

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

RECIFE



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÔPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

RECIFE



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

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

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Fabiano Rocha Diniz, Maria Angela de A. Souza e Danielle de Melo Rocha

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Jenyfer Bonfim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R245

Recife [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [Fabiano Rocha Diniz, Maria Angela de A. Souza e Danielle de Melo Rocha]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024. 12MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 14)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-939-9

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Recife (PE) I. Observatório das Metrôpoles II. Diniz, Fabiano Rocha III. Rocha, Danielle de Melo IV. Souza, Maria Angela de A.

CDD 307.76

24-3999

CDU 316.334.56

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Fabiano Rocha Diniz

Maria Angela de A. Souza

Danielle de Melo Rocha

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Marília Felix de Carvalho

Patrícia Geittenes Tondelo

Arnaldo Souza

Marcos Antônio de Melo Júnior

10 **PREFÁCIO** **POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

14 **EDITORIAL** **COMO PENSAR EM OUTRO FUTURO PARA A METRÓPOLE DO RECIFE?**

*Observatório PE / Núcleo Recife do INCT Observatório das Metrôpoles
Marco Zero Conteúdo*

18 **INTRODUÇÃO** **RECIFE: UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL?** Propostas para apoiar eleitores e gestores públicos da metrópole do recife

*Fabiano Rocha Diniz
Maria Angela de A. Souza
Danielle de Melo Rocha*

23 **EIXO GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO**

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) NA ORDENAÇÃO TERRITORIAL URBANA METROPOLITANA 24

Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

A RELAÇÃO ENTRE DESIGUALDADE, PERIFERIA E ESGOTO NA METRÓPOLE DO RECIFE..... 30

Arnaldo Souza

MOVIMENTO OCUPE ESTELITA: quais lições para a cidade do Recife?..... 36

*Danielle de Melo Rocha
Talita Maria Pereira de Lima*

43 **EIXO SEGREGAÇÃO E MOBILIDADE**

CONDOMÍNIOS FECHADOS: a cidade do medo ou o medo da cidade?..... 44

Janaina Aparecida Gomes de Lima

ATENDER AO SONHO DA PROPRIEDADE É SUFICIENTE PARA TRANSFORMAR AS CIDADES?50

Fabiano Rocha Diniz

Ronaldo Campos

TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE QUALIDADE NA METRÓPOLE DO RECIFE: delírio ou realidade?56

Yara Baiardi

61 EIXO MORADIA

AS ZEIS DO RECIFE CONTINUAM SENDO UM INSTRUMENTO DE RESISTÊNCIA DA POPULAÇÃO POBRE EM PROL DO DIREITO À CIDADE? 62

Danielle de Melo Rocha

Bruno de Albuquerque Ferreira Lima

AUXÍLIO MORADIA E ALUGUEL SOCIAL: os desafios da habitação na Região Metropolitana do Recife..... 68

Rosa Maria Cortês de Lima

Jorge Vinícios Silva Gondim

O QUE FALTA PARA O PODER PÚBLICO INVESTIR NA ASSESSORIA TÉCNICA AMPLA E GRATUITA PARA A MELHORIA HABITACIONAL DAS FAMÍLIAS POBRES DO RECIFE? 74

Danielle de Melo Rocha

Giuliana Feitosa Fernandes Lobo Nogueira

Mariana Pessoa de Oliveira Amorim

COMO GARANTIR A QUALIDADE SOCIOAMBIENTAL NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO RECIFE?..... 82

Fábio Ferreira Lins Mosaner

COMO GARANTIR DIREITOS ATRAVÉS DAS HORTAS COMUNITÁRIAS? 88

Felipe Jardim

97 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E SANEAMENTO

GOVERNANÇA COMUNITÁRIA COMO RESPOSTA ÀS TRAGÉDIAS ANUNCIADAS NA RMR..... 98

Maria Clara de Lima Santos

Cristiana Coutinho Duarte

Patrícia Geittenes Tondelo

COMO PODEMOS ENFRENTAR A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA EM UMA METRÓPOLE DESIGUAL? 104

Patrícia Geittenes Tondelo

Fabiano Rocha Diniz

AUSÊNCIA DE SANEAMENTO NOS TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS E TRANSIÇÃO CLIMÁTICA: uma trágica combinação na RMR..... 110

Arnaldo Souza

Patrícia Geittenes Tondelo

SANEAR O TERRITÓRIO PARA GARANTIR UM AMBIENTE SAUDÁVEL..... 116

Ronald Vasconcelos

121 CONCLUSÕES

O MARCO DOS DEZ ANOS DO MOVIMENTO OCUPE ESTELITA: a valorização de seu legado como guia para a conquista do Direito à Cidade..... 122

Danielle de Melo Rocha

Fabiano Rocha Diniz

RECIFE: UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL E NECESSÁRIO! Uma pauta para mobilização social por uma metrópole mais justa e sustentável..... 128

Fabiano Rocha Diniz

Maria Angela de A. Souza

Danielle de Melo Rocha

135 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

EDITORIAL: COMO PENSAR EM OUTRO FUTURO PARA A METRÓPOLE DO RECIFE?

*Observatório PE / Núcleo Recife do INCT
Observatório das Metrôpoles
Marco Zero Conteúdo*

De modo geral, as grandes metrópoles brasileiras, incluindo o Recife, alimentam um padrão de crescimento sustentado pela reprodução das desigualdades e da segregação socioespacial. Caracterizada como uma das capitais mais desiguais do país, o Recife apresenta elevados indicadores de pobreza acumulados historicamente. Em 2021, o município foi classificado pelo índice Gini como a 2ª metrópole mais desigual do Brasil. De lá para cá, o Recife abandonou esse posto e caiu para a 6ª posição no país, em 2023. Nesse aspecto, considerando certa contestação sobre o real alcance dessa mudança, é válido perguntar: se o Recife parece ter prosperado nestes últimos anos, essa prosperidade conseguiu atingir todas as camadas sociais de forma justa e igualitária?

A partir desse questionamento, o Observatório PE de Políticas Públicas e Práticas Socioespaciais, que é o Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles, refletirá aspectos sociais e urbanísticos que cercam a metrópole pernambucana e os seus respectivos municípios metropolitanos através de artigos de opinião, que foram transmitidos nos veículos jornalísticos Marco Zero Conteúdo e Brasil de Fato Pernambuco. A iniciativa parte de uma articulação nacional realizada pelo Observatório das Metrópoles (OM), um **Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT)**, ou seja, grupo de pesquisa que impulsiona os limites da investigação e compreensão das questões metropolitanas, levando-as a um patamar mais elevado. O OM é composto por 18 núcleos de pesquisa sobre as metrópoles brasileiras, trabalhando de forma sistemática e articulada a respeito dos desafios referentes ao desenvolvimento do país nas grandes aglomerações urbanas.

A idealização dos artigos surge no ano de eleições municipais, em que estão sendo discutidas propostas para o futuro de todas as cidades do país. Por isso, os 18 núcleos do OM refletirão temas relevantes sobre os seus municípios de pesquisa em eixos temáticos pré-definidos pela coordenação nacional. O coordenador Luiz César de Queiroz Ribeiro destaca que o objetivo dessa ação “é incidir na agenda pública, no momento eleitoral deste ano, com a elaboração e publicação de 240 artigos de opinião produzidos pelo coletivo de pesquisadoras e pesquisadores integrantes dos 18 núcleos do observatório”.

É nesse contexto que o Núcleo Recife indaga quais são os grandes desafios da cidade e propõe soluções para diminuir as assimetrias sociais da capital. Nos últimos anos, o cenário de desenvolvimento recifense parece ter se dividido em dois eixos antagônicos que favorecem as desigualdades sociais. Nesse processo, estão as propostas de renovação urbana em áreas históricas e centrais que favorecem as elites, enquanto ocorre a expansão de áreas pobres informais em áreas periféricas e sensíveis. As questões relativas à desigualdade socioespacial, à precariedade e vulnerabilidade socioambiental e à gestão democrática da metrópole perpassam esses eixos e suas dinâmicas.

Por isso, o Núcleo Recife do OM, em parceria com os veículos Marco Zero Conteúdo e o Brasil de Fato Pernambuco, lança a série de artigos de opinião **“Recife, um outro futuro é possível?”**. Através deles serão discutidos os eixos temáticos da governança, participação, segregação, mobilidade, moradia, transição ecológica e saneamento, em

16 Observatório das Metrôpoles nas Eleições: Recife



Acesse o QR code
e leia o editorial
na Marco Zero
Conteúdo!

perspectiva com a metrópole do Recife e as respectivas cidades metropolitanas. O conjunto dos artigos pretende inserir questionamentos e reflexões na população diante das eleições municipais, que têm o poder de realizar as transformações necessárias para as metrópoles.

INTRODUÇÃO

RECIFE: um outro futuro é possível?

Propostas para apoiar
eleitores e gestores públicos
da metrópole do recife

Fabiano Rocha Diniz

Maria Angela de A. Souza

Danielle de Melo Rocha

O período de renovação dos mandatos de gestores públicos em nível municipal, incluindo prefeitos e vereadores, sempre se apresenta como uma oportunidade para balanço e reflexão acerca dos resultados alcançados pelas respectivas gestões. Entretanto, não é raro que as campanhas eleitorais em geral e, em particular, daqueles que podem renovar seus mandatos, atenham-se mais a propagandear e valorizar os seus feitos, do que analisar os seus equívocos ou limites, e apontar possibilidades de ampliar e consolidar ações cujo impacto socioespacial é bem avaliado pela sociedade. No campo das políticas urbanas e das ações de promoção de melhorias de infraestruturas e serviços urbanos, essa realidade é palpável.

A série nacional “Observatório das Metrôpoles nas eleições - um outro futuro é possível”, levada adiante ao longo do ano de 2024 pela equipe do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais - Núcleo Recife do INCT Rede Observatório das Metrôpoles (Núcleo Recife), teve como objetivo maior colaborar para que as questões urbanas e metropolitanas, antigas e contemporâneas, não sejam postas de lado pelos candidatos ao executivo e ao legislativo e recebam a devida atenção no sentido da busca de soluções para elas. Do mesmo modo, a preocupação em oferecer um panorama das questões metropolitanas e dos rumos para seu enfrentamento também atende à necessidade de orientar demandas e cobranças dos cidadãos e movimentos sociais por políticas públicas à altura dos desafios da metrópole. Para isso, foram mobilizados pesquisadores, membros permanentes e colaboradores do Núcleo Recife, além de bolsistas e discentes de pós-graduação e graduação, para a redação de artigos de opinião sobre as questões mais relevantes, divulgadas em mídias alternativas locais e apresentados na forma de propostas.

Ao todo, foram publicados quinze (15) artigos, ao longo de cinco meses – de abril a agosto de 2024 –, tratando de aspectos diversos das condições de desenvolvimento da metrópole, suas repercussões sobre a vida dos habitantes da Região Metropolitana do Recife (RMR) e os rumos futuros do planejamento e gestão de ações públicas capazes de fazer frente às dificuldades encontradas e de impulsionar e multiplicar iniciativas que impactam positivamente a vida dos que vivem e trabalham na metrópole. A tarefa de difusão contínua só foi possível graças a uma rica colaboração estabelecida com dois veículos de informação independentes com sede no Recife: o Marco Zero Conteúdo e o Brasil de Fato Pernambuco. Mais que identificar, caracterizar e analisar essas questões – foco da publicação “Reforma Urbana e Direito à Cidade - Recife”, de 2022 –, os artigos que participam da série têm como foco apontar caminhos possíveis a serem incorporados nos planos de governo dos candidatos e/ou adotados pelos movimentos sociais e outros atores que participam das gestões urbana e metropolitana.

Como reflexo da síntese dos problemas estruturais da RMR delimitado na publicação citada acima, as soluções apontadas neste **Caderno de Propostas** se atêm sobretudo ao enfrentamento de uma questão de fundo: a profunda desigualdade socioespacial dessa metrópole e de seus efeitos sobre as condições de vida de sua população. O modo como estão organizadas as sugestões trazidas nos artigos de opinião que compõem esta publicação ilustra o conjunto de questões às quais se oferecem caminhos para atuação dos futuros gestores metropolitanos. Em uma perspectiva que

abrange o Recife e as demais cidades metropolitanas, os pesquisadores do núcleo teceram opiniões e proposições acerca de sete eixos temáticos agrupados em quatro grandes campos: Eixo 01: Governança e Participação Social; Eixo 02: Segregação e Mobilidade; Eixo 03: Moradia; e Eixo 04: Transição Ecológica e Saneamento. Questões relativas à desigualdade socioespacial, déficit habitacional, precariedade, vulnerabilidade socioambiental e à gestão democrática da metrópole perpassam os eixos dos artigos discutidos pelo Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles, sinteticamente resumidos a seguir.

O **Eixo 01, Governança e Participação Social**, traz para o debate a aplicabilidade do Estatuto da Metrópole (Capítulo 1) como mecanismo para ampliar a visão restrita e local do planejamento urbano do Recife em direção a uma perspectiva integrativa do cenário metropolitano por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU). Dentre os desafios para a gestão metropolitana, a distribuição desigual do saneamento básico é apontada como um dos grandes desafios (Capítulo 2), visto que dados do Instituto Trata Brasil (2021) apontam que a Região Metropolitana do Recife detém percentuais de população sem coleta de esgoto (45,2%) que superam a média nacional (44,2%). No que tange à participação social, a lembrança do movimento Ocupe Estelita (Capítulo 3), que completou dez anos em 2024, buscou evidenciar os marcos simbólicos do movimento que, apesar dos desafios enfrentados, permanece vivo e resiliente na memória da população, consolidando-se como guia para a resistência e conquista do direito à cidade.

O **Eixo 02, Segregação e Mobilidade**, tem como foco a questão da desigualdade socioespacial identificada nas variadas formas de morar e de se deslocar na metrópole do Recife. A segregação socioespacial é vista pelo viés do protagonismo do setor imobiliário no ordenamento do território da RMR (Capítulo 4), no qual a difusão da ideia de “segurança” associada aos condomínios fechados leva a uma preocupante multiplicação desses modelos, em detrimento de uma cidade inclusiva e integrada que se deseja. Na perspectiva do direito à moradia, a titulação em massa de imóveis que vem ocorrendo na RMR (Capítulo 5) sinaliza uma inquietação por parte de movimentos sociais e instituições envolvidas, uma vez que a promoção da segurança fundiária pode favorecer agentes imobiliários em detrimento de atender às demandas por moradia digna dos moradores de núcleos urbanos informais. No que concerne à mobilidade urbana da metrópole (Capítulo 6), são destacados os imensos descompassos e desafios que precisam ser considerados nas políticas públicas que permeiam o direito de acesso ao transporte público coletivo minimamente adequado e inclusivo.

O **Eixo 03, Moradia**, expõe os avanços e retrocessos com relação ao direito à cidade, à moradia e à segurança alimentar. Neste aspecto, a ampliação do número de ZEIS, somada ao afrouxamento dos parâmetros que restringem o remembramento de lotes dentro do perímetro dessas zonas (Capítulo 7), sinalizam para as tensões e disputas políticas que permearam a aprovação do novo Plano Diretor do Recife. Frente aos desafios da questão habitacional na RMR, observa-se o crescimento do auxílio-moradia ou aluguel-social como uma alternativa adotada de caráter temporário para responder à problemática habitacional (Capítulo 8). Na ausência de políticas de habitação capazes de reduzir o déficit quantitativo e qualitativo, faz-se necessário ampliar o olhar

sobre os programas de melhoria habitacional como mecanismo de resposta à insuficiência de moradias (Capítulo 9). Nesse campo, explora-se a alternativa de promover a melhoria da qualidade ambiental dos espaços internos e externos dos conjuntos habitacionais existentes (Capítulo 10), bem como as iniciativas de gestão condominial e de meios de geração de renda oriundas do protagonismo dos próprios moradores. De modo sugestivo, as hortas comunitárias (Capítulo 11) são exploradas como viés inovador de políticas públicas urbanas representativas de novas formas das populações das comunidades periféricas se relacionarem com o solo e o alimento, assim como possibilidade a ser considerada para a garantia da geração de renda.

No **Eixo 04, a Transição Ecológica e o Saneamento** são explorados como condições emergentes que influenciam fortemente o encaminhamento de ações e objetivos políticos dos futuros gestores municipais. Considerando a evidência dos impactos das mudanças climáticas sobre as cidades, chama-se atenção para a invisibilidade da participação das populações de comunidades vulneráveis na formulação de programas políticos que tratam da adaptação às alterações em curso (Capítulo 12). A tênue linha entre a urbanização e a predisposição aos desastres no Recife e RMR (Capítulo 13) é evidenciada na sobreposição dos problemas de ordem social ao descontrole da expansão e ocupação de novas áreas de riscos. Neste cenário, as recorrentes soluções informais e rudimentares para o esgotamento sanitário nos territórios periféricos são evidenciadas como uma solução única e autodestrutiva para as comunidades frente à omissão pública (Capítulo 14). A delicada situação do saneamento no Recife traz à tona o debate político acerca da PPP de saneamento (Capítulo 15), cujo contrato exige que seja feita a urbanização de áreas pobres para posterior implantação dos serviços de saneamento.

Em torno desses temas e partindo do desejo de ampliar a difusão do conteúdo dos artigos componentes do Caderno de Propostas, adotou-se como estratégia a gravação e difusão de *podcasts* que sintetizam as principais ideias e proposições discutidas nos artigos elaborados por pesquisadores do Núcleo Recife, publicados nos veículos de imprensa independentes parceiros. Para esse fim, apresenta-se no final deste texto um QR Code que permite ao leitor acessar as gravações dos *podcasts*. Um fator que contribuiu para a tomada dessa decisão foi o amplo potencial de difusão das mídias auditivas na atualidade, bem como a sua implementação por meio da parceria entre o Núcleo Recife, a Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (Ciapa) e a Rádio Paulo Freire, a rádio-escola da UFPE. Esta parceria foi fortalecida e animada este ano de 2024, tendo o marco da comemoração dos dez anos do Movimento Ocupe Estelita.

O cenário no qual se inserem os artigos é de um desenvolvimento urbano e metropolitano em que se sobressaem a desigualdade entre os territórios ocupados pela população mais rica e mais pobre do Recife. Nas comunidades onde estas últimas se abrigam, a precariedade prevalece e a vulnerabilidade é maior em todos os campos: das condições de moradia, do saneamento básico, da mobilidade urbana, da segurança jurídica dos imóveis, da segurança alimentar, dos impactos das transformações climáticas, da exclusão dos seus moradores e das decisões sobre o rumo desse desenvolvimento. A vivência do Ocupe Estelita e a sua valorização é destacada em capítulo

22 Observatório das Metrôpoles nas Eleições: Recife



Acesse o QR code e confira os podcasts do Núcleo Recife através do Spotify!

suplementar, não publicado (Capítulo 16). Após dez anos, ela segue sendo a inspiração mais evidente e rica para a formulação dos artigos de opinião e das sugestões que eles trazem para os eleitores e os candidatos – potenciais futuros gestores municipais – da Região Metropolitana do Recife. Este Caderno de Propostas visa a contribuir para esse fim, ampliando o interesse pelas questões mais relevantes da metrópole do Recife.

EIXO
GOVERNANÇA
E PARTICIPAÇÃO

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) NA ORDENAÇÃO TERRITORIAL URBANA METROPOLITANA

Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

A Constituição Federal de 1988 traz no seu bojo a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes. Em contrapartida, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) amplia essa obrigatoriedade para algumas situações independentemente do número de habitantes, incluindo nesse rol qualquer Município inserido em regiões metropolitanas. Mas, mesmo com essa obrigatoriedade, o planejamento continua a ter uma visão local, ou seja, no âmbito do próprio Município, inexistindo uma perspectiva de planejamento urbano considerando sua inserção no cenário metropolitano.

No entanto, quando se trata de ordenação territorial urbana algumas situações extrapolam a questão local, transmutando-se para uma situação de interesse comum, ou seja, que demande uma solução concertada entre os Municípios envolvidos e o Estado. Como exemplo estão os empreendimentos que geram não apenas um impacto local, no Município onde será erguido, mas repercute de alguma maneira em Municípios limítrofes, constituindo um problema metropolitano.

O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) amplia essa visão apenas do local, introduzida no Estatuto da Cidade, e no seu art. 1º menciona expressamente o PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, prevendo que o Estatuto da Metrópole estabelecerá diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. Além disso, o Estatuto também fixará normas gerais sobre o plano de desenvolvimento

urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, bem como critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

No próprio Estatuto da Metrópole fica claro que o PDUI deve ser entendido como o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (art.2, VI). Esse instrumento aponta também para a necessidade de implementação de um planejamento urbano metropolitano, inclusive com previsão expressa que a sua elaboração “não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001”, bem como que os Municípios integrantes das regiões metropolitanas deverão “compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”. (art.10, § 2º e 3º do Estatuto da Metrópole).

No seu conteúdo mínimo, o PDUI precisa dispor sobre as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à prote-

ção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições e as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana (art.12, § 1º do Estatuto da Metrópole).

Por esses aspectos que devem ser tratados no PDUI, conclui-se que a lei aponta no sentido de se buscar um planejamento e uma gestão integrada para a região metropolitana, de forma que estará caracteriza a gestão plena quando essa mesma região estiver devidamente formalizada e delimitada por lei complementar estadual; possua uma estrutura de governança interfederativa própria e em funcionamento, bem como tenha o plano de desenvolvimento urbano integrado sido aprovado mediante lei estadual (art.2º, III do Estatuto da Metrópole). Então, pode-se dizer que:

Em suma, o PDUI é o instrumento pelo qual a gestão cooperativa da região metropolitana restará viabilizada sem a supressão da autonomia federativa dos entes envolvidos. É na elaboração (e revisão) dele que os diálogos institucionais se iniciam (e continuam) materialmente, assim como se consolidam em diretrizes normativas a serem seguidas na gestão do território.

No plano, devem constar todas as especificidades que o legislador federal ordinário não poderia nem deveria prever, ante a heterogeneidade das regiões metropolitanas já existentes ou mesmo ainda não criadas. Daí também a necessidade de participação interinstitucional e popular na sua confecção, pois é a partir dele que as políticas públicas devem ser gestadas e executadas (Santos *et al.*, 2019, p. 546).

No contexto legal, um ponto importante é entender o que seria a função pública de interesse comum que norteia a atuação dos Municípios que integram a região metropolitana, em conjunto com o Estado e com o apoio da União. Essa função pública de interesse comum pode ser entendida como a política pública ou ação cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. Por outro lado, o plano de desenvolvimento urbano integrado pode viabilizar a execução dessas funções públicas de interesse comum, uma vez que o PDUI é o instrumento que irá estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e para a execução de projetos estruturantes da região metropolitana, tudo com base em processo permanente de planejamento.

O PDUI pode tratar de vários aspectos, incluindo a ordenação territorial quando se trata de situações envolvendo funções públicas de interesse comum, podendo prever a possibilidade de utilização de instrumentos urbanísticos, tais como a operação urbana consorciada interfederativa. Dessa forma,

A aprovação do PDUI é um passo elementar para se obter a gestão plena preconizada pelo Estatuto da Metrópole; deve ser elaborado com a participação de todos os Municípios que integram a região metropolitana e com a participação da sociedade, pois nos termos do art. 10, § 4º, do Estatuto da Metrópole, o PDUI "será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia



Metrópole do Recife e os seus prédios. / Crédito: Eugênia Simões

Legislativa". Portanto, considerando essa necessidade de aprovação pela instância colegiada, não há como falar em PDUI sem a existência da estrutura básica de governança metropolitana funcionando (Cavalcanti, 2022, p. 163).

Assim, com a edição do Estatuto da Metrópole, fica clara a busca por um planejamento/desenvolvimento integrado, ou seja, a autonomia municipal não é considerada ao extremo para solução de problemas urbanos que sejam função pública de interesse comum. Existem situações que são melhores solucionadas com a participação efetiva dos Municípios que compõem a região metropolitana, com a

colaboração do Estado, o apoio da União e a participação da Sociedade Civil.

Para o bom exercício das chamadas funções públicas de interesse comum, o ideal seria a existência de uma estrutura administrativa básica de governança interfederativa e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, baseados na lei e construídos com o diálogo democrático entre os Municípios integrantes da região metropolitana e o Estado. Essa estrutura deveria funcionar efetivamente para a gestão metropolitana de funções públicas de interesse comum, incluindo a ordenação territorial, naqueles casos em que a questão deixa de ser local para ser metropolitana.

Referências:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 julho 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 16 julho 2024.



BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 16 julho 2024.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm. Acesso em: 16 julho 2019.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. Estatuto da Metrôpole e Governança Interfederativa: Bases para o Desenvolvimento Urbano Integrado do Parcelamento, do Uso e da Ocupação do Solo Metropolitano. Curitiba: Juruá, 2022

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; RODRIGUES, Maria Rita; SERP, Thiago; SOUZA, Carlos Humberto Francisco de et al. Governança territorial: o que avançou com o Estatuto da Metrôpole? Revista de Direito da Cidade, v. 11, nº 2, 2019.



Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE e Marco
Zero Conteúdo!

A RELAÇÃO ENTRE DESIGUALDADE, PERIFERIA E ESGOTO NA METRÓPOLE DO RECIFE

Arnaldo Souza

Recife é marcado por uma diversidade cultural rica e por uma história dinâmica que o caracteriza como uma das principais metrópoles do país e uma referência no Nordeste brasileiro. No entanto, por trás das suas belezas e vitalidade, reside uma realidade de desigualdade social profunda que se manifesta de maneira alarmante nos territórios periféricos urbanos, onde a população convive há décadas com ausência ou precariedade de serviços essenciais como esgotamento sanitário.

Associado ao fenômeno da sua metropolização, a partir de meados do século XX, a cidade atraiu significativos contingentes populacionais, resultando em uma população residente que, de acordo como o último Censo Demográfico, se aproxima de 1,5 milhão de habitantes (IBGE, 2022). Contudo, refletindo os problemas da urbanização brasileira, ao longo desse período, o território da cidade esteve sujeito a conflitos e contradições de classes sociais que se manifestaram em um processo contínuo de periferização derivado da produção desigual do espaço urbano.

Como desdobramento do processo de crescimento urbano, a cidade caracterizou-se a partir de uma estrutura profundamente fragmentada, onde questões socioeconômicas e ambientais convergiram para influenciar padrões de ocupação que impactaram diretamente a oferta assimétrica de serviços e infraestruturas públicas essenciais. Estes desequilíbrios incidem sobre as condições de saneamento básico em distintas áreas da cidade, que se demonstram igualmente assimétricas.

No que diz respeito aos aspectos físicos e ambientais naturais, o Recife apresenta cenários singulares que adicionam camadas de complexidade à sua morfologia urbana. Ressalta-se como característica intrínseca da cidade – e da Região Metropolitana do Recife (RMR) – a sua relação com diversos corpos d'água, entre eles cinco rios e numerosos córregos e canais, que compõem um quadro particularmente sensível de suscetibilidade do sítio urbano e que enfatizam uma maior propensão da cidade a riscos e a vulnerabilidades decorrentes da pressão sobre os recursos naturais e hídricos.



Evidência da precariedade e de descarte inadequado de esgoto na comunidade Bomba do Hemetério, no Recife. / Crédito: Arnaldo Souza

Na convergência dessas características, a cidade apresenta, em grande porção do seu território, uma extensa planície fluviomarina, resultante da interação entre os rios e o oceano, que criou uma área propícia para a expansão urbana ligada ao dito “mercado formal” de habitação. De igual maneira, à margem da cidade “formal”, observa-se a predominância de uma topografia acidentada, especialmente em áreas de morro e terrenos íngremes, geralmente ocupados por comunidades mais pobres, associadas à informalidade habitacional e a irregularidade de quadras e ruas, com a presença marcante de becos e vielas. Deve-se registrar, também, que nas áreas alagáveis da planície, concentram-se espaços de pobreza caracterizados por essa informalidade.

Diante desse contexto, dados do Painel Saneamento Brasil, do Instituto Trata Brasil, destacam que a RMR apresentava, segundo estimativas para o ano de 2021, quase metade de sua população (45,2%) sem coleta de esgoto, o que supera a média nacional de 44,2%. O Recife, que abrange apenas cerca de 8% do território metropolitano, concentrava 34,7% dos residentes da RMR sem acesso aos serviços de coleta de esgoto. No âmbito do próprio município, esse percentual corresponde a mais da metade (55%) da população residente.

Confirmando essa perspectiva, dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir do Censo Demográfico de 2022, demonstram que aproximadamente um quarto das moradias no Recife não contam com descarte adequado do esgoto doméstico. Consistente com esse cenário, na esteira das desigualdades que se apresentam na

cidade, o Índice de Gini destaca o Recife e sua RM como a segunda região metropolitana mais desigual do país e também com a menor renda média per capita entre os 40% mais pobres das metrôpoles do Nordeste.

Dados esses aspectos, no contexto urbano do Recife, ressalta-se um histórico marcado pela carência significativa de infraestruturas de esgoto e um padrão de distribuição das infraestruturas existentes ligado à sua profunda desigualdade socioespacial. Ao longo de décadas de gestão predominantemente pública, localidades relativamente privilegiadas, frequentemente, concentraram maiores investimentos, enquanto áreas menos favorecidas foram sistematicamente negligenciadas.

O favorecimento dessas regiões privilegiadas, em detrimento das áreas mais carentes, ilustra vividamente uma lógica de manutenção da desigualdade perpetuada através de políticas urbanas setoriais implementadas na cidade. Mesmo a proximidade geográfica de áreas pobres a enclaves de riqueza, casos comuns no Recife, não se traduz em apropriação equiparada de benefícios e oportunidades entre essas áreas. Ao contrário, a desigualdade é acentuada, fortalecendo a constatação de que a distribuição desigual de recursos e serviços urbanos está diretamente ligada à estrutura social.

Como produto de uma relação crítica entre periferia e esgoto, no Recife, é comum encontrar ruas estreitas e sinuosas, desprovidas de quaisquer infraestruturas, onde o esgoto flui livremente a céu aberto, sem qualquer tipo de tratamento. Esse cenário insalubre é um lembrete diário da disparidade de condi-

ções de vida entre os bairros mais ricos e os mais pobres da cidade. Enquanto em algumas áreas o esgoto é devidamente coletado e tratado, nas comunidades periféricas, o acesso a esse serviço básico é um benefício inalcançável para muitos, o que leva as comunidades mais pobres a buscar soluções particulares, muitas vezes inadequadas, para o descarte do esgoto. Esta é uma manifestação flagrante da injustiça social que permeia nossa sociedade.

Para enfrentar esse problema complexo, é necessário um compromisso sério por parte das autoridades competentes, bem como da sociedade civil e do setor privado. É fundamental que a implementação de políticas públicas setoriais seja inclusiva, que garanta o acesso universal aos serviços essenciais de saneamento básico, que influencia tantas outras áreas como saúde, habitação, meio ambiente e qualidade de vida. Considerando a complexidade inerente aos aspectos sociais, econômicos e ambientais que a cidade apresenta, a gestão do saneamento se traduz em uma tarefa verdadeiramente desafiadora, mas que exige urgência de ações.

É imperativo investir em projetos de infraestrutura que levem o saneamento básico para todas as comunidades, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica. A falta de investimentos em saneamento básico nos territórios periféricos, estes marcados por uma omissão histórica que se desdobrou na pobreza e precariedade de serviços essenciais, demonstra grave incoerência na gestão pública. Este é um problema a ser enfrentado. O caminho que se aponta é o estabelecimento de um arranjo de governança que possa incluir: o reconhecimento efetivo à universali-

zação do saneamento básico como um direito de todos os cidadãos, aspectos institucionais e normativos que garantam a ampliação ostensiva do acesso e a participação ativa da população afetada pela ausência ou precariedade desse serviço essencial na busca pela concretização desse direito.

Do ponto de vista do aparato jurídico brasileiro, o acesso ao saneamento básico já é um direito garantido pela Constituição. Normativa e institucionalmente, existem diversos instrumentos, desde marcos regulatórios abrangentes até legislações específicas, que abrangem todas as esferas de governo, nacional, estadual e municipal, com o objetivo de universalizar o saneamento básico. No entanto, ainda há um desafio em traduzir esses aspectos legais em ações concretas que efetivamente resolvam a problemática aqui abordada nos diferentes contextos em que ela se manifesta. Por essa razão, no Recife, é essencial que a população assuma o papel cobrar, ocupando, inclusive, espaços institucionais que lhe conferem voz, como o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), instituído pela Lei Municipal 14.947/1987, cuja trajetória a capacidade de influência da participação popular na configuração das políticas urbanas.

Pelo exposto, destaca-se que o ano das eleições municipais oferece uma janela de oportunidade única para abordar essa problemática e debater caminhos possíveis. Como equilibrar a oferta de serviços essenciais de saneamento na metrópole do Recife? Como o Estado pode preencher as lacunas e preparar as bases necessárias para avançar signi-

34 Observatório das Metrôpoles nas Eleições: Recife



ficativamente na oferta dos serviços de esgoto na periferia? Destaca-se, também, que é dever da sociedade levantar essas

questões e cobrar o comprometimento com ações concretas por parte dos seus representantes.



Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE e Marco
Zero Conteúdo!

MOVIMENTO OCUPE ESTELITA:

quais lições para a cidade
do Recife?

Danielle de Melo Rocha

Talita Maria Pereira de Lima

No Recife, o Ocupe Estelita foi um movimento icônico em defesa do direito coletivo de escolher o tipo de cidade para viver. A ação foi inspirada pelos ventos das “cidades rebeldes” que sopravam em outros movimentos de resistência, como a Primavera Árabe e os Indignados, na Europa, e os *Occupies*, com destaque para o *Occupy Wall Street*, nos Estados Unidos. O Movimento Ocupe Estelita teve como uma das bandeiras a defesa da apropriação identitária de um espaço urbano de referência histórico-cultural e paisagística que extrapola a cidade, mas bebe das origens da construção da pernambucanidade, acompanhando os conjuntos portuários e configurando os armazéns localizados às margens do Rio Capibaribe.

O movimento Ocupe Estelita exemplifica a força da resistência e luta coletiva pelo Direito à Cidade. Como ele surgiu e o que se tornou?

Nascido em 2012 para se confrontar à implantação do Projeto Novo Recife, parte do Planejamento Estratégico desta cidade, o Movimento Ocupe Estelita emerge denunciando as irregularidades na compra do terreno de 10 hectares, localizado no Cais José Estelita, no bairro de São José. Esse terreno havia sido repassado pela Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) ao município, sendo arrematado, no ano de 2008, em um leilão pelo Consórcio Novo Recife, constituído pelas empresas Moura Dubeux, Queiroz Galvão, Ara Empreendimentos e GL Empreendimentos.

Como antecedente de violência contra a paisagem do centro histórico, o polêmi-

co projeto de duas torres residenciais de 41 andares, com apartamentos de luxo, conhecidas como “Torres Gêmeas”, foi construído de 2005 a 2009, no bairro de São José. No Cais José Estelita, a proposta do Novo Recife abrigava 13 torres de até 40 pavimentos, sendo 8 residenciais, 2 empresariais, 2 flats e 1 edifício-garagem. Em março de 2012, o Projeto foi apresentado pelo Consórcio em audiência pública. Face ao seu enorme impacto, o Grupo “Direitos Urbanos” toma à frente da organização do Movimento Ocupe Estelita, exigindo do poder público o cumprimento das legislações e a participação popular na construção de uma nova proposta, de uso mais coletivo, para a área. Defendia-se o acervo da memória ferroviária brasileira abrigada no Pátio Ferroviário das Cinco Pontas e apontava-se os impactos de vizinhança e os prejuízos ao conjunto histórico dos bairros de Santo Antônio e São José que o Projeto Novo Recife causaria.

Pela importância da causa, gestão horizontal e diversidade de perfil dos participantes, o Movimento contou com o apoio popular e teve muita repercussão nas redes sociais (no blog do grupo Direitos Urbanos e no Facebook). As produções artístico-culturais, que aconteciam no Cais José Estelita aos domingos, agregaram muitas pessoas em uma apropriação pública e festiva deste espaço. O enfrentamento no campo jurídico, incluindo denúncias junto ao Ministério Público Federal (MPF) em Pernambuco, ampliou o alcance nas mídias. Com o início da demolição dos armazéns, os integrantes, além de pessoas que aceitaram a convocação do Movimento, montaram um acampamento no Cais José Estelita de 21 de maio a 17 de junho de 2014. Contudo, a repressão policial e jurídica,



Movimento Ocupe Estelita em 2014. / Crédito: Felipe Schuler

juntamente com o desgaste ao longo dos anos, impactou a mobilização do grupo. A demolição dos armazéns históricos pelo consórcio representou um abalo para os defensores do patrimônio cultural.

Quais os limites, as conquistas alcançadas e o seu legado?

Passados 10 anos do Ocupe Estelita, o site da construtora Moura Dubeux anuncia que estão prontos para morar duas das torres do empreendimento, chamadas "Mirante do Cais", cujos apartamentos de 227m² a 228 m², com 4 suítes, encontram-se à venda pelo valor médio de 4 milhões de reais. A inovação e o desenvolvimento sustentável são aclamados no marketing comercial que ressalta, além dos equipamentos de lazer (quadra de tênis profissional, piscina coberta aquecida, pista de *cooper*, horta, pomar orgânico), o teto verde, sistema de reuso da água para irrigação, abastecimento do espelho d'água que o contorna, cinco andares de

garagem oferecendo 4 vagas por apartamento e estações de recarga para carros elétricos.

Hoje, em uma via de circulação do empreendimento, colado ao muro, vê-se a placa com a palavra "ressignificar", em letras garrafais. Resignificar o quê? A tentativa simbólica de apagar o enfrentamento ao Projeto Novo Recife desperta a indignação dos que lutaram pelo Direito à Cidade. Foi o que faltava para reacender o espírito que anima o Movimento Ocupe Estelita. As pessoas e as representações sociais voltaram a se reunir para abraçar a bandeira do "rememorar", do "resistir" e refletir sobre o Movimento.

O atraso no avanço das obras oportunizou a ampliação do debate com a sociedade sobre a importância daquela área como um espaço coletivo e identitário da história do Recife. Entre as conquistas alcançadas na resistência contra o projeto original do Novo Recife, estão a diminuição do gabarito do *skyline* e a articulação com parques abertos à população. Essas



Vista aérea do Cais José Estelita. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo

conquistas minimizam, não totalmente, claro, a segregação que resultaria do impacto social e paisagístico com o grande “paredão” proposto.

O Ocupe Estelita alcançou marcos simbólicos significativos no diálogo urbano que conseguiu reverberar com o envolvimento da comunidade. Ele revelou lacunas nos procedimentos de

aprovação de empreendimentos imobiliários de grande escala e exigiu maior transparência. Apesar dos desafios enfrentados, o movimento permaneceu resiliente. Nesta ocasião que marca os 10 anos, o Movimento reacendeu o desejo de celebrar e refletir sobre os caminhos do planejamento urbano do Recife.



Letreiro “Ressignificar”, colocado pela construtora. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo

Vários eventos comemorativos marcaram esta celebração, incluindo uma sessão solene na Câmara dos Vereadores em 21 de maio, caminhadas, bicicletadas, passeios de barco pelo rio Capibaribe, sessões de cinema-debate, programas de rádio, publicações de artigos, festas... A grande celebração dos 10 anos do movimento ocorreu no domingo 16 junho de 2024, numa ocupação político-cultural. Não por acaso, o evento ocorreu, como inauguração simbólica e popular, no parque batizado por força de lei e por pressão do Movimento como “Parque da Resistência Leonardo Cysneiros”, em reconhecimento ao papel de um dos seus mais incansáveis componentes.

Dez anos após o seu início, a luta continua a inspirar outros movimentos urbanos no Brasil, novas formas de resistência e de organização popular. Além disso, reforçou o sentimento de pertencimento e responsabilidade entre os recifenses, em relação aos espaços públicos, trazendo à tona questões ambientais, históricas e sociais que são negligenciadas duran-

te processos de urbanização acelerada. Ao promover um debate público sobre o futuro das cidades, o “Ocupe Estelita” enfatizou a importância de um desenvolvimento urbano conduzido com a participação ativa da comunidade, respeitando a diversidade e a memória dos lugares. O movimento desperta o profundo vínculo dos recifenses com seu patrimônio histórico-cultural e paisagístico, destacando a importância da participação cidadã na definição dos rumos do desenvolvimento urbano.

O apoio e engajamento aos movimentos sociais podem nos alimentar coletivamente, no sentido do Estado de Direito, em busca da defesa de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária. A práxis das lutas coletivas no cotidiano também ampliam as possibilidades de resistências às vulnerabilidades socioambientais por meio de redes de solidariedade, a exemplo dos aprendizados que vivenciamos com a pandemia da covid-19 e com o agravamento progressivo das emergências climáticas.



Panfletos no muro do Cais José Estelita. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo

Mais do que nunca, precisamos reivindicar o Direito à Cidade, em defesa à vida, à segurança alimentar e à permanência com segurança no local onde se construiu relações identitárias ao longo do tempo e se consolidou os vínculos afetivos. Há que se cobrar dos nossos representantes políticos, o compromisso prioritário com todas as pessoas sem distinção social. Além da definição dos limites e execução do projeto do Parque

da Resistência, o poder público precisa cobrar a construção de 200 unidades de habitação popular que ficou estabelecida entre as contrapartidas do Projeto Novo Recife. E todos nós recifenses devemos acompanhar esses desdobramentos. Inspirados no "Ocupe Estelita", que emerge como um ícone de resistência por um Recife mais equitativo e abrangente, não podemos esquecer do seu grito de guerra **"A CIDADE É NOSSA!"**.



Acesse o QR code e leia o artigo na Marco Zero Conteúdo!



Faixa colocada durante o Ocupe Estelita +10. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo.

**EIXO
SEGREGAÇÃO
E MOBILIDADE**

CONDOMÍNIOS FECHADOS: a cidade do medo ou o medo da cidade?

Janaina Aparecida Gomes de Lima

As cidades são formadas a partir de diferentes processos que conversam com o contexto histórico e social e que resultam numa diversidade de formatos. Dentre elas, atualmente têm se destacado na metrópole do Recife os condomínios fechados, em parte por seu discurso como uma saída para a violência urbana, mas também pelo apelo a um papel simbólico de diferenciação social por status. Longe de responder satisfatoriamente a problemáticas sociais, na realidade a separação e o isolamento propiciados por empreendimentos desse tipo contribuem para a insegurança e ampliam a sensação generalizada de medo, rebatendo-se ainda na continuidade das desigualdades sociais.

Por que, então, os condomínios fechados vêm se difundindo como uma das soluções mais seguras de moradia nas cidades?

Espaços habitacionais segregados não são uma característica recente nas grandes cidades. Ao longo da história, existiram divisões baseadas em critérios diversos, a exemplo dos culturais, funcionais ou por status social, entre outros. No caso brasileiro, de maneira geral, o processo de urbanização ao longo do século XX foi marcado pelo expressivo aumento populacional e expansão urbana desordenada, o que acarretou uma série de problemas, como a pressão sobre áreas ambientais frágeis e o aumento da violência urbana. É nesse contexto que, a partir das últimas décadas do século XX, proliferaram os condomínios fechados voltados para as classes alta e média alta, com empreendimentos imobiliários que

ocupam grandes áreas, distantes dos espaços centrais das cidades.

Nessas áreas residenciais, há restrição e controle no acesso de pessoas externas ao utilizar aparatos de segurança, como cercas, muros, equipamentos de vigilância e equipes de monitoramento. Além disso, os mais sofisticados dispõem de variadas comodidades, em especial de lazer, que buscam suprir as necessidades de seus moradores e minimizam, assim, a necessidade de sair e usar o espaço público urbano, interpretado, de maneira distorcida, como o local da violência. É essa estrutura que apoia a narrativa de que os condomínios fechados são espaços seguros (Caldeira, 2000; Sposito e Góes, 2013). Se, por um lado, eles criam a sensação de segurança interna, por outro, suas grandes extensões territoriais comprometem a segurança coletiva, ao criar locais inóspitos, sem contato com o espaço público e, por consequência, mais inseguros.

Para Caldeira (2000), estes espaços se definem como enclaves fortificados, ou seja, “espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificativa é o medo do crime violento” (Ibid, p. 211). Dentro dessa classificação é que se enquadram os condomínios fechados que, em virtude de ocuparem grandes áreas, não se localizam em bairros mais centrais e tradicionais.

Todavia, espaços urbanos habitacionais segregados não são uma característica recente nas grandes cidades. Sob uma perspectiva histórica, Marcuse (2004) afirma que as cidades têm sido divididas ao longo do tempo em uma variedade de padrões, delimitando três grupos principais: cultura; papel funcio-

nal e econômico; e, posição na hierarquia de poder, sendo que “estas três divisões podem se sobrepor e se contradizer mutuamente; o seu entrelaçamento é um dos aspectos fascinantes na história das cidades.” (Ibid, p. 27). Nessa direção, D’Ottaviano (2008) considera que a manifestação espacial destes vários tipos de divisão na cidade contemporânea ocorre de duas formas: como guetos e como enclaves, sendo este último uma segregação voluntária, podendo ser definido também por fatores como renda e estilo de vida. Estes enclaves podem ser vistos como um símbolo de status, sendo a exclusão e discriminação necessários à sua manutenção.

Na metrópole do Recife, chama atenção o avanço recente de empreendimentos desse tipo em diferentes roupagens. Na década de 2010, foram anunciadas ou lançadas diversas propostas de megaempreendimentos no formato de “bairros planejados”, ampliando a escala dos condomínios fechados horizontais (Lima e Souza, 2022). Tratam-se de empreendimentos que associam o uso habitacional a serviços, comércio, educação, conforme o padrão de consumo da população a que se destinam (em geral, funcionários de padrão médio e superior dos novos polos de desenvolvimento metropolitano).

Contudo, o maior avanço dos condomínios fechados aconteceu na produção imobiliária destinada à população com rendas mais baixas. Embora, no passado, os conjuntos residenciais populares abrangessem grandes extensões, muitas destas eram abertas à cidade. Atualmente, empreendimentos de mesmo perfil são baseados na lógica do condomínio fechado. Quando se destinam à classe média baixa, os conjuntos residen-

ciais evocam os condomínios de luxo ao incluir ofertas variadas de equipamentos de lazer. Mesmo se não oferecem opções de diversão, eles seguem a lógica do fechamento condominial como sinônimo de segurança. Cada vez mais comuns, esses tipos de empreendimentos populares têm caracterizado grandes trechos de bairros em Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Igarassu, entre outros municípios metropolitanos.

Essa aproximação no formato dos empreendimentos dialoga com um outro apelo dos condomínios fechados, baseado em seu papel simbólico de diferenciação social por status social. Nesse ponto, é importante notar que os espaços habitacionais segregados apresentam manifestações diversas e, por vezes, discriminatórias. Ao tomar como referência um recorte socioeconômico, os condomínios fechados podem ser classificados como enclaves, pois resultam de uma segregação voluntária de seus moradores, com a renda e a classe social como seus traços distintivos, proporcionando um estilo de vida exclusivo. Os espaços condominiais bem cuidados, vigiados e supostamente livres de violência - criando uma imagem de suposta perfeição - não deixam tão explícito que se tratam de uma forma de discriminação e exclusão, que são necessárias para sua manutenção e continuidade.

A escolha voluntária das classes mais altas da população por habitar condomínios fechados se contrapõe ao caráter involuntário dos espaços segregados e periféricos (Marcuse, 2004), destinados historicamente para os estratos da população de renda mais baixa, a exemplo dos grandes conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas da metrópole. Nestes, a localização também periférica

se dá por motivos diferentes: a busca de terra urbana com menor custo para a implantação dos empreendimentos, o que repercute em uma postura de afastamento daqueles com menor renda. Mesmo que os empreendimentos orientados para a classe média baixa também se situem em localizações periféricas, parte de seus residentes têm uma leitura de que suas escolhas residenciais se assemelham às daqueles que habitam condomínios fechados de luxo.

O desejo por diferenciação, ascensão social e consumo, estimulados ainda mais pela ostentação nas redes sociais, em conjunto com a visão dos condomínios fechados como solução para a violência urbana, têm sido apropriados pelo mercado imobiliário como estratégias para alavancar novos produtos habitacionais, o que pode reforçar a difusão da lógica dos condomínios fechados para espaços habitacionais voltados para as classes média e baixa.

Se, por um lado, muitas das propostas de condomínios fechados para as faixas de renda mais elevadas da população não avançaram na metrópole do Recife, por outro, é gritante o avanço desse modelo em conjuntos de renda média e baixa, sendo urgente discutir a repercussão desses conjuntos na cidade. Com estes cercamentos, as cidades se tornam cada vez mais agressivas para seus cidadãos, restando sucumbir cotidianamente à crença ilusória neste modelo como garantia de nossa segurança. É necessário combater o pensamento da lógica condominial enquanto substituto da sociabilidade urbana. Na verdade, as cidades são, por excelência, o local de convívio e compartilhamento de experiências, livres de rótulos como renda ou classe social, o que parece amedrontar uma parcela da população que opta pelo afastamento quase integral da cidade.



Condomínios fechados na Região Metropolitana do Recife. / Crédito: Inês Campelo/Marco Zero Conteúdo

Tenhamos medo dessa negação da cidade, a salvaguarda para nossa segurança habita na reconquista da cidade como espaço coletivo, em compreender o compartilhamento do espaço público como base do nosso habitar. Nesse sentido, são elencadas algumas ações com potencial para minimizar os impactos dos condomínios fechados na metrópole do Recife. Por parte do poder público, é preciso maior prudência na implantação de condomínios fechados, com a definição de critérios que evitem a prática de que grandes trechos das cidades sejam cercados, tais como uma menor área máxima a ser ocupada pelo empreendimento e o incentivo à fachada ativa, que consiste na ocupação das fachadas limítrofes com a rua com usos variados e com aberturas para a rua. Além disso, é importante uma análise mais rigorosa do poder público na aprovação de empreendimentos próximos uns aos outros, evitando a prática de fracionamento dos empreendimentos para fins de aprovação, mas que na prática resultam em grandes extensões contíguas de condomínios fechados.

Em relação aos empreendimentos habitacionais, sobretudo os destinados aos segmentos da população de rendas mais baixas, é necessário que tenham melhores localizações e com mais inser-

ção urbana, o que pressupõe empreendimentos em escalas menores que resultem numa organização espacial de maior qualidade para a metrópole do Recife. Por conseguinte, é possível desenvolver novas tipologias de conjuntos que sejam mais compactas e que criem, por exemplo, espaços de transição entre a dimensão pública – da cidade – e a privada – da habitação. Nestes espaços de transição, novos usos para além do habitacional poderiam ser incorporados, como comércio e serviços que atendam não só os moradores, mas a população em geral, aproximando a vida na cidade da vida em condomínio. É importante ainda considerar o próprio projeto dos espaços coletivos nos empreendimentos habitacionais, de modo que incorporem elementos que favoreçam a valorização da dimensão pública.

Outra possibilidade ainda para reduzir o número de novos empreendimentos nos moldes de condomínios fechados consiste em requalificar edifícios desocupados existentes nas cidades, sobretudo no Recife, núcleo metropolitano, convertendo-os ao uso habitacional. Tratam-se de edifícios com ótimas localizações, com oferta de infraestrutura existente, e acesso a serviços variados, aproveitando os muitos benefícios de uma dinâmica urbana viva e diversa.

Referências

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo. **Condomínios fechados na Região Metropolitana de São Paulo: fim do modelo rico versus periferia pobre?** Tese de doutorado. FAU USP. São Paulo, 2008. 290 p.

LIMA, Janaina Aparecida Gomes de; SOUZA, Maria Angela de Almeida. O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano. In: SOUZA, Maria Angela de Almeida; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. (Org). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 141-156.

MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; Guetos não: A segregação e o Estado**. In: Espaço & Debates, São Paulo, v. 24, n.45, jan/jul 2004, p. 24-33.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.



Acesse o QR code e leia o artigo na Marco Zero Conteúdo e Brasil de Fato PE!

ATENDER AO SONHO DA PROPRIEDADE É SUFICIENTE PARA TRANSFORMAR AS CIDADES?

Fabiano Rocha Diniz

Ronaldo Campos

Nas cidades da Região Metropolitana do Recife (RMR), a Regularização Fundiária Urbana (REURB) parece estar sendo impulsionada pelo desejo de acesso ao título de propriedade da terra. Nos últimos anos, essa tendência tem sido reforçada pelo novo quadro legal trazido pela Lei 13.465/2017, que orienta a ação de distintos atores sociais, seja do poder judiciário, dos governos municipais ou dos cartórios de registro. Na maioria das vezes, suas intervenções não consideram os possíveis impactos da titulação, como produto estratégico no processo de regularização, na transformação dessas cidades. Diante disso, pode-se perguntar: **muitos títulos de propriedade de áreas ocupadas por populações vulneráveis são suficientes para a garantia de permanência dos moradores? Esses títulos também podem ser a garantia de mudança na qualidade das cidades?**

O comprometimento desses atores com essa transformação deve contribuir para a melhoria da qualidade de vida nos territórios titularizados. No âmbito do Direito à Cidade, a REURB é um instrumento de política urbana essencial à promoção da segurança jurídica para a fixação dos moradores de Núcleos Urbanos Informais (NUI). Porém, o apoio da regularização não deve se limitar a isso, mas também incluir aspectos como acesso a infraestruturas e serviços urbanos de qualidade, moradia segura e saudável — em terrenos livres de riscos — e espaços públicos acolhedores. Deve-se oferecer aos ocupantes condições para aproveitarem mais os benefícios propiciados pela urbanização. O Direito à Cidade ainda pressupõe a participação dos cidadãos nas decisões sobre que cidade se deseja e se deve construir.



Vista aérea da Comunidade do Bode, no bairro do Pina, no Recife. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo.

Todos esses pressupostos embasam o ideal de Regularização Plena, trazido no bojo da luta pela Reforma Urbana e adotado na formulação de políticas públicas

de habitação de interesse social desde a primeira gestão Lula da Silva, em 2003. Para ser plena, a regularização deve tratar de aspectos qualitativos do espaço

habitado e não apenas do processo legal de garantia de segurança fundiária aos moradores. Desde 1987, esses elementos fundamentam o processo de regularização fundiária e urbanística do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife, iniciativa popular de política pública que persiste até hoje. A gestão dessa política sintetiza e corporifica um instrumento a serviço da REURB em sua concepção plena, pois se dá em instâncias de participação democrática. No nível local das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), há as Comissões de Urbanização e Legalização. Para o conjunto das ZEIS, tem-se o Fórum do PREZEIS, espaço de deliberação coletiva apoiado por Câmaras Técnicas de Urbanização, Legalização, Meio Ambiente e Trabalho e Renda.

Entretanto, nos 37 anos de operação do PREZEIS, poucas ZEIS do Recife são beneficiadas pela regularização plena. Este quadro contrasta com o processo recente de regularização fundiária na RMR, que prioriza a entrega de títulos de propriedade sem maiores pretensões em relação ao acompa-

nhamento das demandas sociais, urbanísticas e ambientais das cidades. Para tentar solucionar essa questão, a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco (CGJ-PE) criou o programa Moradia Legal, em 2018. Esse programa visa a orientar os entes públicos sobre como proceder à REURB de interesse social — modalidade aplicável em NULs ocupados por população de baixa renda —, ajudando-os a efetivar o registro imobiliário nos cartórios.

Desde 2021, a CGJ-PE firmou convênio com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), visando a incluir inovações, sobretudo tecnologias sociais suportadas por sistemas de processamento de dados, e aprofundar o alcance da REURB-S no estado. A parceria tem tido êxito: entre os anos de 2020 e 2024, foram registrados 23.850 títulos no estado, sendo 8.944 na RMR — 3.411 deles no Recife. Este desempenho, em especial na RMR, tem provocado preocupações e críticas por parte de movimentos por moradia digna e de instituições envolvidas na execução de projetos com alvo na regularização e titularização da propriedade.

Evolução do Quantitativo de Títulos Emitidos na RMR
[2019-2024]

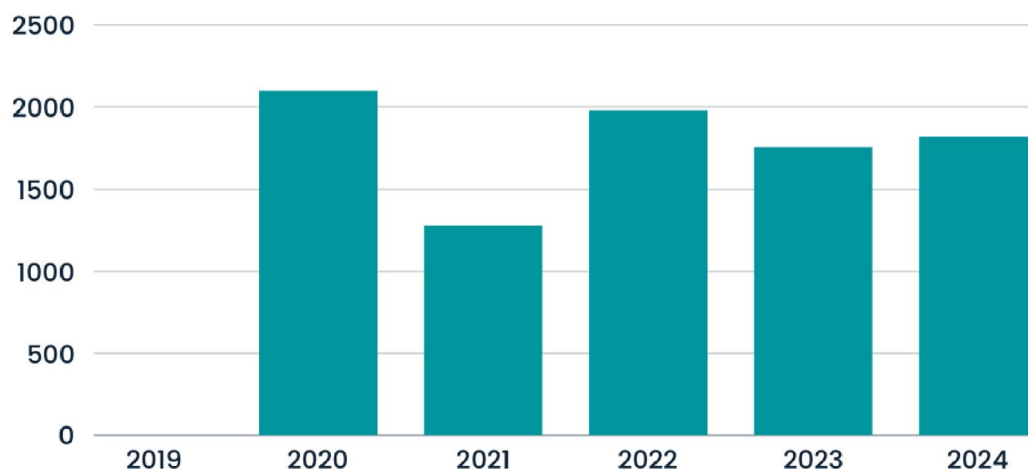


Gráfico elaborado pelos autores com base em dados do CGJ-PE. / Crédito: Fabiano Diniz e Ronaldo Campos.

Temem-se prejuízos para territórios e comunidades informais advindos de REURB-S pautadas na titulação em larga escala, visto que a individualização da propriedade particular e a garantia coletiva da segurança jurídica devem andar lado a lado. Um dos riscos possíveis é a gentrificação, processo em que os beneficiários da REURB-S vendem ou cedem seu direito real de propriedade a terceiros. Estes não necessariamente se enquadram no perfil de interesse social e podem promover alterações profundas nos padrões de ocupação dos NUIs, levando à valorização das terras e à progressiva expulsão — ainda que consentida — dos moradores alvos da regularização.

Essa é uma ameaça que intervenções como a do Moradia Legal podem representar, à qual os poderes públicos e, sobretudo, as comunidades beneficiadas têm que estar atentos. Deve-se evitar o desvirtuamento de instrumentos a serviço dos princípios do Direito à Cidade e do reconhecimento da posse como exercício da função social da propriedade, base da legislação fundiária nacional e dos processos jurídicos de registro da titularidade das terras. Não se pode permitir desestruturar as diretrizes da Política Urbana Nacional, nem afastar a condução das políticas de regularização do princípio de gestão democrática. Interesses políticos também podem gerar desvios de objetivos-chave, ao minimizar riscos socioambientais a que as comunidades estão expostas e consolidar condições não conformes em favor de um maior número de títulos a serem entregues.

Nesse sentido, é possível perguntar: **qual a chave para afastar os riscos de uma gestão que favoreça privilégios políticos e oriente mal os investimen-**

tos sociais na REURB-S? Como barrar a tendência de que o processo de titulação sirva indevidamente à oferta de terras regularmente registradas a agentes privados, em detrimento do atendimento aos direitos dos ocupantes? É necessária a revisão no processo de regularização fundiária, apostando na qualidade ao invés da quantidade, sem estimular metas de titulação em massa, mas intensificando os investimentos em capital social e mais justiça urbana. Para isso, deve-se buscar uma coordenação das políticas públicas urbana, socioambiental e fundiária, fortalecendo estruturas de gestão que estimulem processos participativos e mecanismos de decisão comunitária. Uma nova configuração de REURB-S deve também resgatar práticas comunitárias nas áreas de intervenção, trazendo-as ao centro da condução do processo.

Além dos aspectos jurídicos de registro de títulos de propriedade, tratados pela Lei 13.465 como o objetivo maior da REURB, é preciso aprofundar as experiências de elaboração dos Projetos Urbanísticos, que atualmente são vistos como acessórios ao processo de regularização. Estes Projetos devem ser entendidos como estruturadores, pois estabelecem as diretrizes das condições de consolidação dos NUIs, apontando o que, onde e como deve se dar a titulação. Os Projetos Urbanísticos têm o pendão de indicar o caminho e as ações necessárias para a transformação real do habitat nas áreas alvo, pois sem eles a regularização nunca será plena.

Além disso, outra preocupação é **como lidar com a pressão do mercado imobiliário sobre os moradores beneficiados e evitar a sua expulsão de áreas regula-**



Acesse o QR code
e leia o artigo
na Marco Zero
Conteúdo!

rizadas, urbanizadas e requalificadas.

Quanto a isso, a barreira contra a gentrificação, o Recife tem algo a ensinar. O art. 72 da Lei Complementar 02/2021 estabelece que “a regularização jurídico-fundiária dos assentamentos habitacionais de população de baixa renda será precedida da transformação da respectiva área em ZEIS”. Esta vinculação da aplicação dos instrumentos a serviço da REURB-S a um instrumento de ordenamento territorial cria uma barreira clara e objetiva ao risco de substituição da população alvo de investimentos públicos. Nesse sentido, uma conquista recente merece destaque: a ampliação de 21 ZEIS no Plano Diretor, em 2021, com a incorporação de 52 CIS a elas, além da criação de uma ZEIS tipo 1 — áreas de ocupação consolidadas — e 13 ZEIS tipo 2 — conjuntos habitacionais ou terrenos disponíveis para abrigá-los —, em 2023. Ademais, a maior parte das

melhorias habitacionais e construção de conjuntos habitacionais se concentraram nessas últimas ZEIS.

Por ora, salientamos que quantidade de títulos emitidos não é o único indicador da eficiência da gestão pública para minimizar as desigualdades socioambientais das cidades. Ela participa do conjunto de políticas de regularização urbanística e fundiária, respondendo apenas parcialmente pelo sucesso das iniciativas nesse campo. Não basta o título de propriedade para transformar as cidades metropolitanas. Se conduzida num contexto de integração de políticas públicas setoriais, como as de melhorias urbanísticas, ambientais e habitacionais, a REURB terá ampliado o seu potencial de interferir no ordenamento territorial metropolitano e de promover transformações qualitativas no habitat social das cidades da RMR.

**TRANSPORTE PÚBLICO
COLETIVO DE QUALIDADE
NA METRÓPOLE DO RECIFE**
delírio ou realidade?

Yara Baiardi

É delírio pensar que pode existir um transporte público coletivo nas nossas cidades com qualidade, eficiência, conforto e segurança? Ou uma realidade possível?

A mobilidade urbana é a base da sustentabilidade das cidades. Nela estão inclusos o andar a pé, de bicicleta e das mais diversas maneiras atreladas ao uso dos veículos – caminhões, ônibus, carros e motos (próprios ou de aluguel) – sobre trilhos (trem, metrô, VLT), pelas águas e, inclusive, pelo ar (que o diga a nossa elite, que se utiliza de helicóptero e jatinho particulares para os deslocamentos mais distantes). Mobilidade engloba também a implantação de uma infraestrutura pautada no desenho de uma rede que contemple a articulação dos sistemas de transportes para que todos possam acessar democraticamente toda a cidade; sua operação (rotas, frequências, oferta de viagens etc.) e seu financiamento, tudo englobado num contexto institucional e tecnológico.

A partir da segunda metade do século XX, ações no campo dos transportes se resumiam quase exclusivamente a pavimentar, fazer uma ou outra ponte e conceder ao setor privado a operação dos ônibus e manutenção das calçadas, em linhas gerais. A meta era ligar o ponto A ao ponto B de maneira rápida. O quantitativo imperava em detrimento da qualidade do espaço público. Qual a questão para a qual queremos chamar a atenção? Estamos no século XXI e o cenário mudou radicalmente, mas a gestão pública, o setor privado e a sociedade não entenderam os novos desafios impostos à nossa geração.

O metrô e o trem são os sistemas que mais transportam pessoas e, junto com o VLT, são os que menos poluem o ar. Todavia, na Região Metropolitana do Recife as

linhas de metrô da CBTU avançaram muito pouco do seu traçado original oriundo da herança férrea. Pior, sua demanda de passageiros vem caindo drasticamente. A zona norte da cidade, aquela que teve outrora uma ferrovia na avenida Norte, continua sem ter trilhos na sua área.

Quanto aos ônibus, até hoje ainda não há espaço para que eles circulem com eficiência nas ruas estruturantes da cidade, pensando-se, logicamente, num desenho de rede legível e integrado. No caso do Recife, há um espaço dedicado na avenida Caxangá para o BRT e algumas poucas faixas azuis, aquelas com prioridade à circulação de ônibus no viário. O suposto ganho de tempo na avenida Caxangá é perdido quando os ônibus disputam espaço em trechos da sua jornada até alcançar um dos mais importantes *hubs* (centros ou pólos) de mobilidade da cidade: o terminal Joana Bezerra, que carece, inclusive, de melhorias urbanas no seu entorno.

Aqui cabe uma reflexão: o papel dos “terminais”, sobretudo Barro, Macaxeira, Tancredo Neves, que precisam ser revisitos no conceito arquitetônico-urbanístico das suas edificações. Na concepção do século XXI, esses equipamentos estratégicos necessitam fazer parte do território, conectados ao lugar e não apartados por grades do entorno. São Integrações concebidas como pontos de encontro, espaço público de qualidade, que, a depender do local, são espaços ambientalmente fluídos entre trem-metrô-VLT-BRT-bicicletas-carros-pessoas, capazes de contribuir para uma dinâmica de cidade mais acolhedora.

Ainda no confuso campo da operação dos ônibus no Recife, temos três “sistemas de operação” que se sobrepõem nas ruas e avenidas.

O mais famoso é denominado Sistema Estrutural Integrado (SEI), que, em linhas gerais, abarca a Região Metropolitana do Recife e é composto por cinco tipos de rotas (Perimetral, Radial, Alimentadora, Interterminal, Circular) e as linhas do metrô. O SEI é gerido pelo consórcio que tem o nome fantasia de Grande Recife Consórcio de Transportes. O segundo sistema é o “complementar do GRCT” e, por fim, o “complementar da Prefeitura”, gerido pela CTTU. Além disso, o desenho dessas ro-

tas, que é de difícil acesso e compreensão, dificulta a utilização desse complexo sistema de operação de ônibus da cidade por parte da população.

Sigamos agora para a questão do financiamento. No caso acima, se você sair de um “sistema” para outro, irá pagar. De fato, o Recife não é para amadores! Em tese, o usuário tem integração “temporal” somente dentro do SEI – que, aliás, unificou recentemente o valor da tarifa dos anéis A e B.



Ponto de ônibus danificado no Recife. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo.

Façamos uma pausa importante no “fluxo” da discussão para destacar um ponto que se liga ao financiamento.

O sistema de ônibus convencionais tem, no século XXI, três grandes “concorrentes” diretos, a saber, o transporte clandestino, as motocicletas e os carros de aplicativos. Tudo isso associado a um contexto em que predominam diversas políticas de apoio à compra do carro particular, como redução e isenção do IPI entre outros. Em síntese, o que temos é mais pessoas saindo gradativamente do siste-

ma de transporte público coletivo, sistema esse sustentado pelo pagamento de tarifa pelos próprios usuários. Nesse cenário de saída contínua de passageiros (e dos pagantes), que não é um privilégio do Recife, é “comum” as empresas lotarem seus ônibus, diminuírem a frequência de suas viagens e não fazer as necessárias manutenções e/ou renovação de frotas.

A tônica é unicamente a redução dos custos, prejudicando sobremaneira a qualidade do serviço. Se a “conta não fechar” para o operador, ele entrega o ser-

viço. Caso contrário, terá prejuízos. E por quê? Porque um “modelo” do século passado não condiz com os desafios atuais da mobilidade urbana. Inclusive, a Pandemia da Covid-19 escancarou esse cenário em várias cidades brasileiras e nos lembrou que transporte público é um serviço essencial. Este modelo está esgotado e requer uma mudança significativa em seu alicerce, ainda mais quando se insere nessa equação os subsídios (que vem ganhando força no cenário brasileiro), inclusive pela constatação de que esse dinheiro público não está servindo para melhoria da qualidade do serviço ofertada na esmagadora maioria dos casos.

Trazemos ainda a problematização da tecnologia. Há uma revolução digital em curso, em diversas áreas, que ainda não chegou ao transporte público coletivo das nossas cidades. Quem pega ônibus não sabe a que horas ele chegará à parada, ou se chegará! Não sabe também o tempo que perderá dentro do ônibus, frequentemente lotado.

Não podemos deixar de falar da governança institucional. A RMR inovou com a criação do Consórcio Metropolitano no ano de 2008. Mas poucos são os avanços desde então. É ilusão achar que o desenvolvimento da mobilidade é competência exclusiva do Governo de Estado. Quem conhece seu território é o município, que deve ter voz ativa e fomentar as mudanças. Para ilustrar a questão, trazemos o dilema da cidade de São Paulo. Cabe ao Governo do Estado decretar onde e quando serão implementadas as linhas de trem e metrô, ficando parte do desenvolvimento urbano da maior metrópole do país à mercê da ação (e inação) do estado, tanto no planejamento como na implementação do sistema de alta capacidade. Esse sistema, aliás, está intimamente relacionado ao potencial de construção dos maiores gabaritos da cidade. Articular governanças, projetos e definir responsabilidades em conjunto é fundamental no século XXI.



Estação de BRT abandonada na Região Metropolitana do Recife. / Crédito: Yara Baiardi.



Acesse o QR code e leia o artigo no Brasil de Fato PE e Marco Zero Conteúdo!

Precisamos refletir o quanto a ausência de políticas públicas efetivas no transporte público coletivo pressiona o já saturado sistema viário da cidade. Todos pagamos o preço pela disputa do viário – estejamos num Porsche, num Fusca, numa moto CG ou numa “Mercedes com motorista”, vulgo ônibus. Somos parte dos congestionamentos e contribuímos com a poluição, aliás resgatamos o dado de que 25% das emissões globais dos Gases de Efeito Estufa vêm do setor de transportes. Recife disputa anualmente o título de capital com o maior tempo gasto nos deslocamentos diários. Fica evidente que nosso modelo atual de mobilidade é baseado no consumo do espaço, do tempo, dos recursos naturais e da saúde – urbana e humana. E esse modelo é insustentável.

O SUM – Sistema Único de Mobilidade – é uma esperança para reverter este panorama. Com a mesma lógica do SUS, ele almeja estruturar diretrizes e ações entre as três esferas – federal, estadual e local. O SUM pode contribuir na estruturação do tripé rede/infraestrutura-operação-financiamento. Hoje o SUM está na PEC 25/2023 em tramitação no Congresso. Um primo distante do SUM seria o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – que é um bom exemplo de gestão ao fomento das grandes obras de infraestrutura, desde que

as oportunidades sejam bem aproveitadas e, em especial, bem administradas, o que parece ser o maior gargalo ao falarmos de mobilidade urbana no Brasil. O BRT do Recife saiu desse pacote, que se findou, – tanto como PAC quanto no suposto sistema de eficiência e qualidade da mobilidade.

Por ora, o Recife precisa resgatar seu protagonismo na mobilidade, em especial no que tange o transporte público coletivo. Que se reduza urgentemente a velocidade das vias e se aumente a fiscalização – pois é uma ação que salva vidas. Mas que se corra (ou melhor, voe) no planejamento disruptivo de um desenho de Rede de Mobilidade capaz de englobar os diversos sistemas – sobre trilhos, sobre pneus, aquaviário e teleférico. Que se implante novas faixas azuis dentro de uma lógica de rede – o mesmo recomendamos para as ciclovias. Que se repense a modelagem de operação de diversos sistemas (ônibus e trens), para que se configure uma rede integrada e qualificada por seus “terminais” dentro de um escopo de financiamento que não se pendure exclusivamente na tarifa dos passageiros, quiçá estruturada pela própria Tarifa Zero. Ressignificar a mobilidade é dar espaço ao transporte público coletivo e a mobilidade ativa. É mirar longe e agir agora. Recife merece isso e muito mais para que o delírio vire realidade!

**EIXO
MORADIA**

**AS ZEIS DO RECIFE
CONTINUAM SENDO
UM INSTRUMENTO
DE RESISTÊNCIA DA
POPULAÇÃO POBRE EM
PROL DO DIREITO
À CIDADE?**

Danielle de Melo Rocha

Bruno de Albuquerque Ferreira Lima

O processo de elaboração do novo **Plano Diretor do Recife (PDR)** aconteceu sob intensas críticas dos segmentos populares à Prefeitura, sobretudo pelo curto prazo para aprofundar assuntos técnicos com os reais interessados. Depois da pressão para encaminhar o projeto de lei à Câmara dos Vereadores ainda em 2018, com apenas 6 meses de discussão, passaram-se dois anos – inclusive os da Pandemia do COVID-19 –, até que o texto final foi publicado em abril de 2021 (Lei nº 2/2021). Na disputa pela cidade entre os diversos atores sociais, cabe uma preocupação em relação à permanência da população nos territórios populares.

Em 2014, foram identificadas 545 **Comunidades de Interesse Social (CIS)**¹, que representam 33% do território da cidade e abrigam 53% da população recifense (ATLAS, 2014). Ainda que grande parte dessas CIS esteja inserida dentro do perímetro das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), muitas delas não contam com a proteção legal dessas zonas especiais e as famílias tornam-se mais vulneráveis à expulsão e ações de despejo. Pela legislação urbanística municipal, quando uma área é reconhecida como ZEIS, o poder público passa a assumir a responsabilidade de garantir à população ali residente o acesso à moradia segura e de qualidade, ofertando infraestruturas e serviços públicos, respeitando sua morfologia e tipologia específica e promovendo a segurança fundiária – por meio da regularização da posse da terra.

O artigo 65 do PDR de 2021 define duas categorias de ZEIS. As **ZEIS 1** são “assentamentos habitacionais de popula-

ção de baixa renda, surgidos espontaneamente, consolidados, carentes de infraestrutura básica, que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária, bem como de construção de habitações de interesse social (HIS)”. As **ZEIS 2** “são áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização ou como conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, que necessitem de regularização urbanística e fundiária, nos termos da legislação específica”.

Para a transformação dos assentamentos precários, o reconhecimento das comunidades como ZEIS é uma das mais importantes ações do Estado para proteger os territórios ocupados por famílias pobres frente às pressões do mercado imobiliário. Quando essas zonas são reconhecidas como ZEIS, são definidos parâmetros urbanísticos específicos na Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – a **Lei do PREZEIS**, nº 16113/1995 – que determina que as intervenções de requalificação devem ser realizadas mediante um plano urbanístico específico para cada ocupação.

A elaboração do novo Plano Diretor colocou à prova os instrumentos que garantem a proteção e caracterização das ZEIS como espaços singulares na cidade. No discurso, a intenção era construir uma cidade mais integrada e harmônica. Mas o contraste entre as formas de ocupação do território está cada vez mais gritante ao redor das ZEIS 1. Isso ocorre principalmente em áreas de grande interesse imobiliária, como as frentes de água, seja

¹ Segundo o Atlas das Infraestruturas Públicas em CIS do Recife, trata-se de áreas ocupadas, na sua maioria, por populações de baixa renda e com infraestrutura urbana precária, notadamente aquela de saneamento.

do mar (ZEIS Brasília Teimosa) ou do rio (ZEIS Coque, Coelhos e Santo Amaro), ou no entorno de centros comerciais (ZEIS Entra Apulso). Além dos impactos na paisagem urbana, a diferença entre as formas de ocupação se torna uma ameaça, com risco de levar à expulsão da população que reside nas ZEIS.

Inspiradas na legislação existente para atenuar a disparidade de padrão construtivo nas proximidades de edifícios e sítios de preservação histórica, as representações populares propuseram a criação das Zonas Especiais de Interesse Social de Amortecimento de Potencial Construtivo (ZEIS-APC). Essa iniciativa visava minimizar a pressão do mercado imobiliário sobre o entorno de ZEIS. Propostas similares foram apresentadas para espaços adjacentes às áreas públicas livres – praças e parques – e das frentes de água. Contudo, parece que estamos enfrentando um refluxo dos avanços conquistados com esforço para consolidação das pautas reforma urbana. Legislações recentes estão tendendo a relativizar e flexibilizar o reconhecimento das características específicas das ZEIS na cidade. O PDR-2021, por exemplo, permitiu que os imóveis localizados em ZEIS próximas aos eixos de transporte público adotem os mesmos parâmetros urbanísticos das Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU), ampliando o **potencial construtivo**² nas bordas das ZEIS.

A decisão de ampliar de forma intensa o potencial construtivo dos

terrenos das ZEIS próximas às ZRU, combinada com um eventual afrouxamento do parâmetro que restringe o remembramento – junção – de lotes, pode resultar na reconfiguração do perímetro das ZEIS. Isso significa uma redução da área protegida e se configura como um grande retrocesso em relação à proteção dessas áreas. Esse temido retrocesso aconteceu com a aprovação da Lei nº 18.772/2020 que permite o remembramento de lotes em ZEIS, mesmo que ultrapassem o limite de 250m² estabelecido na Lei do PREZEIS para os lotes nessas áreas. Neste caso, o remembramento abre margem para que os incorporadores imobiliários adquiram terrenos menores, para posteriormente remembrá-los, transformando-os em terrenos maiores que possibilitem a construção de empreendimentos imobiliários de porte, o que gradativamente acarreta a mudança do perfil social da ZEIS, com a expulsão gradativa destas famílias.

Transformar CIS em ZEIS para dar maior segurança à população pobre

As ZEIS ainda são um importante instrumento de proteção da moradia popular. Sua defesa é uma luta contínua, que se acirra ainda mais a cada revisão da legislação urbanística. Mas, como demonstramos, as mudanças na legislação expostas anteriormente fragilizam este instrumento e é sabido que o fato de ser ZEIS não garante em definitivo a segurança da permanência das comunidades urbanas. Um exemplo recente é o caso de Vila Esperança Cabocó, localizada no bairro nobre do Monteiro,

² O Potencial Construtivo refere-se ao limite máximo de construção permitida em uma determinada região, relacionado ao total de área construída da edificação em relação à superfície do terreno onde ela se inscreve. Seu aumento implica no adensamento construtivo urbano e, conseqüentemente, na necessidade de reforço das infraestruturas urbanas – sistema viário, saneamento básico, energia elétrica – e dos serviços urbanos – iluminação pública, coleta de lixo, educação, saúde, segurança – ao redor.

reconhecida como ZEIS desde 1994. As famílias ali instaladas precisaram deixar a área onde consolidaram os seus vínculos identitários para viabilizar a construção de uma ponte pelo poder público municipal. A ZEIS ainda consta na legislação, mas na realidade foi praticamente extinta.

Não se pode negar que os moradores das ZEIS 1 têm maior respaldo para resistir à pressão imobiliária, sobretudo naquelas ZEIS localizadas em áreas planas de bairros valorizados. Por esta razão, os segmentos populares reivindicaram o reconhecimento **de todas as CIS como ZEIS** no novo Plano Diretor. O pleito foi parcialmente atendido. Além da criação da ZEIS Pilar, outras 162 CIS já estavam dentro das ZEIS existentes, e mais 55 CIS foram incorporadas no entorno de 21 ZEIS já existentes, cujos limites foram expandidos. Em resumo, das 545 CIS identificadas em 2014, o PDR incorporou 218 CIS em 69 ZEIS 1. Recentemente foi criada a

ZEIS Rio Azul – Lei nº 19.093/23 –, considerada uma CIS no levantamento de 2014, passando para 70 o número de ZEIS 1. Apesar disto, **ainda existem 326 CIS desprotegidas**, isto sem considerar as novas comunidades de interesse social que surgiram a partir de 2015.

É fundamental que o poder público atualize todas as CIS existentes no município, para conhecer a realidade atual. Com a delimitação precisa de todos os assentamentos precários – incluindo os surgidos após 2015 –, será possível conhecer as necessidades das moradias populares no território municipal, aproveitando a disponibilização das informações dos dados do Censo 2022. Os moradores dessas áreas são os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade socioambiental e necessitam que o poder público assuma sua função de promover o direito à moradia, constitucionalmente legitimado e definido.



A Comunidade de Vila Sul, no bairro de Afogados, no Recife, é uma ocupação desde 2015, mas ainda não foi identificada como CIS, nem reconhecida como ZEIS. / Crédito: Observatório das Metrópoles (Núcleo Recife).

Também é imprescindível revisar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e, sobretudo, garantir sua operacionalização. A Lei municipal nº 18.863/2021 regulamenta a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) prevista no art. 171 do PDR de 2021. Em seu art. 4º - XXI, ela estabelece entre suas diretrizes a promoção da urbanização, regularização e inserção das Comunidades de Interesse Social e demais áreas pobres da cidade mediante a transformação em ZEIS, considerando os requisitos, critérios e parâmetros estabelecidos pela Lei do PREZEIS.

Até o momento, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em vigor – Lei nº 16.176/96 –, ainda não foi revisada de modo a ser coerente com o que propõe o PDR 2021. Assim, há à frente um árduo percurso para compatibilizar o zoneamento estabelecido no Plano Diretor e na LUOS, sendo necessário que o poder executivo envie um projeto de Lei Municipal para aprovação pelo poder legislativo e posterior sanção do Prefeito. Para uma CIS, ou várias CIS contíguas, serem reconhecidas como uma nova ZEIS 1 são necessários vários passos.

Primeiramente, é necessário que a comunidade solicite a transformação em ZEIS à URB-Recife, que encaminha para as instâncias de gestão das ZEIS, da qual participam representantes do poder público e das ZEIS. O Fórum do PREZEIS, ambiente em que as decisões dessa gestão se concentram, tem que aprovar a solicitação e a Câmara Técnica de Urbanização em conjunto com a Câmara Técnica de Legalização fazem a visita em campo para reconhecimento da área e verificação do atendimento aos critérios para transformação em ZEIS. Se a aná-

lise técnica constatar a viabilidade, as duas Câmaras assinam um parecer favorável e a URB-Recife elabora o memorial descritivo descrevendo o perímetro da nova ZEIS. Em seguida, o processo é encaminhado à Coordenação do Fórum do PREZEIS que o envia à Prefeitura da Cidade do Recife para elaboração do Projeto de Lei (PL). O Prefeito, por sua vez, propõe o PL à Câmara Municipal do Recife, onde são realizadas as discussões e votação. Se aprovado, o PL vai para sanção do Prefeito. Caso seja sancionado, é publicado no Diário Oficial do Município, tornando-se Lei Municipal.

O processo de discussão acerca da ampliação do potencial construtivo da terra urbana em ZEIS revela a contradição disputa entre a cidade mercadoria e a cidade democrática. A luta desigual, intermediada pelo Estado em seu duplo papel, ameaça a prevalência do valor de uso do solo urbano como uma condição fundamental do acesso ao direito à cidade por seus moradores. Por isso, os atores comprometidos com as causas democráticas em prol de uma cidade menos fragmentada e desigual precisam estar atentos durante a próxima revisão da LUOS de 1996, prevista para a próxima gestão municipal. Essa revisão é uma grande oportunidade para ampliar a proteção das famílias de baixa renda que vivem nas CIS, sobretudo em áreas valorizadas sujeitas à intensa pressão do mercado imobiliário formal.

As perspectivas para o fortalecimento do modelo de gestão das ZEIS, garantidas pela Lei do PREZEIS e para as conquistas adquiridas na luta pela moradia, apontam para a necessidade de consolidar a política habitacional do município, com a transformação de

todas as CIS, que atendam aos critérios essenciais, em ZEIS. Resta a esperança de que a resistência das ZEIS e do PREZEIS encontre suporte, não apenas no arcabouço jurídico e institucional, mas, sobretudo, na cultura técnico-política – que envolve as organizações

sociais – e no imaginário da população pobre que, em sua labuta cotidiana pela sobrevivência, constrói sua moradia como um legado a ser preservado pelas novas gerações que têm como tarefa continuar a luta por direitos, especialmente o Direito à Cidade.



**Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE e Marco
Zero Conteúdo!**

**AUXÍLIO MORADIA
E ALUGUEL SOCIAL:**
os desafios da habitação na
Região Metropolitana do Recife

Rosa Maria Cortês de Lima

Jorge Vinícios Silva Gondim

As cidades contemporâneas são marcadas, entre outros fatores, pelo adensamento populacional e concentração de bens e serviços públicos e privados em um mesmo espaço. Tais características, presentes no país, possibilitam refletir sobre as problemáticas decorrentes dos processos daí decorrentes, ao se considerar que a intensidade do adensamento expressa severas contradições e expõe desigualdades de produção e reprodução do espaço nas cidades e nas metrópoles brasileiras.

A Região Metropolitana do Recife (RMR), criada por meio da Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973, é composta por 14 municípios, sendo eles: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Moreno, São Lourenço da Mata, Itapissuma, Ipojuca, Ilha de Itamaracá e Araçoiaba. Em razão de fatores históricos, sociais, econômicos, políticos e culturais, a realidade da metrópole recifense se mostra circunscrita por velhas e novas contradições. Nessa direção, aponta para a permanência e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais e territoriais, ao se examinar as formas de ocupação e apropriação do território da metrópole para uso habitacional, em particular, ao longo das últimas décadas.

Nesse sentido, é importante assinalar o fato das desigualdades estarem situadas no campo da renda e de sua concentração entre mãos de poucas pessoas, face ao universo da população do país. Essa condição se estende para a ausência ou insuficiência do acesso à terra e à habitação, à ausência e/ou precariedade infraestrutura, incluindo a saneamento básico – acesso à água potável, ao esgo-

tamento sanitário, à limpeza urbana e à coleta e manejo dos resíduos sólidos, à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas –, ao acesso à educação e à saúde de qualidade, à assistência social entre outros.

Em relação à habitação, é importante lembrar, como o fez Josué de Castro ao narrar as condições objetivas dos moradores dos mangues na cidade do Recife, nos seus escritos sobre “homens e caranguejos” ao estabelecer a relação de semelhança entre ambos nas condições que analisava. Trata-se, esta figura chave, de fator relevante utilizado pelo autor para propiciar o entendimento das problemáticas que rodeiam a constituição do tecido urbano recifense e sua relação com os municípios da RMR.

O Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), ao construir o Mapa da Desigualdade entre as Capitais Brasileiras, constatou que no ano de 2024, o Recife apareceu como a segunda capital mais desigual do país, ficando abaixo apenas de Porto Velho (RO). Além disso, o documento apontava para outras questões severas, dentre elas o desemprego – que atingia pouco mais de 15% da população – e a condição de pobreza – com 11,2% da população vivendo abaixo da linha da pobreza.

Outrossim, chama a atenção o fato de que a questão habitacional também reafirma o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e socioespaciais, expondo elementos desafiadores a serem enfrentamentos pelo Estado, no contexto das sociedades dependentes e periféricas como são caracterizadas, na dimensão histórica, as cidades latino-americanas.

A questão habitacional guarda relações diretas com o processo de formação

social e histórica das cidades brasileiras, repercutindo diretamente em diferentes campos da vida social, em especial ao se cruzar essa questão com outras, à semelhança do acesso ao saneamento básico, à saúde, à assistência social, à educação, ao lazer, e mais. Trata-se de elementos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 que, entretanto, como demonstra a realidade concreta, deixam de ser contemplados de forma adequada no conjunto das políticas públicas sociais como resposta efetiva às necessidades sociais da população de baixa renda. Isso demarca a distância entre a existência da lei e de sua devida aplicação.

De acordo com o último levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 2024, o déficit habitacional total da RMR atinge 96.959 unidades habitacionais, sendo a sua maioria nas áreas urbanas – 95.782, ou 98,8%. Esse quadro ilustra as fraturas entre as distintas formas de acesso à habitação nessa metrópole e a importância de definições e de financiamento do Estado de caráter permanente e efetivo, para assegurar o acesso à habitação.

A dimensão da questão da habitação manifesta-se na adoção e no crescimento da disponibilidade de benefícios eventuais classificados como auxílio-moradia ou aluguel-social, uma alternativa adotada de caráter temporário para responder à latente problemática habitacional para a faixa de baixa renda e em diferentes situações de riscos – muitas vezes emergenciais –, a exemplo dos casos de desmoronamento de morros e encostas. Isso diz respeito a uma parte da população que não dispõe de renda para garantir a moradia pela via das relações do mercado no contexto metropolitano.

Um dos municípios que adota esse auxílio-moradia é o Recife, capital do Estado, definido segundo a Lei Municipal 18.936, de 08 de junho de 2022, enquanto um benefício destinado a subsidiar a locação de imóveis, para fins de moradia, das famílias em situação de vulnerabilidade social cujos imóveis foram destruídos, avariados permanentemente, ou interditados definitivamente, conforme laudo da Defesa Civil municipal, ou removidas de imóvel situado em área nas quais ocorrerá execução de obra pública. Conforme a lei citada, o valor atual do auxílio corresponde a R\$ 300,00 (trezentos reais).

Além desse auxílio-moradia, o Recife também instituiu o auxílio-acolhida, que está situado na esfera da assistência social como benefício eventual, direcionado ao público atendido pelos distintos programas, projetos e serviços da assistência social no município. Criados enquanto resposta imediata aos crescentes problemas urbanos, esses auxílios, incorporados pelo Estado, compõem a dinâmica de produção e da reprodução do espaço urbano, como alternativa para apaziguar e mediar conflitos, por intermédio da oferta de valor monetário, que na atualidade se apresenta insuficiente para responder à necessidade de alugar uma habitação, enquanto é viabilizado o acesso a unidade habitacional pela família. Isso acontece mesmo em áreas de favela e de modo mais contundente em trechos centrais das cidades metropolitanas.

Além disso, destaca-se que parte desses benefícios disponibilizados por meio de Secretarias Municipais de Assistência Social e qualificados nas respectivas leis municipais de benefícios eventuais, tal como definido na Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS),



Casas em barreiras no bairro do Iburá, no Recife. / Crédito: Inês Campelo/Marco Zero Conteúdo

de 1993 – o que causa certa mistura e dificuldade de entendimento quanto às competências em relação às respostas aos distintos problemas habitacionais.

Essa situação pode ser constatada em outras cidades da RMR, como no caso de Camaragibe, Abreu e Lima e Araçoiaba, que adotam o termo aluguel social e direcionam esse benefício às famílias impactadas por eventos considerados atípicos, como alagamentos, desmoronamentos e incêndios. Em todos esses locais, as Secretarias Municipais de Assistência Social organizam os fluxos e operacionalizam as normas, tendo em vista que nos três municípios o aluguel social está tipificado como benefício eventual nas respectivas leis que tratam desse tipo de auxílio, definindo seus valores – com exceção de Araçoiaba – no montante de R\$ 300,00 por família.

No caso de outros municípios da RMR que assim como Recife também adotam a nomenclatura de auxílio-moradia, como observado em Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Moreno, as leis e de-

cretos que formalizam e direcionam esse benefício também o situam no campo da assistência, inserindo esse auxílio enquanto um dos benefícios eventuais aplicáveis nesses territórios.

Nesse sentido, merece destaque, ainda, a constante alteração dos valores destinados ao pagamento ao auxílio-moradia ou aluguel social. Mais uma vez tomando o Recife como exemplo, verifica-se que o benefício foi criado em 2001, por ocasião das fortes chuvas que atingiram a capital pernambucana. Naquele momento, o valor estabelecido por família era de R\$ 150,00, passando, ao longo dos anos, a ser de R\$ 200,00 (2013), e para R\$ 300,00 (2022), permanecendo em vigor. Tal passo foi seguido por outras cidades, como nos casos de Jaboatão dos Guararapes e Olinda, ao realizarem revisões nas normas e elevaram o valor dos benefícios nos seus respectivos territórios.

Frente à intensidade da questão habitacional no Recife e na Região Metropolitana, assim como da adoção das diferentes modalidades de benefícios, seja



Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE!

auxílio-moradia ou seja auxílio social, de caráter temporário, mas que de fato é implementado por período alongado, fica evidente a importância de definição e de implementação de soluções para a questão da habitação.

Tais soluções e desafios situam-se no estabelecimento de política habitacional

efetiva, contínua, enquanto política de Estado, assegurando a participação democrática da sociedade e dos movimentos sociais articulados com as populações inseridas nessas modalidades de benefícios, no sentido de serem fortalecidas as lutas sociais e assegurar o direito à habitação e à cidade.

**O QUE FALTA PARA O
PODER PÚBLICO INVESTIR
NA ASSESSORIA TÉCNICA
AMPLA E GRATUITA PARA
A MELHORIA HABITACIONAL
DAS FAMÍLIAS POBRES
DO RECIFE?**

Danielle de Melo Rocha

Giuliana Feitosa Fernandes Lobo Nogueira

Mariana Pessoa de Oliveira Amorim

O reconhecimento do Direito à Moradia é uma conquista social resguardada constitucionalmente pelo direito individual de acesso à moradia digna, que visa corrigir o déficit habitacional no Brasil. O **déficit quantitativo** abrange famílias que vivem em condições precárias e improvisadas ou são sujeitas ao compartilhamento de uma mesma habitação por mais de um grupo familiar ou mesmo o pagamento de altas taxas de aluguel. Este indicador busca estimar a necessidade de substituição ou construção de novas habitações.

Associada a essa questão, há o problema da **inadequação de domicílios (déficit qualitativo)** que corresponde à insuficiência de serviços e infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), inadequação edilícia (ausência de banheiro, insuficiência de dormitórios e armazenamento de água, piso e cobertura inadequados) e fundiária urbana. Portanto, este índice aponta para a necessidade de melhorias na habitação.

Segundo a Fundação João Pinheiro (2024), em 2022, no Brasil, a inadequação de domicílios (26.510.673 unidades) superou o déficit habitacional (6.215.313 domicílios). Dessa forma, os investimentos em urbanização, regularização fundiária e melhoria das moradias mostram-se mais necessários do que em novas unidades. Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.888/2008, conhecida como Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), assegura que todo cidadão com renda familiar mensal de até três salários-mínimos tenha acesso à assistência técnica pública e gratuita para elaboração do projeto e execução das obras de reforma, ampliação ou regularização fundiária necessárias à melhoria de suas condições de moradia. Entretanto, segundo o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), após 16 anos de existência, a Lei de ATHIS só foi regulamentada por 20 dos 5.570 municípios brasileiros, nenhum deles em Pernambuco.



Exemplos de domicílios construídos de forma inadequada no Recife: casas autoconstruídas que vão se verticalizando e becos estreitos comprometem a iluminação interna. / Crédito: Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles

No caso do Recife, em 2014, existiam 545 Comunidades de Interesse Social (CIS), denominação dada pelo poder público municipal para os assentamentos precários, as quais abrangiam 53% da população do município, ocupavam cerca de 30% de sua área construída e 20% do seu território (Atlas das Infraestruturas Públicas em CIS do Recife, 2014). Isto significa que metade dos recifenses acessam à moradia por meio da autoconstrução, muitas vezes em locais sujeitos aos riscos de alagamento ou deslizamento, sem contar com a assessoria técnica de um arquiteto ou engenheiro. Esta situação aprofunda as condições de vulnerabilidade socioambiental, deixando esta população muito mais suscetível aos desastres que vem se intensificando com o agravamento das emergências climáticas.

Diante deste contexto, é válido perguntar: o que falta para a ATHIS ser implementada no Recife? Como utilizá-la para efetivar o Direito à Moradia?

Historicamente, as políticas públicas habitacionais concebidas pelo Estado brasileiro buscam implantar programas habitacionais com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, dando ênfase às estratégias para o enfrentamento de questões econômicas por meio da provisão de novas moradias (construção de conjuntos habitacionais), tais como o Programa Minha Casa Minha Vida. Por outro lado, o enfrentamento da inadequação habitacional, embora seja alvo de investimentos públicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC - UAP), ainda continua a ser um grande desafio a ser superado, pelo alto

nível de complexidade para alcançar a urbanização integrada.

A demanda por habitação é contínua, em consonância com a gravidade das condições socioeconômicas da maioria da população. Mas a questão se agrava por conta da omissão do poder público que assume maior compromisso com os setores da construção civil, na produção da “cidade formal”, do que com os moradores da “cidade informal”, na promoção do amplo acesso ao Direito à Moradia.

A Lei Municipal nº 18.863/2021 regulamentada a **Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS)**, como previsto no Plano Diretor do Recife (Lei nº2/2021, Art. 171) e institui os elementos para elaboração do **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Entre as diretrizes da Política está a “oferta de serviços de assistência técnica, jurídica, social e urbanística gratuita à população com renda familiar de até três salários para Habitação de Interesse Social” (Art. 4º / XXIV).

A questão é a operacionalização do PLHIS por meio de uma gestão participativa. O Plano define metas, linhas e sublinhas programáticas quadrienais, previstas até o ano de 2037, aprovadas pelo Decreto nº 35.235/2021 que prevê que elas devem ser avaliadas anualmente e revisadas a cada quatro anos. Mas se algumas estão sendo realizadas, outras ainda não têm nem previsão, como a implantação de um programa de ATHIS.

Desde 2015, a Lei nº 18.189/2015 (complementada pela Lei nº 19.081/2023) cria o **Programa de Melhoria Habitacional** para execução de benfeitorias pelo poder público nas residências de famílias de baixa renda do

Recife. Entre essas, cita: revestimento de parede; banheiro; contrapiso e revestimento cerâmico do piso; telhados; retirada/colocação de portas e/ou janelas e instalações elétricas (Art. 3º). E autoriza a contratação de serviços de melhoria habitacional, de fiscalização e supervisão desses serviços (Art. 4º). Entretanto, essas ações têm sido implementadas de forma pontual, em geral, em áreas impactadas por intervenções na infraestrutura urbana.

O município também criou outro Programa vultoso, com recursos captados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), batizado como ProMorar. Tem o objetivo de garantir acesso a serviços, infraestrutura e habitação para áreas pré-selecionadas. Uma iniciativa importante da Prefeitura em direção a ampliação da urbanização integrada de assentamentos precários, mas ainda desarticulada de instâncias participativas.

Promover a urbanização integral de ZEIS tipo I (assentamentos consolidados) ao invés de priorizar a provisão habitacional por meio da construção de novos conjuntos é, sem dúvida, o caminho mais acertado. Além de garantir o acesso das famílias às oportunidades de trabalho, possibilitam a sua permanência onde ocuparam e construíram os vínculos identitários com o lugar e laços de solidariedade.

Neste sentido, a promoção de programas relacionados à melhoria habitacional, cuja ênfase recai sobre a inadequação domiciliar, pode ser um caminho para complementar os investimentos em infraestrutura e conquista da moradia digna evitando os reassentamentos.

Melhoria habitacional como componente do acesso ao Direito à Moradia

Geralmente, as intervenções públicas promovem a oferta de serviços e infraestruturas, mas deixam a habitação propriamente dita a cargo de cada morador.

É evidente que o foco no sistema de mobilidade, equipamentos comunitários e praças, abastecimento de água, energia, iluminação pública, drenagem, esgotamento sanitário, coleta e destinação de lixo são fundamentais para melhorar as condições de habitabilidade das famílias. Entretanto, a melhoria habitacional “da porta para dentro”, por meio de intervenções construtivas, em geral de baixa complexidade e de rápida execução, contribui enormemente para as famílias, sobretudo as de menor renda, terem a sua moradia digna.

Tais intervenções promovem a redução da insalubridade dos ambientes com serviços de reboco, pintura, execução de piso, aplicação de revestimento cerâmico, instalações elétricas e hidrossanitárias, abertura de vãos para instalação de janelas melhorando a ventilação e iluminação do ambiente, revisão de telhados e organização de layout interno da habitação.

Como o poder público não tem oferta desses serviços, a promoção de ações de melhoria habitacional tem sido alvo dos próprios profissionais de arquitetura e urbanismo que tem interesse em atuar no campo da **arquitetura social** entendendo que há espaço para este campo contribuir como **ferramenta de transformação social**.

Para suprir a omissão do poder público, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) tanto em nível nacional,

quanto de cada estado da federação, tem dado uma importante contribuição para ampliar a atuação de arquitetos na promoção de ATHIS. Desde 2015, o CAU BR tem destinado 2% do seu orçamento para ações de ATHIS, por meio de editais de fomento que ultrapassou os R\$ 23 milhões (CAU-BR, 2023). Em termos de escala, não se alcança os resultados necessários, mas promove o debate e estimula o interesse dos arquitetos e urbanistas neste campo de atuação. Também nas universidades, sobretudo as públicas e as confessionais (como as católicas), os projetos de extensão universitária têm ampliado as possibilidades de aprendizagem em construção coletiva com as comunidades de assentamentos precários, de forma interdisciplinar. Eles buscam articular os diferentes saberes, envolvendo docentes e discentes da graduação e da pós-graduação.

É relevante destacar a experiência de algumas universidades brasileiras que implantaram cursos de especialização em ATHIS, com inspiração no campo da saúde que passam por uma “residência em hospitais”, experimentando a vida profissional ainda sob a orientação de professores, antes de atuarem autonomamente como médicos especializados. Esses projetos de extensão e os cursos de especialização em ATHIS têm fortalecido a pressão pela regulamentação da Lei de ATHIS pelos estados e municípios para ampliar a possibilidade de atendimento à população pobre que precisa da contribuição dos arquitetos e engenheiros para alcançarem sua moradia digna.

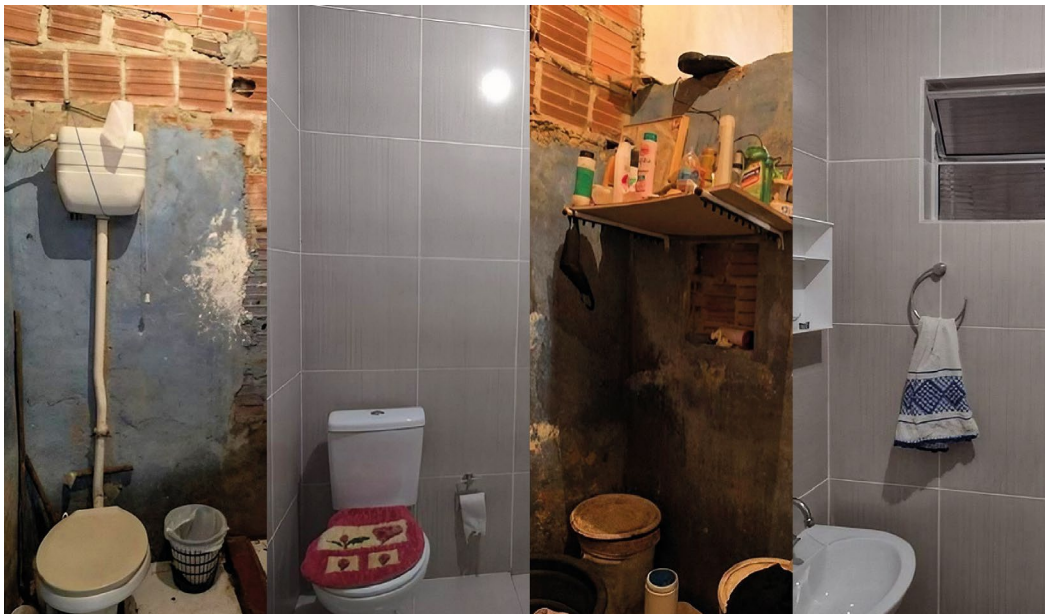
Também vale mencionar, o número de coletivos, grupos que se organizam em cooperativas e ações de Organizações Não Governamentais, bem como os Ne-

gócios de Impacto Social em ATHIS. A abrangência do modo de atuação varia, desde a assistência para construção de espaços comunitários coletivos (praças, hortas, bibliotecas etc.) aos projetos arquitetônicos de reforma e/ou ampliação e até a execução de obras.

As intervenções de melhoria habitacional têm sido realizadas por essas organizações, que atuam de forma independente, diretamente dentro dos territórios vulneráveis, estabelecendo vínculos com instituições locais e com os moradores. A execução do serviço de assessoria técnica é personalizada e, em geral, são viabilizadas através de duas frentes independentes e complementares: por parcerias com outras instituições e empresas privadas que subsidiam as reformas para famílias incluídas na faixa de extrema pobreza ou a partir da venda direta das reformas, com crédito social para famílias que querem promover melhorias mediante contratação acessível do profissional técnico.

No cenário atual, mais de 70 grupos e organizações espalhadas pelo Brasil compõem a articulação **Colabora Habitação**, que tem como principal objetivo criar um espaço de discussão e compartilhamento de ações para desenvolver o tema da habitação social. Além de proporcionar o serviço técnico qualificado, essas organizações buscam contribuir para o desenvolvimento local, a partir da capacitação e contratação de mão de obra executiva e da compra dos materiais nos comerciantes locais.

Ainda que essa seja uma alternativa de atuação importante, essa frente de trabalho apresenta algumas limitações. Podem-se citar as dificuldades no que se refere à provisão de recursos para elaboração do projeto e execução das obras, o



Antes e depois da reforma do banheiro em imóvel localizado no bairro de Nova Descoberta, no Recife / Crédito: Banco de Imagens da Dona Obra (Negócio de Impacto Social com foco na promoção de moradia digna que atua no Recife)

que acaba por limitar o número de famílias atendidas ou a realização da melhoria completa dos imóveis selecionados. Além da necessidade de atuação interdisciplinar, envolvendo profissionais especializado para atender questões técnicas e estruturais que acabam extrapolando o orçamento previsto.

Vale ressaltar a importância de se buscar uma maior articulação entre as necessidades da habitação com as demandas que envolvem os serviços e as infraestruturas urbanas.

O crescente interesse de arquitetos no campo da arquitetura social e o expressivo número de famílias que precisam e deveriam ter acesso aos serviços de adequação da moradia sinalizam um caminho para contribuir com as políticas públicas. Embora as organizações sociais possam exercer um importante papel na execução de melhorias habitacionais, o amplo acesso a esse direito deve ser pensado em articulação com as políticas

públicas para se ter resultado em escala. Uma habitação adequada perpassa todos os demais direitos.

Faz-se indispensável, portanto, a atuação do Estado como coordenador da Política Habitacional. É necessário operacionalizar a implantação da metas do PLHIS e os outros instrumentos previstos na Política de HIS, garantir a estrutura institucional, fortalecer a participação popular direta e por meio das instâncias existentes, regulamentar e implantar no município a Lei federal de ATHIS.

Urge promover um Programa de Assistência Técnica, amplo e permanente, como ocorre com a assistência judiciária. Este precisa incluir a assistência técnica gratuita, de arquitetos e engenheiros, atendendo a demanda da população de baixa renda. Associada à elaboração de projetos é importante a oferta de crédito, as parcerias com empresas da construção civil e o financiamento das benfeitorias das famílias de menor renda.



Promover o **Direito à Moradia** é um desafio que exige ação integrada, considerando os agentes que já tem uma atuação nos territórios. Todos nós temos o dever de cobrar da gestão municipal a **assistência técnica** para os moradores de baixa renda melhorarem suas ca-

sas. Assim, eles poderão exercitar sua cidadania para terem maior qualidade de vida e, sobretudo, terão minimizadas as vulnerabilidades aos riscos socioambientais.

Só assim teremos cidades mais justas, resilientes e sustentáveis!



Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE e Marco
Zero Conteúdo!

**COMO GARANTIR
A QUALIDADE
SOCIOAMBIENTAL NOS
CONJUNTOS HABITACIONAIS
DO RECIFE?**

Fábio Ferreira Lins Mosaner

O acesso à moradia digna no Brasil é alcançado, muitas vezes, após anos de luta e espera por parte da população. Para muitos cidadãos, essa conquista só é possível por meio de programas habitacionais promovidos pelas esferas municipais, estaduais ou federal. Quando finalmente os recebem suas casas, os moradores dos conjuntos habitacionais recém construídos se deparam com novos desafios, muitos dos quais envolvem a manutenção de um habitat socialmente sustentável.

Neste aspecto, o que se observa é que parte das famílias contempladas não têm renda suficiente para sustentar as contas individuais e coletivas, como as contas de energia, água e esgoto e a taxa condominial para gestão e manutenção dos espaços comuns. Por conta disso, muitas famílias deixam as unidades conquistadas por meio de repasse ou venda, muitas vezes ilegal, para retornar a condições precárias de habitat, onde estas despesas são mais condizentes com a sua realidade financeira.

Outro desafio é a falta de qualidade ambiental dos espaços internos e exter-

nos dos conjuntos habitacionais. Com relação ao projeto arquitetônico, no caso do Recife, nota-se a falta de previsão de dispositivos construtivos de proteção das unidades habitacionais da luz direta do sol, tais como marquises, quebra-sóis e floreiras incorporadas às fachadas ou que permitam a ventilação cruzada mesmo em dias de chuva, como os elementos vazados (cobogós). Já no âmbito urbano e paisagístico, o que se observa é a ausência de espaços agradáveis de convívio comum que sejam articulados com arborização adequada e mobiliário urbano, como bancos, lixeiras, iluminação, parquinhos para crianças, assim como mecanismos de escoamento das águas da chuva nas áreas externas.

Frente às questões levantadas, nos questionamos: **o que pode ser feito para aumentar a qualidade e evitar a possível evasão das pessoas dessas habitações? Em outras palavras, como aumentar a resiliência ambiental e social nos conjuntos habitacionais de interesse social, em particular no Recife?**



Conjunto Habitacional Ruy Frazão, localizado no bairro de Afogados, no Recife. / Crédito: Fábio Mosaner

Embora pareça simples, a resolução desta questão é complexa, pois depende da articulação entre os diversos atores envolvidos, tais como moradores, movimentos sociais, órgãos estatais, universidades e organizações não-governamentais.

Algumas destas iniciativas já estão acontecendo no Recife e região metropolitana. Por exemplo, podemos citar a formação da Articulação de Agroecologia e Agricultura Urbana e Periurbana da Região Metropolitana do Recife (AUP RMR) que reúne diversas hortas comunitárias existentes e em gestação, localizadas em várias comunidades e conjuntos habitacionais, por meio de coletivos, movimentos sociais e ONGs. Essas ações comunitárias são amparadas pela Prefeitura do Recife, que criou a Secretaria Executiva de Agricultura Urbana (SEAU), que tem como objetivo principal fomentar as práticas sustentáveis de agricultura no território do município.

No contexto das ações em conjuntos habitacionais, vamos apresentar como exemplo as atividades e parcerias que vêm sendo desenvolvidas no conjunto habitacional Ruy Frazão, localizado no bairro de Afogados. O conjunto abriga 336 famílias - cerca de duas mil pessoas - e teve sua origem numa ocupação no terreno da UFPE em 2012, por integrantes do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Após a ocupação, foi realizada uma articulação entre o MLB, UFPE, Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e Governo do Estado para que as famílias fossem abrigadas em uma área de 2,4 hectares no bairro de Afogados, no Recife. A Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado (CIAPA), grupo de pesquisa do Departamento de

Arquitetura e Urbanismo (DAU-UFPE), articulou e prestou a assistência técnica para o anteprojeto habitacional da área, coordenada pelo professor Luís de La Mora, fundador da CIAPA. Apesar de disputas e conflitos, o conjunto foi contemplado pelo programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em 2016, e a obra foi concluída no final de 2021. As unidades começaram a ser habitadas em 2022.

Apesar da importante conquista, o Conjunto Habitacional Ruy Frazão também carece de espaços coletivos qualificados e de ações que promovam a sustentabilidade e resiliência das pessoas no conjunto. Nesse sentido, a partir da demanda das moradoras e moradores, em articulação com o MLB, CIAPA-UFPE, coletivo Massapé e outras ONGs e coletivos, atualmente estão sendo desenvolvidas ações de caráter multidisciplinar (arquitetura, urbanismo, engenharia ambiental, serviço social, etc.) por meio da qual os moradores são os protagonistas e exercem o poder decisório, desde o levantamento de necessidades e demandas, à elaboração de projetos, captação de recursos e implementação das intervenções.

Desde julho de 2023, estão sendo realizadas oficinas de levantamento de demandas e capacitação comunitária, primeiramente para implementar uma área de compostagem e horta coletiva. Atualmente as atividades estão centradas em aprimorar e engajar mais pessoas na gestão da horta e compostagem, que já estão em funcionamento. Também está em curso o planejamento de espaços de lazer para as crianças, jovens e idosos, providos de bancos e área coberta para abrigar biblioteca comunitária e atividades lúdicas. Como

estimativa de novas melhorias para o conjunto, as novas frentes de trabalho envolvem projeto e implantação de sistema de reúso das águas pluviais para atender a horta comunitária e limpeza

das coletivas, assim como o plantio de árvores para aumentar a área sombreada e mitigar o desconforto ambiental, tanto das unidades habitacionais quando das áreas externas.



Oficina de levantamento de demandas e capacitação comunitária no Conjunto Habitacional Ruy Frazão. / Crédito: Fábio Mosaner

No entanto, é preciso salientar que muitas das ações empreendidas nesse conjunto são de mitigação de problemas cujas soluções poderiam estar contempladas na fase de projeto das habitações. Nesse sentido, sugere-se que nos projetos de conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelos órgãos públicos responsáveis, sejam também incluídos, além dos **parâmetros urbanísticos, diretrizes projetuais que favoreçam a resiliência socioambiental** desses conjuntos. Dentre essas diretrizes, recomenda-se:

- implantação das casas e edifícios observando aspectos topográficos e climáticos, de modo que mitiguem as situações de enchentes, no caso de áreas baixas, e deslizamentos, no caso de morros;

- criação de espaços para o convívio das pessoas adequados ao clima do Recife, com sombreamento de árvores, drenagem e mobiliário urbano;
- espaços adequados para hortas comunitárias, espaços de convívio, e áreas de comércio que possam gerar renda para a manutenção das despesas coletivas e que contribuam para a segurança alimentar de seus habitantes.
- implantação de captação de energia solar por meio de painéis fotovoltaicos e o reúso de águas pluviais, visando menor impacto no meio ambiente e redução das despesas coletivas;
- dispositivos que protejam as fachadas do sol e garantam a ventilação cruzada nos edifícios, garantindo conforto ambiental nos apartamentos e casas.



Acesse o QR code
e leia o artigo
na Marco Zero
Conteúdo!

Para além destes, inúmeros outros parâmetros podem ser detalhados, mas, em linhas gerais, recomendo que os projetos de habitação de interesse social devem se alinhar com questões atuais, como emergência climática, segurança alimentar, educação e geração de renda, tanto para construção de novas unidades como para adequação e regularização de áreas consolidadas. O objetivo é aumentar a qualidade ambiental e mitigar custos de operação e manutenção, questões que vão além das soluções para o déficit habitacional.

No que diz respeito à legislação urbanística municipal, os conjuntos habitacionais de interesse social são enquadrados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo II: atualmente são 21 áreas nessa condição. Diferente das áreas de ocupação surgidas espontaneamente

por famílias de baixa renda e carentes de infraestrutura (ZEIS tipo I) que possuem um instrumento de gestão com a participação popular (PREZEIS - Lei Municipal 16.113/95), os conjuntos habitacionais enquadrados na ZEIS tipo II não possuem nenhum instrumento semelhante. Por esse motivo, **recomenda-se fortemente a criação de um fórum de gestão das ZEIS tipo II, na qual se privilegie a participação popular, desde a concepção dos conjuntos habitacionais até sua gestão e manutenção.** Por fim, também é preciso que o poder público municipal implante o **Programa Municipal de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS)**, conforme previsto na Política Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei Municipal nº 18.863/2021), que atenda tanto as ZEIS tipo I como as ZEIS tipo II.

COMO GARANTIR DIREITOS ATRAVÉS DAS HORTAS COMUNITÁRIAS?

Felipe Jardim

O sistema alimentar global enfrenta diversos desafios em toda a sua cadeia, desde a produção até o gerenciamento de resíduos, o que exige uma profunda transformação em direção à sustentabilidade social, econômica e ambiental. Essa mudança envolve a redefinição de valores sociais, normas, práticas e conflitos da nossa relação com a natureza.

Neste sentido, os **bens comuns urbanos** surgem como uma das diferentes e promissoras alternativas para guiar a necessária transformação. Trata-se de um sistema de gestão sustentável dos recursos da cidade com foco no uso deles para benefício social, contrariando a lógica do uso apenas como mercadoria, com vantagens para poucos. Tal gestão é feita por um grupo de pessoas que compartilham objetivos, regras, interesses, trabalho, vantagens, responsabilidades, problemas, materiais etc. Um desses exemplos é feito pelas **hortas comunitárias**.

O que são hortas comunitárias?

A **agricultura urbana** varia de acordo com o contexto social e legal de cada país. Dentre as múltiplas expressões estão, dentro e nas bordas das cidades, as **hortas comunitárias**, mas também os quintais produtivos, agricultura familiar e quilombola, fazendas verticais etc.

Com a variedade de formas, propósitos e produtos, não existe um conceito único de hortas comunitárias. Porém, em suma, elas apresentam componentes físicos e não-físicos dentro da lógica dos bens comuns. Os **aspectos físicos** incluem geralmente o espaço de cultivo e de compostagem, que pode ser em locais públicos ou privados, como calça-

das, térreo ou terraços de áreas residenciais, prédios escolares e parques públicos. Também é interessante notar que o cultivo pode acontecer de forma vertical ou suspensa, especialmente quando não existe muito espaço disponível no solo.

Os elementos físicos, ainda, abarcam a construção (tendas para proteção e para descanso humano, estruturas para armazenamento e segurança dos materiais e produtos, área social para conversas, tomada de decisões ou cursos, banheiro seco e, por vezes, cozinhas comunitárias) e os materiais de cultivo (sol, água, ferramentas, sementes, adubos e pesticidas naturais que promovem a produção de alimentos **agroecológicos**, ou seja, sem uso de agrotóxicos e com respeito à natureza).

Já os **componentes não-físicos** dizem respeito à mão de obra, fundos, autorizações de construção, conhecimento, ancestralidade, treinamento e redes de apoio. Sobre a mão de obra, ressalta-se que as hortas são frequentemente iniciadas por grupos auto-organizados de amadores e especialistas. O grupo é composto por voluntários e, por vezes, trabalhadores pagos pelo governo ou por Organizações Não-Governamentais. As pessoas envolvidas possuem perfis diversos, incluindo diferentes níveis de experiência em agricultura, renda, idade, gênero (com destaque para as mulheres), nível de escolaridade, cidade/estado/país de origem e etnias.

Quanto ao financiamento, os hortelões podem adotar variadas formas de captação de recursos para iniciar e manter a horta, como crowdfunding (“vaquinha online”), aluguel de lotes por meio de pequenas taxas (mais comum em casos fora do Brasil) ou contribuições monetá-



Horta Comunitária Espaço Verde, na Comunidade CSU João de Deus, em Jaboatão dos Guararapes. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo

rias feitas em cursos, workshops e eventos. Mesmo quando a horta é organizada como um negócio (costumeiramente, no Brasil, há um espaço de venda na própria horta, em feiras ou lojas, mas há casos internacionais de hortas com restaurante/café e outros equipamentos de geração de renda), ela ainda é sem fins lucrativos. Em alguns casos, há financiamento ou apoio técnico total ou parcial de governos, Organizações Não-Governamentais e empresas privadas.

Em relação aos **produtos**, as hortas comunitárias oferecem uma rica variedade alimentícia, desde legumes e frutas até Plantas Alimentícias Não-Convencionais (PANCs) e ervas aromáticas/medicinais. Em alguns exemplos, há pequenos animais de criação. Essa produção pode **destinar-se** ao consumo familiar, lazer, promoção da saúde, fins educativos e ao contexto de programas de desenvolvimento comunitário e integração social.

As hortas comunitárias vêm ganhando destaque global, inclusive como política

pública, e representam **novas formas de relação com o solo e o alimento da cidade**. Comprovando tal afirmação, no exterior, chama a atenção os casos de Berlim, Alemanha, onde há hortas comunitárias em um antigo aeroporto e em cemitérios totalmente ou parcialmente desativados.

Já no Brasil, dentre as capitais, são modelos expressivos as políticas públicas das prefeituras do Rio de Janeiro (com reconhecimento da Organização das Nações Unidas como modelo de desenvolvimento sustentável), de Belo Horizonte e de Curitiba.

No Recife, desde 2021, existe o Programa Hortas Urbanas, de responsabilidade da Secretaria Executiva de Agricultura Urbana (SEAU) do poder municipal. Já o Governo do Estado de Pernambuco possui o Programa Hortas em Todo Canto, por meio da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). O Governo Federal, por sua vez, apresenta, desde 2023, o Programa Nacional

de Agricultura Urbana e Periurbana, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

Tais iniciativas já eram importantes para enfrentar a situação de **insegurança alimentar e nutricional** pelo Brasil nos últimos anos, porém passaram a ter maior destaque no combate aos efeitos da pandemia de covid-19 (quando muitas pessoas perderam suas fontes de renda e, conseqüentemente, ficaram sem condições de comprar alimentos), conforme identificou o grupo de pesquisa Observatório das Metrôpoles/UFPE em uma pesquisa sobre o Recife.

Hortas comunitárias e a promoção de direitos

As hortas comunitárias também possuem **múltiplos benefícios e conexões com o Direito**. Inicialmente, é fundamental citar, segundo recente pesquisa internacional, a relação entre hortas comunitárias e o **direito humano à alimentação adequada** dos membros da horta e/ou de outras pessoas, a exemplo de vizinhos, integrantes de escolas, creches, hospitais, asilos, presídios etc.

Tal relação pode ocorrer de diferentes formas. Uma delas é a possibilidade de acesso físico e econômico aos produtos frescos e de qualidade, que são essenciais para combater a insegurança alimentar entre diversos grupos sociais vulneráveis, incluindo mulheres, estudantes e idosos. Por conseguinte, elas contribuem para a manutenção da vida com qualidade e da saúde (**direito humano à vida, direito humano à saúde e direito humano ao padrão adequado de vida**).

Além disso, as hortas também podem combater a falta de *disponibilidade* de ali-

mentos saudáveis (desertos alimentares), especialmente em bairros pobres, periféricos e de maior presença da população preta e parda. Por exemplo, no Recife, as feiras e os pontos agroecológicos, que representam o acesso aos produtos saudáveis e sem agrotóxicos perto de casa, não estão presentes em todos os bairros. Assim, as hortas têm o potencial de lutar não só contra o **racismo ambiental** (ao aumentar os espaços verdes e de contato com a natureza), mas também o **racismo alimentar**, dois fenômenos que violam o **direito humano à igualdade**.

As hortas comunitárias também são importantes para a promoção da *aceitabilidade* cultural dos alimentos, proporcionando oportunidades de educação alimentar/ambiental (**direito humano à educação e direito humano à informação**) e troca cultural (**direito humano à liberdade de participação na vida cultural da comunidade**), incluindo aprendizado e prática de nutrição, como coproduzir alimentos, identificação de locais para coleta de alimentos, troca de sementes, preservação e transferência de conhecimento. Além do mais, a produção de alimentos agroecológicos (sem uso de produtos químicos artificiais, fertilizantes, pesticidas etc.) faz parte da aceitabilidade.

Neste sentido, destaca-se a Escola Marias - Mulheres e Agricultoras Urbanas na Região Metropolitana do Recife. Outra iniciativa desse tipo, o Centro Sabiá, semeando a mudança através da agroecologia, recebe um impulso fundamental com o financiamento do Programa Nacional de Agricultura Urbana do Governo Federal. Esse apoio, fruto de uma emenda parlamentar, fortalece ainda mais a iniciativa. Mas o Centro

Sabiá não trilha esse caminho sozinho. Ao seu lado, estão parceiros valiosos: o Núcleo de Agroecologia e Campesinato da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e o Movimento dos Trabalhadores/as Sem-Teto (MTST). Juntos, formam uma rede de expertise e engajamento, impulsionando a causa da agricultura sustentável, do desenvolvimento social e do empoderamento ao capacitar 100 mulheres que já dedicam seus esforços à agricultura urbana e periurbana com base em princípios agroecológicos nas comunidades periféricas do Grande Recife.

Indo adiante, existe a contribuição das hortas comunitárias para a *sustentabilidade* alimentar em três dimensões. Em primeiro lugar, em termos *ambientais*, elas podem ter impactos positivos sobre a biodiversidade, apoiando os ecossistemas locais. Inclusive, ao aumentar o escoamento de águas das chuvas, as hortas tornam-se **pontos locais de diminuição dos impactos das mudanças climáticas**. Elas também oferecem uma solução prática para diversos desafios dentro do sistema agroalimentar, incluindo produção, distribuição e gestão de resíduos. Ao promover a produção e consumo de alimentos locais, as hortas contribuem para reduzir a dependência do transporte de longa distância e diminuir os impactos ambientais associados à distribuição de alimentos. Somado ao contato com a natureza, tais fatores relacionam-se com o **direito humano ao meio ambiente equilibrado**.

Em segundo lugar, em termos *econômicos*, elas podem contribuir para o abastecimento dos mercados locais e criar oportunidades de geração de renda por meio do trabalho social/administrativo e venda direta ou indireta (receitas)

de produtos da horta, relacionando-se com o **direito humano ao trabalho**. Isso pode representar a redução das disparidades socioeconômicas.

Em terceiro lugar, em termos *sociais*, as hortas comunitárias podem melhorar a equidade social e a justiça ao fornecer acesso igualitário a alimentos nutritivos para comunidades marginalizadas e ao promover abordagens inclusivas e participativas para o desenvolvimento sustentável. Outros sentidos são o de promoção da organização coletiva (**direito humano à liberdade de reunião e associação pacífica**), com destaque especial para os grupos de mulheres no Grande Recife, e de integração social de pessoas com diferentes origens (**direito humano à socialização e direito humano à não-discriminação**), além da oferta de opção de lazer e relaxamento (**direito humano ao lazer**). Isso tem especial significado a novos moradores de uma área e para abrir espaço à preservação da memória de pessoas vindas de outros locais (**direito humano de liberdade de locomoção e residência e direito à memória**).

Outra vantagem das hortas comunitárias é o potencial de transformar espaços urbanos por meio da ocupação e regeneração de terrenos ociosos (áreas subutilizadas, não utilizadas ou não construídas), situação já noticiada pela Marco Zero Conteúdo no Grande Recife. Por meio disso, ocorre a concretização do **direito à cidade**, considerando a perspectiva de decisão pelos cidadãos de qual cidade será construída dentro do Estado Democrático de Direito (**direito humano à liberdade de opinião e expressão; e direito humano à autodeterminação**), e o direito de se moldar individualmente e coletivamente enquanto ser humano (com direitos e deveres) a partir da

experiência urbana (**direito humano ao desenvolvimento da personalidade**).

Desafios para as hortas comunitárias

Apesar dos benefícios listados acima, algumas hortas comunitárias acabam sendo temporárias, com estruturas que são voluntariamente ou forçadamente removidas ou danificadas, atingindo não só o alimento e os direitos já listados, mas também o afeto, a dedicação, as memórias e as relações sociais de amizade ali construídas.

Neste sentido, recentemente foi denunciado o caso de que uma horta comunitária apoiada pela Prefeitura do Recife, no Jiquiá, foi destruída. A dis-

puta no Sítio Agroecológico Margaridas, da Ocupação Aliança com Cristo, integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), se dá em razão de uma suposta propriedade do solo. Especificamente no referido caso, a ameaça de morte à Elisangela da Silva, coordenadora do MTST e moradora da Ocupação Aliança com Cristo, ainda representa perigo ao direito à vida, à paz, à segurança pessoal, ao acesso à terra e aos recursos naturais, à liberdade e à manutenção dos direitos humanos. Visto isso, espera-se ação urgente das autoridades públicas nesse caso, além de vigilância contínua em outras hortas comunitárias para que futuras ocorrências desse tipo não venham a acontecer.



Horta comunitária que foi destruída no bairro do Jiquiá, no Recife. / Crédito: Arnaldo Sete/ Marco Zero Conteúdo

No entanto, esta não é a única barreira para que as hortas comunitárias cumpram o papel de promotoras de direitos. Na verdade, a criação, organização, desenvolvimento e manutenção de uma horta comunitária pode passar por diversos desafios, que podem ser organizados nos seguintes tópicos:

a. Restrições legais e institucionais, vieses socioculturais e descrença: incluem questões sociais, legais e políticas, como a falta de reconhecimento dos benefícios; a proibição por lei de atividades agrícolas em áreas urbanas; a falta de segurança na posse da terra (como o caso citado acima); a baixa visibilidade na agenda dos tomadores de decisão política/

administrativa e a perda de território para o mercado imobiliário, para interesses políticos (para construir outras instalações que garantem maior visibilidade), para interesses privados (cercamento de área pública por vizinhos) ou para agentes criminosos;

b. Acesso limitado aos recursos, insumos e meios financeiros: abrangem conflitos naturais, políticos, burocráticos e econômicos, como a competição com outros usos da terra e o acesso limitado à água, sementes e ferramentas, além de problemas relacionados à manutenção financeira e, mais comum em casos fora do Brasil, com altos valores de caução para acesso à terra;

Riscos específicos do cultivo em áreas urbanas: abarcam limitações sociais e naturais, por exemplo, a contaminação dos alimentos por causa da poluição do ar, do solo e da água (emissões de substâncias tóxicas por veículos automotores, falta de saneamento básico etc.), vandalismo e gentrificação (processo socioespacial de segregação caracterizado pela valorização acentuada de uma área urbana);

d. Problemas com a organização e com recursos humanos: abarcam casos de dificuldades em estabelecer redes de apoio para produção e venda, carência de dados para formular políticas públicas e falta de conhecimento sobre a agricultura agroecológica, a gestão da horta, a segurança sanitária e a coleta, a manipulação e a embalagem dos produtos.

Tais questões são obstáculos para os benefícios e direitos sociais, econômicos e ambientais que as hortas comunitárias podem oferecer. Diante disso, é essencial discutir com o Poder Público futuras políticas para proteger e promover as hortas comunitárias, tendo em vista que ele é o

principal responsável pelas estruturas legais e institucionais das dinâmicas urbanas, especialmente na esfera de governo local.

Propostas para enfrentar os desafios às hortas comunitárias

a. Para combater as restrições legais e institucionais, vieses socioculturais e descrença:

- Inclusão de hortas comunitárias em planos e regulamentações urbanísticas, como o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo etc., para reconhecimento legal das hortas comunitárias como áreas comuns urbanas;
- Participação da comunidade na tomada de decisões sobre desenvolvimento urbano;
- Identificação de espaços e apoio na transformação de terrenos ociosos em espaços para hortas comunitárias;
- Reconhecimento dos direitos trabalhistas e previdenciários dos agricultores urbanos;
- Promoção da agroecologia e certificação da produção orgânica;
- Criação de órgãos públicos especializados em agricultura urbana;
- Apoio à colaboração entre diferentes atores envolvidos em hortas comunitárias, como ONGs, órgãos de assistência técnica, movimentos sociais etc.;
- Monitoramento e avaliação do impacto social, econômico e ambiental das hortas comunitárias;
- Campanhas de conscientização pública sobre os benefícios das hortas comunitárias;

- Promoção da inclusão social e da diversidade nas hortas comunitárias.

b. Para combater o acesso limitado aos recursos, insumos e meios financeiros:

- Garantia de acesso à terra, água e eletricidade para as hortas comunitárias;
- Incentivo à troca de sementes e compostagem;
- Promoção de práticas agrícolas sustentáveis;
- Criação de mecanismos de financiamento para hortas comunitárias.

c. Para combater os riscos específicos do cultivo em áreas urbanas:

- Estabelecimento de diretrizes de segurança (não só das instalações para evitar furto de ferramentas, mas também na questão sanitária, hidráulica, elétrica etc.) e qualidade dos produtos para as hortas comunitárias;
- Desenvolvimento de análise de qualidade dos recursos naturais (solo, ar, água, iluminação solar, sementes etc.);
- Promoção de pesquisa e inovação para mitigar riscos.

d. Para combater os problemas com a organização e com recursos humanos:

- Oferta de programas de treinamento em práticas agroecológicas e em manipulação de alimentos na coleta, armazenagem, embalagem, transporte e venda;
- Incentivos financeiros para atrair mais hortelões, como o auxílio financeiro pagos pelo Programa Hortas Cariocas;

- Integrar a participação entre bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e outras iniciativas de compartilhamento de alimentos. Além disso, as hortas comunitárias podem ser integradas à habitação (**direito à moradia**) e prover qualidade socioambiental, como na reurbanização de favelas e nas residências do Programa Minha Casa, Minha Vida - ilustrado pelo caso recifense do Conjunto Habitacional Ruy Frazão.

Caso as recomendações propostas sejam adotadas pelos tomadores de decisão, diversos cenários podem se desenrolar. Dentre eles, está o reconhecimento e a proteção das hortas comunitárias como valiosos espaços urbanos comuns, permitindo a sua operação dentro das leis de zoneamento e regulamentos de desenvolvimento. Esse reconhecimento pode fomentar a participação comunitária, concedendo aos participantes um senso de pertencimento e empoderando-os nos processos de tomada de decisão, além de promover o direito à cidade.

Também é válida a adoção de códigos legais que promovam a agroecologia e certifiquem que a produção orgânica pode alinhar as hortas comunitárias com os objetivos de sustentabilidade, garantindo estabilidade por meio da posse da terra a longo prazo. Ainda mais, a implementação de medidas poderia transformar terrenos baldios em espaços públicos de produção de alimentos, garantindo acesso à terra e promovendo a proteção ambiental por meio de práticas sustentáveis. Mecanismos de financiamento, como subsídios e bolsas, poderiam apoiar as hortas comunitárias,



Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE e Marco
Zero Conteúdo!

especialmente em áreas economicamente desfavorecidas, potencialmente atraindo mais hortelões e aumentando seu impacto. Fora isso, as medidas adotadas podem mitigar os riscos associados à agricultura urbana e incentivar a pesquisa e inovação para desenvolver soluções econômicas para segurança e controle de qualidade dentro das hortas comunitárias.

Indo além, os esforços para abordar dificuldades relacionadas aos recursos humanos poderiam resultar em desenvolvimento de capacidades por meio de

programas de treinamento e assistência técnica, equipando os hortelões comunitários com as habilidades necessárias para um gerenciamento bem-sucedido da horta. Por fim, as políticas habitacionais, tanto em sua vertente de provisão de habitação de interesse social (Programa Minha Casa, Minha Vida) quanto nos processos de urbanização de favelas, deveriam potencializar a qualidade de vida de seus moradores ao integrar os direitos à moradia e à alimentação por meio das hortas comunitárias.

EIXO
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA
E SANEAMENTO

**GOVERNANÇA
COMUNITÁRIA COMO
RESPOSTA ÀS TRAGÉDIAS
ANUNCIADAS NA RMR**

Maria Clara de Lima Santos

Cristiana Coutinho Duarte

Patrícia Geittenes Tondelo

No atual cenário de mudanças climáticas, o Recife ocupa a preocupante posição entre as cidades mais vulneráveis do mundo, segundo o IPCC (2007). As causas dessa alta vulnerabilidade incluem condicionantes naturais, como a baixa altitude, mas também fatores que têm relação direta com o processo de urbanização e com as condições socioeconômicas das populações, como os altos índices de pobreza e precariedade nas condições de moradias. De acordo com os dados do Instituto Cidades Sustentáveis (2024), Recife recebeu o título de segunda capital mais desigual do Brasil, concentrando cerca de 11% da população abaixo da linha da pobreza.

As alterações do clima global têm trazido como consequência direta o aumento da frequência de ondas de calor extremo, alteração no nível dos oceanos, secas prolongadas, perdas de espécies e maior recorrência de chuvas intensas. Estes eventos de chuva, ditos “extremos”, são caracterizados na literatura por episódios de desvio positivo ou negativo do quantitativo esperado de chuva num período de tempo curto, logo, são episódios considerados excepcionais. Os impactos desses fenômenos no meio urbano e na vida das pessoas têm sido tão alarmantes ao ponto de despertar debates sobre a adequada denominação para se referir a estes acontecimentos. No caso das chuvas no Recife, não se pode mais considerá-las extremas, pois a sua frequência já as tornou episódios que, de certa forma, são tanto esperados como tragicamente anunciados.

Aliado a isso, temos um panorama brasileiro, sobretudo a nível municipal, de escassez de programas, planos e projetos de mitigação que visem reduzir as emissões dos gases causadores do efeito estufa; e também de adaptação para melhor pre-

parar os territórios sensíveis e periféricos para lidar com os impactos das alterações no clima. No Recife, o principal plano para o enfrentamento das alterações em curso é o Plano Local de Ação Climática (PLAC) produzido em parceria com o ICLEI, uma rede mundial de governos locais pela sustentabilidade. Recentemente, o governo federal também tem realizado esforços no lançamento de programas na área, como o Plano Clima e o Projeto Cidades Verdes Resilientes. No entanto, o que se observa é que muitos destes planos de planejamento climático urbano não atingiram os resultados esperados, devido à ausência ou à falha no processo de construção participativo, o que os torna distantes da realidade local das populações diretamente envolvidas e prejudicadas, que são as populações mais vulneráveis.

De fato, a grande maioria destes planos são marcados pela invisibilidade da participação das populações de comunidades tradicionais (favelas e periferias), que há tempo vem realizando sua autogestão frente à omissão do poder público aos seus problemas cotidianos, incluindo os relativos ao clima. Estas comunidades constroem redes de governança comunitárias, partindo das problemáticas identificadas por sua vivência nestes territórios sensíveis ao clima, como os morros, margens de rios e alagados. Diferentemente do olhar técnico e político do poder público, a percepção destas populações acerca das questões climáticas é respalda “no sentir na pele” os efeitos das alterações climáticas. Assim, o conceito de governança comunitária parte do pressuposto de que cada comunidade possui a “autopercepção” e uma dinâmica própria de gestão que pode ser articulada à participação social na tomada de decisões que influenciam na vida de seus membros.

Nesta perspectiva, elencamos alguns exemplos de planos e projetos que consideram as especificidades locais e a participação destas populações, seja de forma integral ou parcial, em sua formulação e devem ser objeto de estudos dos futuros gestores municipais. Na esfera estadual, destacamos o projeto Nordeste pela resiliência climática desenvolvido pela ONG Visão Mundial, que tem como meta reduzir os riscos de desastres nas comunidades pobres expostas por meio de atividades e ações de prevenção continuadas que visam estimular a aproximação entre o poder público e as comunidades.

Na escala local, foi lançada em 2024 a Rede Gera (Governança para o Enfrentamento ao Racismo Ambiental). Esta iniciativa foi liderada pelo Instituto Intercidadania, Gris Solidário, Cores do Amanhã, Caranguejo Tabaiães e Tenda

Caboclo Flecheiro D'Araroba, organismos que já possuem um histórico de atuação em territórios vulnerabilizados da Região Metropolitana do Recife (RMR). A Rede Gera tem o objetivo de implementar estratégias de adaptação em territórios específicos de áreas ribeirinhas buscando apoiar, sobretudo, ações de incidência política originárias da sociedade civil. Além destas iniciativas, temos a "Comunidades pelo Clima" que lançou uma campanha com as ONGs Somos Todos Muribeca, Meu Recife e Comissão Ambiental de Jaboatão, cujo enfoque também envolve a incidência na política metropolitana através da pressão popular sobre vereadores e prefeitos da RMR, através de manifestações que cobram por mitigação e adaptação climática advindas de iniciativas das populações periféricas.



Atividade realizada na oficina de letramento climático realizada no Gris Solidário. / Crédito: TIG - Periferia e Gris Solidário.

Com um viés institucional, destacam-se ações desenvolvidas por professores e pesquisadores da UFPE

vinculadas a projetos de extensão universitária que procuram promover o protagonismo das comunidades, como

o projeto de extensão TIG-Periferia. Este projeto tem por objetivo fortalecer capacidades de monitoramento e mapeamento participativo voltados ao processo de autogestão frente às mudanças climáticas. Desde sua criação, o TIG vem realizando oficinas de letramento climático em comunidades localizadas em áreas de risco e mapeamento junto aos moradores para dar subsídio à elaboração de planos comunitários de ação climática. Recentemente, o TIG e o Observatório da Metrôpoles - Núcleo Recife estão trabalhando na atualização e disponibilização pública do Sistema de Informações Geográficas dos Assentamentos Precários da Região Metropolitana do Recife (SIGAP-RMR), um instrumento de apoio e planejamento dos assentamentos precários e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Ademais, destacam-se ações recentes do Governo Federal que também são importantes de serem destacadas, como os diversos programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria de Periferias do Ministério das Cidades, a exemplo do financiamento dos Planos Municipais de Redução de Risco (PMRR) e do Mapa das Periferias que busca dar prêmios às iniciativas comunitárias engajadas no enfrentamento da desigualdade socioespacial e na transformação dos territórios periféricos. Por fim, outro importante exemplo é a atuação do CEMADEN Educação e o projeto Dados à Prova D'água que busca ampliar a coleta de dados de inundações com o registro de chuvas a partir de pluviômetros de garrafa PET construídos nas escolas e nas comunidades localizadas em áreas de risco. Esses dados servem para desenvolver modelos de previsão de inundações mais precisos.



Oficina de letramento climático realizada no Gris Solidário. / Crédito: TIG - Periferia e Gris Solidário.

Em ano de eleição, a sugestão que deixamos aos futuros gestores municipais é que as políticas públicas de

enfrentamento climático não devem mais ser realizadas de maneira genérica. É preciso que o processo de constru-



Acesse o QR code e
leia o artigo no Brasil
de Fato PE!

ção dos instrumentos políticos se dê de forma horizontal, realizando a escuta e considerando também os saberes orais e tradicionais de quem há tempos convive, resiste e, acima de tudo, “sobrevive” nesses territórios considerados vulneráveis ao clima. Assim, se torna essencial que garanta às comunidades afetadas a voz e a participação social na formulação dos novos planos, programas ou

projetos relacionados ao fortalecimento e resiliência às mudanças climáticas. Além de assegurar que diversas ações que estão surgindo sejam integradas a fim de não haver sobreposição de esforços, tecendo, assim, essa ampla rede de comunidades e instituições no enfrentamento dos impactos provocados pelas mudanças climáticas e fortalecimento da resiliência.

Referências:

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <<https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadecapitais/>> Acesso em: 23 de julho de 2024.

IPCC, AR4, Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II, p.586, 2007. Disponível em: < https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf>. Acesso em 23 de julho de 2024.

ICLEI. 2020. Plano Local de Ação Climática do Recife. Prefeitura do Recife. Disponível em: <<https://americadosul.iclei.org/documentos/plano-local-de-acao-climatica-do-recife-pe/>>Acesso em 23 de julho de 2024.

COMUNIDADE PELO CLIMA. Disponível em: <<https://www.comunidadespeloclima.meurecife.org.br>> Acesso em: 23 de julho de 2024.

CIDADES VERDES RESILIENTES. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/qualidade-ambiental-e-meio-ambiente-urbano>>. Acesso em 23 de julho de 2024.

PLANO CLIMA. Disponível em: <<https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima?locale=pt-BR>>. Acesso em 23 de julho de 2024.

**COMO PODEMOS
ENFRENTAR A EMERGÊNCIA
CLIMÁTICA EM UMA
METRÓPOLE DESIGUAL?**

Patrícia Geittenes Tondelo

Fabiano Rocha Diniz

O crescimento urbano na Metrópole do Recife esteve frequentemente acompanhado de problemas de ordem social, econômica e ambiental que levaram à exposição da população mais pobre a diversas condições de vulnerabilidade, que tendem a se agravar devido às mudanças climáticas. O que assistimos este ano de 2024 no Rio Grande do Sul já ocorreu no Recife em diversas ocasiões, como a cheia de 1975 que é lembrada até hoje. No contexto em que vivemos, diariamente vemos se confirmarem os impactos previstos do câmbio climático, com a ocorrência cada vez mais frequente e intensa de eventos extremos, como chuvas, inundações, deslizamentos e o aumento do nível da água do mar. Assim, cabe-nos questionar: **o risco inerente aos aspectos climáticos é ampliado pelas condições de pobreza e precariedade nas**

idades? Ou seria o contrário, nos lugares de extrema pobreza, as situações de precariedade urbana são exacerbadas pelas mudanças climáticas?

A cidade do Recife tem um histórico no qual os melhores locais para se viver sempre foram disputados (e conquistados) pelas camadas sociais de maior poder aquisitivo, enquanto que restaram as terras menos atrativas (morros ou áreas alagáveis, como mangues e bordas de rios) para as camadas de baixo rendimento. Segundo levantamento realizado pelo governo federal¹, o Brasil tem 1.942 municípios com grande suscetibilidade, com áreas frágeis, mais predispostas a desastres como deslizamentos de terras, enxurradas e inundações. Entre esses estados, Pernambuco é o terceiro com maior proporção da população abrigada em áreas de risco, 11,6% do total.



Inundações na comunidade Vila Arraes em maio de 2022, no bairro da Várzea, no Recife. /

Crédito: Reprodução/WhatsApp

No Recife e na sua região metropolitana, os moradores das cidades presenciavam todos os anos os transtornos causados pelas chuvas fortes, principalmente a ocorrência de alagamentos e deslizamen-

tos. No entanto, essas consequências não são sentidas igualmente por todas as pessoas. Se, por um lado, os edifícios

¹ Informação encontrada em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/brasil-tem-1942-cidades-com-risco-de-desastre-ambiental>.

em altura com garagens nos pavimentos próximos ao solo são uma alternativa para morar na várzea inundável pelas classes de maior rendimento, por outro, as construções improvisadas nas encostas e margens de rios não são uma boa alternativa, porém é a única que existe para grande parte das classes de mais baixa renda.

A vulnerabilidade, como o grau de fragilidade de indivíduos ou comunidades, não é apenas resultante da exposição a riscos ambientais, mas uma condição que decorre também de processos históricos e sociais de consolidação das cidades. Assim, a vulnerabilidade pode ser ao mesmo tempo social e ambiental. No Recife, cidade das mais desiguais do

país, essa situação ficou bastante evidente com os eventos climáticos ocorridos em maio de 2022, em que comunidades periféricas, precariamente consolidadas, foram fortemente atingidas por inundações e deslizamentos que levaram ao colapso do solo encharcado nas terras altas, inundaram áreas baixas, destruíram parte das moradias e acarretaram perdas de vidas humanas. Esse foi o caso de Vila Arraes e Jardim Monte Verde, duas comunidades fortemente atingidas por inundações e deslizamentos provocados pelas chuvas. No mês de maio de 2022, morreram mais de 20 pessoas em Jardim Monte Verde, num total de mais de 130 mortes em toda região metropolitana.



Edifícios em altura possibilitam maior segurança para morar em locais alagáveis do Recife. Alagamento das ruas no bairro Pina, zona Sul de Recife. / Crédito: Reprodução/WhatsApp/G1 - PE

Neste contexto de mudanças climáticas, muito se tem dito que a cidade precisa e deve ser resiliente, por isso precisamos entender melhor: o que é ser resiliente? Comumente, este termo é traduzido com a capacidade que as pessoas, as organizações humanas ou as cidades têm de se recuperar, se reconstruir, após

um acidente ou desastre. Entretanto, já se compreende que este “renascer das cinzas” não é mais suficiente. É preciso ir além, o verdadeiro desafio é reduzir ou erradicar as situações de risco, conviver com elementos que são vistos como hostis e causadores de problemas, como as águas das chuvas e dos rios.

Objetivamente, construir sobre morros e sobre as águas (em palafitas, casas flutuantes ou sobre pilotis) é possível, se isso for feito de modo seguro e capaz de produzir um habitat de qualidade e culturalmente apropriado. Mas, para que isso aconteça, defendemos que o planejamento urbano, o controle urbanístico-ambiental e as medidas para reduzir a desigualdades e vulnerabilidades devem estar a serviço dos que mais precisam, os

moradores dos assentamentos precários e vulneráveis. As comunidades e as zonas de especial interesse social (CIS e ZEIS, como são chamadas) são os territórios que necessitam receber a atenção prioritária das gestões municipais. Sua urbanização, com implantação de infraestruturas e serviços urbanos de qualidade, com melhoria ambiental e qualificação das moradias e dos espaços públicos devem ser realizadas urgentemente.



Jardim Monte Verde oito meses depois dos deslizamentos de barreira ocorridos em maio de 2022. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo.

Em ano de eleição municipal, oferece-se uma oportunidade aos futuros gestores da metrópole de considerar e, acima de tudo, **reconsiderar** propostas de intervenções urbanísticas que contribuam e promovam a resiliência climática e o direito à cidade. O urbanismo como campo profissional dedicado à organização e melhoramento das condições de vida nas cidades, é uma ferramenta a ser mobilizada para mitigar os impactos do clima e proporcionar cidades mais equitativas, saudáveis e com menos riscos para a população. É preciso valorizar e resgatar

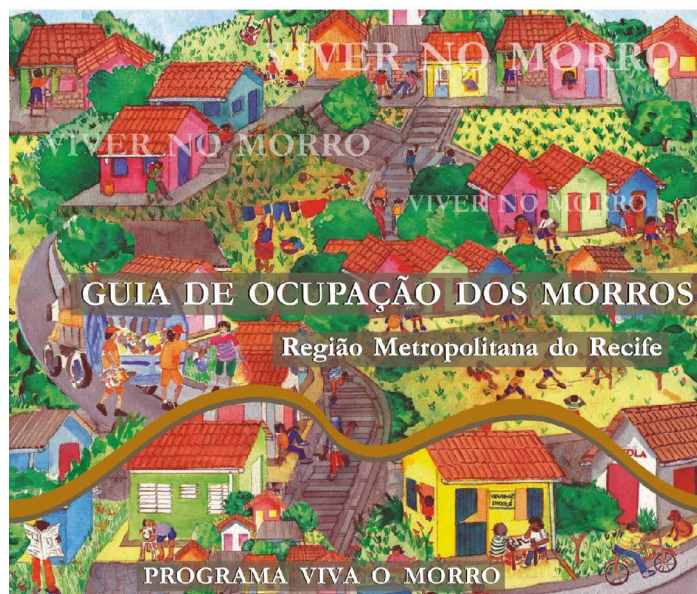
os esforços que deram origem ao **“Manual de Ocupação dos Morros”** desenvolvido pelo **Programa Viva o Morro** (Convênio Nº 082/1999), cuja produção é fruto de um esforço conjunto da universidade pública, das prefeituras municipais da Região Metropolitana do Recife, do Governo do Estado de Pernambuco e da sociedade civil, com apoio de profissionais de múltiplas disciplinas.

O manual citado apresenta uma série de ações de resposta e prevenção aos acidentes em locais de risco, aplicáveis às regiões de morros do Recife e da RMR.

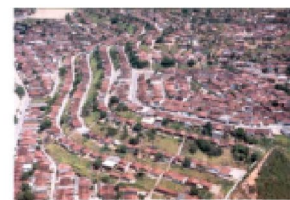
São ações a longo prazo que envolvem estruturação do espaço urbano, dotando-o de infraestrutura urbana, regulação e controle da ocupação habitacional compatível com a fragilidade ambiental dos morros. O manual também busca romper com paradigma predominante de que os morros são inacessíveis e não favoráveis à urbanização e mudar a forma como são vistos e tratados pelos agentes públicos. Entende-se que os morros constituem um espaço parcialmente edificável, que precisa de orientação técnica para serem lugares de moradia seguros se requalificados, a partir da análise crítica de práticas consolidadas por parte da construção pública ou auto-provinda pela população (FIDEM, 2004).

Mas por que estamos resgatando esse manual? Primeiro, o material é um excelente exemplo de produção que considera o contexto local, abrangendo questões relativas ao relevo, geologia, clima, modo de construção e a cultura e a condições de habitar os morros da RMR. Segundo, o material vai ao encontro dos objetivos das atuais bases federais

com o retorno do Ministério das Cidades em 2023 e a criação da Secretaria das Periferias (Decreto nº 11.468, de 5 de abril de 2023). De acordo com o artigo IV do decreto de criação, compete à Secretaria da Periferia **“coordenar e apoiar as atividades relacionadas à redução de desigualdades e de riscos de desastres e as ações destinadas ao enfrentamento de necessidades habitacionais nos territórios urbanos vulneráveis, com foco na urbanização de assentamentos precários, na regularização fundiária urbana e na melhoria habitacional”**. Com a criação do **“Programa Periferia Sem Risco”**, a recém instituída secretaria também já se posiciona diante das mudanças climáticas, cujo objetivo é **fortalecer o desenvolvimento de capacidades locais de infraestrutura, planejamento, informação e participação social para enfrentamento das desigualdades e redução das vulnerabilidades relativas a riscos de deslizamento e inundação nas periferias brasileiras**.



Ocupação Planejada em Patamares
Recife - Vasco da gama, Buriti



Ocupação Planejada em Patamares (Reassentamento)
Recife - Vasco da gama, Buriti



Modelo Radial de Ocupação de Morros
Recife - Cajueiro



Ocupação Planejada em Topos de Planos
Jabotão dos Guararapes - Conjunto Habitacional Curado IV

Recortes do Manual de Ocupação dos Morros da Região Metropolitana do Recife. / Crédito: Adaptado pelos autores de FIDEM, 2004.

Deixamos aqui uma reflexão final: entendemos que relançar a luz sobre o Manual de Ocupação dos Morros nos permitiria perceber que não estamos na estaca zero frente às mudanças climáticas. Muito já foi feito e muito ainda está à espera da oportunidade para ser resgatado e aplicado nos territórios periféricos. Sabemos que habitar os morros

reflete o dilema de muitas metrópoles brasileiras de Norte a Sul do país, cujo crescimento decorre de processos históricos de ocupação pelas populações mais carentes. Sugerimos irmos além da escala local e considerar também o potencial do Manual Viva os Morros, com adaptações, para aplicação em outros contextos nacionais.



**Acesse o QR code
e leia o artigo
na Marco Zero
Conteúdo!**

**AUSÊNCIA DE SANEAMENTO
NOS TERRITÓRIOS
PERIFÉRICOS E TRANSIÇÃO
CLIMÁTICA:**

uma trágica combinação
na RMR

Arnaldo Souza

Patrícia Geittenes Tondelo

Anualmente, a Região Metropolitana do Recife (RMR) presencia situações de caos, em decorrência das chuvas, que se manifesta por inundações e deslizamentos cada vez mais recorrentes e intensos. Essa situação se reflete especialmente nas comunidades periféricas que, além dos prejuízos materiais e risco à vida, convivem com questões relacionadas à proliferação e contaminação por doenças de veiculação hídrica. Assim, doenças de pele, leptospirose e doenças gastrointestinais, por exemplo, surgem como desdobramentos “naturais” do contato direto e involuntário com água misturada a rejeitos nocivos (esgoto doméstico, lixo comum e hospitalar, óleos automotivos etc.).

É muito importante lembrar que a ausência ou precariedade de redes de esgotamento sanitário nos territórios periféricos da RMR acarreta práticas rudimentares, muitas vezes inadequadas, para o destino dos esgotos produzidos. Tais práticas, associadas à inexistência de infraestruturas eficientes de drenagem urbana e descarte inadequado de lixo, produzem quadros em que é comum encontrar rejeitos domésticos, juntamente com a água das chuvas, alagando ruas, sendo lançados em valas e poluindo córregos, canais e rios. Além disso, é comum encontrar fossas sumidouros, que funcionam como pontos de concentração de água frequentemente muito próximos uns dos outros, e fossas negras, o que contribui para contaminação de corpos d'água, inclusive do lençol freático, e agrava as condições de estabilidade de encostas, por erosão ou escorregamento de barreiras, e potencializam a ocorrência de desastres.

Essa situação, por si só, aponta para as graves desigualdades que historicamente caracterizam o espaço urbano da RMR e,

diante da iminência das mudanças climáticas e, com ela, a intensificação de períodos chuvosos, concorre para a construção de um cenário de grandes desafios. Segundo o estudo feito pela Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (Agência Brasil, 2024), entre os estados com o maior número de pessoas em áreas de risco de deslizamento, enxurradas e inundações, Pernambuco ocupa a 5ª colocação com mais de 800 mil pessoas (863.482), sendo que deste total, 206 mil estão no Recife e 188 mil em Jaboatão dos Guararapes. Apenas a RMR concentra 73,3% desta população, e Recife e Jaboatão juntos, municípios mais críticos, concentram 45,7%.

Dados recentes divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir do Censo de 2022, revelam, por exemplo, que entre os aproximadamente 1,35 milhão de domicílios particulares permanentes ocupados na RMR, cerca de 30% fazem descarte inadequado esgoto doméstico, como fossa rudimentar, vala, corpos d'água e outras formas que não ligada à rede geral. Desse percentual, 31% dos domicílios com descarte inadequado se concentram na cidade do Recife, enquanto Jaboatão responde por 22%. É válido ressaltar que esses percentuais não se confundem com cobertura de redes de esgotamento sanitário, uma vez que dados, de 2021, do Painel Saneamento Brasil, do Instituto Trata Brasil, destacam que quase metade da população da RMR (45,2%) não conta com coleta de esgoto.

Há de ser considerado que esses dados não se distribuem de forma homogênea no espaço urbano das cidades da RMR, revés, concentram-se sob porções territoriais que se caracterizam especial-

mente pela precariedade de infraestruturas e serviços públicos essenciais, intimamente relacionados às condições de pobreza, implicando a ausência ou deficiência de serviços como esgotamento sanitário, drenagem e coleta de lixo.

Nesse cenário, a ocorrência de soluções informais individualizadas para descarte de rejeitos assemelha-se mais a uma escolha aparentemente única, embora represente uma alternativa prejudicial para o desenvolvimento urbano e autodestrutiva para as comunidades mais vulneráveis social e economicamente. Esta dinâmica perpetua a ausência de intervenções formais e efetivas por parte das instituições públicas, contribuindo para a marginalização contínua dessas comunidades. Assim, essas estratégias comunitárias e rudimentares, longe de representar uma solução sustentável, destacam-se como manifestação de uma trágica combinação entre a ausência do Estado, carência de serviços essenciais e o desafio de enfrentar as mudanças climáticas em curso.

Dessa forma, o problema que se impõe é conciliar medidas para sanear esses espaços de pobreza à estratégias para preparar a metrópole à adequação climática. Sendo esta uma situação de notório conhecimento das autoridades públicas, por que essa questão ainda não é central na agenda pública dos governos locais? Por que temos a impressão de que nada, ou quase nada, tem sido feito? E o que impede medidas eficientes e efetivas se tornarem prioridades? Evidentemente, há de se considerar as dificuldades inerentes à implantação de infraestruturas responsivas às necessidades da população, especialmente, diante de condicionantes tão característicos como os das ocupações urbanas periféricas na metrópole recifense. A morfologia urbana e as tipologias habitacionais derivadas da autoconstrução encerram em sua complexidade imensos desafios que levam a presença significativa de becos e vielas, associadas a quadras irregulares, a se traduzirem em obstáculos à urbanização desses espaços.



Evidência do descarte inadequado de rejeitos domésticos na comunidade Dois Unidos, no Recife. / Crédito: Arnaldo Souza

No entanto, limitar-se às “dificuldades” que estes espaços impõe a sua urbanização não pode ensejar argumento ou desculpa para a negação pública, por parte das autoridades municipais, do problema posto à realidade especialmente dos mais pobres e vulneráveis. Sanear e urbanizar são possíveis, e a ausência de um não pode ser considerada impeditiva do outro. Esta mesma lógica se aplica para o tratamento dos locais de risco que, certamente, coincidem com a ausência de urbanização e saneamento na RMR. Assim, é necessário ponderar abordagens integrativas, como as apresentadas nos exemplos do Manual de Ocupação dos Morros desenvolvido pelo Programa Viva o Morro (Convênio Nº 082/1999) nos anos 2000. Elaborado com o intuito de romper com o estigma de preconceito criado pelas dificuldades para ocupação urbana do terreno de declivi-

dade, o manual apresenta uma série de técnicas e padrões construtivos, urbanísticos e de infraestrutura para planejar e administrar os morros (FIDEM, 2004) que vão ao encontro do atual quadro de transição climática.

As intervenções urbanísticas em áreas de morros ou alagáveis geralmente ficam restritas em função de demandas isoladas. Assim, é imperativo romper essa lógica e apontar para a urgência de um processo de urbanização que integre políticas de habitação, redes de saneamento e drenagem, educação ambiental e saúde pública. Além disso, aplicar soluções tecnológicas de baixo custo às abordagens tradicionais de descarte de esgoto e drenagem urbana podem contribuir consideravelmente para a mitigação dos impactos negativos do “consórcio” entre condições precárias dos territórios periféricos e intensificação das chuvas.



Barreiras no bairro da Várzea, zona oeste do Recife. / Crédito: Arnaldo Souza

No que diz respeito ao descarte de esgoto, a implantação de fossas sépticas comunitárias, devidamente equacionadas para atender a conjuntos de domicílios,

utilizando processos naturais de degradação e filtragem de rejeitos, como as fossas biodigestoras, surgem como alternativas viáveis. Consideradas economicamente



Acesse o QR code e leia o artigo no Brasil de Fato PE e Marco Zero Conteúdo!

mais sustentáveis, estas práticas, além de contribuir para a melhoria das condições habitacionais e saúde da população, podem ajudar a reduzir a saturação do solo e minorar a ocorrência de deslizamentos.

Na dimensão de drenagem urbana, uma possibilidade viável seria a utilização de materiais porosos na pavimentação, permitindo uma distribuição mais homogênea da infiltração da água das chuvas no solo e evitando a sobrecarga das redes de drenagem. Essa prática, combinada com a instalação de reservatórios para captação e armazenamento de água da chuva, pode reduzir significativamente o risco de alagamentos e deslizamentos em decorrência da erosão do solo. Além disso, a água captada pode ser usada para irrigação, limpeza doméstica e outras atividades, aliviando, inclusive, o sistema de abastecimento da RMR.

Em áreas de maior propensão à inundações e alagamentos, a integração de abordagens como biorretenção a partir de jardins filtrantes, onde a água da chuva é coletada e filtrada a através do solo e da vegetação, e a criação de bacias de armazenamento temporário da água da chuva ou parques alagáveis, se apresentam como alternativas à adaptação climática. As águas retidas nesses processos podem ser destinadas à utilização na limpeza e irrigação de jardins e parques urbanos ou mesmo para liberação lenta

aos cursos naturais das águas urbanas da RMR, contribuindo assim para controlar o fluxo das águas e evitar desastres sociais acarretados pelas condições climáticas.

Por fim, é de máxima importância que o problema seja reconhecido pelas autoridades públicas como urgente e que a população, especialmente os mais pobres, compreendam a gravidade do que, acima, chamamos de “trágica combinação”, pois é precisamente sobre essa população que recaem com mais intensidade os efeitos nocivos do descaso com o meio ambiente e o saneamento básico nos territórios periféricos. Notadamente, o planejamento e o ordenamento urbano, em contextos tão complexos como o da RMR, não é uma tarefa fácil. Porém, é possível. Contudo, para esse fim, é imperativo um maior protagonismo das comunidades, demandando publicamente a correta e legítima contemplação dos seus direitos e necessidades.

Se pela via da negação das autoridades públicas constituiu-se um quadro de negligência histórica com as comunidades nos territórios periféricos na RMR, “naturalizando” a dramática realidade que vitimiza os mais pobres e lhes imputa o dever de buscar soluções particulares e individuais para problemas sociais coletivos, apenas pela via da coletividade, da luta e do engajamento e participação popular as soluções podem encontrar cominho à realização.

**SANEAR O TERRITÓRIO
PARA GARANTIR UM
AMBIENTE SAUDÁVEL**

Ronald Vasconcelos

Por possuir íntima conexão com a saúde, a moradia, o meio ambiente e a qualidade de vida, as políticas de saneamento se relacionam com uma série de direitos, acolhidos na perspectiva do Direito à Cidade, e são um vetor fundamental à Reforma Urbana. A universalização do esgotamento sanitário no país é um requisito vital para fazer frente às desigualdades, principalmente no caso recifense e de sua região metropolitana.

Os fatores ambientais e de localização, junto aos de ordem cultural, econômica e social, transformam o Recife numa cidade singular. A condição de ser uma cidade erguida numa confluência dos rios e do oceano lhe confere a condição de cidade anfíbia, melhor traduzida nos versos do poeta Carlos Pena Filho: “Metade roubada ao mar, metade à imaginação”.

Entre os fatores citados, é importante evidenciar, aqueles que se destacam como condicionantes significativos aos problemas sanitários e de habitabilidade na cidade, associados aos fatores econômicos que são determinantes. Tais fatores

vão determinar uma forma particular de ocupação, situando-se as áreas de baixa renda entre rios, riachos, canais, morros e encostas. Essas áreas se encontram espalhadas no território, distribuídas em mais de 540 assentamentos só no Recife, que são caracterizados pela ausência ou insuficiência de saneamento básico e sujeito a múltiplos problemas, entre os quais aqueles que afetam diretamente a saúde da população.

Contudo, é no campo do esgotamento sanitário que a situação do Recife se mostra mais grave. O sistema de coleta de esgotos atende apenas a 36% do território e apenas 21% deles recebem tratamento. Nas habitações dos assentamentos precários, o esgoto é despejado diretamente nos cursos d’água, nos becos e vielas. Cerca de 42,9% dos domicílios estão ligados à rede de esgotos ou à rede pluvial, 46,6% utilizam fossas sépticas rudimentares e 7,80% jogam os dejetos sem tratamento em valas, rios, lagos, no mar e outros escoadouros. Essa baixa cobertura coloca o Recife entre as dez cidades do Brasil menos saneadas.



Esgoto a céu aberto na Região Metropolitana do Recife. / Crédito: Arnaldo Sete/Marco Zero Conteúdo.

As perdas resultantes do processo de ocupação da cidade e da deficiência dos serviços de saneamento são inomináveis. Porém, a pior situação é a alta probabilidade de contrair doenças que vão afetar a saúde da população. Essas moléstias são decorrentes da poluição do solo e dos cursos d'água pelo lançamento in natura de esgotos fecais, à falta de um sistema adequado de esgotos, como também da insalubridade das áreas baixas da cidade.

Para enfrentar essa grave situação, o estado de Pernambuco, através de sua companhia de saneamento (COMPESA), optou por implementar uma Parceria Público-Privada (PPP) nos últimos anos, visando universalizar os serviços de esgotos num período de 35 anos, estendendo a ação à toda região metropolitana do Recife. Essa ação em curso passou a ser denominada Programa Cidade Saneada – PCS.

Desde o início das atividades no ano de 2013, a parceira privada, BRK Ambiental, tem realizado as ações programadas de: recuperação das infraestruturas existentes (90% concluídas); cadastro dos sistemas (100% concluídas); operação, manutenção, elaboração de projetos e implantação de novos sistemas (alcançando uma cobertura de 38% em 2020 e com previsão de atingir 53% em 2025). Caso a previsão de investimentos de R\$ 2,7 bilhões seja cumprida até 2025, a cobertura nas 07 cidades mais populosas da RMR deverá ser de 56% em Paulista, 86% em Olinda, 63% em Recife, 40% em Jaboatão dos Guararapes, 41% em Goiana, 21% em São Lourenço da Mata e 61% em Ipojuca.

Porém, o maior desafio da PPP é que seja promovida a urbanização das áreas de baixa renda (546 apenas no Recife), pois o contrato da parceria estabelece a

realização da implantação dos serviços de saneamento após a urbanização dos assentamentos precários pelos municípios. Sem isso não se atinge a universalização desejada.

Ao lado desse desafio, em 2023, outro entrave potencial passou a se apresentar com a decisão do Governo de Pernambuco de privatizar a COMPESA. Os estudos dessa decisão estão sendo realizados pelo BNDES, ancorado no novo Marco do Saneamento (Lei nº14.026/20) que, sob o argumento da universalização, claramente induz estados e municípios a promoverem a **Concessão Plena** das empresas de saneamento à iniciativa privada.

Contudo, os municípios passíveis de concessão plena já foram privatizados (6% dos municípios brasileiros localizados no Sul e Sudeste) desde o governo Fernando Henrique Cardoso. A questão da escolha da modalidade de parceria com o setor privado se mostra mais complexa. Mesmo que seja fundamental a participação da iniciativa privada para a plena cobertura de esgotamento sanitário, esta não pode ser tomada como a solução total para os problemas, ainda mais quando se leva em conta os inúmeros obstáculos a essa participação.

Estudos realizados mostram que a concessão plena não é a melhor solução na promoção da universalização. Apesar da precária situação das empresas de saneamento, elas têm um papel estratégico a desempenhar no planejamento e financiamento dos serviços, já que a maior parte dos recursos a serem investidos continuarão a ser oriundos do Setor Público. Por isso, é importantíssimo preservar o mecanismo do subsídio cruzado, que garante a prestação de serviços onde não há viabilidade econômica,

como acontece na maioria dos municípios do semiárido. Não se faça com o saneamento o mesmo que foi feito com o setor ferroviário! Que ao invés de ampliar a oferta dos serviços regrediu, estando hoje entregue à própria sorte.

Entre as diversas modalidades de participação da iniciativa privada, as Parcerias Público Privadas (PPPs) apresentam as maiores possibilidades de atração de recursos junto à captação na Bolsa de Valores, sem renunciar ao controle da companhia de saneamento e ao comando das ações no setor.

Dito isso, o maior desafio imposto à COMPESA pela nova Lei é a celebração, entre o estado e municípios, de **bons**

contratos de concessão, que levem em conta o interesse público dos municípios concedentes, que estabeleçam as prioridades, o planejamento das ações, as metas a atingir, a fixação dos prazos, a modelagem de projetos e a indispensável atração do investimento privado.

O fatiamento da Companhia, à venda para aumentar o caixa estadual ou para eliminar o fardo da administração, em nada contribuirá para o objetivo de sanear o território do Recife, da região metropolitana e das demais cidades do estado a fim de garantir um ambiente saudável. Ainda mais quando esse problema é fortemente agravado pelas mudanças climáticas, já sentidas no nosso cotidiano.



Acesse o QR code e leia o artigo no Brasil de Fato PE e Marco Zero Conteúdo!

CONCLUSÕES

O MARCO DOS DEZ ANOS DO MOVIMENTO OCUPE ESTELITA:

a valorização de seu legado como guia para
a conquista do Direito à Cidade

Danielle de Melo Rocha

Fabiano Rocha Diniz

O Ocupe Estelita é um movimento autônomo que, em 2014, ocupou os terrenos do antigo pátio ferroviário da RFFSA, ao longo da Avenida Engenheiro José Estelita que liga os bairros de São José e Cabanga, às margens do estuário do Pina. Sua intenção era tentar impedir ali a construção de empreendimentos e prédios de luxo que, segundo o projeto apresentado, promoveriam alterações marcantes na paisagem local, considerada patrimônio cultural do Recife e de Pernambuco. O Ocupe Estelita representou bem mais que uma luta pelo destino daquela área, a ocupação do chamado Cais José Estelita deixou bem às claras os conflitos em torno de dois modelos de cidade distintos e conflitantes.

De um lado, o modelo defendido pelos empreendedores como inovador, vê a cidade como mercadoria e privilegia os interesses financeiros, sobretudo os do mercado imobiliário. Do outro, uma cidade democrática, que privilegia interesses coletivos, a fruição do espaço urbano, os usos sociais da cidade e a moradia digna. É nesse contexto de embate entre modelos diametralmente opostos que emerge o debate sobre o Direito à Cidade que, no Recife, acabaria tendo entre as suas principais referências o Movimento Ocupe Estelita e o coletivo Direitos Urbanos, que então se mobilizaram na resistência a um projeto de cidade que se denominava “novo”, mas cujas intenções perpetuavam antigas práticas de segregação e exclusão socioespacial.

Este ano de 2024 marca os dez anos do início do movimento, com uma ocupação que durou menos de um mês – exatos 28 dias, entre 21 de maio e 17 de junho de 2014 – mas deixou fincadas profundamente na memória e nas ações dos

cidadãos recifenses a noção de Direito à Cidade e a compreensão de que este é um direito que não lhes será dado, mas deverá ser conquistado. Há os que julgam que o Ocupe Estelita fracassou, já que os seus intentos não foram plenamente alcançados. A esses, e a todos os cidadãos que não têm a noção exata do alcance da iniciativa cabe lembrá-lo, valorizá-lo e celebrá-lo.

Não se deve negligenciar a capacidade de mobilização política e jurídica do grupo de militantes. O empreendimento imobiliário alvo dos protestos foi finalmente iniciado, e as primeiras torres erguidas começam a despontar na paisagem. Mesmo bem mais baixas que as projetadas inicialmente – em razão da conquista parcial de um maior respeito pela paisagem cultural do bairro de São José –, elas destoam fortemente do conjunto histórico edificado, escondendo-o e desequilibrando a sua coesão de formas. O novo Plano Diretor do Recife, incorporou parte das recomendações para a conservação da região. O espírito de resistência e defesa do Direito à Cidade como participação ativa e decisiva na concepção dos rumos e formas de seu desenvolvimento foi propagado. Inspirados no Ocupe Estelita, proliferaram movimentos em torno de pautas associadas, como as do meio ambiente, da paisagem urbana, da mobilidade ativa – caminhadas e uso de bicicletas –, de gênero e espaços comunitários. Em meio a tantas outras conquistas, não se pode ignorar a inserção de indivíduos que militavam no movimento em esferas políticas – com exercício de mandatos legislativos municipais e estaduais –, administrativas – atuando como gestores públicos locais – e técnicas – como membros de coletivos profissionais.

Em ano de eleições municipais, as bandeiras levantadas por esse movimento mostram-se ainda mais urgentes, razão pela qual um grande número de indivíduos, organizações sociais, organizações não-governamentais, políticos com mandatos legislativos e instituições de ensino e pesquisa se uniram em torno de um evento denominado Ocupe Estelita + 10. O Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles participou de diversos momentos desse evento comemorativo, contribuindo para a valorização e a difusão do processo iniciado em 2014 e de seus frutos. Por isso, também, julgou-se essencial incluir neste Caderno de Propostas o registro de sua participação e de um conjunto mais amplo de professores, alunos, pesquisadores e ativistas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A programação das contribuições da UFPE para o Ocupe Estelita + 10 foi organizada em torno de vários eventos componentes do Seminário “Cidade para quem?”, que foi realizada como um projeto de extensão universitária coordenado pelo Observatório PE. A programação está abaixo descrita.

1) Mostra Ocupe Estelita + 10 [Universidade e engajamento com a cidade]

Realizada no Cinema do Centro de Convenções da UFPE, no dia 23 de maio de 2024, das 14h00 às 18h00, foi coordenada pelos professores Cristina Teixeira Vieira de Melo e Camilo Soares. A mostra foi dividida em duas sessões.

→ **Sessão 01** (14h00 às 16h00)

Apresentação de filmes de estudantes seguido de debate com as equipes dos filmes pós-sessão com a mediação de Cristina Teixeira:

- Predador (2015). Ingá Patriota, 40’.
- A corda (2016). Movimento Ocupe Estelita, 6’43’.
- Invasão ou Contatos Imediatos do Terceiro Mundo (2023). Maria Gazal e Hugo Aquino, 20’.
- Esse cinema não possui saídas de emergência (2024). Mia do Amparo, 30’.

→ **Sessão 02** (16h00 às 18h00)

- Masterclass coletiva com participação das equipes dos filmes e comentários de Cristina Teixeira, Camilo Soares, Pedro Severien, Chico Ludermir e Vinicius Andrade.
- Projeto Torres Gêmeas (2011). Coletivo, 19’38’.
- Velho Recife Novo (2012). Luís Henrique Leal, Caio Zatti, Cristiano Borba, Lívia Nóbrega, 16’07’.
- O que a Globo não mostra... Ocupe Estelita (2014). Jacaré Vídeo, 4’14’.
- A reintegração de posse da forma mais crua (2014). Chico Ludermir, 5’24’.
- Braço armado das empreiteiras (2014). Marcelo Pedroso, Ernesto de Carvalho, Juliano Dornelles, Pedro Severien, 3’50’.
- Salve o Estelita, com direito a roleção no Shopping RioMar (2015). Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, 9’59’.
- Estelita na casa do Prefeito 07 de Maio de 2015 (2015). Lucas Lobato, 2’15’.
- Novo Apocalipse Recife (2015). Movimento Ocupe Estelita, TCMPP Empatando Tua Vista, 6’35’.
- Vida Estelita (2014). Edinéa Alcântara, Marcelo Pedroso, Ernesto de Carvalho, Pedro Severien, 10’40’.
- Recife, cidade roubada (2014). Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, Luis Henrique Leal, Marcelo Pedroso, Pedro Severien, 13’38’.

▪ Conte isso àqueles que dizem que fomos derrotados (2018). Aiano Benfica e Pedro Maia de Brito, 23'

2) Aulão debate: cidade para quem?

Realizada no Miniauditório 2 do Centro de Artes e Comunicação da UFPE, no dia 28 de maio de 2024, das 9h00 às 13h00, fez parte do Projeto de Extensão "Ocupe Estelita + 10 - Cidade para quem?", coordenado pela professora Danielle de Melo Rocha, da Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) e membro do Observatório PE (Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles). O "aulão" mobilizou professores e alunos da UFPE no contexto da greve de docentes, oferecendo uma oportunidade ampliada de debate da inserção da universidade pública nas questões e conflitos envolvidos no Movimento Ocupe Estelita. O evento abrangeu quatro apresentações sobre temas correlatos, animados por membros de cinco grupos de pesquisa da Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, e um grupo da Pós-graduação em Geografia, do Departamento de Geografia.

→ **O Planejamento Estratégico e o Direito à Cidade.** A cidade em disputa entre dois modelos: mercadológico e democrático (CIAPA: Danielle Rocha e Bruno Lima).

→ **Das Torres Gêmeas às Torres do Projeto Novo Recife:** a paisagem em questão. (Laboratório da Paisagem: Lúcia Veras; LEPUR: Tomás Lapa).

→ **De costas para o patrimônio cultural:** a contradição entre o "novo" e o "velho" Recife (LUP- Natália Vieira e Júlia Pereira).

→ **As mudanças climáticas não são democráticas:** vulnerabilidade como resultante das desigualdades socioambientais. (Observatório PE: Fabiano Diniz; Cristiana Duarte).

3) Programa Fora da Curva: Série "A cidade para quem?"

Série radiofônica organizada e realizada em cooperação entre a Rádio Paulo Freire (rádio escola da UFPE), a Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) e o Observatório PE (Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles), teve como objetivo trazer ao público a oportunidade de acompanhar a discussão acerca das questões centrais envolvidas na disputa pelo exercício do Direito à Cidade. Coordenada pelas professoras Yvana Fechine, do Departamento de Comunicação, e Danielle Rocha, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, ambos da UFPE, a série abrangeu quatro sessões entre os dias 24 de maio e 7 de junho de 2024, nas sextas-feiras, das 11h00 às 12h00. Todas foram difundidas pela Rádio Paulo Freire e estão disponíveis no seu canal do Youtube.

→ **O Fora da Curva pergunta: Cidade para quem?** (sessão do dia 17/05/2024)

Apresentação: Paula Reis (DCOM/UFPE, Equipe do Programa Fora da Curva/Rádio Paulo Freire).

▪ Ana Rúbia Ferraz, arquiteta e urbanista, mestra em Desenvolvimento Urbano pela UFPE, pesquisadora da CIAPA e do Observatório PE (Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles), UFPE.



- Cristina Gouvêa, integrante do coletivo Direitos Urbanos e do Movimento Ocupe Estelita.
- Mércia Alves, assistente social, educadora e pesquisadora do SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia.



→ **O Fora da Curva pergunta: Recife está levando a sério as mudanças climáticas?** (sessão do dia 24/05/2024)

Apresentação: Paula Reis (DCOM/UFPE, Equipe do Programa Fora da Curva/Rádio Paulo Freire).

- Fabiano Diniz, arquiteto urbanista, doutor em geografia e urbanismo, professor do Programa de Desenvolvimento Urbano da UFPE (MDU), coordenador do Observatório PE (Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles) e integrante da CIAPA, UFPE.
- Manoela Jordão, arquiteta urbanista, coordenadora do programa de Direito à Cidade do Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH) e assessora técnica popular da Cooperativa Arquitetura, Urbanismo e Sociedade (CAUS).



Acesse os QR codes e assista aos programas da série "A cidade para quem?" do Programa Fora da Curva!

- Joyce Paixão, secretária da Rede GERA - Governança para o Enfrentamento ao Racismo Ambiental e participante do Movimento Ocupe Estelita.

→ **O Fora da Curva pergunta: Como garantir o direito à moradia?** (sessão do dia 07/06/2024)

Apresentação: Paula Reis (DCOM/UFPE, Equipe do Programa Fora da Curva/Rádio Paulo Freire).

- Danielle Rocha, arquiteta urbanista, professora do Programa de Desenvolvimento Urbano da UFPE (PPG-MDU), coordenadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) e integrante do Observatório PE (Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles).
- Juliana de Carvalho, coordenadora estadual do MTST e integrante do Movimento Ocupe Estelita.
- Socorro Leite, arquiteta urbanista, representante da Habitat para a Humanidade Brasil.

RECIFE: UM OUTRO FUTURO É POSSÍVEL E NECESSÁRIO!

Uma pauta para mobilização
social por uma metrópole
mais justa e sustentável

Fabiano Rocha Diniz

Maria Angela de A. Souza

Danielle de Melo Rocha

O conteúdo trazido pelo conjunto de quinze artigos de opinião aqui apresentado deve ser compreendido como um desafio estabelecido pelo Núcleo Recife, em sintonia com o projeto nacional do Observatório das Metrôpoles, de promover um debate e instigar reflexões acerca da ideia de que um “outro futuro é possível!”. Este mote norteador dos artigos foi determinante para uma leitura distinta e necessária das questões metropolitanas. Ao invés de somente se concentrarem em apontar equívocos e criticar a condução de políticas públicas na Região Metropolitana do Recife, eles buscam consolidar sugestões cientificamente embasadas e politicamente engajadas para a transformação das realidades dos municípios e da região.

Com isso, julga-se ter sido alcançado um objetivo maior do projeto nacional em nível local: aportar contribuições para os debates políticos a serem travados neste ano de 2024, em que se renovam os mandatos municipais. Neste caderno, estão lançadas bases para apoiar tanto as ações da sociedade civil organizada, na defesa de suas pautas e no seu embate por melhorias necessárias à maior qualidade de vida urbana, quanto as dos poderes públicos e seus agentes, na definição de programas de governo que atendam às demandas sociais e promovam maior justiça socioespacial na metrópole.

A iniciativa agora concluída se situa em um contexto de transição, entre 2021 e 2024, no qual o Recife abandonou o posto de segunda metrópole mais desigual do Brasil e passou a ocupar a sexta posição. O quadro que se delineia ao longo dos artigos demonstra que as mudanças ainda precisam ser ampliadas e consolidadas. Uma pergunta central norteia

as proposições lançadas pelos autores: **ainda que o Recife e sua região metropolitana pareçam ter prosperado nestes últimos anos, essa prosperidade conseguiu atingir todas as camadas sociais de forma justa e igualitária?** Ao longo de cinco meses e após quinze publicações das propostas em veículos de imprensa, difundidos também em mídia auditiva e em debates em série de entrevistas radiofônicas, as reflexões apontaram caminhos para superar as inúmeras desigualdades que marcam a história desta grande metrópole que é o Recife.

No que concerne aos desafios frente à **governança metropolitana**, a recomendação de estabelecer um bom exercício das chamadas funções públicas de interesse comum sinaliza para a construção de uma estrutura administrativa que sirva a uma governança que integre e promova a colaboração entre os municípios da RMR, respaldada pelas diretrizes trazidas no Estatuto da Metrópole, de 2015. A ênfase deve ser dada ao diálogo democrático acerca das funções públicas metropolitanas, como no caso das zonas de expansão territorial em litígio intermunicipal e da operação de serviços regionais. Ainda sobre os arranjos de planejamento e gestão metropolitanos, as propostas para o **saneamento básico** orientam o investimento imediato e contínuo em políticas e projetos de infraestrutura inclusivos, que avancem no sentido da universalização dos serviços, atendendo todas as localidades, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica de seus habitantes. Neste sentido, vê-se como limitada a capacidade da parceria público-privado (PPP) do saneamento da RMR (Cidade Saneada) de se consolidar como polí-

tica pública e de alcançar a universalização deste serviço essencial. Contesta-se a perspectiva da referida PPP de que é necessário urbanizar para se poder sanear, a partir da adoção de uma abordagem pragmática, de natureza urbanístico-ambiental: “sanear e urbanizar” são ações integradas, mas não interdependentes, a ausência de uma não pode ser considerada impeditiva da outra.

Para as **comunidades em áreas de risco** e cujas condições socioambientais exigem a referida urbanização, um bom artifício político é resgatar o Manual de Ocupação dos Morros desenvolvido pelo Programa Viva o Morro, nos anos 2000. Elaborado com o intuito de romper com o histórico de desastres – com pesadas perdas materiais e humanas – e o estigma criado pelas dificuldades para ocupação urbana de terrenos com alta declividade, o Manual citado, ricamente ilustrado, apresenta uma série de técnicas e padrões construtivos, urbanísticos e de infraestrutura para planejar e administrar a ocupação dos morros que vão ao encontro das exigências feitas pela PPP, assim como dialogam com as orientações de intervenções para fazer face ao atual momento de transição climática. Ações com mesma finalidade e abrangência são incentivadas, não apenas no que concerne às diretrizes do ordenamento territorial, mas também às condições de participação e controle social.

Esse gênero de proposta de abordagem para políticas públicas urbanas traz à luz o fato de que a RMR se assenta em um sítio geográfico particularmente frágil, com elevado grau de suscetibilidade em termos dos seus condicionantes naturais e geomorfológicos. Essas características assumem maior relevância, em um con-

texto preocupante no qual se confirmam os impactos das **mudanças climáticas**, com a ocorrência, cada vez mais frequente e intensa, de eventos extremos, como ondas de calor, chuvas intensas, inundações, deslizamentos de barreiras e o aumento dos níveis da água do mar. Tais aspectos, junto com as condições socioeconômicas das populações localizadas em ocupações periféricas e a um processo de urbanização extremamente desigual e excludente, concorrem para o elevado grau de **vulnerabilidade socioambiental** verificado em todos os municípios da RMR. Compreendendo a vulnerabilidade em uma visão ampliada, as propostas de adaptação da metrópole às mudanças climáticas incluem medidas de planejamento urbano participativo e gestão territorial e controle urbanístico-ambiental – contínuos e de longo prazo – como meios a serem utilizados para a construção da **resiliência metropolitana**. A redução das desigualdades socioespaciais devem ser prioridade nas agendas municipais, estando sobretudo a serviço dos que mais precisam: **as comunidades urbanas e favelas**.

Seguindo esta linha, também se sugere que a construção de políticas públicas pelos futuros gestores municipais seja feita de forma horizontal, por meio da escuta e dos saberes tradicionais, pois políticas e programas formulados considerando a voz e a **participação social** das pessoas afetadas resultam em comunidades fortes e resilientes. Neste aspecto, apresenta-se uma série de iniciativas de coletivos locais que precisam ter suas propostas visibilizadas e consideradas nas políticas públicas relativas ao clima. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a

Nova Agenda Urbana preconizadas pela ONU-Habitat devem ser usados como referência para a construção de políticas públicas em torno de uma **Agenda Local de Desenvolvimento Sustentável**, abrangendo os preceitos sintetizados no ODS 11, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

No tocante ao **Direito à Cidade**, as proposições sinalizam para a urgência de se estabelecerem políticas urbanas redistributivas e inclusivas que visem à superação das marcantes desigualdades no acesso à **terra legalizada e urbanizada**. No Recife, o modelo de planejamento e gestão compartilhada das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) estabelecido pela **Lei do PREZEIS** (Lei nº 16113/1995) representa uma conquista dos movimentos populares, mas apresenta fragilidades e sofre com o desrespeito do poder público municipal, que tem realizado as intervenções nas ZEIS sem considerar o envolvimento das instâncias deliberativas – as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) e o Fórum do PREZEIS. As propostas nesse campo orientam que a próxima gestão municipal conduza a elaboração da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) para torná-la coerente com o Plano Diretor do Recife (PDR, Lei nº 2/2021). Esta é uma oportunidade apontada para incluir novas Comunidades de Interesse Social (CIS) e a transformar as existentes em ZEIS do tipo 1 – ocupações consolidadas. Em relação às ZEIS do tipo 2 – conjuntos habitacionais – reconhecidas na legislação recifense, propõe-se que elas sejam alvo de interesse da revisão da Lei do PREZEIS, de modo a serem incluídas no seu modelo

de gestão. É fundamental integrar os conjuntos habitacionais de interesse social em um espaço participativo institucional.

Além de promover a regularização urbanístico-fundiária das ZEIS, a difusão desse instrumento é apresentada como uma estratégia de resistência da população mais vulnerável frente ao avanço da pressão do mercado imobiliário sobre as terras situadas em áreas mais valorizadas. Do mesmo modo, aponta-se que a natureza restritiva da ocupação e aproveitamento do solo nas ZEIS tem o potencial de impedir que os investimentos públicos realizados para atender os ocupantes de núcleos urbanos informais – através de processos de **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social** (Reurb-S) – sejam apropriados por outros agentes privados ou pelo mercado imobiliário, que não são os alvos prioritários das intervenções.

Ainda sobre questões vinculadas ao **Direito à Moradia**, aponta-se para a necessidade de ampliar o olhar sobre dois aspectos relevantes. O primeiro diz respeito às políticas assistenciais voltadas à garantia de benefícios aos cidadãos alvo de desastres ou acidentes – alagamentos, deslizamentos de encostas, incêndios –, bem como de ações de remoção por interesse público. Tais benefícios – como aluguel social, auxílio-moradia, auxílio-acolhida –, que deveriam ser temporários, perpetuam-se pela ausência de uma condução de soluções permanentes pelas políticas públicas. As soluções apontadas para esse quadro se concentram em torno da **política habitacional**, que deve ser contínua, como política de Estado, e assegurar uma participação democrática que insira as populações atendidas por esses benefícios e fortaleça as lutas sociais, assegurando o direito à habitação e à cidade.

Um segundo aspecto envolve os programas de melhoria habitacional, compreendidos como mecanismos para diminuir o déficit habitacional qualitativo. Propõe-se que as intervenções de melhoria habitacional no Recife, que têm sido realizadas por organizações que atuam de forma independente dentro dos territórios vulneráveis, sejam regulamentadas e incentivadas pelo poder público, a fim de que a **Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS)** torne-se uma política sólida e sistemática de atendimento público e gratuito à população pobre, visando ao desenvolvimento participativo de projetos e obras necessários a uma moradia digna. No caso do Recife, a inclusão das ZEIS 2 no PREZEIS é capaz de fortalecer o envolvimento e apropriação dos espaços coletivos dos conjuntos habitacionais por seus moradores, desde a concepção e execução dos conjuntos até o processo de pós-ocupação, onde são necessárias ações de manutenção das infraestruturas por meio de uma gestão condominial.

Quanto à qualidade dos espaços internos e externos dos **conjuntos habitacionais de interesse social** localizados na RMR, é imperativo que sejam estabelecidas diretrizes projetuais que favoreçam sua resiliência socioambiental, abordando aspectos como o uso de água pluvial, a geração de energia solar, a coleta seletiva, triagem, reciclagem, compostagem, entre outros. Um aspecto em especial é ressaltado: a possibilidade de se desenvolver iniciativas de ATHIS que promovam a segurança alimentar nesses conjuntos.

Quanto a esse tema, associado ao **direito humano à alimentação**, é posta em evidência a necessidade de fortale-

cer iniciativas com base na agricultura urbana por meio de hortas comunitárias. Além dos benefícios alimentícios, as hortas urbanas também contribuem para a utilização ou regeneração de terrenos ociosos ou subutilizados no espaço urbano, além de ter possibilidade de geração de renda. As hortas também contribuem para o fortalecimento dos vínculos comunitários e para o empoderamento político no exercício da cidadania, podendo ser estimulada pelo poder público tando nas favelas, comunidades urbanas (CIS e ZEIS 1), quanto nos conjuntos habitacionais de interesse social (ZEIS 2).

Quando se trata de **mobilidade urbana**, a ênfase recai sobre os inúmeros desafios impostos pelas formas de se deslocar dentro do território do Recife e sua RMR que são resultado da ausência de políticas públicas efetivas no transporte público coletivo. Neste sentido, o Sistema Único de Mobilidade (SUM) surge como uma esperança para reverter este panorama, uma vez que é um bom exemplo de como é possível integrar os diversos modais de transporte no que parece ser um dos grandes gargalos quando se trata de mobilidade urbana no Recife e RMR. Além disso, não se pode esquecer de valorizar as calçadas e ciclovias, contribuindo para fortalecer a mobilidade ativa e a acessibilidade ampla.

Por fim, perpassando todas as reflexões apresentadas para a construção de uma metrópole mais justa e sustentável, encontram-se as **lutas sociais**. Estas têm uma importância de destaque na história da população recifense e metropolitana, como bem demonstra, entre outros, o **Movimento Ocupe Estelita**. A rememoração dos seus 10 anos opor-

tunizou a ampliação do debate com a sociedade sobre a importância da resistência da população frente à atuação dos agentes do mercado imobiliário com o respaldo do poder público na transformação de espaços urbanos alvos de processos de renovação urbana para usufruto de uma pequena parcela privilegiada da sociedade.

Seu exemplo continua a inspirar outros movimentos urbanos no Brasil, novas formas de luta e de organização popular. Além disso, reforça o sentimento de pertencimento e responsabilidade em relação aos espaços públicos, trazendo à tona questões ambientais, históricas, culturais, paisagísticas e sociais que são negligenciadas durante processos de (re)urbanização no contexto do planejamento estratégico. O Movimento explicita o sentido do Direito à Cidade como um direito coletivo, despertando os vínculos dos cidadãos com seu patrimônio cultural e a importância da participação popular

na definição dos rumos da cidade que se deseja, em um projeto de desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

O Ocupe Estelita é a demonstração clara de que **um outro futuro é possível!** Mais do que isso, o Movimento e seus desdobramentos reafirmam que traçar novos rumos é necessário para consolidar um processo de transformação contínua das condições de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife. Para isso, a mobilização social e a ação pública têm que ser qualificadas e estejam permanentemente em sintonia com as questões mais relevantes. Devem levar adiante ações capazes de conduzir a (re) construção da metrópole do Recife. A equipe do Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles espera que as sugestões trazidas neste Caderno de Propostas possam contribuir para a consolidação de uma pauta de mobilização social e política para efetivar as mudanças necessárias e desejadas.



Acesse o QR code e siga o perfil do Instagram do Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles!



Acesse o QR code e confira os materiais produzidos pelo Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles!

SOBRE OS AUTORES

Arnaldo Souza

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas, doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (PPG-MDU/UFPE) e pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Bruno de Albuquerque Ferreira Lima

Arquiteto e Urbanista, professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e pesquisador do Observatório da Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Cristiana Coutinho Duarte

Geógrafa, professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), coordenadora do TIG-Periferia e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE) e do Grupo de Estudos em Climatologia Tropical e Eventos Extremos (Tropoclima).

Danielle de Melo Rocha

Arquiteta e Urbanista, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU/UFPE). Coordenadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE). Representa a UFPE no Conselho da Cidade do Recife (Concidade) e no Fórum do Prezeis.

Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

Advogada, procuradora do Município do Recife, doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (PPG-MDU/UFPE) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Fabiano Rocha Diniz

Arquiteto e Urbanista, professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE) e pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

Fábio Ferreira Lins Mosaner

Arquiteto e urbanista, professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e do Observatório da Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Felipe Jardim

Advogado, doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Sociologia pela Friedrich-Schiller University Jena, Alemanha. Pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e do Observatório da Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Giuliana Feitosa Fernandes Lobo Nogueira

Arquiteta e Urbanista, estudante de Pós-Graduação em Urbanismo Social (Insper), pesquisadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e do Observatório da Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE). É cofundadora da Dona Obra - Negócio de Impacto Social com foco na promoção de moradia digna no Recife-PE.

Janaina Aparecida Gomes de Lima

Arquiteta e Urbanista, professora Substituta na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestra e doutoranda em Desenvolvimento Urbano pela UFPE (PPG-MDU/UFPE) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Jorge Vinícios Silva Gondim

Assistente Social, doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFPE) e pesquisador do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA/UFPE) e do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Maria Angela de Almeida Souza

Arquiteta e Urbanista, professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE (PPG-MDU/UFPE). Vice-coordenadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE) e pesquisadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

Maria Clara de Lima Santos

Geógrafa, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFPE), ativista socioambiental e climática e articuladora nacional da Associação de Jovens Engajamundo.

Mariana Pessoa de Oliveira Amorim

Estudante de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), integra a CIAPA/UFPE e o Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Patricia Geittones Tondelo

Arquiteta e Urbanista, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (PPG-MDU/UFPE), pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE) e da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE).

Ronald Vasconcelos

Engenheiro civil, professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pesquisador da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Ronaldo Campos

Sociólogo, professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT), pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE) e da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA).

Rosa Maria Cortês de Lima

Assistente Social, professora titular da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS/UFPE), líder do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA/UFPE) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Talita Maria Pereira de Lima

Advogada, mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH/UFPE) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (PPG-MDU/UFPE). Pesquisadora da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA/UFPE) e do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).

Yara Baiardi

Arquiteta e Urbanista, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Recife (Observatório PE).



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrópoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrópoles.

LETRAPITAL

