

A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife

Demóstenes Andrade de Moraes

Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Paraíba (2019). Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (1995). Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (1988). Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles. *E-mails*: damoraes6@gmail.com; demostenes.andrade@professor.ufcg.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6991-0323>.

Resumo: O artigo refere-se a estudos realizados entre 2016 e 2019 sobre a importância das Zonas Especiais de Interesse Social de assentamentos populares no Recife, Pernambuco, em relação às condições de inserção urbana e para o direito à cidade de seus moradores. No estudo, foram considerados o contexto histórico de produção desigual do espaço e de atuação estatal contraditória e predominantemente conservadora e questões referentes à regulação urbanística inclusiva a partir da perspectiva da teoria crítica urbana. A inserção urbana considerou as possibilidades de conexões a partir do sistema viário principal e o acesso ao transporte público e aos equipamentos públicos. A partir do estudo, foi constatado que a permanência dos assentamentos populares como Zonas Especiais de Interesse Social, combinada à ampliação dos serviços públicos nas áreas de entorno destes, tem se refletido em condições adequadas de inserção urbana à maioria dos assentamentos. A promoção do direito à cidade e da justiça socioespacial no Recife depende, portanto, do reconhecimento dos assentamentos populares como partes fundamentais da vida urbana da cidade.

Palavras-chave: Assentamentos populares. ZEIS. Inserção urbana. Direito à cidade. Regulação urbanística.

Sumário: **1** Notas introdutórias – **2** Alguns registros históricos sobre as ZEIS, do Recife ao Brasil – **3** Apontamentos sobre a regulação urbanística, as ZEIS e as ameaças no Recife – **4** As condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife – **5** Considerações finais – Referências

1 Notas introdutórias

O presente artigo refere-se a estudos, realizados entre 2016 e 2019, sobre os limites e potenciais da Lei nº 16.113/1995, que regulamenta o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) no Recife, Pernambuco, em relação às condições de inserção urbana das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo 1, instituídas pela Lei nº 14.511/1983. Essas zonas referem-se a assentamentos habitacionais de população de baixa renda

surgidos espontaneamente, conforme estabelecido no Plano Diretor, Lei Ordinária nº 18.770/2020 (RECIFE, 2020).

Nos estudos que referenciaram o presente artigo, foram considerados o contexto histórico de produção desigual do espaço e de atuação estatal contraditória e predominantemente conservadora e questões referentes à regulação urbanística no Recife, a partir da perspectiva da teoria crítica urbana (BRENNER, 2016), tendo o método dialético como suporte principal à abordagem metodológica. No campo da regulação urbanística, evidenciaram-se a concepção original da ZEIS em perspectiva de inclusão socioespacial e as tendências e dispositivos legais recentes favoráveis à atuação do setor imobiliário nessas zonas e contrapostos ao interesse social que os fundamentou.

Em relação aos estudos reportados no presente artigo, foram avaliadas as condições e possibilidades de seus moradores de acessar e integrar-se à vida urbana no Recife a partir das ZEIS 1. Foram utilizados para tanto algumas variáveis e descritores de dados oficiais disponíveis, considerando como principal referência o *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife* (RECIFE, 2016), realizado pela Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), Prefeitura do Recife. Foram consideradas as situações-localizações das ZEIS 1 e as condições de acesso a bens, serviços, meios de transporte e deslocamento, equipamentos urbanos e áreas dinâmicas nos âmbitos econômico, social e cultural etc. e de integração à cidade.

Em função do foco na inserção urbana nas ZEIS do Recife, não foram abordados os aspectos referentes à adequação e à segurança urbanística, fundiária e ambiental, que afetam as condições de estar e viver de forma adequada e permanecer sem risco nessas zonas, a despeito de sua importância e de que, a partir delas, são expressas de forma mais evidente as desigualdades socioespaciais do Recife. Nesse âmbito, é importante registrar que, depois de quarenta anos de investimentos em urbanização e regularização dos assentamentos populares no Recife, poucas ZEIS 1 foram urbanizadas e regularizadas integralmente, predominando intervenções parciais que não livraram subáreas desses assentamentos de situações de precariedade e de risco socioambiental.

A prioridade à inserção urbana pretende evidenciar, apesar da precariedade parcial persistente dos assentamentos, a importância da permanência de seus moradores em áreas bem localizadas favorecida pela criação do instrumento ZEIS, em função das oportunidades à população em situação de pobreza de acesso à vida urbana a partir de seus entornos imediatos e de conexões com a cidade – parte desses entornos ocupada por segmentos com rendas superiores e onde, historicamente, houve a concentração de investimentos e da oferta de serviços e equipamentos públicos.

O artigo, além da parte introdutória e das considerações finais, está organizado em três partes: a primeira refere-se a uma breve recuperação histórica das ZEIS; na segunda, são tecidas algumas considerações sobre a regulação urbanística; e a terceira contém parte dos estudos das condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife.

2 Alguns registros históricos sobre as ZEIS, do Recife ao Brasil

As principais posturas e ações estatais em relação aos assentamentos populares no Recife foram até os anos 1970: de omissão abrangente, principalmente quanto àqueles localizados em áreas em condições de fragilidade ambiental e que, por isso, não interessavam imediatamente a agentes econômicos; e de erradicação dos assentamentos, assumidas como políticas de saúde pública e de discriminação social (higienistas) ou como políticas para renovações urbanas. A Liga Social contra o Mocambo foi um marco da postura discriminatória e higienista de erradicação dos pobres na cidade, tendo promovido a remoção de 14.597 mocambos entre 1939 e 1945 (CÉZAR; COSTA, 1992).

Se, por um lado, a erradicação dos assentamentos populares na cidade gerou a periferização de parte expressiva da população em situação de pobreza, principalmente para áreas de encostas, por outro, a resistência de seus moradores contribuiu à consolidação parcial de vários deles. É preciso, porém, ressaltar que esses assentamentos, principalmente os localizados em área de interesse do setor imobiliário, foram e continuam sendo ameaçados quanto à permanência.

A ampliação do número das ocupações, a expansão dos assentamentos populares e a resistência às remoções, em contexto de repressão política da ditadura militar, resultaram na intensificação dos conflitos fundiários nos anos 1970 no Recife. As lutas de seus moradores tornaram-se mais organizadas e abrangentes nesse período a partir dos apoios dados pela ala progressista da igreja católica e por organizações não governamentais.

Alguns fatores para além do âmbito local também influenciaram a perspectiva de consolidação dos assentamentos populares no Recife, dentre eles:

- i) as mudanças nos rumos de parte das políticas habitacionais nacionais por meio de uma diversificação da atuação federal no campo habitacional a partir da segunda metade dos anos 1970, com a criação de programas que abrangiam outras formas de atendimento às necessidades habitacionais, não restritas à provisão que abarcaram: a oferta de lotes pelo Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975; o financiamento de materiais de construção, pelo programa

Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), instituído em 1977; e a urbanização de favelas, com o Programa de Erradicação de Sub-Habitação (PROMORAR), criado em 1979. Este último programa tornou-se um marco da inserção da consolidação dos assentamentos populares nas cidades brasileiras na agenda pública;

- ii) o estabelecimento na Lei Federal de Parcelamento do Solo, nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), da possibilidade de regularização de lotes com tamanho inferior a 125m², desde que decorrentes de urbanização específica ou de conjuntos habitacionais de interesse social. Parte expressiva dos terrenos nos assentamentos populares tem dimensões inferiores ao referido parâmetro;
- iii) o debate internacional que, desde os anos 1960, norteou a atuação das agências multilaterais, financiadoras de projetos de infraestrutura urbana e habitacionais em países periféricos, que passaram a priorizar, em parte de seus programas, a urbanização desses assentamentos.

Em âmbito local, refletindo o contexto amplo mencionado, foram realizados pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) estudos para analisar a viabilidade da recuperação dos assentamentos “subnormais” da Região Metropolitana do Recife. Esses estudos tiveram financiamento do Banco Mundial e apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Como resultado do estudo, foram cadastrados 126 assentamentos de baixa renda, com 73 (58%) na cidade do Recife. Uma parte dos assentamentos do Recife recebeu investimentos do PROMORAR. A partir do referido cadastro e considerando as demandas dos moradores de assentamentos populares e, também, o PROMORAR, foram criadas 26 áreas especiais no Recife pelo Decreto Municipal nº 11.670, em 1980 (RECIFE, 1980), para viabilizar intervenções de urbanização e regularização desses assentamentos.

Os projetos do PROMORAR no Recife previram parâmetros urbanísticos especiais e a criação de Comissões de Legalização da Posse da Terra e do Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais, pelo Decreto nº 12.091/1981 (RECIFE, 1981). Tais inovações serviram de referência ao Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), criado em 1987.

Em 1983, as áreas especiais foram instituídas por lei como ZEIS na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei nº 14.511/1983), com o acréscimo de um assentamento, Coelho, na área central do Recife. Tal institucionalização em lei das ZEIS no Recife ocorreu um pouco depois da criação de zona similar em Belo Horizonte, o Setor Especial – 4, em 1983.

A ZEIS criada no Recife tornou-se referência nacional, sendo incorporada em leis de diversas cidades brasileiras, por vezes com denominações diferentes e abrangendo outros tipos de assentamentos precários para além das favelas, como os cortiços e os loteamentos irregulares e, também, áreas para a promoção da habitação de interesse social – esta última, uma inovação estabelecida no Plano Diretor de Diadema/SP, de 1994.

Dos instrumentos de política urbana que vêm sendo discutidos desde os anos 1970 para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais que marcam as cidades brasileiras, a ZEIS foi o que teve maior alcance, sendo previsto em parte expressiva das legislações municipais das cidades médias e grandes brasileiras (MORAES, 2019). Com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), houve uma difusão ampla do instrumento nos anos 2000, sendo previsto em mais de 80% dos Planos Diretores no período, como apontou uma pesquisa de avaliação dos Planos Diretores realizada em 2007 (SANTOS JR.; MONTADON, 2011). Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE em 2018, as ZEIS estão previstas em 1.811 Planos Diretores municipais e em 1.256 leis municipais específicas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

É importante registrar que essa zona-instrumento, além de estar prevista no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), entre as diretrizes da política urbana (art. 2º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (art. 4º, V, f), está inscrita no §6º do art. 3º da Lei nº 9.785/1999 (BRASIL, 1999), que altera o art. 2º da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979); integrou a Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), a partir do inciso V do art. 47; e está prevista na nova lei federal relativa à regularização fundiária rural e urbana, Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a partir de seu art. 18, como instrumento de planejamento urbano.

Várias distorções na utilização da ZEIS já foram constatadas em estudos (OLIVEIRA; MIRANDA, 2018) e, também, dificuldades quanto à sua efetividade nas cidades brasileiras. Também foram feitas críticas a partir de estudos acadêmicos (SANTO AMORE, 2013; LIMA, 2012) a essa zona-instrumento. Dentre elas, é possível destacar duas: uma relativa à sua baixa efetividade quanto ao alcance de seus objetivos; e outra referente a uma suposta contribuição da ZEIS à promoção da segregação socioespacial.

A crítica em relação às ZEIS em função de sua baixa efetividade quanto às melhorias das condições dos assentamentos e da vida de seus moradores ignora que um instrumento de política urbana só pode, obviamente, se tornar efetivo se houver políticas públicas que o acionem em conjunto com outros instrumentos, ações e investimentos. E, nesse sentido, é importante realçar que as políticas públicas urbanas dependem das disputas em relação à agenda pública urbana e à

produção do espaço de forma mais ampla. Nesse âmbito, evidentemente, têm prevalecido os interesses de setores e agentes políticos e econômicos mais poderosos, dentre eles os do setor imobiliário e os rentistas urbanos. Nunca será suficiente, portanto, a inscrição de um instrumento em lei e sempre será necessário disputar as prioridades públicas, mesmo considerando que essas disputas são desiguais. No entanto, a instituição e regulamentação em lei de instrumentos de regulação urbanística inclusiva são suportes fundamentais à construção e implementação de políticas públicas urbanas redistributivas e inclusivas.

Outra crítica relativa à ZEIS diz respeito a uma possível institucionalização da segregação considerando que essa zona estaria voltada para determinado segmento social a partir de um recorte relacionado à renda familiar (“baixa renda”), o que dificultaria a inserção de outros grupos sociais e potenciais interações entre diferentes segmentos. Tal crítica ignora, no âmbito das relações socioespaciais, que, para as análises da segregação urbana, há que se reconhecerem os vários fatores contribuintes a não integração socioespacial dos assentamentos e de seus moradores com os entornos ocupados por outros grupos sociais, muito além do zoneamento. São fatores relacionados a rejeições e discriminações, algumas de longo tempo, como as que marcam as condições de subcidadania de parte expressiva da população brasileira (SOUZA, 2003) e que não podem ser resolvidas somente com a proximidade física estimulada por meio da regulação urbana.

No âmbito espacial, as análises sobre a segregação urbana, como reivindica Villaça (2012), devem abranger setores mais amplos das cidades. No caso das ZEIS do Recife, seria possível constatar que seus habitantes têm, na maior parte dos casos, melhores condições para acessar serviços e oportunidades urbanas se permanecerem nessas zonas, já que a maioria delas está localizada em regiões mais consolidadas da cidade. O não reconhecimento dos assentamentos como ZEIS ampliaria a vulnerabilidade de moradores às pressões de agentes econômicos interessados em suas áreas para a promoção de novos empreendimentos para outros segmentos sociais. Tais pressões têm resultado em deslocamentos de seus moradores, promovidos gradativamente por meio dos mercados informal e formal ou a partir de despejos decorrentes de ações judiciais ou de intervenções estatais. Esses interesses têm contribuído, ainda, para a continuidade da precariedade dos assentamentos, como áreas reservadas a renovações futuras. Sem a proteção da ZEIS e tendo em vista que as condições socioeconômicas de seus moradores não têm se alterado significativamente, estes continuariam vulneráveis a deslocamentos. Na maioria das situações, os deslocados acabam ocupando áreas com condições ainda mais precárias e/ou mais distantes da vida urbana.

Vale registrar que tal crítica ignora, ainda, que, nos assentamentos populares, habitem não apenas famílias com rendas muito baixas, mas também outros

grupos socioeconômicos, e que a própria dinâmica do mercado imobiliário informal, predominante nesses assentamentos, tem gerado, principalmente naqueles localizados em áreas mais valorizadas, uma gradativa inserção de segmentos de rendas superiores em substituição aos grupos que originalmente ocuparam a área do assentamento.

A despeito das distorções na utilização da ZEIS e dificuldades de sua efetivação, dependentes das agendas governamentais, essa zona continua sendo fundamental à permanência desses assentamentos e de seus moradores no Recife, favorecendo, a partir da urbanização da cidade, uma inserção urbana mais adequada a seus habitantes.

3 Apontamentos sobre a regulação urbanística, as ZEIS e as ameaças no Recife

A legislação urbanística nas cidades brasileiras, fruto de idealizações tecnocráticas, historicamente, serviu mais aos interesses de proprietários fundiários e do setor imobiliário do que aos interesses sociais e ambientais amplos. No entanto, é importante considerar que, nas últimas décadas, houve avanços quanto aos interesses ambientais, histórico-culturais e sociais por meio de leis, instrumentos e políticas. No âmbito do interesse social, destaca-se como zona-instrumento a ZEIS por sua abrangência e diversidade na utilização e por ter sido amplamente disseminada nas cidades brasileiras.

Tais avanços na regulação, todavia, se sempre estiveram ameaçados em função dos interesses dominantes na produção do espaço, encontram-se atualmente ainda mais afetados pela hegemonia do ideário neoliberal. Essa perspectiva tem como um de seus pilares a desregulação ampliada em vários âmbitos, incluindo o urbanístico, de modo a favorecer a atuação de agentes econômicos. Nas cidades brasileiras, há, portanto, uma tendência de promoção de desregulações e flexibilização de leis que regulam a produção do espaço urbano para ampliar as oportunidades de atuação do setor imobiliário, frequentemente demandadas ou propostas por este, mesmo que em detrimento das condições e dos interesses ambientais, histórico-culturais e sociais mais amplos.

A ZEIS, tendo em perspectiva sua concepção original, consiste em um instrumento urbanístico-regulatório que integra o zoneamento municipal, utilizado para demarcar assentamentos precários ou áreas para a produção de novas habitações de interesse social. Nessas zonas, ainda em função dessa concepção, devem ser previstos parâmetros urbanísticos específicos, que deveriam ser mais adequados às condições locais e de seus habitantes e incompatíveis com os empreendimentos

destinados para outros grupos socioeconômicos promovidos por agentes econômicos, principalmente os imobiliários e comerciais (MORAES, 2017).

Diferentemente de outras zonas especiais, que preservam patrimônios e condições ambientais ou histórico-culturais em função dos interesses da sociedade, a ZEIS tem embutida em sua concepção original a perspectiva de proteção de seus habitantes frente às ameaças potenciais à sua permanência em seus locais de moradia e de acesso à cidade. Essa zona relaciona, assim, as condições de determinados segmentos sociais, de baixa renda, aos territórios ocupados (autoproduzidos, no caso dos assentamentos populares) ou a serem ocupados por eles, de forma indissociável, reconhecidos como de interesse social. Qualquer utilização dessa zona-instrumento que se distancie de sua concepção original ou que não preveja as condições necessárias à sua implementação representa uma distorção na previsão ou utilização dessa zona-instrumento. Quanto aos assentamentos populares, especificamente, a ZEIS, ao proteger os espaços de moradia da população de baixa renda da pressão exercida por agentes econômicos, amplia as possibilidades de sua consolidação no tecido urbano e de acesso de seus moradores à vida urbana.

Em sua concepção original e de modo associado à proteção dos assentamentos, há o manifesto interesse social, expresso na maioria das leis que regulamentam as ZEIS de assentamentos populares, em promover intervenções para urbanizá-los e regularizá-los e para ampliar a oferta de equipamentos e serviços urbanos, tornando-os adequados para seus habitantes em várias dimensões (urbanística, fundiária, ambiental etc.).

O interesse social que integra a denominação dessas zonas decorre do reconhecimento a respeito das limitadas oportunidades para seus moradores de acesso à habitação por meio de políticas públicas ou pelo mercado. Todos os investimentos públicos realizados nas ZEIS seriam motivados pelo interesse social de oferecer condições adequadas de habitabilidade e segurança imprescindíveis à reprodução socioespacial de seus ocupantes, reconhecidos como sujeitos de direitos.

A ZEIS se constitui em um instrumento com um potencial de maior alcance social em comparação às experiências internacionais de regulação inclusiva, *inclusionary zoning*, como as realizadas nos Estados Unidos da América (ROLNIK; SANTORO, 2013) ou de *mixité sociale*, realizadas na França (KIRSZBAUM, 2015), ainda mais se se consideram as realidades de países marcados por processos de urbanização desigual e precária, como o Brasil.

Em relação às ZEIS do tipo 1 do Recife, considerando a Lei nº 16.113/1995 (RECIFE, 1995), os parâmetros urbanísticos gerais mais importantes para a preservação dos assentamentos e para a proteção de seus moradores frente à pressão de agentes do setor imobiliário estão contidos nos artigos 9º e 19. No art. 9º da Lei do PREZEIS, o lote máximo estabelecido para as ZEIS prevê área de até 250

m² e, em seu parágrafo único, foi estabelecido que a área do lote que exceder esse parâmetro deverá ser desmembrada, podendo resultar em: um novo lote, com área mínima de 40 m² (inciso I); complemento de outro lote, desde que este não exceda 250 m² (inciso II); área pública (inciso III); área verde (inciso IV). Com esse parâmetro, torna-se inviável a realização de empreendimentos de maior porte voltados a segmentos com rendas superiores. Do ponto de vista legal, somente com a alteração desse parâmetro seria possível a implantação de empreendimentos com finalidades distintas daquelas relativas ao interesse social que justificou a instituição da zona. Todavia, é importante registrar que foram licenciados empreendimentos não voltados ao interesse social nas ZEIS Brasília Teimosa e Pina/Encanta Moça, aprovados pelas respectivas Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) e pelo Fórum do PREZEIS, mediante contrapartidas.

Pelo art. 19 da referida lei, foi previsto 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); é admitida a destinação de um segundo lote, existindo edificação, com uso exclusivamente não residencial, comprovadamente utilizada para sustento familiar (inciso II). Assim, garantir-se-ia a prioridade ao interesse social na promoção do direito à moradia e não seria possível que moradores das ZEIS ou agentes externos se tornassem proprietários de vários imóveis. Porém, em função do mercado imobiliário informal, já foi constatado que há “proprietários” informais de vários imóveis em assentamentos populares, incluindo as ZEIS. De todo modo, a dinâmica informal não tem implicado ainda em deslocamentos expressivos de seus moradores (LACERDA; MELO; BARROS FILHO, 2006).

Pelos dispositivos estabelecidos na Lei do PREZEIS, fica evidente que não basta a instituição das ZEIS no zoneamento da cidade, mas é necessário parâmetros urbanísticos que estejam em consonância com a intenção e com os fundamentos que emanam da concepção original dessa zona-instrumento.

No processo de revisão do Plano Diretor do Recife, em 2018, a ZEIS foi um dos temas mais importantes para os debates. As principais forças que se posicionaram sobre o tema foram a Articulação Recife de Luta (ARL), composta por atores de movimentos, coletivos, ONGs e ativistas que lutam pelo direito à cidade no Recife, e a Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redepricidade), 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).

A ARL, depois dos diversos conflitos com o governo municipal em função do processo de participação e por conta da inconsistência técnica de metodologias e de produtos (estudos, diagnósticos e propostas), apresentou várias propostas,

dentre elas a transformação de todos os assentamentos populares em ZEIS ou em Zonas Especiais de Ocupação Transitória (ZEOT) para os assentamentos com características físico-ambientais que não possibilitem a sua recuperação urbanística e ambiental.

A Redeprocidade, antes da ARL, já havia lançado propostas, e uma delas previa a adoção de coeficiente de aproveitamento para as ZEIS com o objetivo de possibilitar o adensamento dessas zonas por meio de empreendimentos habitacionais que substituíssem o tecido urbano dos assentamentos, incluindo os já urbanizados. Tal proposta, com ajustes nos parâmetros, foi aprovada no novo Plano Diretor, Lei Ordinária nº 18.770/2020, abrindo brechas para que o princípio da preservação da tipicidade das ZEIS, como previsto no inciso VIII do art. 4º da Lei do PREZEIS, seja desrespeitado e para que os recursos públicos investidos anteriormente em urbanização e regularização sejam desperdiçados. Em relação às propostas da ARL, apenas uma nova ZEIS foi instituída, da comunidade do Pilar, e foram ampliados os territórios de 21 ZEIS.

Além das mudanças promovidas no âmbito do Plano Diretor, foi aprovada a Lei nº 18.772/2020, que estabelece em seu art. 15-A a permissão ao remembramento de terrenos nas ZEIS localizadas na Área de Reestruturação Urbana (ARU) para atender o parâmetro da Taxa de Solo Natural, mesmo que o lote resultante seja maior que 250 m², ignorando os parâmetros estabelecidos na Lei do PREZEIS, configurando-se como uma “boiada urbanística”, o que poderá afetar dez ZEIS 1 localizadas em áreas muito valorizadas pelo mercado imobiliário.

Os investimentos públicos realizados pela coletividade nas ZEIS em decorrência do interesse social, em situações de flexibilização mais ampla dos parâmetros, possivelmente não serão aproveitados pelos empreendimentos imobiliários e econômicos que poderão substituir, parcial ou integralmente, o tecido urbano dos assentamentos. No caso do Recife, isso acarretaria desperdícios de recursos públicos, justificados pelo interesse social e realizados por décadas em parte expressiva dos assentamentos.

Há que se evidenciar, ainda, o respeito à tipicidade como princípio previsto na Lei do PREZEIS (inciso VIII do art. 4º) como forma de conservação das características dos assentamentos e de reconhecimento das formas de apropriação espacial de seus moradores, fomentadoras de relações socioespaciais de identidade, pertencimento e de vizinhança, importantes à perspectiva de promoção do direito à cidade. Além do respeito às apropriações, não faz sentido, na perspectiva do interesse social, qualquer proposta de flexibilização dos parâmetros que torne as ZEIS vulneráveis a empreendimentos imobiliários e econômicos voltados a grupos com rendas superiores, já que a permanência nos assentamentos é fundamental

à reprodução de vida e social de seus moradores. Em seguida, será apresentado o estudo sobre a inserção urbana a partir das ZEIS no Recife.

4 As condições de inserção urbana das ZEIS 1 no Recife

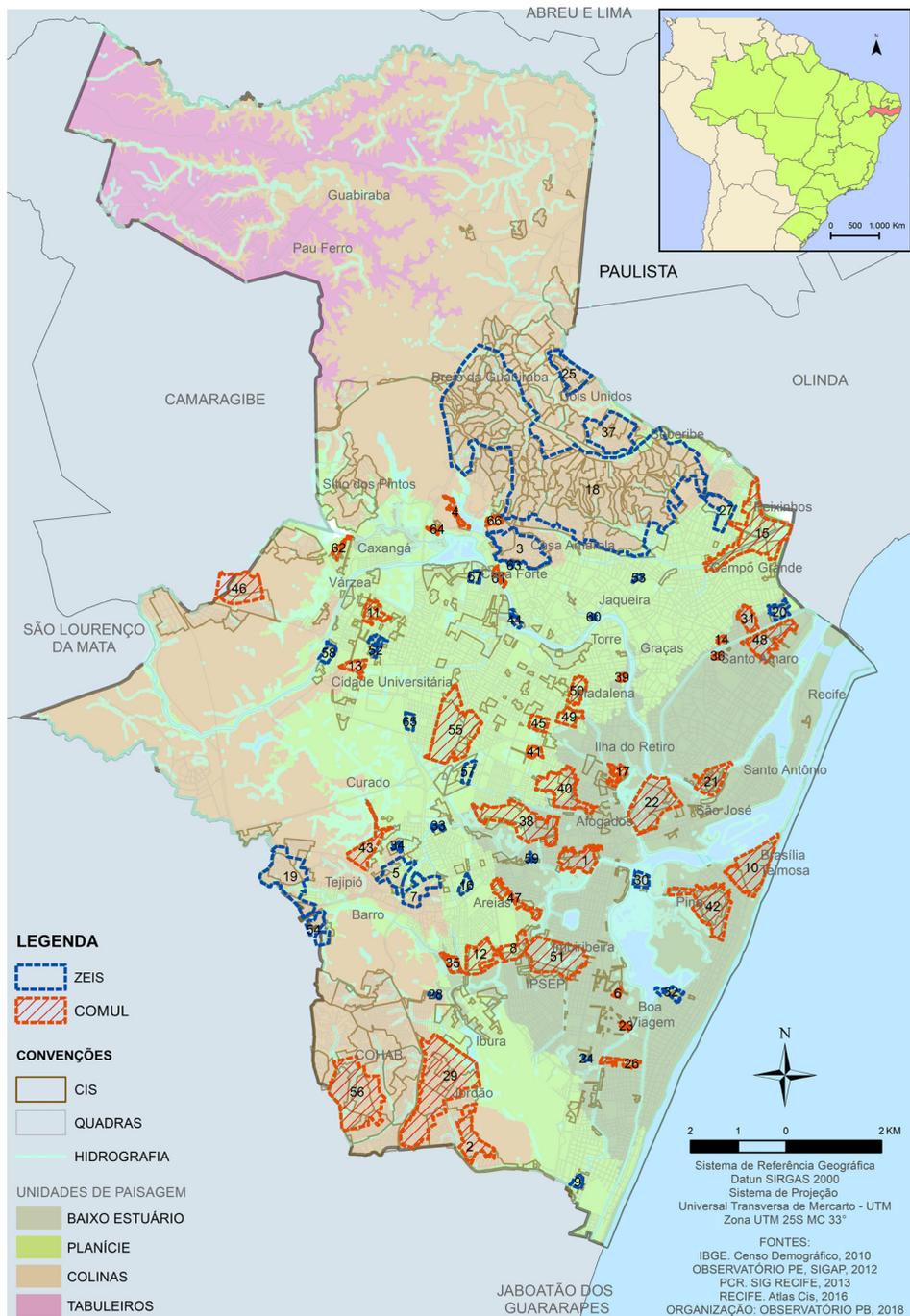
O estudo sobre a inserção urbana (permanecer, acessar e integrar-se) reportado neste artigo considerou a situação-localização dos assentamentos e as condições de acesso a bens, serviços e oportunidades urbanas e de integração à cidade (conexões, convivências etc.). Para as análises sobre a inserção urbana, o *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife* (RECIFE, 2016) foi utilizado como uma das principais referências nos âmbitos conceitual, técnico e metodológico, além de se constituir na principal base de dados.

No referido Atlas (RECIFE, 2016), foram estabelecidos variáveis e indicadores discriminantes e suplementares para uma caracterização dos assentamentos populares, como os níveis de precariedade das infraestruturas e elementos facilitadores para intervenções. Para o estudo reportado no artigo, foram utilizadas somente as variáveis de contextualização e das condições de infraestrutura. No Atlas, os graus de precariedade foram divididos em quatro classes (Moderada, Alta, Muito Alta, Extrema), com os intervalos divididos pelo método das quebras naturais ou otimizados a partir da correlação de agrupamentos com características semelhantes. Serviram às análises, também, algumas situações destacadas nas ZEIS, sistematizadas como indícios/evidências, como: esgoto a céu aberto, alagamento, vias não pavimentadas, existência de becos e vielas etc.

As análises consideraram as relações das ZEIS 1 com a cidade e a partir da definição de atributos e variáveis, cujos valores propiciaram a classificação das ZEIS em gradientes de menor a maior intensidade por meio do programa de geoprocessamento, ArcGis. As unidades territoriais do Atlas (RECIFE, 2016), as Unidades de Coleta (UC), formaram a base espacial das análises. Essas unidades abrangem 45 km² e reúnem, pelas estimativas do Atlas, aproximadamente 860.000 moradores, representando cerca de 53% da população total da cidade e ocupando 20,4% de seu território. Sobre essas unidades territoriais, projetou-se o perímetro das 67 ZEIS existentes à época de realização dos estudos. Parte dos dados sistematizados para o estudo sobre a inserção urbana das ZEIS 1 no Recife foi expressa em cartogramas, alguns deles integrantes do presente artigo.

No cartograma 1, são apresentadas as ZEIS e as ZEIS com COMUL instaladas, todas numeradas a partir de ordem alfabética de suas denominações oficiais. As que contam com COMUL têm representantes que participam, portanto, do sistema de gestão do PREZEIS e com acesso aos recursos do Fundo do PREZEIS. É possível constatar que as ZEIS, de modo geral, estão distribuídas por todo o território do Recife, o que contribuiu para uma maior inserção urbana de seus moradores.

Cartograma 1 – ZEIS e ZEIS com COMUL



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Três elementos se destacam para as análises sobre a inserção urbana neste estudo: as conexões, o acesso ao transporte e o acesso aos equipamentos. Para realizar um panorama sobre as ZEIS e as conexões com a cidade, foi preciso analisar alguns atributos: a configuração hierárquica da malha viária do Recife; acessos diretos à centralidade vizinha (transportes públicos e modos ativos); e ligações contínuas ou descontínuas com o tecido urbano envolvente.

As conexões foram analisadas a partir do acesso ao sistema viário, do acesso a centralidades vizinhas e das ligações com o tecido urbano da existência de hierarquia viária e sua capilaridade, incluindo as vias localizadas no interior do perímetro das ZEIS. Por limitações de dados disponíveis, não foi possível analisar a qualidade do sistema viário, as discontinuidades da malha urbana e as barreiras físicas.

Para as análises das condições de deslocamentos realizados pelos moradores de ZEIS 1, foi reconhecido, a partir do Atlas (RECIFE, 2016), que a maior parte destes para vizinhança e locais distantes é dependente de transporte público. No estudo, foram adotados os atributos propostos no Atlas: disponibilidade de linha de ônibus ao centroide de cada Unidade de Coleta (UC), a partir da distância física de 400 m em linha reta; e número de linhas de ônibus disponíveis a essa distância.

Em relação ao acesso a equipamentos, foram analisadas as distâncias percorridas para acessar os equipamentos de educação (ensino básico), de saúde e parques, praças etc., tendo como parâmetro a distância de 400 m, adotado no Atlas (RECIFE, 2016).

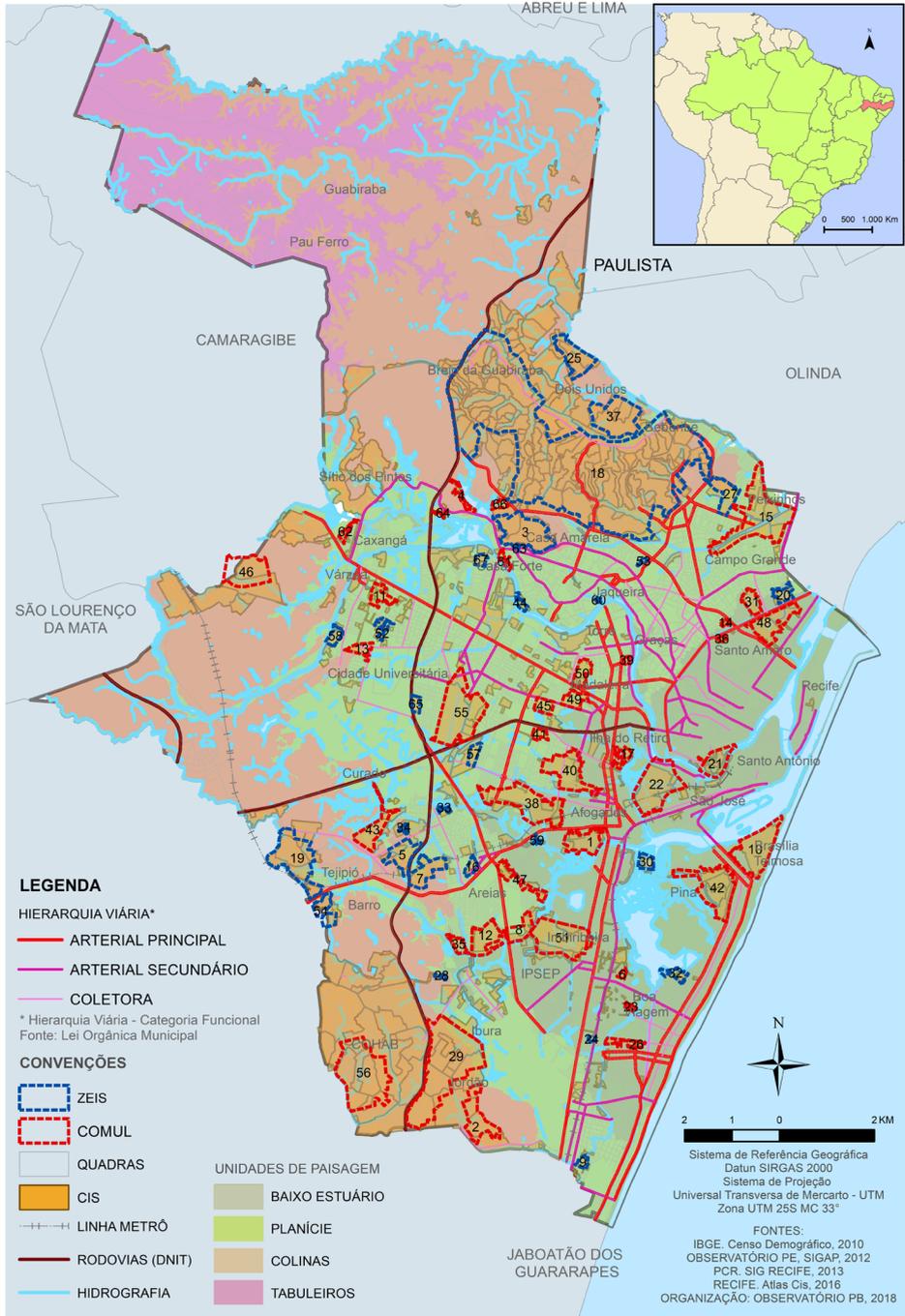
Tomando por base, ainda, os estudos realizados no âmbito do Atlas (RECIFE, 2016), foram consideradas para as análises da inserção urbana das ZEIS as distâncias aos centros principais e secundários, onde convergem linhas de transporte público e os equipamentos comerciais e públicos (mercados) e privados e de serviços. A partir do centroide desses centros, foram estabelecidos raios de 3,5 km, 6,0 km e 9,0 km a partir do centro principal e 2,0 km para os centros secundários.

O sistema viário do Recife está estruturado e hierarquizado com base na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996), sendo composto por vias arteriais principais e secundárias, vias coletoras e locais (cartograma 2). São vias arteriais principais: os eixos radiais que convergem para o centro; e os eixos perimetrais que possibilitam as ligações no sentido norte-sul. Os eixos perimetrais principais são a Av. Agamenon Magalhães, a rodovia BR 101 e diversas vias que integram a II Perimetral. Esses eixos concentram grande número de comércio e serviços e acesso aos principais modais de transporte coletivo. Pelo cartograma 2, é possível constatar que há poucas interseções diretas entre as vias arteriais e as ZEIS 1. Essas zonas estão localizadas predominantemente entre esses eixos, e sua conexão é feita por vias arteriais secundárias, coletoras e algumas locais, mas com acesso às principais vias e meios de transporte coletivo (MORAES, 2019).

No âmbito das conexões, quanto ao atributo *acessos diretos à centralidade vizinha*, nas áreas de Colinas, as condições dos acessos e escadarias são fundamentais para assegurar as conexões verticais das áreas. Em função da extensão dessas áreas, muitas centralidades locais se constituíram para suprir as necessidades cotidianas de seus habitantes. Na Planície e no Baixo Estuário, a maioria dos assentamentos está localizada nas margens dos rios e canais ou em alagados, que são obstáculos às conexões.

Para o terceiro atributo da dimensão *conexões, ligações* com o tecido urbano envolvente e continuidade ou descontinuidade da malha, as condições desiguais de apropriação do espaço e as características do sítio geográfico condicionaram as ligações das áreas com o tecido urbano. Os assentamentos populares, tanto os situados no Estuário e na Planície em manguezais e às margens dos rios quanto os que ocuparam encostas e os córregos, foram configurados, na maior parte dos casos, a partir do máximo aproveitamento do solo para as moradias. Tal processo resultou em uma condição inadequada para parte das vias ao fluxo das pessoas e serviços, bem como gerou descontinuidades na malha urbana em relação ao entorno, a partir de barreiras físicas, como corpos d'água, massas de vegetação etc. (MORAES, 2019).

Cartograma 2 – Conexões e ZEIS



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Para o acesso a transportes públicos, é necessário esclarecer que o transporte público no Recife é realizado, principalmente, pela rede de ônibus que atende a maior parte da cidade, gerenciada pela Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU). As conexões com os demais municípios metropolitanos são estruturadas pelo Consórcio Grande Recife. Há também linhas de metrô, situadas nas Zonas Oeste e Sul do município, sob gerência da Companhia Brasileira de Trens Urbano (CBTU). Esses modos de transporte constituem parte do Sistema Estrutural Integrado (SEI).

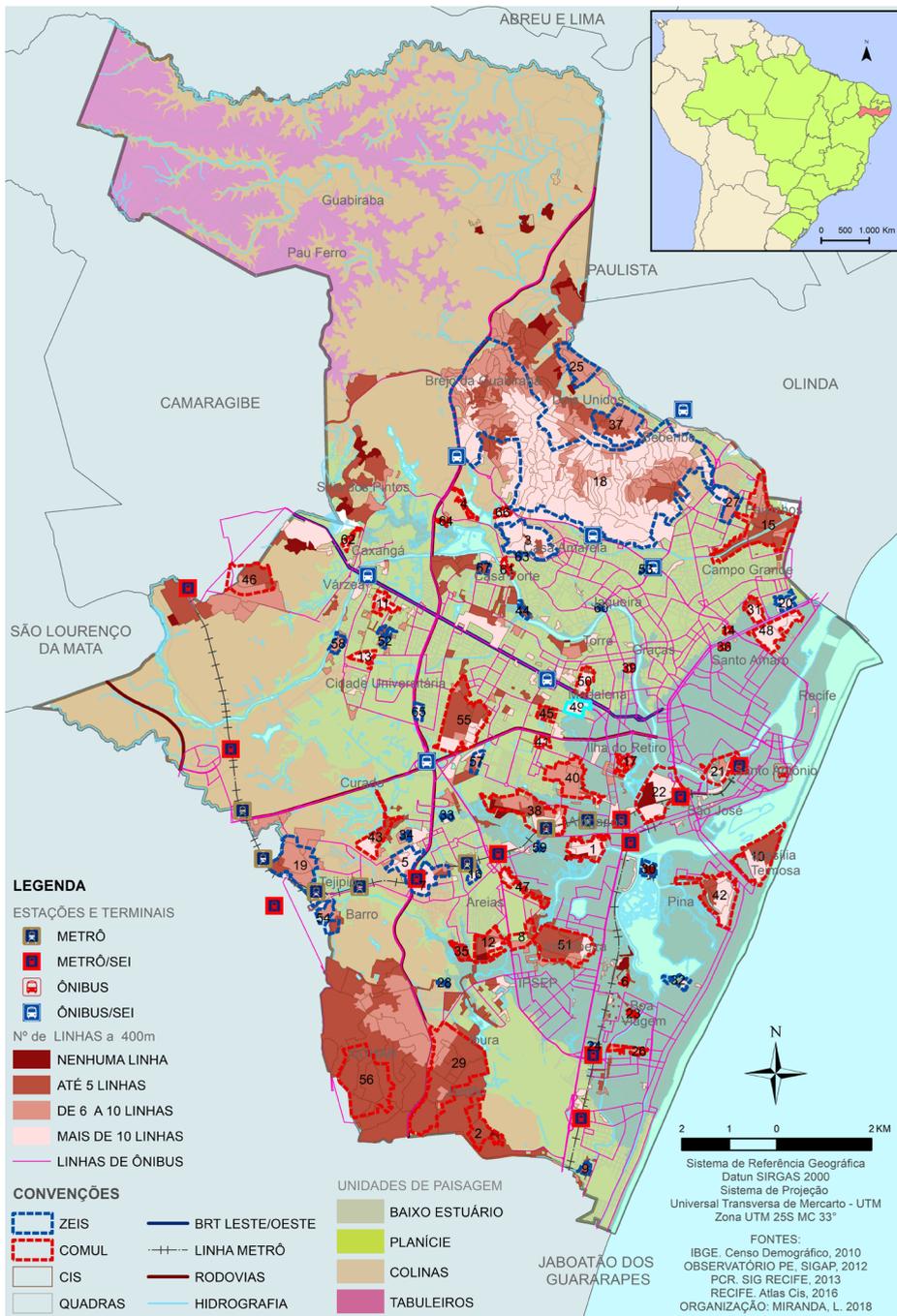
No cartograma 3, *As ZEIS e o transporte público*, elaborado a partir dos dados do Atlas (RECIFE, 2016), apresentam-se as estações de metrô e o Terminal do Cais de Santa Rita, além das estações e terminais do SEI e as linhas de ônibus disponíveis em um raio de 400 m. A partir desse parâmetro, foram estabelecidos níveis de acesso às linhas de ônibus: nenhuma linha à distância de 400 m; até 5 linhas; de seis a 10 linhas; mais de 10 linhas.

Nas Colinas da Zona Norte, há a disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus, abrangendo quase todas as suas localidades. O mesmo não acontece com as Colinas da Zona Oeste e Sul, com a maior parte das linhas na proximidade das vias arteriais.

Na Planície e na Área Estuarina, a maior disponibilidade de vias arteriais e secundárias favorece o acesso às linhas de transporte. Para as ZEIS com COMUL, a maioria tem acesso a mais de seis linhas. Algumas ZEIS são privilegiadas por terem próximos terminais integrados do metrô/SEI, como Coelho, Coque e Rua do Rio/Iraque.

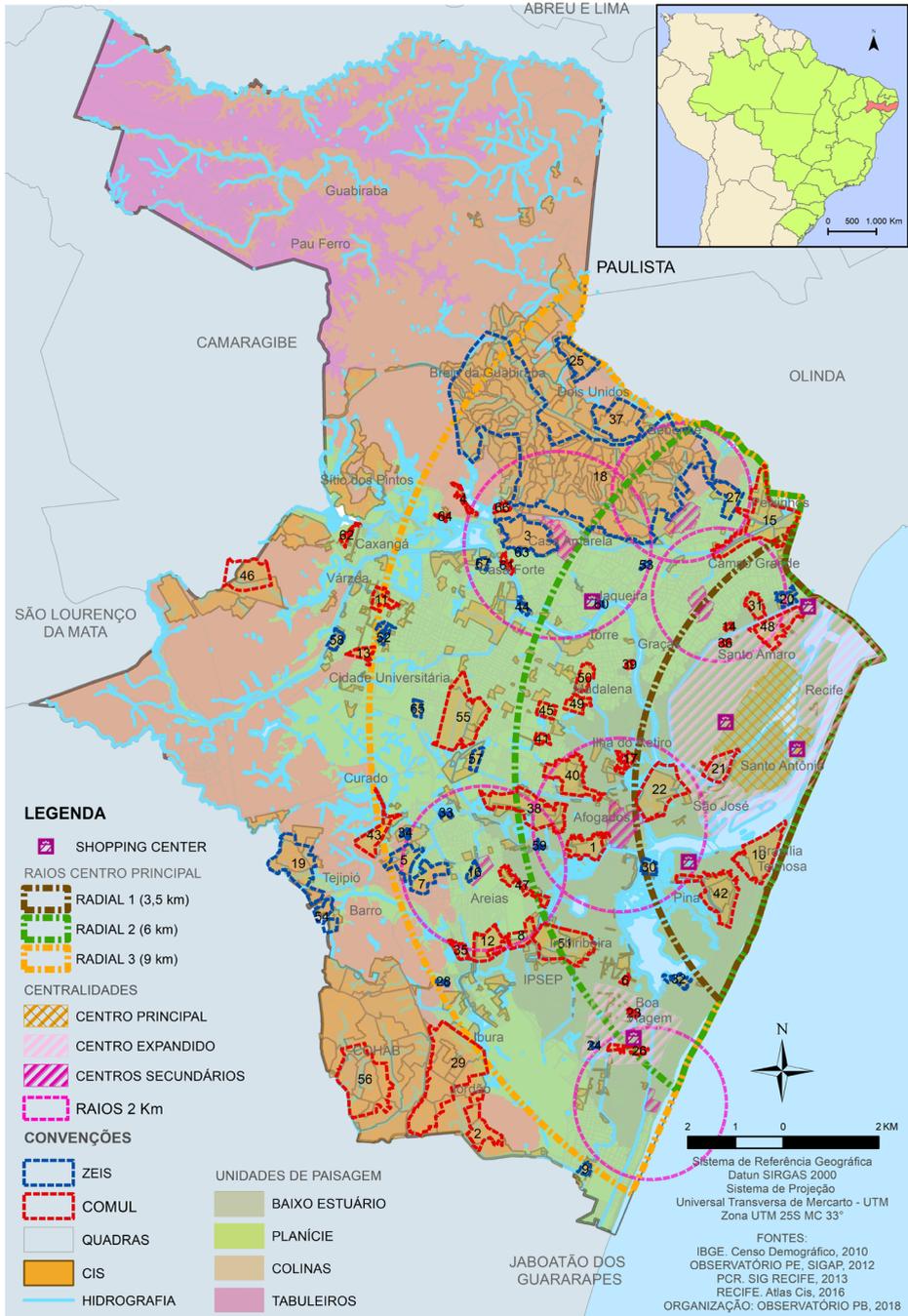
A maior parte das ZEIS com COMUL está próxima ao centro principal e/ou dos secundários (cartograma 4), e somente algumas ZEIS a oeste e sudoeste estão além da radial de 9 km do centro principal. Mesmo assim, estas últimas estão inseridas na malha urbana.

Cartograma 3 – As ZEIS e o transporte público



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Cartograma 4 – Centralidades do Recife e as ZEIS



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Quanto ao acesso a equipamentos de educação (cartograma 5), o Atlas (RECIFE, 2016) dispõe de dados referentes à proximidade em relação aos equipamentos escolares. Foram definidos quatro intervalos para avaliação da distância de escolas e creches: até 200 m; entre 200 m e 400 m; entre 400 e 1.000 m; mais de 1.000 m. Os dois primeiros referem-se a distâncias consideradas adequadas ao deslocamento cotidiano a pé; o intervalo até 1.000 m seria tolerável, e o último, inadequado.

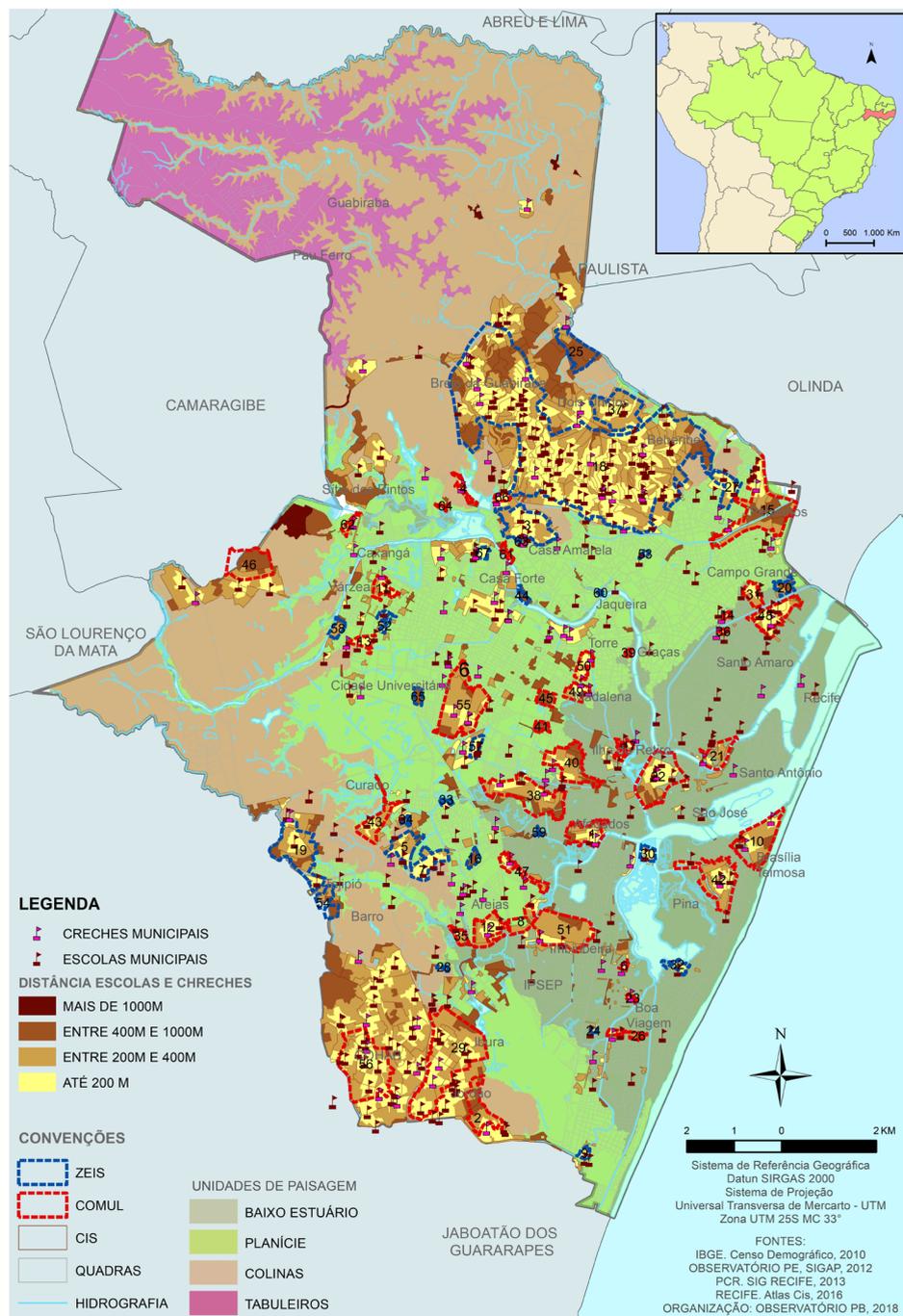
Para os equipamentos de saúde (cartograma 6), a partir do Atlas (RECIFE, 2016), foi considerada a importância do acesso da população às Unidades de Saúde da Família. Como parâmetros, foram consideradas as mesmas distâncias que serviram de referência para a avaliação do acesso aos equipamentos de educação. Similar à situação dos equipamentos de educação, somente as ZEIS em áreas periféricas estão com mais de 1.000 m de distância. Quanto às ZEIS com COMUL, a maioria tem equipamentos de saúde próximos, a pelo menos 1.000 m; somente as ZEIS Vila Esperança/Cabocó e Mangueira da Torre não dispõem de equipamentos a uma distância menor.

Por limitações dos dados disponíveis, não foram avaliadas as capacidades de atendimento dos equipamentos de educação e saúde, tampouco foram consideradas as barreiras físicas aos deslocamentos.

A maior parte das ZEIS 1 está a uma distância de até 400 m dos equipamentos, mas a maioria localizada na periferia está em distâncias superiores a 1.000 m.

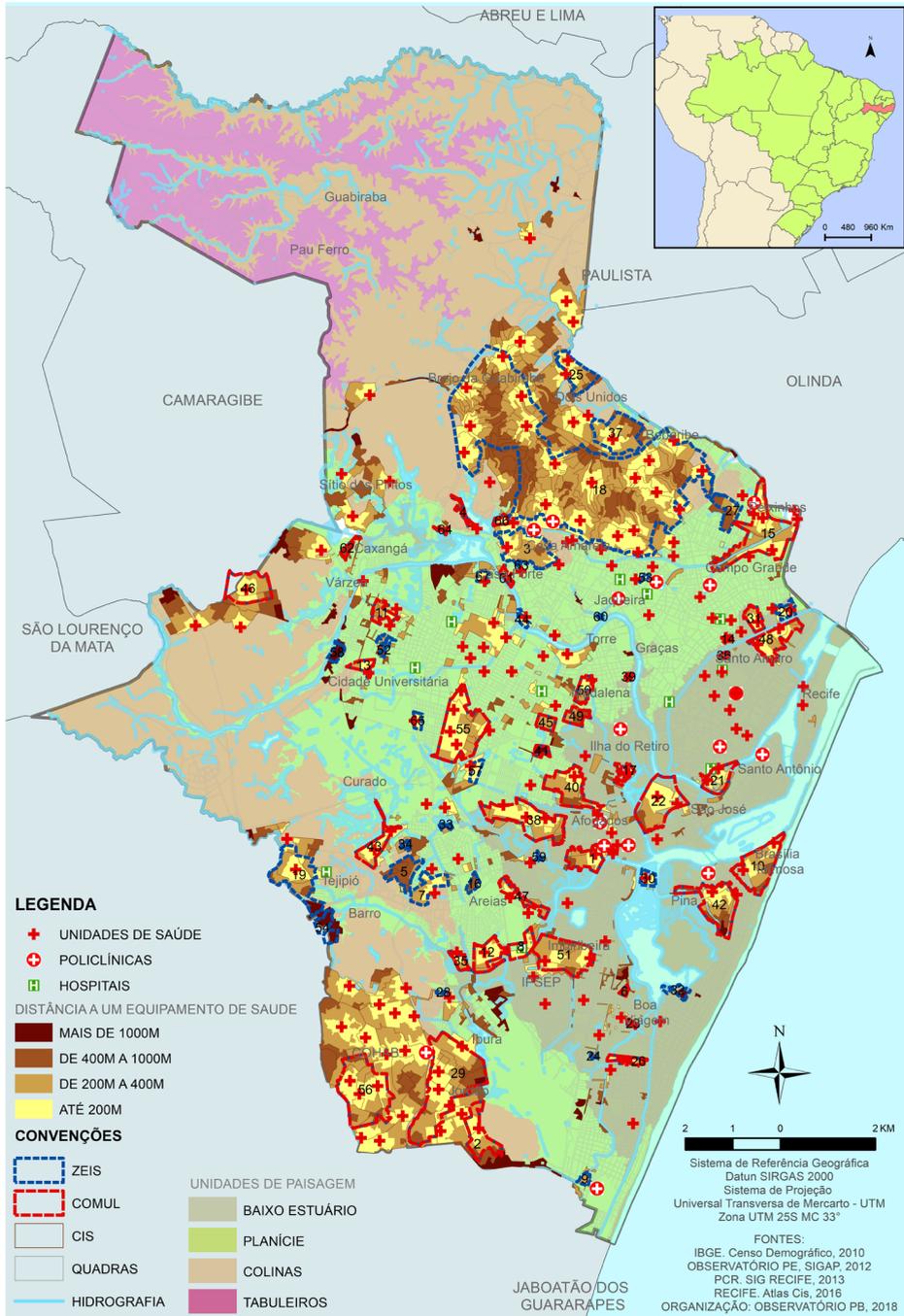
No que concerne à disponibilidade de parques e praças, foi considerada a existência nas ZEIS 1 e/ou no entorno imediato (contíguo) a estas, apresentadas no cartograma 7. No interior das ZEIS 1, incluindo as com COMUL, as praças e parques são escassos; contudo, parte de seus moradores tem acesso a tais equipamentos no entorno. As ZEIS 1 com menos acesso são as localizadas em Colinas e em áreas periféricas.

Cartograma 5 – As ZEIS e as creches e escolas do Recife



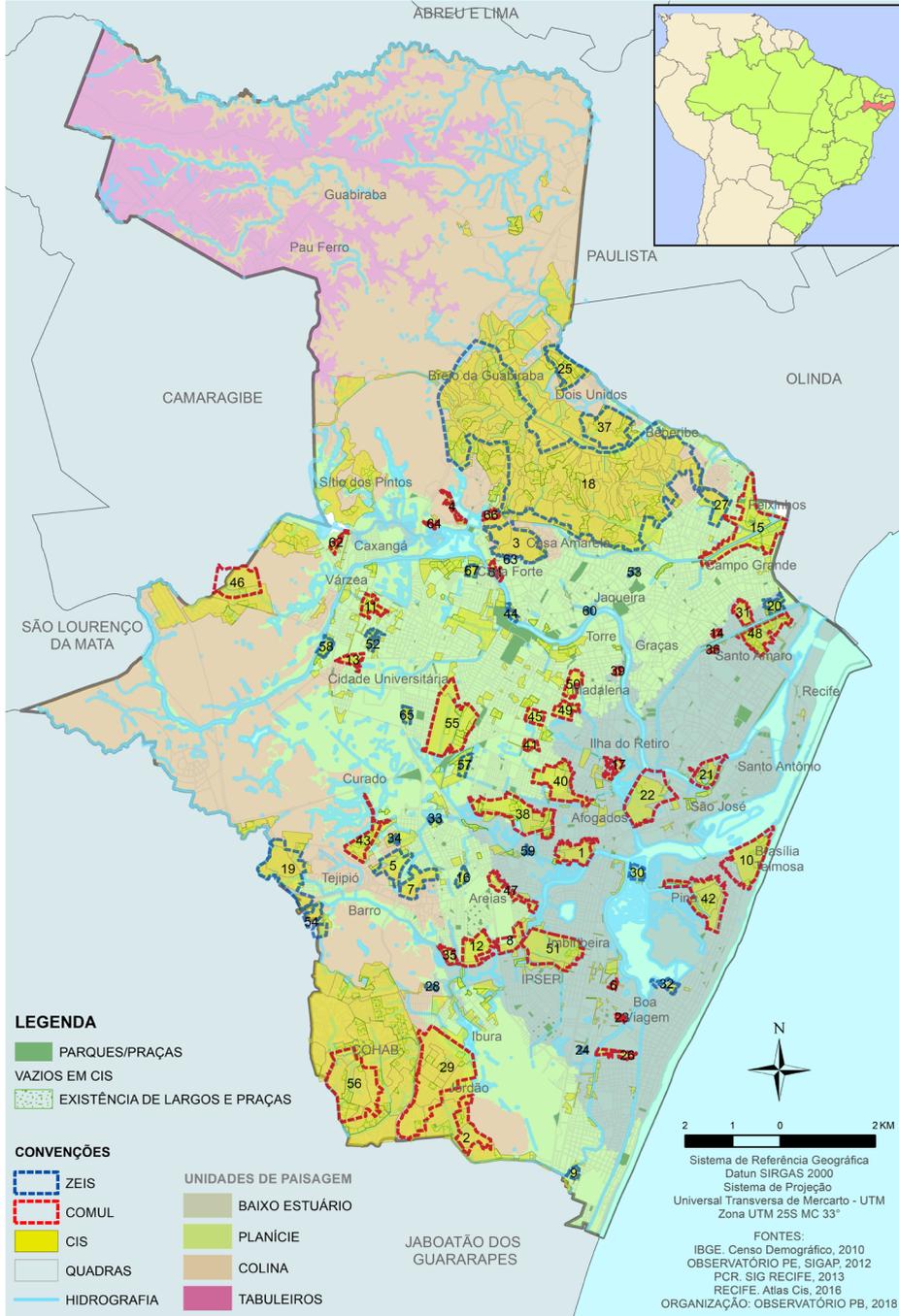
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social (RECIFE, 2016).

Cartograma 6 – As ZEIS e os equipamentos de saúde



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

Cartograma 7 – As ZEIS e as praças e parques do Recife



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da base dados do *Atlas de infraestruturas públicas das comunidades de interesse social* (RECIFE, 2016).

A permanência combinada à ampliação de serviços em parte expressiva do território do Recife tem se refletido em condições adequadas de inserção urbana à maioria dos moradores das ZEIS 1, considerando os dados do Atlas (RECIFE, 2016) e os estudos reportados no presente artigo, mesmo ressaltando que não foram avaliadas as capacidades de atendimento dos equipamentos – tal inserção considerada em função das possibilidades de conexões, do acesso ao transporte público e aos equipamentos, e por terem alguma integração à malha urbana.

As condições de inserção urbana para a maioria das ZEIS resultam em uma situação mais favorável do que as da maioria dos empreendimentos habitacionais periféricos realizados por programas federais desde os anos 1960, permitindo que seus moradores-habitantes possam aproveitar oportunidades da vida urbana, essenciais às suas condições de produção e reprodução socioeconômicas e espaciais.

5 Considerações finais

A importância das ZEIS 1 no Recife para o acesso à cidade e à vida urbana por seus moradores ficou evidente nos estudos sobre a inserção urbana reportados no presente artigo. Obviamente, para que essas condições pudessem ser alcançadas, um conjunto de fatores, para além dessas zonas e contribuintes à sua criação, como conjunturas histórico-políticas favoráveis e, principalmente, as lutas pela permanência nos assentamentos autoproduzidos por seus habitantes, foi fundamental. Todavia, por essa zona-instrumento não ter sido integrada a uma política estatal de urbanização e regularização dos assentamentos populares duradoura, multidimensional e integrada, há ainda insuficiências, precariedades e riscos socioambientais na maior parte das ZEIS. As expectativas quanto à transformação das condições internas das ZEIS foram, assim, relativamente frustradas nos campos da urbanização e regularização.

Merecem ser evidenciados, de todo modo, alguns avanços em relação às ZEIS 1 no Recife, para além da criação da Lei do PREZEIS e da estruturação de um aparato institucional-administrativo, tais como: a mudança nos padrões de intervenção urbanística nos assentamentos; a ampliação das possibilidades dos moradores dessas zonas em permanecerem em seus assentamentos, alguns localizados em áreas privilegiadas quanto a amenidades e acesso a serviços e oportunidades urbanas; e o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de programas e projetos urbanos a partir do PREZEIS.

Mesmo considerando os importantes avanços sociopolíticos, legais e institucionais desde os anos 1980 quanto às ZEIS 1 no Recife, a urbanização e integração dos assentamentos populares não se tornaram prioridades da agenda pública municipal. Evidenciam-se, por um lado, dificuldades para articulações dos

movimentos e coletivos que lutam pelos direitos à moradia e à cidade no Recife, em um contexto de fragmentação e de disputas por conta de interesses político-partidários, setoriais e particulares. De outro lado, a predominância das visões políticas e técnicas conservadoras no âmbito governamental e em corporações técnicas e a prevalência dos interesses de agentes econômicos no âmbito da produção dos espaços da cidade diminuem as possibilidades da integração do instrumento das ZEIS a políticas estatais mais duradouras voltadas aos assentamentos populares.

As tendências à desregulação urbana já começam a se concretizar na flexibilização dos parâmetros urbanísticos das ZEIS 1 no Recife, como reportado no artigo. Por essa razão, é importante, além da luta pela preservação dos parâmetros urbanísticos da Lei do PREZEIS, dar atenção às dinâmicas imobiliárias no entorno das ZEIS e em seus próprios territórios, verificando, também, as novas propostas e ações de desregulação parcial das ZEIS e, ainda, os projetos aprovados que ignoram os parâmetros, como já ocorreu nas ZEIS Encanta Moça/Pina e Brasília Teimosa.

A experiência das ZEIS de assentamentos populares no Recife revela que as ações diretas e institucionais para a sua consolidação promoveram o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial, mais relacionadas à inserção urbana, porém insuficientes para superar as condições históricas persistentes de discriminação e de desigualdade socioespacial. Tais condições vêm sendo acentuadas pela prevalência das perspectivas neoliberais da cidade como negócio e conservadoras que tomam os assentamentos populares como áreas disponíveis para futuras renovações urbanas higienistas ou gentrificadoras.

Qualquer defesa do direito à cidade não fará sentido enquanto não houver o reconhecimento das condições precárias, inadequadas e de risco para reprodução e produção socioespacial dos que vivem em situação de vulnerabilidade e pobreza. Será igualmente necessário reconhecer suas forças e potencialidades, historicamente demonstradas na autopromoção de seus assentamentos e de parte da vida urbana do Recife. Nesse sentido, a participação dos habitantes das ZEIS nas decisões sobre a cidade requer o reconhecimento das suas formas de apropriação e da sua inserção nas cidades e, de modo complementar e dependente, o reconhecimento do direito à apropriação requer que esses segmentos participem das decisões sobre a produção da cidade.

Os habitantes de assentamentos populares só vêm tendo alguma possibilidade de mudança em suas condições, mesmo que incremental, quando mais organizados coletivamente e mais apoiados solidariamente por outros atores e grupos sociopolíticos. Assim, lograram no passado a criação das ZEIS e melhorias em seus assentamentos. Todavia, frente às tendências de acentuação das desigualdades na produção do espaço orientadas pelo ideário neoliberal e às persistentes visões discriminatórias em relação aos segmentos em situação de pobreza

e vulnerabilidade e a seus territórios, as desvantagens dos moradores das ZEIS 1 no Recife poderão ser ampliadas.

Os desafios não são pequenos, mas o direito à cidade pode se tornar um importante horizonte aos habitantes das ZEIS de assentamentos populares para a promoção da justiça socioespacial no Recife, caso consigam se reconhecer e serem reconhecidos como sujeitos de direitos e agentes ativos imprescindíveis à reinvenção da vida urbana e à adequação de seus assentamentos como partes fundamentais da cidade.

Abstract: The article refers to studies, carried out between 2016 and 2019, on the importance of special zones of social interest of popular settlements in Recife, Pernambuco, in relation to the conditions of urban insertion and for the right to the city of its residents. The study considered the historical context of unequal production of space and contradictory and predominantly conservative state action and issues related to inclusive urban regulation from the perspective of critical urban theory. The urban insertion considered the possibilities of connections from the main road system and access to public transport and public facilities. From the study it was verified that the permanence of popular settlements as special zones of social interest combined with the expansion of public services in the areas surrounding them, has been reflected in adequate conditions of urban insertion for most settlements. The promotion of the right to the city and socio-spatial justice in Recife therefore depends on the recognition of popular settlements as fundamental parts of the city's urban life.

Keywords: Popular settlements. ZEIS. Urban insertion. Right to the city. Urban regulation.

Referências

BRASIL. *Lei Federal nº 6.766/1979*. 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 nº 9.785/1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, 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 nº 10.257/2001*. 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 nº 11.977/2009*. 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 nº 13.465/2017*. 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).

BRENNER, N. O que é teoria crítica urbana? @emmetropolis: *Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, n. 3, ano 1, dez. 2010. Disponível em: <http://emmetropolis.net/artigo/17?name=o-que-e-teoria-critica-urbana>. Acesso em: 13 dez. 2016.

CEZAR, M. C.; COSTA, L. P. *Lutas Populares por Habitação: Mocambos, Cortiços e Vilas Operárias em Recife e São Paulo*. Breve Histórico. Recife: FASE, 1992.

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?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2018.

KIRSZBAUM, Thomas. *Mixité sociale dans l'habitat*. Revue de la littérature dans une perspective comparative. Paris: La Documentation Française, s.a., 2015.

LACERDA, N.; MELO, J. M.; BARROS FILHO, M. N. M. Mercado imobiliário informal de habitações na Região Metropolitana do Recife. In: *52 Congresso Internacional de Americanista*, 2006, Sevilha. Simposium Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina, 2006. v. 1. p. 24-24.

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.

OLIVEIRA, E.; MIRANDA, L. *As condições institucionais das ZEIS nas Metrópoles e Capitais Regionais brasileiras*. Campina Grande: UFCG, 2018. (Mimeo).

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 out. 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.

RECIFE. *Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de interesse social do Recife*. Recife: Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), Prefeitura do Recife, 2016.

RECIFE. *Lei Ordinária nº 18.770/2020*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2020/1877/18770/lei-ordinaria-n-18770-2020-institui-o-plano-diretor-do-municipio-do-recife-revogando-a-lei-municipal-n-17511-de-29-de-dezembro-de-2008>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), 283 p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

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.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

VILLAÇA, F. A Segregação urbana. In: VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 2012. p. 41-88.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MORAES, Demóstenes Andrade de. A importância das Zonas Especiais de Interesse Social para a inserção urbana da população em situação de pobreza no Recife. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 169-196, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART07
