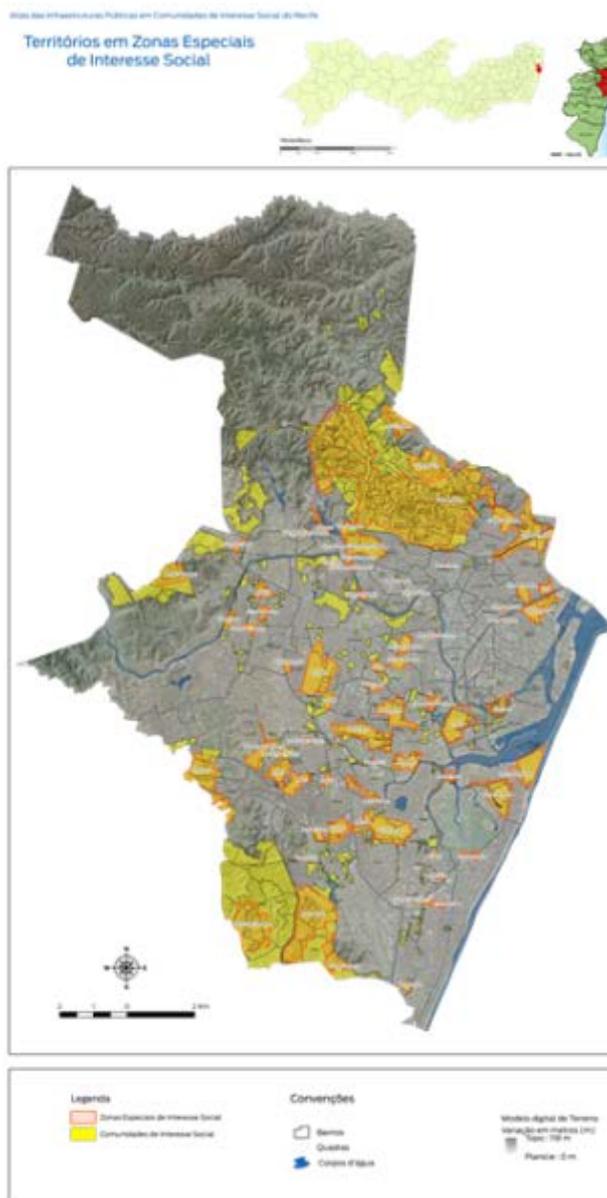


Figura 1. Cartograma: Os Assentamentos Precários e as ZEIS. Fonte: Atlas das infraestruturas públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016)

- iv) a proximidade de algumas ZEIS de áreas mais dinâmicas em comércio, serviços e empreendimentos imobiliários, como colocado no Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016), amplia o interesse e a pressão do setor imobiliário nos assentamentos precários e ZEIS, como são os da ZEIS Brasília Teimosa, situada à beira-mar, com expressivos atributos paisagísticos; da ZEIS Entra Apulso e da ZEIS Pina, localizadas nas proximidades dos shopping centers Recife e Rio Mar, respectivamente; da ZEIS Mangueira da Torre, incrustada em quarteirões ocupados, predominantemente, com edifícios de elevado padrão construtivo, nas

margens da Avenida Beira-Rio Capibaribe, no bairro da Torre. A tendência com a financeirização-mercantilização dos espaços urbanos a partir da atuação do setor imobiliário é que a pressão aumente no sentido de desregulação ou flexibilização dos parâmetros urbanísticos das ZEIS. Na figura 2, é possível observar as áreas em vermelho que correspondem aos territórios mais verticalizados e com uma dinâmica imobiliária mais intensa. As ZEIS, em amarelo, localizadas em áreas planas sem restrições quanto à construtibilidade, são as mais pressionadas pelo setor imobiliário.

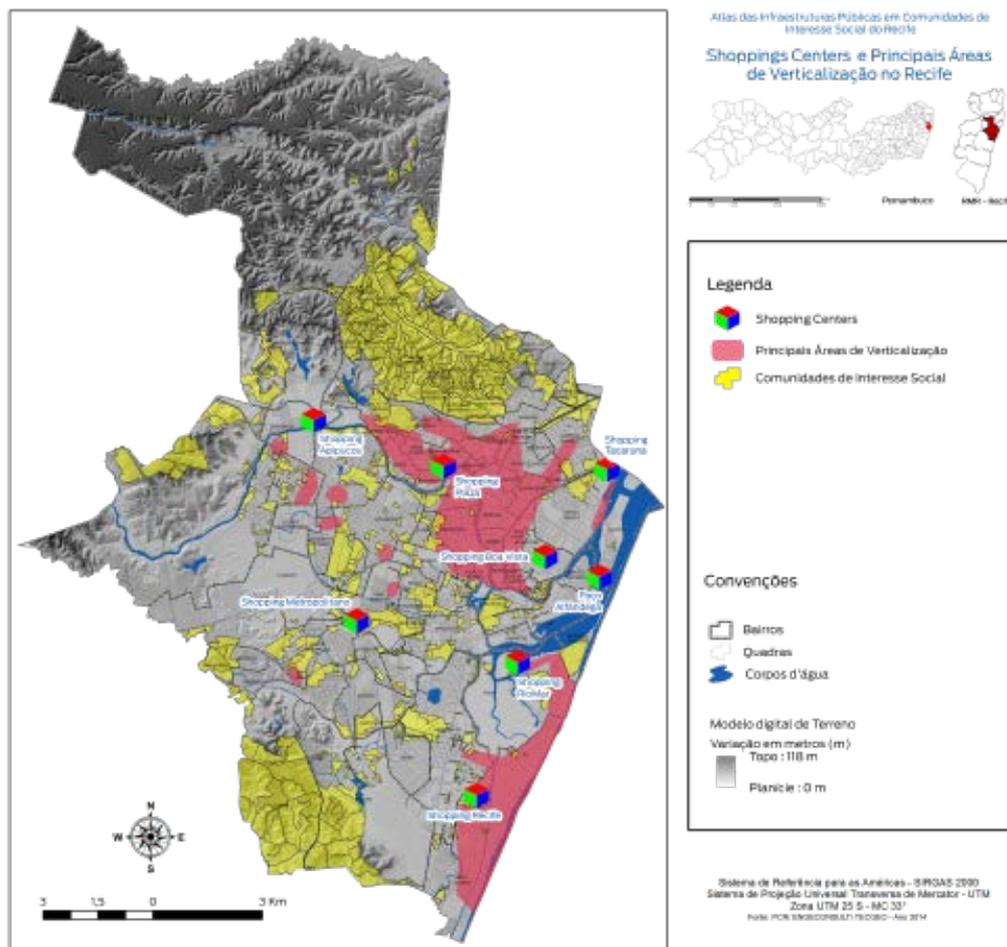


Figura 2. Cartograma: Os Assentamentos Precários e as áreas dinâmicas. Fonte: Atlas das infraestruturas públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016)

PROPOSTAS AO DEBATE: DAS ZEIS AO DIREITO À CIDADE

A construção de pactos territoriais norteados pelo reconhecimento do Direito à Cidade, que promovam lutas pela democratização do acesso e uso da cidade como bem comum, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e para a defesa de padrões adequados de qualidade de vida para todas as pessoas no Recife deveria se tornar o horizonte fundamental para fazer frente à mercantilização ampliada dos espaços urbanos, geradora de processos de segregação, gentrificação e exclusão generalizados.

Para isso, seria fundamental a proposição de uma agenda política, aberta e dinâmica a partir daqueles que estão em condições precárias e mais vulneráveis à gentrificação e exclusão na cidade: os moradores dos assentamentos precários, tendo as ZEIS como importante ponto de partida. Mas, esta iniciativa só faria sentido se fosse fruto de uma construção plural das forças políticas das diversas comunidades do Recife, articuladas a vários atores que lutam pelo Direito à Cidade e aos “novos” movimentos e sujeitos que se colocam contra a financeirização-mercantilização da cidade a partir de resistências, ocupações, protestos contra os processos de renovação, regeneração e reestruturação e seus efeitos, segregação, gentrificação, remoções, espetacularização, privatização dos espaços públicos etc., em bases políticas mais radicais, para que seja possível:

i) evidenciar os processos que relacionam acumulação-financeirização à urbanização e que impactam sobre o local de moradia dos mais vulneráveis e precarizados e promover a defesa dos assentamentos precários e das ZEIS ameaçados pelo capital imobiliário e comercial a partir da contraposição às tentativas de desregulação neoliberal do uso e ocupação do solo urbano, de promoção grande projetos urbanos excludentes e da apropriação rentista e especulação imobiliária nestas áreas e na cidade como um todo;

ii) valorizar ações e práticas sociais e espaciais relacionadas aos esforços pela consolidação dos assentamentos precários e às inovações radicais para a vida urbana que apontem: para o reconhecimento da cidade como bem comum e produto social, valorizando sua função social; que construam formas de superação de distâncias para acesso a bens, serviços e oportunidades pelos excluídos e vulneráveis nas cidades; e que proponham a novos sistemas não mercantis de organização e autogestão coletiva territoriais e de transformação do espaço.

iii) transformar outros assentamentos em ZEIS, como estratégia inicial na luta para assegurar a permanência e o acesso à cidade para a população de baixa renda, articulada a outras estratégias de regularização das ZEIS integradas ao processo de planejamento da cidade, norteados pelo cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade mediante a utilização de outros instrumentos do Estatuto da Cidade e das ZEIS de áreas subutilizadas, visando novos empreendimentos habitacionais de interesse social para a promoção de diversidade social.

O PREZEIS, portanto, poderia ser um entre vários ambientes desencadeadores de debates para a construção de uma agenda política, aberta e dinâmica, a partir das ZEIS e daqueles que estão em condições precárias e mais vulneráveis no Recife articulados às diversas forças que lutam por este direito, que gere propostas e estratégias alternativas para uma nova urbanização justa, inclusiva e plural, tendo o Direito à Cidade como horizonte radical de concepção e ação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, julho de 2009.
- _____. Lei nº 10.257, de 27 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, julho de 2001.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- _____. Lei nº 6.766, de 12 de dezembro de 1979. Disciplina o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, dezembro de 1979.
- CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Oito: Fórum Social das Américas, jul. 2004; Barcelona: Fórum Mundial Urbano, sept. 2004; Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, jan. 2005.
- FIX, Mariana. A dinâmica imobiliária na “face mundial” da metrópole paulistana. In: São Paulo cidade global. São Paulo: Boitempo, 2007.
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- LEFEBVRE, Henri. Le Droit à la ville, Paris, Anthropos. Paris, Ed. du Seuil, collection Points, 1968.
- _____. O Direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
- MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007.
- MORAES, Demóstenes A. Por Uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife – Apontamentos sobre o PREZEIS. In: Zenha, R. M.; Freitas, C. G. Seminário de avaliação de Projetos IPT: Habitação e Meio Ambiente – Assentamentos Urbanos Precários. São Paulo: IPT, 2002.
- RECIFE, PREFEITURA. Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: Prefeitura do Recife, 2016.
- RIBEIRO, Luiz C. Q. ; SANTOS JR., Orlando. A. Cidades Brasileiras, Desafios da Questão urbana. Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, edição de abril de 2011.
- ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SANTOS JR., Orlando. A. dos; MONTANDON, Daniel T. (orgs.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ, 2011.