

Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife?¹

Lívia Miranda² - lianda@terra.com.br

Demóstenes Moraes³ - damoraes@uol.com.br

Grupo Temático: Gestão Urbana, Democratização de agendas e Parcerias

Apontamentos Iniciais

O redirecionamento das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, a partir da segunda metade dos anos 70, apontou para um novo padrão de intervenção pública que priorizava a regularização urbanística e fundiária das favelas, a oferta de lotes urbanizados, a melhoria habitacional nos próprios assentamentos de baixa renda e o incentivo à autoconstrução. Esse processo refletiu um conjunto de fatores: o reconhecimento parcial da ineficiência e do caráter excludente da política; as pressões dos movimentos de luta pela moradia mediante ocupações coletivas de terrenos urbanos e reivindicações pela posse da terra nos assentamentos de baixa renda; os debates a respeito da pobreza urbana, desenvolvimento e habitat que, inicialmente travados em âmbito internacional, ganharam impulso no Brasil com o incentivo das agências multilaterais; e a formulação de instrumentos normativos mais adequados às condições sócio-econômica-espaciais da realidade brasileira⁴.

A discussão sobre os novos rumos para as políticas urbanas no contexto de redemocratização, nos anos 80, ressaltou a descentralização e a participação⁵ como requisitos essenciais para fomentar as mudanças de âmbito político-institucional necessárias a uma gestão urbana mais eficaz e democrática, contrapondo-se ao modelo centralizador-autoritário do regime militar, ao mesmo tempo, a retomada das discussões sobre a Reforma Urbana⁶ a partir da

¹ O presente texto incorpora apontamentos sobre o “Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS”, a partir do trabalho desenvolvido no âmbito da Pesquisa Rede Habitat: Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular.

² Educadora da ONG FASE - Pernambuco, coordenadora do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais e Pesquisadora da Rede Habitat. Doutoranda em Desenvolvimento Urbano na UFPE.

³ Pesquisador do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais e Consultor Local da Rede Habitat. Doutorando em Desenvolvimento Urbano na UFPE.

⁴ A Lei Federal de Parcelamento (Lei 6.766), em 1979, foi outro elemento importante para este processo de redirecionamento da política habitacional, possibilitando regras específicas para o parcelamento do solo em áreas de interesse social.

⁵ O processo de participação, após longo período de ditadura militar, representava a possibilidade de democratização política, mediante o estabelecimento de mecanismos e procedimentos que viabilizassem a incorporação atores sociais ao sistema político, ao mesmo tempo em que serviria de instrumento para, a partir da democratização do planejamento e das decisões governamentais, um direcionamento mais eficaz e justo dos recursos públicos.

⁶ Os eixos principais que alicerçavam o ideário da Reforma Urbana eram: o fortalecimento da regulação pública do solo urbano ressaltando a função social da propriedade e da cidade – mediante a introdução de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos; a instituição da gestão democrática da cidade, a partir da criação de canais que garantissem a participação da

intensificação das pressões dos movimentos sociais urbanos acaba alavancando uma plataforma de concepção universalista, redistributiva e democrática que reafirmaria o direito à cidade e geraria um intenso processo de formulação de instrumentos e mecanismos de regulação⁷, planejamento e gestão para intervir na dinâmica de produção do espaço, possibilitando a estruturação de estratégias para enfrentar, parcialmente, as desigualdades sócio-espaciais.

Um dos instrumentos mais significativos que passa a ser discutido neste contexto foi a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou Área de Especial Interesse Social (AEIS), visando o reconhecimento e a incorporação da cidade produzida pela população de baixa renda ao tecido urbano consolidado.

No Recife, a criação das vinte e seis Áreas Especiais (Decreto 11.670/80) refletiu o contexto de mudanças nas políticas urbanas e, especificamente, o atendimento aos requisitos para implantação do PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação) no Recife. Três projetos de urbanização foram elaborados para as favelas Coque, Coelhos (FOTO 01) e Brasília Teimosa⁸; áreas que, historicamente, sofreram intensas pressões para a remoção de sua população e se tornaram marcos da resistência popular. Esses projetos previam a criação de parâmetros urbanísticos especiais, de Comissões de Legalização da Posse da Terra e do Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais. As Áreas Especiais, em 1983, com alguns ajustes, passam a ser reconhecidas pela nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei n.º 14.511 de 17 de janeiro sem, entretanto, parâmetros que orientassem a intervenção pública para regularização dos assentamentos.

sociedade civil na gestão das políticas municipais; e a inversão de prioridades – com o redirecionamento das políticas urbanas para as áreas com insuficiência de infra-estrutura, ocupadas pelos segmentos historicamente espoliados.

⁷ Em função da necessidade de institucionalizar os novos princípios comprometidos com a justiça social e o direito à cidade, diversos segmentos envolvidos com a questão urbana – organizações e fóruns políticos e acadêmicos - constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e elaboraram emenda popular, com mais de 150 mil assinaturas, que foi entregue em agosto de 1987 à assembléia Constituinte, com um arcabouço de instrumentos de planejamento e gestão para a reforma urbana.

⁸ O processo de urbanização de Brasília Teimosa, a partir do projeto Teimosinho (1979/80), constitui uma experiência fundamental para a concepção da proposta do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, anos mais tarde, por conta do processo participativo para elaboração do projeto, instaurado pela comunidade - apoiada por técnicos e setores da Igreja, e em função dos parâmetros urbanísticos (já previa p. ex. instrumentos para impossibilitar a atuação de especuladores e empreendedores imobiliários, com a regulação sobre as dimensões dos lotes e a proibição de remembramentos).

⁹ Em Belo Horizonte, em 6/01/1983, um pouco antes do estabelecimento das ZEIS no Recife, foram definidos mecanismos legais específicos associados a programas de regularização de favelas – o PROFAVELA (Lei nº 3.532); criando no zoneamento municipal a categoria denominada “Setor Especial - 4, específica para a urbanização e regularização jurídica das áreas.

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

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

A Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei n.º 15.547/91) têm como uma de suas prioridades, nos capítulos referentes à política urbana, o tratamento urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social. Na Lei de Uso e Ocupação do Solo são reafirmados os requisitos para a transformação de áreas em ZEIS, presentes na Lei do PREZEIS; prevendo, ainda, que os parâmetros urbanísticos para o controle urbano devem ser estabelecidos por planos urbanísticos específicos para cada ZEIS.

Hoje, a esfera pública Recifense é diversa. O conselho municipal de desenvolvimento urbano define as feições urbanísticas da cidade e o Orçamento Participativo é o palco das disputas pelos investimentos municipais. Qual o lugar do planejamento da política urbana, da política de habitação, regularização fundiária e urbanística em áreas de interesse social?

O PREZEIS, enquanto canal de participação, obteve reconhecimento e assento em duas importantes instâncias oficiais que discutem e definem as diretrizes da política urbana: no Conselho de Desenvolvimento Urbano, que tem poderes deliberativos no controle da implementação do Plano Diretor da Cidade do Recife; e também no Conselho do Orçamento Participativo, instituído em 2001. Esta relação não vem garantindo as interfaces do planejamento, da gestão e das obras aprovadas nestes canais com o planejamento das áreas de interesse social onde residem cerca de metade da população do recifense.

1. A ZEIS como instrumento de regulação e de regularização

A ZEIS está prevista como um dos instrumentos de regularização fundiária na nova lei do parcelamento do solo urbano (Lei 9.785 de 29/01/99) que altera a Lei 6.766/79 em seu artigo 3.º acrescentando o § 6.º no artigo 2.º e no Estatuto da Cidade (alínea “F”, do inciso V do artigo 4º).

A ZEIS se constitui a princípio, num instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo, a partir da previsão de parâmetros urbanísticos, dimensões máximas das áreas dos terrenos para novos parcelamentos ou resultantes de remembramentos, inibindo, assim, os interesses dos empreendedores imobiliários e comerciais. O efeito imediato é a diminuição da pressão que estes agentes poderiam exercer sobre as famílias de baixa renda moradoras destes assentamentos¹⁰, para transformações do ambiente construído com novos objetos imobiliários, e, conseqüente, apropriação por segmentos diferentes dos ocupantes originais.

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

- terrenos públicos ou particulares ocupados por assentamentos precários de baixa renda onde haja interesse público em promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra;
- loteamentos irregulares, em função do interesse público na promoção da regularização urbanística e jurídica do parcelamento;
- terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados¹¹, caso sejam destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social;

¹⁰ Num tecido urbano como o do Recife, onde há restrições geomorfológicas e geotécnicas, em parte considerável do território do município, não há áreas vazias extensas próximas ao centro e as localizadas na periferia estão concentradas na mão de poucos proprietários; o instrumento da ZEIS foi fundamental para ampliar as possibilidades de permanência da população favelada em áreas que, em sua maioria, estão localizadas próximas a parcelas infra-estruturadas da cidade e onde já haviam construído uma história de conquista de direitos e estabelecido relações de vizinhança e laços de afetividade.

¹¹ Diadema, São Paulo, é o município, no Brasil, onde esta modalidade de áreas especiais de interesse social ganhou maior efetividade.

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

O “status” de ser ZEIS, como instrumento de reafirmação do grau de consolidação do assentamento e a existência de um sistema de gestão participativa vem habilitando o PREZEIS para a captação de recursos (públicos ou e frutos de financiamentos de agências internacionais). É importante acrescentar que, de 1999 até 2002, foram registradas quarenta solicitações para a transformação de assentamentos em ZEIS, número expressivo considerando que as 66 ZEIS são compostas por 252 assentamentos / comunidades. Contudo, em função de um evidente esgotamento do sistema gerencial e da escassez de recursos, o PREZEIS não vem promovendo a expansão do número de COMULs. Hoje, das 66 ZEIS, apenas 35 participam do Sistema de Gestão.

São inegáveis os resultados alcançados a partir do PREZEIS para as comunidades de baixa renda: a possibilidade da população de baixa renda permanecer em suas comunidades, inclusive em áreas centrais, próximas a localidades com disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos; o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de políticas urbanas; a consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos. Contudo, as expectativas em relação à transformação das condições de vida da população das ZEIS foram, relativamente, frustradas.

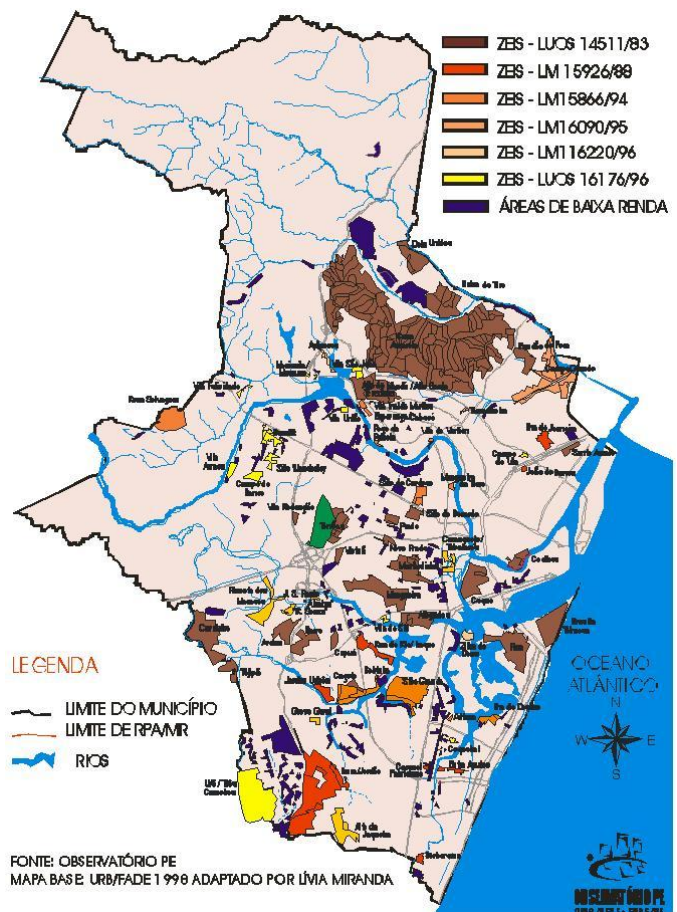


Figura 01 - Transformação de Assentamentos de Baixa renda em ZEIS 1983-2003.

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

2. Planejamento e Gestão Participativa

O sistema de gestão do PREZEIS está alicerçado, fundamentalmente, em duas instâncias deliberativas: as COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização) que são responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS e o Fórum Permanente do PREZEIS, arena institucional de articulação dos diversos segmentos¹² que integram o PREZEIS para discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas. Este fórum deveria, ainda, gerir os recursos para o Fundo do PREZEIS¹³, contudo, a não efetivação dessa sua atribuição representa um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento dos objetivos do sistema de gestão.

Ainda no âmbito do PREZEIS, foi instituída a Coordenação do Fórum que, além de coordenar as plenárias, tem o papel de acompanhar o trabalho de todas as instâncias técnicas do sistema e o processo eleitoral das COMULs. Vale citar, também, as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças e os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente que se constituem em instâncias consultivas, cuja finalidade é subsidiar tecnicamente todas esferas que compõem o PREZEIS.

¹² O Decreto Municipal nº 17.595 / 97 em seu Art. 2º prevê como integrantes do FÓRUM DO PREZEIS: dois representantes de cada ZEIS com COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização - instalada; um representante de cada ZEIS sem COMUL instalada; quatro representantes de entidades gerais do movimento popular; dois representantes de entidades de pesquisas; dois representantes de entidades profissionais; um representante da Câmara de Vereadores do Recife; seis representantes da Empresa de Urbanização do Recife - URB/Recife, sendo um representante da 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; um representante de cada ONG - Organização Não Governamental integrante do PREZEIS.

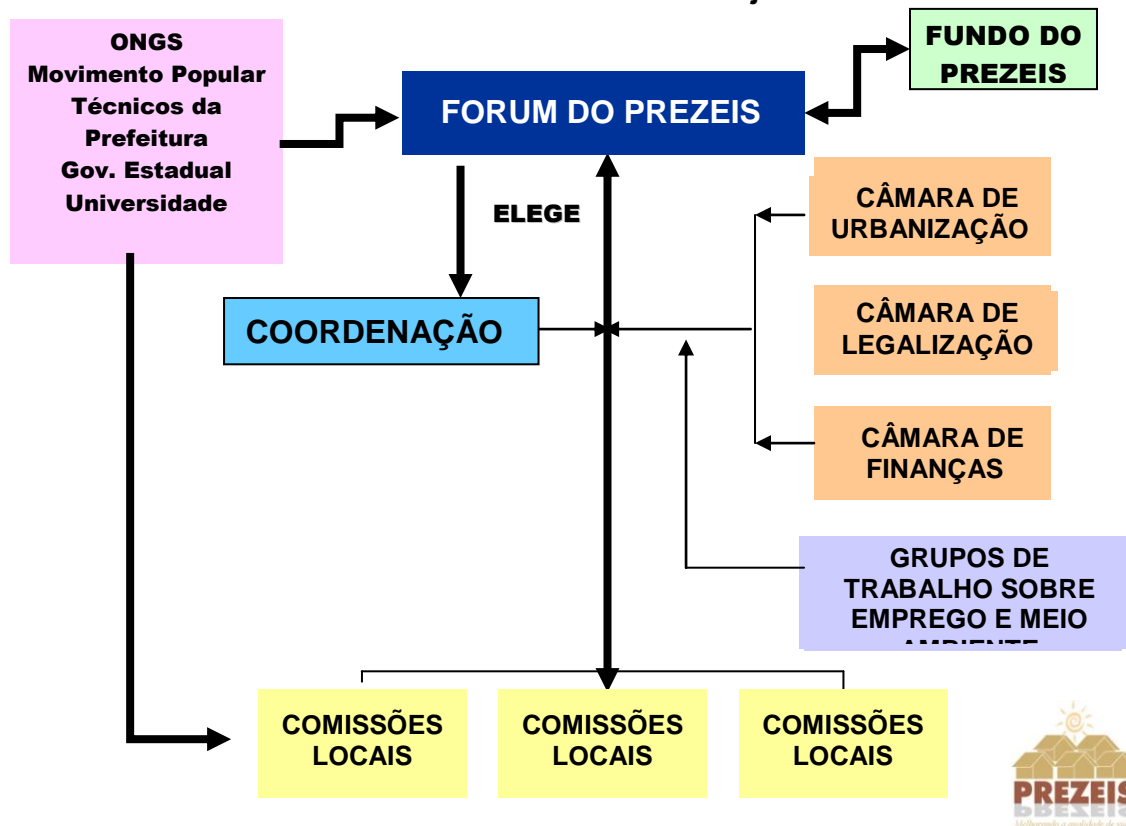
¹³ A Lei n.º 15.790/93 que instituiu o “Fundo Municipal do PREZEIS” foi aprovada pela Câmara Municipal, em 1993, prevendo como possíveis receitas: dotações do orçamento municipal; transferências intergovernamentais; convênios; receita provenientes dos seus próprios recursos; doações entre outras.

Na Empresa de Urbanização do Recife – URB Recife, uma estrutura específica para o acompanhamento do sistema também foi criada. As Diretorias de Integração Urbanística (DIUR) e de Planejamento Urbanístico (DPU), possuem divisões específicas para auxiliarem o PREZEIS, são elas: a Divisão de Gestão de ZEIS (DGZ) e a Divisão de Urbanização de ZEIS (DUZ), articulada a estas existe ainda a Divisão de Regularização Fundiária (DRF).

Atualmente existem 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS no Recife e 40 comunidades pobres vêm solicitando a transformação de suas áreas em ZEIS¹⁴. 35 ZEIS possuem COMULs instaladas, 8 ZEIS solicitam instalação de COMUL e 2 ZEIS solicitando revisão de limites seus limites legais uma para incorporar áreas vizinhas e outra para subdividi-la considerando a necessidade de instalação de mais de uma COMUL.

Mais restritivamente, em relação às comunidades que fazem parte das ZEIS, o Fórum do PREZEIS não vem promovendo a aglutinação destas em torno de algumas estratégias para a defesa do interesse comum: a regularização urbanística e fundiária; muito menos, para aglutinar as comunidades em lutas mais estruturais.

FIGURA 02 - PREZEIS: Mecanismos de Planejamento e Gestão



¹⁴ Três receberam parecer positivo em junho de 2002.

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

- * há dificuldades para o enfrentamento de questões de ordem conjuntural, política e econômica¹⁵ que não favorecem a criação de um ambiente de mobilização da base social. Parte significativa da população está lutando pela sobrevivência, sem meios ou estímulos para participar de discussões que, imediatamente, não tragam benefícios concretos.
- * o sistema de gestão tende a fortalecer como a principal forma de participação o formato representativo – a partir dos líderes eleitos para participarem das COMULs. É perceptível o distanciamento de diversos líderes comunitários em relação às suas bases. Apesar de serem eleitos por via direta em há, por parte de alguns representantes, desinteresse e/ou incapacidade de mobilizar suas comunidades para o desenvolvimento de processos mais amplos de discussão¹⁶;

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

Um sistema de planejamento participativo requer o desenvolvimento contínuo de processos de negociação baseados em informações sobre as realidades das localidades e sobre os projetos. A capacidade operacional da máquina pública e do próprio PREZEIS, contudo, é limitada, para fomentar discussões sobre estratégias para intervenção (etapas e prioridades), denotando não só os problemas comuns (escassez de recursos) às administrações municipais, mas as opções e prioridades políticas. Vale ressaltar ainda que, em diversos momentos do processo de planejamento é perceptível à falta de sintonia e coordenação entre setores da administração e até disputas, alguns sendo mais sensíveis à gestão participativa e às intervenções para

¹⁵ A crise econômica - que acarreta em problemas concretos para a ampliação da participação (recursos infra-estruturais, operacionais, custos de transporte, alimentação para participar etc.), a descrença em relação às instâncias governamentais, entre outros.

¹⁶ Não foram instituídos, ainda, mecanismos permanentes de consulta às bases, com o intuito de evitar o isolamento dos representantes, nem instrumentos de acompanhamento sistemático, pelos moradores das áreas, às ações dos representantes eleitos nas COMULs, inclusive com a previsão de mecanismos revogação de mandatos destes, em função do não cumprimento das suas atribuições.

consolidação das favelas e outros que ainda oferecem resistência ao reconhecimento da cidade informal.

Em outro campo, no âmbito do PREZEIS, a definição do papel das ONGs é objeto de controvérsias: por um lado, a assessoria deve contribuir na qualificação da visão e do posicionamento dos representantes das comunidades na sua participação nas instâncias de gestão; por outro, em vários momentos, as ONGs vêm se posicionando de modo independente já que fazem parte do sistema de gestão. Outro ponto a ressaltar é mudança gradativa do perfil dos técnicos. As assessorias vêm sendo solicitadas para desempenhar um papel diferente do papel, dos anos 80, de fortalecimento das organizações populares. Os técnicos passaram a ter um perfil mais técnico e especializado – principalmente, no planejamento urbano e no campo jurídico da regularização da posse da terra. Entretanto, o número de técnicos disponibilizados ainda é insuficiente. Por outro lado, o compromisso com o sistema gestão, a partir a participação efetiva nas instâncias formais vem diminuindo ao longo dos últimos anos, denotando a mudança de prioridades dessas instituições.

3. Regulação e controle do uso e ocupação do solo e Mercado Informal

O principal benefício que a institucionalização das ZEIS trouxe refere-se à implementação de parâmetros urbanísticos que inibem os interesses dos grandes agentes - empreendedores imobiliários e comerciais, a partir do estabelecimento de limites quanto às dimensões das áreas dos terrenos para novos parcelamentos ou remembramentos. Contudo, estes setores vêm, em administrações mais conservadoras, tentando influenciar tanto o Executivo como o Legislativo para modificar estes parâmetros na direção de uma flexibilização das normas das áreas mais urbanizadas, sob a argumentação de que o instrumento da ZEIS impediria o desenvolvimento da cidade.

A importância da rigidez de alguns parâmetros urbanísticos que resguardam a consolidação das ZEIS, não significa que a discussão sobre padrões de urbanização, normas, índices, ao longo da trajetória do PREZEIS, tenha cessado, principalmente para o aperfeiçoamento, tanto no âmbito de normas gerais como para contemplar especificidades do ambiente construído e das condições geomorfológicas. Alguns estudos no campo disciplinar do Desenho Urbano foram desenvolvidos tentando explorar novas alternativas na requalificação das favelas e novos mecanismos de controle e compensação de adensamento construtivo (Moriel, 1993 e

Botler, 1993). É importante registrar também o documento produzido pelo Grupo de Trabalho sobre Normatização das ZEIS, que previa um regramento mínimo de parâmetros urbanísticos.

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

A histórica inadimplência e ineficácia do poder público quanto ao controle urbano, se por um lado, denota o descaso do Estado, considerando que os investimentos para a constituição de uma estrutura mais adequada de monitoramento e fiscalização foram e vêm sendo muito aquém deste desafio. A ZEIS continuam ignoradas pelos setores de controle urbano, por desinteresse, já que não são setores rentáveis do ponto de vista fiscal, e pela falta de parâmetros que dêem suporte à fiscalização.

Em relação às ZEIS, não importa apenas resguardar os investimentos públicos e os interesses coletivos, é importante verificar também a questão da dinâmica imobiliária nas ZEIS e a mobilidade residencial – com a hipótese de que, em determinadas áreas por conta da localização e / ou por conta dos investimentos públicos, vem ocorrendo a substituição de população, mesmo que para segmentos de renda próximos.

4. Regularização fundiária

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

O PREZEIS tem previsto na sua Lei a utilização para Regularização Fundiária em áreas Públicas a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), proibindo a doação. A CDRU¹⁷ acaba tendo dificuldades para ser aceita entre os moradores ZEIS, por não implicar na aquisição de direitos equivalentes aos da transferência da propriedade. Nas áreas privadas, o instrumento que vem sendo utilizado é a Usucapião Urbana. Entretanto, a inexpressividade dos resultados, com um baixo número de titulações efetuadas, representam uma significativa defasagem em relação ao número de famílias potencialmente beneficiárias.

Atualmente existem no PREZEIS 24 áreas em processo de regularização fundiária¹⁸; 22 áreas com CDRU como instrumento de legalização; quatro áreas com USUCAPIÃO como instrumento de legalização beneficiando 77.391 habitantes. São 19.296 imóveis em processo de regularização fundiária: 870 Concessões de Direito Real de Uso em tramitação; 1.091 Concessões de Direito Real de Uso entregues aos moradores; 300 ações de Usucapião ajuizadas.

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

A possibilidade de utilização de instrumentos de regularização coletiva - A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e o Usucapião Urbano Coletivo, importantes conquistas para o reconhecimento do direito coletivo à moradia, trazem perspectivas para a agilização dos processos de regularização fundiária. Estes instrumentos dependem de planos urbanísticos,

¹⁷ A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU é um importante instrumento utilizado na regularização fundiária de áreas de interesse social assentadas em áreas públicas, cuja posse da terra é irregular.

¹⁸ Cel. Fabriciano, Entra Apulso, Torrões, Asa Branca, Vila da Paz, Coelho, Vila União, Jardim Uchôa I, Jardim Uchôa II, Greve Geral, Aritana, Coque, Vila Felicidade, Planeta dos Macacos, Campo do Vila, Marron Glacê, Pe.Miguel, Beirinha, Vila do Vintém, Tamarineira, Vila Esperança/Cabocó, Sítio do Cardoso, Coqueiral, Três Carneiros

que definam os espaços públicos e privados, reforçando a necessidade integração entre os processos de regularização fundiária e urbanística.

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

5. As condições de habitabilidade nas ZEIS e o Planejamento e regularização urbanística

Segundo o Cadastro de Áreas Pobres¹⁹ (PCR/URB; UFPE/FADE, 1998) 659.076 habitantes (46,32% dos habitantes do Recife) ocupam 154.280 domicílios em 421 assentamentos de baixa renda, que apresentam carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à propriedade e/ou às condições de ocupação do solo - numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total destes assentamentos 252 compõem as 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. A partir dos dados censitários do IBGE (2000), o Observatório PE²⁰ estima para as áreas ZEIS uma População de 592 mil Habitantes, 41,6% da população recifense em cerca de 150 mil domicílios.

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

¹⁹ Em 1998, foi realizado o *Cadastro de Áreas Pobres* quando foram levantados e analisados 421 assentamentos ocupados pela população de baixa renda com precárias condições de habitabilidade. Este cadastro oferece uma classificação preliminar das áreas - denominada Grau de Pobreza e uma base cartográfica digital na escala 1:25000 (utilizada neste trabalho). O Grau de Pobreza foi definido a partir do cruzamento de dados de duas ordens: i) Sócio-econômicos (definiram o homem pobre) ii) Físicos-ambientais (para definirem a área pobre aferidos a partir de observação em vistorias técnicas locais). Estas informações receberam uma pontuação que permitiu classificar cada localidade em *pobre*, *muito pobre* e *crítica*. O Cadastro contém, ainda, um banco de dados organizado em fichas técnicas de caracterização de localidade.

²⁰ O Observatório de Políticas Públicas-PE mapeou a relação existente entre setores e limites de ZEIS e considerou: Um mesmo setor pode conter grupos cujas características sócio-econômicas são extremamente distintas, o que mascara as estatísticas; os limites de setor se baseiam quase sempre em limites territoriais (vias, cursos d'água), seccionando muitas vezes unidades espaciais de mesma natureza; O tamanho do setor é determinado pelo número de domicílios contidos (250 a 350), o seu adensamento no período entre Censos (10 anos), proporciona o seu desmembramento, dificultando a comparabilidade.

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

QUADRO 01

Recife: Número de Habitantes, Unidades Habitacionais em Assentamentos Precários de Baixa Renda.

UNIDADE TERRITORIAL	HABITANTES			UNIDADES HABITACIONAIS			ÁREA (ha)		
	Nº	Recife	Assent. Precários	Nº	Recife	Assent. Precários	Nº	Recife	Assent. Precários
ZEIS**	592.000	41,6%	84,50%	150.000	39,8%	84,58%	2.865	13,02%	85,34%
Áreas Pobres*	659.076	46,32%	100%	154.280	41,0%	100%	3.357	15,26%	100%
Recife*	1.422.905	100%		377.070	100%		22.000	100%	

Fonte: * UFPE/FADE; PCR/URB. Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife, 1998.

** FIBGE. Censo Demográfico, 2000.

Alguns processos mais recentes em relação aos assentamentos de baixa renda e às ZEIS devem ser considerados:

- * a expansão e adensamento dos assentamentos de baixa renda nas áreas periféricas, como p. ex. nos bairros da Várzea (onde está localizada a ZEIS Rosa Selvagem), Passarinho, Brejo da Guabiraba e Ibura (bairro que contém as ZEIS Ibura-Jordão e UR-5 / TRÊS Carneiros), vêm sendo ocupadas sem planejamento e sem condições adequadas de infra-estrutura, acentuando problemas ambientais e ampliando situações de risco em encostas decorrentes de ocupações. A maior parte do incremento populacional no Recife, cerca de 299 mil dos 418 mil habitantes, ocorreu, sobretudo, nas áreas de colinas a noroeste, oeste e sul;
- * o adensamento dos assentamentos de baixa renda em áreas centrais, como é o caso de Brasília Teimosa, expresso significativamente na coabitação, sobrecarregando a precária infra-estrutura existente e piorando as condições de salubridade e conforto ambiental, com a verticalização e expansão das construções nos lotes. A impossibilidade de ascensão sócio-econômica de muitas famílias pobres e sua resistência para se manter em áreas com acesso a serviços e oportunidades de trabalho e renda vem acarretando na intensificação da autoconstrução nos assentamentos em áreas centrais.

A experiência do PREZEIS vem representando uma mudança expressiva nos padrões de planejamento e de intervenção urbanística dos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda²¹. A partir de Planos Urbanísticos²², o assentamento é estudado para uma intervenção integral, respeitando a sua tipicidade (morfologia urbana).

O PREZEIS, contudo, não vem obtendo resultados expressivos no campo da regularização urbanística; alguns fatores merecem ser destacados: a execução incompleta dos planos urbanísticos, decorrente da falta de recursos e sua má gestão²³; a ausência de projetos executivos; a falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infra-estrutura, relocação de famílias e a disponibilização de terrenos; a precariedade do acompanhamento técnico das obras e a falta de controle e fiscalização sobre os padrões urbanísticos nas áreas; a implementação de ações pontuais, que, em muitos casos, ignora a ordem mais racional de implementação da infra-estrutura entre outros

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

²¹ Uma “onda” de renovação das concepções de planejamento da intervenção urbanística para favelas se desenvolveu no anos 80, tendo como principais molas propulsoras: as transformações de concepções no âmbito dos programas governamentais, considerando as diretrizes apontadas por organismos de financiamento internacionais e as condições para financiamento destas políticas; as novas idéias no campo do planejamento urbano, a partir, da discussão sobre instrumentos urbanísticos e de novas experiências no campo do Desenho Urbano, alimentando a constituição de um novo ideário, diversificado, que contaminou, parcialmente, técnicos governamentais e de assessoria aos movimentos.

²² O Plano Urbanístico se consolidou como instrumento de definição das etapas para a implementação dos processos de regularização urbanística e jurídico-fundiária, devendo prever: diretrizes e parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; projeto de parcelamento que especifique o traçado do sistema viário, as áreas destinadas a equipamentos públicos, as áreas não edificantes e os espaços livres de uso público; os projetos com as intervenções necessárias à regularização urbanística da área e à melhoria das condições de habitabilidade da população a partir da ampliação da oferta dos serviços urbanos para atendimento integral, a eliminação de situações de risco, a instalação de equipamentos públicos e usos complementares aos assentamentos habitacionais; instrumentos e procedimentos para a regularização jurídico-fundiária; o número de relocações e as áreas vazias necessárias para o assentamento das famílias a serem reassentadas.

²³ No processo de estabelecimento de prioridades o Fórum do PREZEIS acabou adotando uma estratégia de pulverização dos escassos recursos que administra.

Considerações finais

Interesses e Expressões do Poder Local: condicionantes e desafios para o PREZEIS

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

Em nenhuma gestão o PREZEIS se constituiu em um instrumento fundamental da política habitacional municipal – o que significa, de algum modo, um descaso a uma conquista dos movimentos populares, à legislação e ao sistema instituído de planejamento e de intervenção em favelas. Como projeto formulado pela sociedade civil, o PREZEIS não pode ser claramente identificado como projeto de uma gestão ou de um administrador²⁴.

O PREZEIS, em sua concepção, teve como um dos seus mais importantes objetivos a integração da regularização urbanística e fundiária a outras políticas sociais, principalmente à referente à geração de trabalho e renda, inclusive instituindo um grupo de trabalho em emprego e renda. O funcionamento deste grupo e, de uma forma geral, a articulação dos seus principais focos de intervenção com outras intervenções no campo social teve resultados pouco expressivos ao longo da trajetória do PREZEIS.

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

²⁴ Mesmo considerando que sua institucionalização tenha se dado na Gestão de Jarbas Vasconcelos (1985 / 1988).

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

No campo da articulação com forças sociais relacionadas à questão moradia, há dificuldades para o estabelecimento de consensos e alianças num contexto de intensas disputas por recursos e por visibilidade política. Nem a possibilidade de transformação dos assentamentos precários em ZEIS, considerando os benefícios quanto à consolidação das ocupações e permanências dos moradores, vem servindo como ponto de convergência de interesses para os movimentos de moradia. As pressões por demandas dispersas acabam contribuindo para a implementação de ações públicas descoordenadas e pontuais, mas que trazem dividendos políticos aos gestores públicos.

Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no Prezeis. Proposta, Rio de Janeiro: FASE, Nº 67, 1995.
- CARDOSO, A.; RIBEIRO, L. A Municipalização das políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). FASE/UFRJ/IPPUR, 2000.
- GACIP. Dez anos do PREZEIS / Coordenação Geraldo Marinho. Recife: FASE/Josué de Castro/Etapas, 1999.
- _____. Prezeis: o olhar dos moradores. Coordenação Adelmo Araújo et. All. Recife: FASE/Josué de Castro/Etapas, 2000.
- LOSTAO, S. Soler. O PREZEIS: um processo de participação popular na formulação da cidade. Recife: MDU/UFPE, 1991. (Dissertação de mestrado).
- MORAES, D. Por uma política Habitacional de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS. In: Seminário de Avaliação de Projetos IPT: anais. São Paulo: IPT, 2002.
- OBSERVATÓRIO PE; FASE. As Zonas Especiais de Interesse Social do Recife – ZEIS: Diversidade e Potencialidades. Coordenação Livia Miranda, Jan Bitoun. Recife: FASE, 2002 (no Prelo)
- PREFEITURA DO RECIFE; FUNDAJ. A Habitação de interesse social no Recife. Livia Miranda, Magda Caldas Neto, Socorro Araújo. Recife: Prefeitura do Recife/ Fundaj, 2001. (mimeo)
- MIRANDA, L.; MORAES D. O PLANO DE REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (PREZEIS) DO RECIFE: DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO. In: Cardoso A (Org.). Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular. São Paulo: Coleção Habitare, 2004 (no Prelo).