

REVISITANDO AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NO RECIFE: LIMITES E CONTRADIÇÕES PARA A GESTÃO E REGULAÇÃO DE FAVELAS¹

REVISITING THE SPECIAL ZONES OF SOCIAL INTEREST IN THE CITY OF RECIFE: LIMITS AND CONTRADICTIONS FOR THE MANAGEMENT AND REGULATION OF SLUMS

DEMÓSTENES ANDRADE DE MORAES

RESUMO

O presente artigo revela, com a recuperação da experiência das Zonas Especiais de Interesse Social no Recife, que seu sistema de planejamento, cogestão e regulação, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, não logrou se tornar uma política para a urbanização de favelas no Recife em decorrência de interesses econômicos e políticos que predominam na produção do espaço e que fomentam as desigualdades socioespaciais no Recife, mas também em função das contradições de seus integrantes. Se esse sistema-programa, depois de 32 anos de trajetória, encontra-se fragilizado institucionalmente e politicamente, pelo menos as Zonas Especiais de Interesse Social continuam como uma das barreiras à despossessão massiva dos pobres no Recife, contudo, cada vez mais ameaçadas pelos interesses dominantes. Nesse contexto, a articulação de várias forças políticas que lutam pelo direito à cidade é fundamental para a disputa de narrativas e para a proposição de alternativas por uma urbanização inclusiva e justa, tendo o direito à cidade como horizonte de concepção e ação.

PALAVRAS-CHAVE: Assentamentos Precários. Favelas. Regularização. Regulação Urbanística. Zonas Especiais de Interesse Social.

ABSTRACT

This article reveals that, with the restoration of the experience of Special Zones of Social Interest in Recife, its system of planning, co-management, and regulation, the Plan for Regularization of Special Zones of Social Interest, failed to become a policy for the urbanization of favelas (slums). This failure was due to economic and political interests that predominate in the production of space and that foment social and spatial inequalities in the city, but also to the contradictions among its members. If after its 32-years trajectory this system-program is still institutionally and politically fragile, at least the Special Zones of Social Interest continue as one of the barriers to the massive dispossession of the poor in Recife, even as they are increasingly threatened by the dominant interests. In this context, the articulation of various political forces fighting for the right to the city is fundamental for the narrative dispute and for the proposition of alternatives for an inclusive and fair urbanization, with the right to the city as a horizon of conception and action.

KEYWORDS: Precarious Settlements. Slums. Regularization. Urban Regulation. Special Zones of Social Interest.

INTRODUÇÃO

O PRESENTE ARTIGO traz uma breve recuperação da experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife, evidenciando que o seu sistema institucional de planejamento e gestão, previsto no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), encontra-se fragilizado e que a pretensão, a partir dele, da constituição de uma política de urbanização e regularização das favelas no Recife não se efetivou. Para essa recuperação, verificou-se, dialeticamente, as contradições e possibilidades das estruturas e ações relativas à gestão e regulação das ZEIS e foram realizados, além da revisão de trabalhos acadêmicos e técnicos de diferentes momentos da trajetória do Prezeis, pesquisas e análises documentais e entrevistas com participantes desse sistema de gestão.

Antes de apresentar as questões referentes às ZEIS e ao Prezeis, é necessário reconhecer que a urbanização desigual tem acentuado a precariedade das condições fundamentais de reprodução de pobres e espoliados urbanos e a vulnerabilidade de seus locais de moradia e que o quadro é ainda mais grave para realidades marcadas por históricas desigualdades e discriminações como as encontradas no Brasil.

As posturas e formas de tratamento estatais adotados em relação aos assentamentos precários² no Brasil foram: (i) de omissão, principalmente àqueles localizados em regiões que não interessavam a agentes políticos e econômicos dominantes (frequentemente áreas de risco socioambiental e precárias); (ii) autoritárias e de rejeição, com intervenções de erradicação, assumidas como de saúde pública e/ou para reestruturações urbanas desde o final do século XIX, constituindo-se, até a década de 1980, o padrão dominante de ação; (iii) de intervenção pontual, a partir de ações e obras de melhorias desde os anos 1950; e (iv) de reconhecimento e alguma integração com as ações e políticas de urbanização e regularização de favelas a partir do final dos anos 1970. Portanto, em relação às posturas estatais, gradativamente, a omissão, predominante até hoje, e a erradicação passaram a coexistir com ações de urbanização e regularização com alcances diversos.

O reconhecimento dos assentamentos como parcelas integrantes das cidades e dos direitos de seus habitantes é, portanto, recente na história do Brasil e ainda restrito em seu alcance. Do final dos anos 1970 até o período atual, foram instituídos vários programas de urbanização de favelas, tendo como marco inicial mais amplo o Programa Federal de Erradicação de Sub-habitação (Promorar), em 1979, passando por diversas iniciativas de Estados e Municípios nos anos 1980, até programas mais amplos nos anos 1990, apoiados por agências multilaterais. Desde os anos 1990, houve avanços e foram fortalecidas as perspectivas, mesmo não dominantes, de que as favelas requerem intervenções integrais com a articulação de componentes infraestruturais, sociais, econômicos e ambientais e de regulação.

No âmbito da regulação urbanística, as experiências inclusivas têm contribuído para atenuar alguns dos efeitos da urbanização capitalista desigual, promovendo a permanência e acesso dos espoliados urbanos nas cidades. Mesmo tendo em vista as limitações dessas experiências, o “estar-permanecer” nas cidades é, obviamente, o primeiro passo para que os espoliados possam fazer parte da vida urbana.

Considerando sua concepção original, o principal instrumento brasileiro de regulação urbanística inclusiva, as ZEIS, voltado às favelas, possibilitaria a consolidação e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos e uma proteção parcial de seus moradores, cuja maioria é de baixa renda, do mercado imobiliário formal voltado para segmentos de renda superiores. Além disso se esse instrumento-zona estiver articulado a ações de urbanização, regularização e oferta de serviços urbanos, contribuiria com a ampliação da inserção urbana e melhores condições de habitabilidade a seus moradores. Por sua abrangência para o enfrentamento de problemas de exclusão socioespacial, as ZEIS se constituem em um instrumento com potencial de maior alcance em comparação às experiências internacionais de regulação inclusiva. Porém, vale ressaltar, a dinâmica do mercado informal e os modos variados de adoção das ZEIS nas cidades podem até favorecer a formação de submercados imobiliários a estratos de renda superior.

Uma das primeiras experiências no Brasil se deu no Recife, no contexto de implementação do Promorar em algumas favelas como Brasília Teimosa, Coque e Coelhos. Para a regularização de assentamentos precários após a urbanização, seria necessário prever normas e parâmetros urbanísticos específicos e mais próximos às configurações das favelas, possíveis, apenas, por meio da instituição de zonas especiais. Nesse sentido, foram criadas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), abrangendo 26 assentamentos ou conjunto de favelas. As AEIS do Recife foram instituídas em 1983 como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) através da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº14.511/1983), em período próximo ao estabelecimento de zona similar em Belo Horizonte, o Setor Especial – 4.

As ZEIS no Recife tiveram como principais antecedentes-condicionantes: (i) a resistência dos moradores de favelas às ações de remoção e suas lutas por melhores condições de moradia e por acesso a serviços, apoiados pela ala progressista da Igreja Católica, ONG e grupos políticos de esquerda; (ii) a Lei Federal de Parcelamento do Solo, nº6.766/1979 (BRASIL, 1979), que previa a possibilidade de regularização de lotes com tamanho inferior a 125m² em função do interesse social; (iii) o debate internacional sobre a urbanização de favelas que, desde o final dos anos 1960, influenciou as diretrizes das agências multilaterais, financiadoras de projetos urbanos e habitacionais; e (iv) os programas habitacionais federais “reformistas” (MELO, 1989) em um contexto de transição democrática, entre eles o Promorar, que tinham como objetivo melhorar e urbanizar as favelas sem a remoção de seus moradores (MIRANDA; MORAES, 2007).

As ZEIS tornaram-se referência, sendo adotadas em várias cidades brasileiras, com denominações e tipos diferentes, abrangendo, além das favelas, os cortiços, loteamentos irregulares e áreas para habitação de interesse social. A disseminação das ZEIS ocorreu em um contexto de retomada das discussões sobre a Reforma Urbana, nos anos 1980, quando o debate sobre desigualdades socioespaciais foi recuperado, levando à proposição de novos instrumentos urbanísticos e jurídicos de regulação norteados pelos princípios da função social da propriedade e da cidade, em uma perspectiva de promoção de justiça social e espacial. Uma pequena parte dos instrumentos foi absorvida pela Constituição Federal e prevista nos Planos Diretores Municipais nos anos 1990. Com o Estatuto da Cidade, em 2001, Lei nº10.257/2001 (BRASIL, 2001), a maior parte dos instrumentos foi inscrita nos Planos Diretores dos anos 2000, porém sem regulamentação na maioria das cidades. As ZEIS seriam exceções, principalmente as de favelas, por terem sido regulamentadas em diversas cidades antes do Estatuto da Cidade (MORAES, 2017).

As ZEIS fazem parte também do debate internacional sobre a regularização de assentamentos precários e sobre o direito à cidade. Estão previstas na Lei nº9.785/1999 (BRASIL, 1999) (Art. 3º, § 6º), que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº6.766/1979 (Art. 2º) (BRASIL, 1979); no Estatuto da Cidade, entre as diretrizes da política urbana (Art. 2º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (Art. 4º, V, f); estiveram previstas na Lei Federal nº11.977/2009 (Art. 47, V) (BRASIL, 2009) e integram a nova Lei Federal sobre a regularização fundiária rural e urbana, Lei nº13.465/2017 (BRASIL, 2017), como instrumento de planejamento urbano no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território (Art. 18). Cerca de 80% dos Planos Diretores contemplaram as ZEIS, como apontou uma pesquisa de avaliação dos Planos Diretores realizada em 2007 (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011). Segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais, realizada pelo IBGE em 2015, as ZEIS estão previstas em 1.811 planos diretores municipais e em 1.256 leis municipais específicas, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE em 2018 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Das 82 principais cidades brasileiras, entre metrópoles e capitais regionais, as ZEIS de favelas estão previstas em 76 (MIRANDA; OLIVEIRA, 2018).

Críticas levantadas sobre as ZEIS talvez mereçam ser relativizadas. As que se referem a uma possível inefetividade do instrumento quanto à urbanização e regularização a partir de sua regulamentação não consideram, adequadamente, os condicionantes estruturais e conjunturais e as disputas desiguais nas cidades pela produção do espaço que afetam os investimentos em políticas de urbanização e regularização. Outra crítica às ZEIS, relacionada a uma possível institucionalização da segregação em função do estabelecimento dessa zona (LIMA, 2012), desconsidera vários fatores interferentes nas condições e processos de segregação, para além do zoneamento. Questões como

discriminações e rejeições que marcam as condições históricas de subcidadania de parte expressiva da população não são resolvíveis apenas pela proximidade física. Por outro lado, se as análises abrangessem setores mais amplos das cidades, seria possível avaliar, de modo mais apropriado, a inserção urbana dos assentamentos. Há que se considerar ainda que o não reconhecimento das favelas como ZEIS provavelmente tornaria seus moradores mais vulneráveis a deslocamentos, via estado ou mercado, para áreas distantes da “vida urbana”.

CONTRADIÇÕES E LIMITES POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DO PLANO DE REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

A instituição das ZEIS no Recife em 1983, mesmo destacada como um progresso para o reconhecimento das favelas na cidade, foi logo percebida por líderes populares e assessorias como insuficiente para garantir a urbanização e regularização dos assentamentos. Por essa razão, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), entidades comunitárias das ZEIS e Organizações Não Governamentais (ONG) tomaram a iniciativa de elaborar o Prezeis, em 1985, prevendo um conjunto de regras e mecanismos para o reconhecimento de assentamentos precários como ZEIS; para viabilizar a regulação, a urbanização e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos e para efetivar um sistema de gestão participativa. Após um processo de negociação com integrantes do executivo e legislativo, o projeto foi instituído como a Lei nº14.947 em 1987 (RECIFE, 1987).

O sistema de gestão participativa do Prezeis está alicerçado em duas instâncias deliberativas (Lei Municipal nº16.113/1995): as Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) e o Fórum Permanente do Prezeis (RECIFE, 1995). As COMUL são integradas, cada uma, por cinco membros, sendo dois deles representantes da comunidade³, dois representantes do poder público e um representante da entidade que presta assessoria. São responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização das ações de urbanização e regularização fundiária e por viabilizar a participação da população em cada ZEIS.

A criação do Fórum Permanente do Prezeis em 1988, pelo Decreto nº14.539/1988 (RECIFE, 1988), pretendia garantir a articulação dos segmentos que integram o Prezeis para discussão e deliberação sobre as questões referentes ao conjunto das ZEIS em relação à cidade (MIRANDA; MORAES, 2007). O Fórum do Prezeis⁴ foi referendado pela Lei nº16.113/1995, tendo como principais atribuições (Art. 35): gerir o Fundo do Prezeis, nos termos da Lei Municipal nº15.790/1993 (RECIFE, 1993a); articular, junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a solução das questões pertinentes às ZEIS; promover articulação com a Sociedade Civil e Poderes Públicos em defesa do Prezeis; acompanhar a tramitação de processos legislativos referentes às ZEIS e da legislação urbanística aplicável a elas e representar os interesses das ZEIS junto ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (RECIFE, 1995).

No âmbito do sistema de gestão, foram instituídas, ainda: (i) a Coordenação do Fórum, para organizar a agenda, coordenar as plenárias e realizar a representação institucional do Fórum (Art. 37 da Lei nº16.113/1995) (RECIFE, 1995), sendo composta por: três representantes de entidades do movimento popular e/ou comunidade, um representante da URB/Recife e um representante das ONG (Art. 38); e (ii) as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças, instâncias consultivas e de caráter técnico que têm por finalidade subsidiar o Fórum do Prezeis (Art. 40), todas integradas por: dois representantes das entidades gerais do movimento popular e/ou comunidades; dois representantes da URB/Recife e dois representantes das ONG (Art. 44). A Câmara de Finanças e Orçamento tem, pela lei, (Art. 43) a atribuição de fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo do Prezeis, nos termos da Lei nº15.790/1993 (RECIFE, 1993a). Do sistema de gestão participativa do Prezeis, apenas as instâncias deliberativas, as COMUL e o Fórum do Prezeis e uma instância de apoio e representação, a Coordenação, estão realizando reuniões regulares (Figura 1).

Se o Prezeis, como um sistema inovador de planejamento e gestão participativa para os assentamentos precários, foi e ainda vem sendo referência para outras estruturas de planejamento e gestão de ZEIS no Brasil, houve instabilidade na forma como os governos municipais participaram desse sistema de gestão e consideraram suas deliberações, além de dificuldades para seu funcionamento e articulação a outros processos e instâncias de gestão democrática. Mesmo assim, representantes do segmento popular do Prezeis passaram a participar de outras instâncias de gestão democrática, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), regulamentado em 1992 pela Lei nº15.735/1992 (RECIFE, 1992), para deliberar nos processos de elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor do Recife e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Representantes do Fórum do Prezeis passaram a integrar, mais recentemente, o Conselho da Cidade (Concidade), instituído pela Lei municipal nº18.013/2014 (RECIFE, 2014); órgão colegiado que visa debater e acompanhar as políticas públicas relacionadas ao espaço urbano. A participação

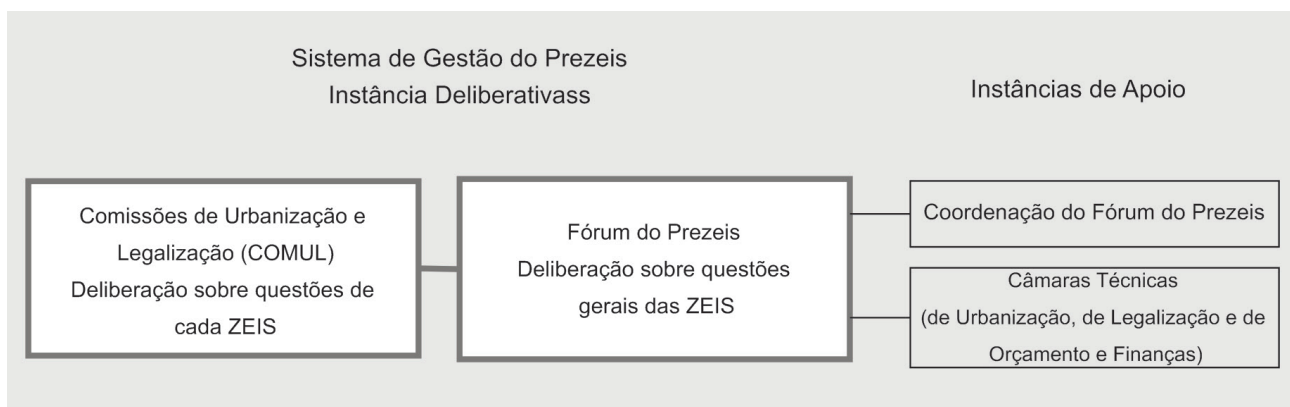


FIGURA 1 – Estrutura esquemática do sistema de gestão do Prezeis.

Fonte: Elaborada pelo autor (2019), com base na Lei Municipal nº 16.113/1995 (RECIFE, 1995).

nesse Conselho e em diversas instâncias para discussões sobre a cidade serviu como oportunidade para que representantes do segmento popular pudessem estabelecer relações entre as ZEIS e a produção dos demais espaços na cidade. Todavia, no âmbito do Prezeis, não houve avanços quanto às leituras críticas sobre a produção do espaço, e seus representantes sempre tiveram dificuldades em pautar, nos conselhos, questões referentes à urbanização e à regularização de favelas e não lograram que os instrumentos de planejamento e de gestão previstos pela Lei do Prezeis fossem considerados nas propostas, investimentos e ações de desenvolvimento urbano.

No tocante à estrutura administrativa-institucional, com o Decreto Municipal nº16.150/1993 (RECIFE, 1993b), foi criada a Diretoria de Integração Urbanística (DIUR) na Empresa de Urbanização do Recife (URB), responsável, dentre outras funções, pela coordenação das ações do Prezeis que estivessem sob a responsabilidade do Município (FARIAS, 2010). Foi criada, no âmbito dessa diretoria, a Divisão de Gestão das ZEIS (DGZ), responsável pelo trabalho técnico social e pela participação nas instâncias de gestão do Prezeis. Outro setor importante criado na URB foi a Divisão de Urbanização de ZEIS (DUZ) na Diretoria de Projetos Urbanos (DPU), responsável pela elaboração dos planos urbanísticos previstos na Lei do Prezeis. A criação desses setores possibilitou, até 2005, avanços no sistema com acúmulo de informações e o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e gestão participativos.

Em 2005, foi realizada uma ampla reforma na estrutura administrativa da Empresa de Urbanização do Recife (URB) através do Decreto nº21.762/2006 (RECIFE, 2006), quando foi extinta a DIUR e, conseqüentemente, a DGZ e também a DUZ na DPU. Desse modo, a estrutura administrativa voltada ao Prezeis foi desmontada e minou a perspectiva da construção de uma política de urbanização de favelas. A prioridade ao Orçamento Participativo (OP) foi uma das motivações para essa reforma administrativa. Apesar de representantes do Prezeis integrarem o Conselho do Orçamento Participativo (COP) de 2000 até 2013 e participarem de várias plenárias apresentando demandas das ZEIS, não foi alcançada uma integração do Prezeis com o OP. A experiência de Belo Horizonte com o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) não foi tomada como referência, o que poderia ter contribuído para potencializar o Prezeis como uma política de urbanização de favelas integrada ao OP.

Outra reforma administrativa da prefeitura foi realizada em 2016, instituída pela Lei nº18.291/2016 (RECIFE, 2016), com a reestruturação da URB. O Prezeis passou a ter um vínculo institucional com a secretaria de governo e participação social, integrando o novo sistema de gestão participativa, o recife participa. Os técnicos sociais que participam das reuniões das COMULS, no entanto, estão lotados na gerência setorial social de áreas ZEIS na URB. ou seja, um modelo similar ao anterior, de fragmentação e cumprimento precário dos requisitos formais da lei do Prezeis, com o agravante da diminuição de recursos repassados ao Fundo do Prezeis⁵.

A debilidade da estrutura institucional para o sistema de planejamento e gestão do Prezeis, a inefetividade das ações, a dispersão do corpo técnico já especializado e a diminuição dos recursos previstos para o Fundo do Prezeis mantêm esse sistema “fragilizado” e sem perspectivas de mudanças. No entanto, essa fragilização não vem sendo suficiente para mobilizar os representantes populares para a realização de ações de incidência política. Parte dessa paralisia pode ser explicada pelas intervenções em ZEIS que são implementadas pelo governo municipal por fora do sistema do Prezeis e que atendem às demandas pontuais desses líderes nas ZEIS, fortalecendo as relações diretas e particulares com agentes intermediários do governo ou com parlamentares da base de apoio do governo municipal.

Além das dificuldades operacionais, das posturas políticas dos governos e dos particularismos das relações estabelecidas entre agentes políticos oficiais e líderes populares-comunitários, sempre existiram, também, problemas de coordenação e conflitos entre os setores governamentais voltados ao Prezeis, com alguns constituídos por agentes mais abertos à gestão participativa e favoráveis às intervenções à urbanização e regularização das favelas, e outros mais conservadores, resistentes ao reconhecimento dos assentamentos precários como parte da cidade. Porém, em nenhuma gestão o Prezeis se constituiu em um instrumento fundamental da política habitacional municipal (MIRANDA; MORAES, 2007).

Os representantes populares-comunitários, com a missão original de representar todos os moradores de favelas do Recife na defesa da urbanização e regularização desses assentamentos, não demonstraram, até recentemente, interesse em que outros assentamentos sejam reconhecidos como ZEIS. Em debates realizados em plenárias do Fórum do Prezeis em 2018 sobre a transformação de assentamentos precários em ZEIS, a maioria dos líderes se posicionou de forma contrária, aprovando apenas a ampliação dos territórios das ZEIS existentes.

A ampliação do número de ZEIS, de 27 em 1983 para 66 em 1998, marca o período de consolidação das ZEIS. A partir dos anos 2000, apenas dois assentamentos precários foram transformados em ZEIS de favelas: Abençoada por Deus, em 2007, e Chié, em 2013, chegando a um total de 68 ZEIS do tipo 1, de favelas (*Figura 2*), com 39 COMUL instaladas. Esses números podem expressar, além da diminuição do peso político do Prezeis, o desinteresse dos integrantes do Fórum em investir, politicamente, na criação de novas ZEIS.

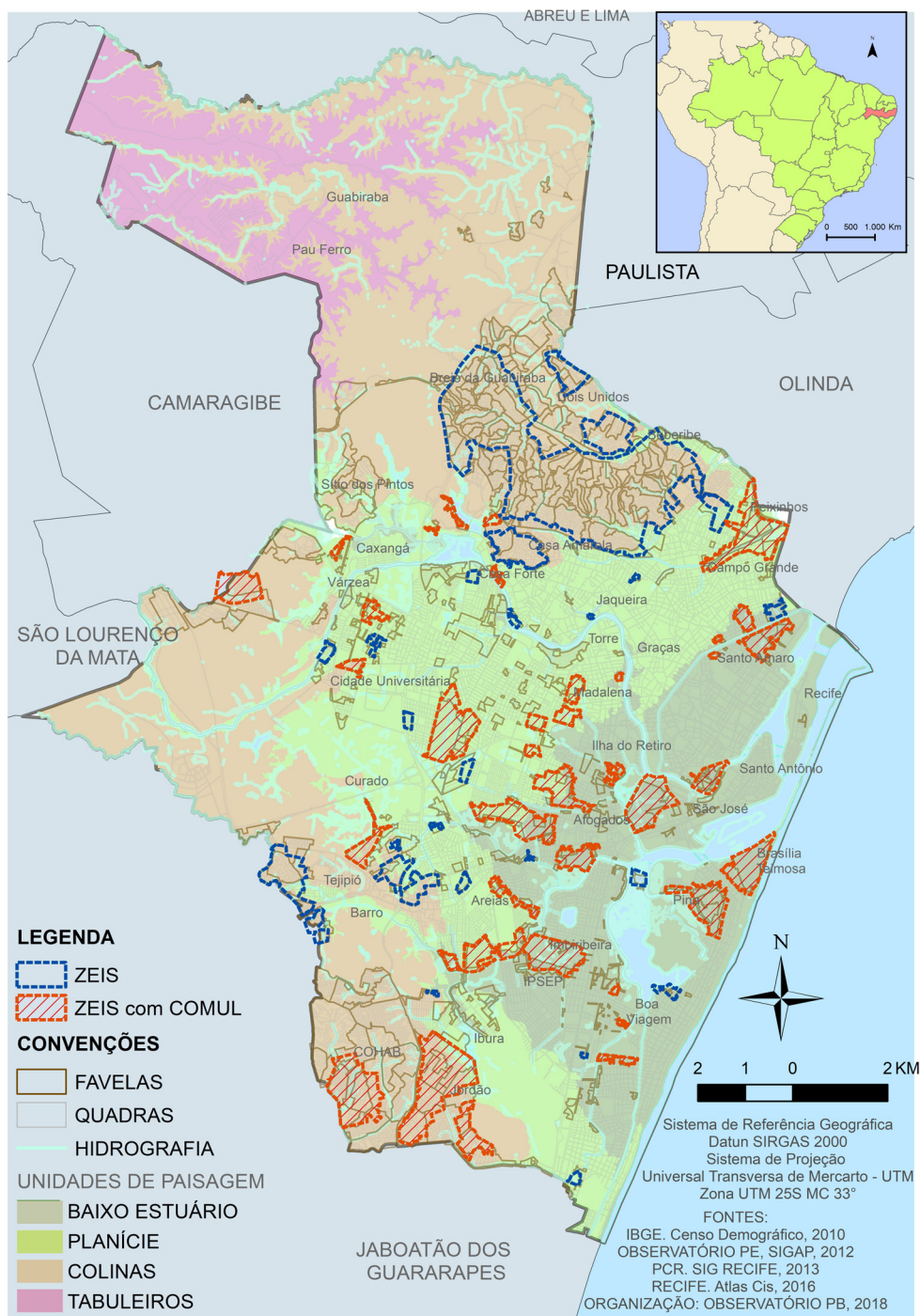
Os representantes populares do Prezeis parecem ter dificuldades em perceber que a transformação de outros assentamentos em ZEIS poderia agregar novas forças para as disputas por recursos públicos para infraestruturas e serviços. Contudo, prevalece o receio quanto à divisão dos poucos recursos disponíveis no Fundo do Prezeis.

Articulações para os debates mais amplos sobre o desenvolvimento urbano, como os realizados pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU)

desde os anos 1990 até o início da década atual e pela Articulação Recife de Luta (ARL) em 2018, ambas reunindo integrantes de ONG, movimentos sociais, ativistas, integrantes de sindicatos, entidades profissionais e instituições acadêmicas, parecem não ter influenciado os representantes populares-comunitários do Prezeis o suficiente para que pensassem criticamente as relações entre as ZEIS e a cidade. Outros movimentos e coletivos que vêm questionando os impactos de grandes projetos urbanos, entrando em conflito com agentes governamentais e empreendedores imobiliários, como foi o caso do Movimento Ocupe Estelita⁶, não despertaram maior interesse dos integrantes populares do Prezeis.

FIGURA 2 – Estrutura esquemática do sistema de gestão do Prezeis.

Fonte: Elaborada pelo autor (2019), com base na Lei Municipal nº 16.113/1995 (RECIFE, 1995).



É preciso considerar ainda que foi instituído, no âmbito do Prezeis, o formato representativo de participação, o que reforçou a concentração de poder dos líderes em detrimento à participação direta dos moradores das ZEIS. Vale registrar algum desinteresse e/ou incapacidade desses representantes populares em mobilizar suas comunidades para processos mais amplos de discussão sobre as ZEIS (MIRANDA; MORAES, 2007). Para além dos interesses e limites da representação popular-comunitária, é importante considerar questões que não favorecem a mobilização social, como as desigualdades e a luta dos espoliados por sobrevivência em um contexto de fragmentação social, acentuado pela segmentação social promovida por Igrejas, principalmente as Neopentecostais, e pelos poderes coercitivos das facções criminosas nas ZEIS.

Ao longo da existência do Prezeis, vale o registro, foram poucas as ações diretas mais amplas realizadas pelos representantes populares e suas assessorias a fim de pressionar os governos ou para protestar em função das condições precárias desse sistema de gestão e da inexistência de uma política de urbanização e regularização de favelas.

Apesar da proposta inovadora de cogestão do Prezeis, o poder de decisão sobre as ações e intervenções nos assentamentos e nas ZEIS sempre esteve concentrado nos governos, condicionados pelos interesses econômicos e políticos que predominam na produção do espaço, principalmente os imobiliários. Afinal, ampliar a urbanização das favelas resultaria na redução dos investimentos públicos nas áreas de interesse do mercado imobiliário formal e diminuiria as áreas potenciais para investimentos no Recife, considerando a consolidação dos assentamentos. O Prezeis, assim, não logrou se tornar uma esfera decisória sobre os investimentos públicos nas ZEIS, muito menos uma política para a urbanização de favelas no Recife em decorrência dos condicionantes estruturais e das ações e práticas contraditórias de alguns de seus integrantes.

A IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA A PARTIR DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL E AS AMEAÇAS RECENTES

Se a legislação urbanística, historicamente, serviu para favorecer os interesses de proprietários fundiários e do mercado imobiliário, é igualmente verdade que nas últimas décadas houve avanços quanto aos interesses ambientais, histórico-culturais e sociais a partir de leis, instrumentos e previsão de zonas especiais. As ZEIS, todavia, são zonas especiais diferentes de outras, por relacionarem, de forma indissociável, as condições de um segmento social, de baixa renda, aos territórios ocupados ou a serem ocupados por ele.

As ZEIS consistem em um instrumento urbanístico-regulatório, incluído no zoneamento da cidade, que incide sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, prevendo parâmetros urbanísticos específicos que pretendem ser mais adequados às condições locais e incompatíveis, na maioria dos casos, com os empreendimentos voltados para segmentos

de renda muito superior. Associada à regulação, no entanto, há o manifesto interesse social em urbanizar e regularizar os assentamentos para torná-los apropriados a seus habitantes, considerando suas dificuldades em lograr essa adequação, necessária à reprodução socioespacial, por meios próprios e nas condições de mercado.

Uma das experiências mais longas de zoneamento inclusivo no Brasil é a do Prezeis no Recife e a versão mais recente da lei que o institui, Lei nº16.113/1995 (RECIFE, 1995), traz definições e parâmetros que merecem atenção. No artigo 2º da referida Lei, estão previstos dois tipos de ZEIS, mas sem distinção quanto à denominação: os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infraestrutura básica (inciso I) e as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social (inciso II). A Lei nº16.176/1996 (RECIFE, 1996), de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife, prevê, em seu artigo 17, apenas a primeira modalidade.

A mudança na denominação, com a evidenciação de dois tipos em separado, só ocorreu com o Plano Diretor, Lei nº17.511/2008 (RECIFE, 2008), que define e classifica as ZEIS da seguinte forma (Art. 107): as Zonas Especiais de Interesse Social I (ZEIS I) são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária (inciso I); e as Zonas Especiais de Interesse Social II (ZEIS II), que são áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotados de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização (inciso II).

Tanto na Lei do Prezeis (Art. 3º), como no Plano Diretor (RECIFE, 2008), existe a previsão de incorporação, no limite da ZEIS, de áreas contíguas, com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com o objetivo de promover Habitação de Interesse Social (HIS) e equipamentos e espaços públicos.

O artigo 7º da Lei do Prezeis prevê, para cada ZEIS, um Plano Urbanístico Específico com a finalidade de detalhar o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano na área, elaborado segundo os tipos de ZEIS (parágrafo 2º do Art. 7º). No parágrafo único do artigo 14 foi previsto ainda que qualquer alteração em parâmetros urbanísticos estabelecidos pelos Planos deveria ser aprovada previamente em Plenária do Fórum do prezeis.

A previsão dos Planos Urbanísticos para as ZEIS I apontou o reconhecimento da apropriação-produção espacial da forma como foi realizada por seus moradores, mesmo que sejam necessárias intervenções à implantação de infraestruturas e serviços e melhoria das condições de habitabilidade. Essa abordagem expressou uma renovação das concepções de planejamento urbanístico em favelas que tiveram como referências: (i) as mudanças dos programas governamentais no final dos anos 1970, considerando as diretrizes apontadas por agências multilaterais; (ii) as novas perspectivas a partir da

politização da questão urbana e do reconhecimento dos habitantes de assentamentos precários como sujeitos de direitos; e (iii) as novas experiências no campo do Desenho Urbano (MIRANDA; MORAES, 2007). Até hoje, no entanto, em nenhum dos Planos Urbanísticos elaborados, incluindo os referentes às ZEIS urbanizadas, houve a definição de parâmetros para o estabelecimento de uma regulação específica.

Na Lei do Prezeis, os parâmetros urbanísticos gerais mais importantes para a preservação da tipicidade (configuração urbanística) dos assentamentos e para a proteção de seus moradores frente à pressão do mercado imobiliário voltado a segmentos de renda superior estão contidos nos artigos 9º, 17 e 19. No artigo 9º, o lote máximo estabelecido para as ZEIS prevê uma área de até 250m² e, em seu parágrafo único, foi previsto que a área do lote que exceder esse parâmetro deverá ser desmembrada, podendo resultar em um novo lote com área mínima de 40m² (inciso I); em complemento de outro lote, desde que não exceda 250m² (inciso II); em área pública (inciso III) ou área verde (inciso IV). A área de até 250m² inviabiliza a realização de empreendimentos de maior porte voltados a camadas com rendas superiores. A exceção possível está prevista no artigo 12, com relação aos lotes destinados à implantação de equipamentos urbanos, que poderão exceder o limite do lote máximo estabelecido na Lei do Prezeis.

Em alguns terrenos com áreas muito superiores a 250m² e que já existiam nos territórios de alguns assentamentos antes da instituição da ZEIS, o desmembramento após o reconhecimento do assentamento como ZEIS não foi realizado conforme previsto no artigo 9º, nem houve atenção ao artigo 108 do Plano Diretor que prevê que imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizados dentro do perímetro das ZEIS I, devem ser destinados à Habitação de Interesse Social. Vale registrar que, em desacordo com esses parâmetros, foram aprovados pelo menos dois empreendimentos, um na ZEIS Brasília Teimosa, em 2002, e outro na ZEIS Pina/Encanta Moça, em 2007. O primeiro decorreu de uma negociação que envolveu o governo municipal, a COMUL e o Fórum do Prezeis, na qual o empreendedor ofereceu uma contrapartida financeira como forma de compensação, para que o Município realizasse melhorias nas ZEIS. Quanto ao empreendimento nas ZEIS Pina, já havia uma sinalização favorável do setor municipal responsável pela aprovação de projetos e uma negociação foi realizada entre empreendedores e os representantes da COMUL prevendo, como contrapartida, a reforma de uma praça nas ZEIS, o que foi aprovado no Fórum do Prezeis, embora sem respaldo da Lei.

O artigo 19 da referida Lei prevê que os lotes resultantes do parcelamento aprovado para as ZEIS serão destinados aos ocupantes a partir dos seguintes critérios: a cada ocupante somente será destinado um único lote de uso residencial ou misto (inciso I); existindo edificação, é admitida a destinação de um segundo lote, para uso exclusivamente não residencial e comprovadamente utilizado para sustento familiar (inciso II). Desse modo, não seria possível que moradores das ZEIS se tornassem proprietários de vários imóveis.

Porém, em diversas ZEIS existem “proprietários” informais de muitos imóveis, inclusive disponíveis para aluguel.

É importante reconhecer que nas intervenções urbanísticas sempre houve dificuldades de lograr uma mediação entre o respeito à tipicidade e a garantia de condições urbanísticas adequadas. Algumas das intervenções nos assentamentos ainda deixaram partes muito adensadas e com vias estreitas, situação que tem se agravado progressivamente em decorrência de novas construções e ampliações das antigas. Se essas questões sobre a qualidade do habitat chamam a atenção, as propostas de mudança dos parâmetros das ZEIS preocupam ainda mais.

No recente processo de revisão do Plano Diretor do Recife, realizado de agosto a novembro de 2018, as ZEIS foram um dos temas mais importantes debatidos. Dois grupos se destacaram com propostas para essas zonas: a Articulação Recife de Luta (ARL) e a Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redepricidade)⁷. A Redepricidade foi a primeira a lançar propostas, antes mesmo do início oficial do processo, sendo que uma delas referia-se à adoção de coeficiente de aproveitamento para as ZEIS, com o objetivo de viabilizar empreendimentos habitacionais que substituíssem o tecido urbano. Assim, o princípio da preservação da tipicidade das ZEIS seria desrespeitado e os recursos públicos investidos anteriormente seriam desperdiçados.

A ARL, além das críticas aos prazos exíguos, às metodologias de participação e aos produtos técnicos (estudos, diagnósticos e propostas), apresentou algumas sugestões para as ZEIS, entre elas: (i) para as ZEIS I, previsão da manutenção dos parâmetros atuais previstos na Lei do Prezeis, com o acréscimo do parâmetro referente ao gabarito máximo (4 pavimentos); (ii) a criação das Zonas Especiais de Ocupação Transitória (ZEOT), áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda com características físico-ambientais que não possibilitem a sua recuperação urbanística e ambiental, havendo necessidade de promover o reassentamento; (iii) a transformação de todos os assentamentos precários em ZEIS ou ZEOT; (iv) a transformação de áreas bem localizadas com acesso a infraestruturas e serviços urbanos em ZEIS II e de imóveis em áreas centrais não utilizados e subutilizados em Imóveis Especiais de Interesse Social (IEIS) para a promoção de habitação de interesse social (HIS); (v) a criação das ZEIS de Amortecimento de Potencial Construtivo (ZEIS APC) para as áreas de entorno imediato das ZEIS I ou II com o propósito de minimizar os impactos negativos da especulação e promoção imobiliária sobre as ZEIS.

As propostas aprovadas na Conferência do Plano Diretor, realizada sem a participação da ARL e sob forte controle político do governo municipal, resultaram em um Projeto de Lei Complementar (PLC) que promove a revisão do Plano Diretor do Recife, encaminhado à Câmara Municipal. Nesse PLC, foi proposta a criação de apenas uma nova ZEIS I, a da comunidade do Pilar, e a ampliação dos territórios de 21 ZEIS I com a incorporação de 53 assentamentos precários.

No artigo 125 do PLC, que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), foi previsto no parágrafo 6º que “os recursos auferidos por meio da contrapartida financeira deverão ser destinados em, no mínimo, 70% (setenta por cento) para promoção de HIS e regularização fundiária e urbanística para áreas ZEIS”. No artigo 139 do PLC, relativo à Operação Urbana Consorciada (OUC), está prevista a incorporação das ZEIS preexistentes. No artigo 173, referente à política de Habitação, foram previstos a priorização da ampliação das redes de infraestrutura urbana nas ZEIS (inciso XX) e o fortalecimento do sistema de gestão participativa do Prezeis (XXXIX), em contraste com a realidade dos últimos 15 anos.

Para as ZEIS I foi proposto no PLC o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Máximo igual a 2, previsto no artigo 76 (inciso I, alínea a), como sugerido pela Redeprocidade. Outro parâmetro a ser destacado no mesmo artigo, é a previsão de atendimento mínimo de 80% (oitenta por cento) de uso habitacional para HIS faixas 1 e 1,5 do Programa Minha Casa, Minha Vida ou programa futuro equivalente. A previsão de um CA e a possibilidade de tomar como referência empreendimentos habitacionais, como proposto pela Redeprocidade, apontam para a substituição de tecido urbano e, possivelmente, de seus ocupantes, quando o adequado seria atribuir aos Planos Urbanísticos o estabelecimento de parâmetros considerando as condições específicas para a regularização urbanística e fundiária de favelas.

O interesse social que integra a denominação das ZEIS de tipo I decorre do reconhecimento de que seus moradores produziram esses assentamentos em função da limitação das ofertas de habitação adequadas às suas condições socioeconômicas pelo mercado ou via políticas públicas. Todos os investimentos públicos realizados nas ZEIS, portanto, foram motivados pelo interesse social de oferecer condições adequadas de habitabilidade aos seus ocupantes em desvantagem socioeconômica. Há que se destacar ainda, o respeito à tipicidade como princípio previsto na Lei do Prezeis para o reconhecimento das formas de apropriação espacial dos moradores das ZEIS.

Não faz sentido qualquer proposta de alteração dos parâmetros das ZEIS para permitir o ingresso do mercado formal destinado a outras demandas enquanto os moradores dessas áreas ainda estiverem em situação de vulnerabilidade e precariedade socioeconômica. Os investimentos públicos realizados pela coletividade em decorrência do interesse social nessas zonas, vale o registro, em situações de flexibilização dos parâmetros ou de desregulação, possivelmente não seriam aproveitados pelos empreendimentos imobiliários que substituíssem, parcial ou integralmente, o tecido urbano dos assentamentos (MORAES, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Prezeis não se tornou, em toda a sua existência, uma política municipal de urbanização e regularização de favelas, nem um instrumento fundamental para as políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais no Recife. Os avanços

institucionais nos anos 1990 e algumas intervenções de urbanização importantes até a primeira década de 2000 não tiveram continuidade, havendo retrocessos a partir de 2005, com os resultados, no geral, aquém das expectativas e das necessidades dos moradores das ZEIS, predominando urbanizações parciais e tendo seu processo de cogestão esvaziado politicamente.

Poucas ZEIS foram urbanizadas integralmente, como Coronel Fabriciano e João de Barros – com recursos do Prezeis; Campo do Vila – com recursos do Programa Federal de Aceleração do Crescimento (PAC) e Ilha de Deus – com recursos do Governo do Estado. Em Moraes (2019), podemos observar que, das 39 ZEIS com COMUL instaladas, 22 foram urbanizadas parcialmente, abrangendo as infraestruturas e serviços de saneamento em subáreas, e 15 tiveram intervenções pontuais, principalmente de pavimentação, drenagem e contenções. Além das intervenções limitadas a partir do Prezeis, foram realizadas, em paralelo, obras pontuais relacionadas a outros programas ou decorrentes de demandas de agentes políticos, normalmente desarticuladas dos planos urbanísticos.

No campo da regularização fundiária, os resultados foram ainda piores, com um baixo número de titulações e sem ter logrado regularizar as primeiras ZEIS instituídas, nem tampouco as que foram urbanizadas. A única ZEIS urbanizada e regularizada integralmente foi Coronel Fabriciano.

Após 32 anos de trajetória, o Prezeis encontra-se fragilizado institucionalmente e politicamente e seus resultados podem ser atribuídos aos interesses que predominam na produção dos espaços da cidade, mas também às contradições dos agentes que dele participam. A combinação de um sistema institucional de cogestão esvaziado com um sistema paralelo de práticas sociopolíticas particularistas necessitaria ser confrontada por ações diretas e institucionais inovadoras para democratizar o processo decisório sobre os rumos das ZEIS, dos demais assentamentos precários e da cidade.

O Prezeis, mesmo com resultados frustrantes, apresenta, ainda hoje, relevância por seu aparato regulatório, contribuindo com a permanência da população de baixa renda em suas comunidades e no Recife. Tomando em conta o contexto recente de intensificação das ameaças, conflitos urbanos e ações de despossessão dos pobres na cidade, torna-se fundamental a articulação de várias forças políticas, que lutam por uma urbanização inclusiva e justa no Recife, para a disputa de narrativas, proposição de alternativas inovadoras e reapropriação de instrumentos como o Prezeis, tendo o direito à cidade como horizonte de concepção e ação.

NOTAS

1. Artigo elaborado a partir da tese de D. A. MORAES, intitulada “Entre a subcidadania e o direito à cidade. Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE”. Universidade Federal da Paraíba, 2019.
2. São reconhecidos como assentamentos precários pela Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004) os cortiços, os loteamentos irregulares de periferia, as favelas e assemelhados e os conjuntos habitacionais degradados.

3. Na Lei nº16.113/1995, foi estabelecida a eleição direta para a escolha dos representantes comunitários para integrarem as COMUL, já que pela lei anterior, nº14.947/1987, a indicação desses representantes era feita pela entidade comunitária que solicitava a transformação da área em ZEIS e/ou a instalação da COMUL.
4. Integram o Fórum do Prezeis, pelo artigo 36 da referida lei: dois representantes de cada ZEIS com COMUL instalada; um representante de cada ZEIS sem COMUL instalada; quatro representantes das entidades gerais do movimento popular; dois representantes de entidades de pesquisa; dois representantes de entidades profissionais; um representante da Câmara dos Vereadores do Recife; seis representantes da Empresa de Urbanização do Recife – URB/Recife, sendo um representante de sua Presidência; um representante da Secretaria de Políticas Sociais; um representante da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental; um representante da Secretaria de Finanças; um representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos; um representante da COHAB-PE, que posteriormente tornou-se a Companhia Estadual de Habitações e Obras (CEHAB-PE) e um representante de cada Organização Não Governamental integrantes do Prezeis.
5. A regulamentação do Fundo do Prezeis foi efetivada pela Lei Municipal nº 15.790/1993, que o previu como um instrumento de política urbana para permitir a captação e a gestão de recursos destinados às ações previstas no Prezeis (Art. 1º), a ser operado pela URB (Art. 4º), observando as decisões de competência do Fórum. Ao longo do funcionamento do Prezeis, esse fundo teve uma alocação orçamentária instável de recursos, com uma queda acentuada a partir de 2013.
6. O Ocupe Estelita é um movimento articulado pela preservação da paisagem cultural e memória do Cais José Estelita e pela apropriação do uso, com a constituição de espaços sociais livres, abertos e públicos, equipamentos públicos e habitação de interesse social em lugar do Projeto Novo Recife.
7. Entidade ligada à Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi/PE) e ao Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (Sinduscon/PE).

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei Federal nº6.766/1979*. Disciplina o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº9.785/1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9785.htm. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº10.257/2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 set. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº11.977/2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2016.

BRASIL. *Lei Federal nº13.465/2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, Desenvolvimento Urbano, v. 4).

FARIAS, J. *O gerencialismo no poder público municipal: o caso da reforma administrativa na Empresa de Urbanização do Recife*. 2010. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?st=o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2018.

LIMA, T. *Zonas Especiais de Interesse Social: a Institucionalização da Segregação Sócio-Espacial em João Pessoa/PB*. 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

MELO, M. A. B. C. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 2, n. 1, p. 37-59, 1989.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007. p. 416-434.

MIRANDA, L.; OLIVEIRA, E. *As condições institucionais das ZEIS nas metrópoles e capitais regionais brasileiras*: relatório de pesquisa. Campina Grande: UFCG, 2018.

MORAES, D. A. Revisitando as ZEIS e o Prezeis no Recife: entre o reformismo e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

MORAES, D. A. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE*. Tese. 279 f. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

RECIFE. *Lei Municipal nº 14.947/1987*. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 14.539/1988*. Institui o Fórum Permanente do Prezeis e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 15.735/1992*. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em cumprimento ao disposto no Artigo 5º da Lei Orgânica do Recife e dá outras providências correlatas. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1992. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15735/>. Acesso em: 2 jun. 2016

RECIFE. *Lei Municipal nº 15.790/93*. Institui o fundo municipal do PREZEIS e dá outras providências. Recife. Câmara Municipal do Recife, 1993a. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15790/>. Acesso em 2 jun. 2016.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 16.150/93*. Dispõe sobre a estrutura organizacional das entidades da Administração indireta e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 1993b. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16150/>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.113/1995*. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.176/1996*. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1996. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>. Acesso em 3 de outubro de 2017.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 21.762/2006*. Aprova alteração no Estatuto da Empresa de Urbanização do Recife e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal, 2006. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/21762/>. Acesso em: 3 out. 2017.


RECIFE. *Lei Municipal nº 17.511/2008*. Promove a Revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife. Câmara Municipal do Recife, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe>. Acesso em: 5 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 18.013/2014*. Institui o Conselho da Cidade do Recife. Recife. Câmara Municipal do Recife, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18013/lei-organica-recife-pe>. Acesso em: 3 out. 2017.

RECIFE. *Lei Municipal nº 18.291/2016*. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <http://leismunicipa.is/kipfv>. Acesso em: 3 out. 2017.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

DEMÓSTENES ANDRADE DE MORAES

 <http://orcid.org/0000-0002-6991-0323> | Universidade Federal de Campina Grande | Centro de Tecnologia e Recursos Naturais | Curso de Arquitetura e Urbanismo | R. Aprígio Veloso, 882, Bloco CM, 58429-900, Campina Grande, PB, Brasil | E-mail: damoraes6@gmail.com

RECEBIDO EM

9/4/2019

REAPRESENTADO EM

10/10/2019

APROVADO EM

18/11/2019

COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

MORAES, D. A. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. *Oculum Ensaios*, v. 17, e204552, 2020. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4552>