



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

RECONHECIMENTO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Matheus Batista Simões¹

Lívia Izabel Bezerra de Miranda²

1 INTRODUÇÃO

A cidade do Recife foi pioneira na concepção e implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), processo que, na década de 1980, acompanhou a redemocratização, a retomada da discussão em torno da Reforma Urbana e da Constituição aprovada em 1988. A ZEIS é um instrumento urbanístico de natureza jurídica/política e consta no art. 4 do Estatuto da Cidade (2001), e a sua definição é alvo de diversas formulações alternativas nos Planos Diretores (PD), mas que comunicam uma mesma ideia, tomamos a definição do mais recente PD do Recife:

correspondem às áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, consolidados, carentes de infraestrutura básica e passíveis de urbanização, regularização fundiária e construção de habitação de interesse social, como também às áreas destinadas à provisão de programas habitacionais de interesse social pelo Poder Público.³

A fim de cumprir os objetivos listados em sua definição, as ZEIS estabelecem normas e parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, visando inibir a atuação predatória no espaço por parte dos promotores imobiliários. Neste sentido, proíbe a criação de lotes com área superior a 250m², ao mesmo tempo em que incentiva a formulação de planos e políticas voltadas à Regularização Fundiária e melhorias urbanísticas.

Não restam dúvidas de que, apesar dos gargalos na implementação deste instrumento, ocasionados sobretudo pela falta de vontade política dos governantes e nas dificuldades em promover a participação popular (Moraes, 2020), as ZEIS foram importantes para evitar ações de remoção em larga escala, visto que a inclusão deste

¹ Mestre, Universidade Federal de Pernambuco, doutorando, matheus.simoes@ufpe.br

² Doutora, Universidade Federal de Campina Grande, professora, livia.miranda@ufcg.edu.br

³ RECIFE. Prefeitura da Cidade. Lei Complementar nº 2, de 23 de abr. de 2021. Institui o Plano Diretor do Município do Recife. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2021.



instrumento no Estatuto da Cidade (2001) garantiu a sua difusão nos municípios de todo o país. No entanto, o fato deste instrumento constar na redação de diversos planos diretores não significa que as ZEIS representam o universo dos assentamentos populares dos respectivos municípios. É neste contexto que o foco deste artigo propõe identificar a subnotificação de assentamentos populares que poderiam ser reconhecidos como ZEIS mas que não o são. O reconhecimento deste Zoneamento Especial é um passo importante para a estruturação de políticas de regularização fundiária e urbanística. O sub-reconhecimento representa, acima de tudo, a falta de compromisso institucional das gestões municipais com essas políticas. Levanta-se a hipótese de que na Região Metropolitana do Recife (RMR), excetuando-se a sua capital, há um sub-reconhecimento de assentamentos populares que poderiam ser beneficiados com a institucionalização de ZEIS e espera-se poder mensurar, mesmo que preliminarmente, o tamanho desta subnotificação.

Um conjunto de estudos seja na escala municipal, seja na escala metropolitana, constataram a grande extensão de assentamentos populares, frutos de processos desiguais de produção do espaço urbano, na RMR (Cavalcanti *et al.*, 2016). Para um assentamento popular ser reconhecido como ZEIS, é necessário considerar múltiplas dimensões: social, geográfica, ambiental, política, cultural, entre outras. Tal fato torna ainda mais complexa a tarefa de zonedar visando a posterior previsão de políticas públicas mais adequadas a cada universo. Além disso, em tempos de mudanças climáticas vale ressaltar que estes são os territórios mais vulneráveis. Reconhecer o universo das ZEIS significa, acima de tudo, o compromisso com políticas de urbanização e regularização fundiária desses territórios.

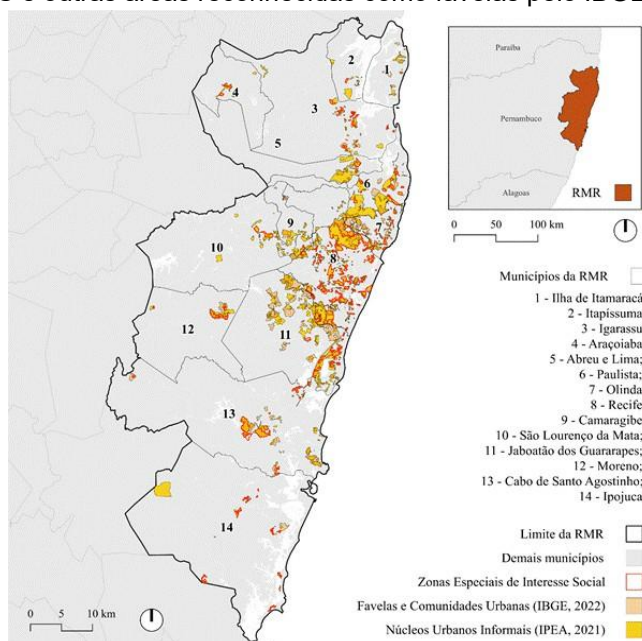
Em âmbito metodológico, para diagnosticar o alcance do instrumento ZEIS na Região Metropolitana do Recife, observou-se, a partir dos 14 Planos Diretores Municipais, a presença ou ausência do instrumento ZEIS. Posteriormente projetou-se o perímetro dessas zonas em uma cartografia unificada para o conjunto dos municípios. A cartografia resultante foi sobreposta a outros estudos que identificaram territórios populares em escala metropolitana, tais como: As Favelas e Comunidades Urbanas (FCU) do último Censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022); o levantamento dos Núcleos Urbanos Informais - NUI, estudo coordenado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (Lubambo, 2021). A sobreposição desse conjunto de estudos foi associada para gerar o universo de Assentamentos Populares da RMR. Tal associação possibilitou identificar os assentamentos populares que são ZEIS e aqueles que não são



ZEIS. Posteriormente foi calculada a porcentagem de áreas dos dois conjuntos frente ao universo total mapeado.

É importante ressaltar que devido às diferentes metodologias e objetivos para os referidos mapeamentos, não haja uma correspondência perfeita entre os perímetros dos assentamentos. O mapeamento do IBGE, por exemplo, é baseado na malha de setores censitários, e pode diferir daqueles mapeados no âmbito dos Planos Diretores Municipais, que institucionalizam as ZEIS, e do estudo do IPEA. Contudo, apesar dessas diferenças que impedem um cenário ideal de correspondência entre os perímetros selecionados, a sobreposição executada por técnicas de geoprocessamento é um recurso útil para ajudar na mensuração das demandas por políticas de regulação urbanística e fundiária nos territórios. Também podem apoiar a elaboração de Planos, Zoneamentos mais específicos em escala metropolitana e a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDU), como recomenda o Estatuto da metrópole (Lei N° 13.089/2015). A Figura 1, abaixo, ilustra a sobreposição das três bases de dados. Diante do cenário onde muitos assentamentos populares não são reconhecidos como ZEIS, faz-se a seguinte provocação: Como é possível pensar em políticas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável em âmbito metropolitano ou municipal, sem o devido reconhecimento e inclusão das áreas mais vulneráveis do ponto de vista socioespacial?

Figura 1 – ZEIS e outras áreas reconhecidas como favelas pelo IBGE e IPEA na RMR



Fonte: Elaborado pelos autores.



2 RESULTADOS

O Quadro 1 abaixo mostra que dos 14 municípios que compõem a RMR, 13 apresentam o instrumento ZEIS em seus Planos Diretores. Somente o município de Itamaracá não utiliza o instrumento. No entanto, no que concerne à relação entre o Universo das ZEIS e os assentamentos identificados nas duas pesquisas, há uma maior ou menor relação claramente associada ao núcleo e à periferia metropolitana.

Quadro 1 – Porcentagem de NUI e FCU reconhecidas como ZEIS nos municípios da RMR

MUNICÍPIOS	PLANO DIRETOR/LEI DE USO E OCUPAÇÃO QUE MENCIONA ZEIS (LC Nº/ANO)	ÁREA DE FCU RECONHECIDA COMO ZEIS (%)	ÁREA DE NUI RECONHECIDA COMO ZEIS (%)	UNIVERSO (NUI + FCU) RECONHECIDO COMO ZEIS (%)
Abreu e Lima	650/2008	22,1	8,6	8,4
Araçoiaba	193/2008	39,2	26,6	25,7
Cabo de Santo Agostinho	2.360/2006; 3.109/2015	31,9	47,5	31,5
Camaragibe	341/2007;	1,6	1,4	1,3
Igarassu	2629/2006	27,1	22,5	18,5
Ipojuca	1.050/2007;	22,4	25,5	21,6
Ilha de Itamaracá	Não possui ZEIS	0,0	0,0	0,0
Itapissuma	895/2014	29,7	1,3	4,9
Jaboatão dos Guararapes	17/2013	8,6	10,0	7,1
Moreno	343/2006; 585/2019	45,8	33,1	28,0
Olinda	054/2020	10,2	18,3	9,8
Paulista	4821 /2018	14,4	9,6	8,5
Recife	02/2021	39,1	57,3	51,0
São Lourenço da Mata	2.341/2011	36,7	23,8	23,9

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando o universo de assentamentos populares (NUI+FCU), é possível observar que em uma primeira análise, apenas Recife apresenta mais de 50% de assentamentos populares reconhecidos como ZEIS (51%). Diversos municípios, apesar de conurbados, apresentam baixo reconhecimento, como é o caso de Jaboatão dos Guararapes (7,1), Camaragibe (1,3), Paulista (8,5) e Olinda (9,8), não sendo possível estabelecer uma relação entre proximidade geográfica/conurbação com a cidade pólo e um maior nível de reconhecimento. Existem especificidades locais de natureza social, espacial e política que influenciam esses resultados, e investigar essa diversidade no grau de reconhecimento representa um desdobramento para futuras pesquisas desta natureza.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados, pode-se concluir que há um sub-reconhecimento de áreas que poderiam ser consideradas ZEIS nos Planos Diretores Municipais dos Municípios da RMR. Tal fato dificulta a mensuração do universo que efetivamente necessita acessar programas de habitação, saneamento ambiental entre outras políticas que deveriam compor o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Apesar do Recife espelhar historicamente a utilização do Instrumento ZEIS nos planos Diretores Municipais da Região Metropolitana, não se verificou uma efetiva abrangência do universo identificado nos estudos para a institucionalização de ZEIS. São grandes os desafios para a inclusão da urbanização de Assentamentos Populares na agenda de desenvolvimento urbano em escala metropolitana, e a revisão sistemática dos Planos Diretores e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) podem melhorar o cenário.

AGRADECIMENTOS

Este artigo foi possível graças ao apoio financeiro concedido pela Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE).

REFERÊNCIAS

CAVALCANTI, H.; MIRANDA, L. I. B. de.; SOUZA, M. Â. de A.; NEVES, N. Tipologia e caracterização de assentamentos precários: região metropolitana do Recife. In: MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (eds.) **Caracterização e tipologias de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016.

LUBAMBO, C. W. *et al.* **Produto 7 – Relatório parcial de pesquisa de campo contendo aprofundamento do conhecimento sobre os aspectos físicos e territoriais dos NUI no Polo Recife**. IPEA, 13 de abril de 2021.

MORAES, D. A. de. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. **Oculum Ensaios**, [S. l.], v. 17, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE. 2024.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. Lei Complementar nº 2, de 23 de abr. de 2021. **Institui o Plano Diretor do Município do Recife**. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.089, de 12 de jan. de 2015. **Institui o Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Presidência da República, 2015.