

Plano Diretor e as ZEIS: cidade em disputa e os impactos da COVID-19 nos territórios periféricos do Recife

Master Plan and the ZEIS: city in dispute and the impacts of COVID-19 in the peripheral territories of Recife

Clara Vitória da Cruz Albuquerque¹
Julia Clariane Neves Samir Cruz²
Paula Gabriela de Albuquerque Soares³
Vitória Cristina Gomes Santos⁴
Yasmin Cordeiro de Melo⁵



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Resumo: Este artigo objetiva apresentar uma análise acerca do Plano Diretor da cidade do Recife, capital de Pernambuco, sua revisão e os impactos trazidos por ele nas ZEIS, assim como os efeitos que a pandemia do Coronavírus carrega nesse contexto. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa quali-quantitativa a partir de fontes documentais de artigos científicos, obras, dados de pesquisas e estatísticas, além da legislação sobre os impactos do COVID-19 nesses espaços, assim como a mercantilização dessas áreas, mais especificamente na cidade do Recife. Discute-se, portanto, a dimensão socioespacial da cidade, a ausência de políticas públicas, a precarização de moradia, as condições de habitabilidade e como isso fez e faz com que as comunidades sejam mais atingidas, principalmente no contexto de pandemia, partindo do princípio que são todos direitos assegurados pela Constituição Cidadã de 1988. Além disso, buscará traçar uma reflexão, partindo do contexto histórico, sobre como esses espaços têm sido cada vez mais mercantilizados, como os efeitos da pandemia são mais presentes nesses locais e a maneira que isso impacta no processo de construção da cidade através do Plano Diretor.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular. Email: claravcalbuquerque@gmail.com. Orcid: 0000-0003-3114-1765

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular. Bolsista de Iniciação Científica pela FACEPE. Email: juliacariane@gmail.com. Orcid: 0000-0003-3645-6555

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular. Email: paula_soares@hotmail.com. Orcid: 0000-0001-5482-0993

⁴ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular. Email: vitoriacsantos@gmail.com. Orcid: 0000-0002-9369-5619

⁵ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular. Email: yasmincmelo7@gmail.com. Orcid: 0000-0003-0536-8499

Palavras-chave: Plano Diretor. ZEIS. COVID-19. Pandemia. Coronavírus. Recife.

Abstract: This article intends to present an analysis about the Master Plan of the city of Recife, capital of Pernambuco, it's review and the impacts brought by it in the Special Zones of Social Interests (ZEIS), as well as the effects that the Coronavirus pandemic carries in this context. To do this, a qualitative and quantitative research was developed based on documentary sources of scientific articles, works, research data and statistics, in addition to legislation on the impacts of COVID-19 in these spaces, as well as the commercialization of these areas, more specifically in the city of Recife. Therefore, it discusses the socio-spatial dimension of the city, the absence of public policies, precarious housing, conditions of habitability and how it did and makes communities more affected, especially in the context of a pandemic, assuming that they are all rights guaranteed by the Citizen Constitution of 1988. In addition, it will seek to draw a reflection, starting from the historical context, on how these spaces have been increasingly commercialized and how the effects of the pandemic are more present in these places and how it impacts the process of building the city through the Master Plan.

Keywords: Master Plan. ZEIS. COVID-19. Pandemic. Coronavirus. Recife.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo trazer reflexões e problematizações acerca da situação das Zonas Especiais de Interesse Social na cidade do Recife e no atual contexto de crise sanitária. Para tanto, utilizou-se uma divisão em três eixos centrais, a fim de facilitar a compreensão; são eles: análise geral dos planos diretores e das ZEIS, trazendo os conceitos, a importância e as problemáticas iniciais; a abertura desses espaços à mercantilização, principalmente no que tange à gentrificação e ao município de Recife; e, por último, o impacto da pandemia causada pelo novo coronavírus nas comunidades periféricas, sobretudo nas ZEIS e como esse processo tem demonstrado uma maior necessidade de democratização na elaboração do Plano Diretor do município em questão.

A técnica utilizada para o desenvolvimento do estudo se dará por meio da revisão da leitura especializada na temática, das notícias jornalísticas sobre o tema e da legislação vigente. A partir dos dados e materiais coletados fez-se uma análise sobre a verdadeira dimensão

socioespacial da cidade do Recife, a ausência de políticas públicas na assistência para moradores de baixa renda, a omissão municipal na luta contra a especulação imobiliária, a precarização das moradias integrantes ou não das ZEIS, as condições de habitabilidade nessas áreas e como todo o descaso foi intensificado no contexto da crise sanitária causada pelo COVID-19.

Em um primeiro plano, há a necessidade de um panorama mais geral e introdutório sobre a questão do Plano Diretor do Recife e das Zonas Especiais de Interesse Social. Atualmente, o Plano Diretor é um projeto que apresenta propostas físico-territoriais para a cidade, baseado na realidade econômica, geográfica, física, política, social e administrativa da área. Já as ZEIS, previstas no primeiro, são as regiões focadas na moradia popular para pessoas em situação de baixa renda, garantindo que essa parcela da população também consiga utilizar as áreas bem localizadas do espaço urbano. O Governo Municipal tem como obrigação atuar nessas áreas, seja reformando e regularizando as ZEIS já existentes ou ainda criando novas para, dessa forma, abranger mais cidadãos.

As problemáticas relativas a esses dois instrumentos iniciam-se, dentre outras muitas questões, com processos já conhecidos e estudados no ramo da geografia: a gentrificação e o embate com uma crescente especulação imobiliária. No Recife, projetos como o “Novo Recife” visam justamente essas áreas mais bem situadas, o que, com a força do capital, acaba gerando a falta de inclusão socioespacial das comunidades marginalizadas e "sufocadas" pela expansão do capital privado. Tais problemas são perceptíveis em comunidades já famosas da cidade, como é o caso da comunidade Bode, situada no bairro do Pina, dentro do trecho Cais de Santa Rita e Complexo RioMar (ARRUDA, 2015).

Além das problemáticas presentes em tempos comuns, outro fator colapsa ainda mais a situação das moradias populares em 2020: o COVID-19. Nesse sentido, em meio a maior pandemia do século XXI, até mesmo orientações consideradas simples pelos órgãos competentes em saúde pública têm um alto grau de dificuldade para serem postas em prática nas comunidades periféricas. Para os quase 13 milhões de brasileiros que vivem em favelas (IBGE, 2020), dividindo um ou dois quartos mal ventilados, manter um distanciamento de no mínimo 1 metro e evitar aglomerações é praticamente impossível. Além disso, a falta de acesso a direitos básicos, como o saneamento, que inclusive já perdura há tempos e é estrutural, faz com que lavar as mãos frequentemente com água e sabão torne-se um luxo inalcançável para os quase 35 milhões de brasileiros que não possuem acesso à água tratada, segundo o relatório

do Trata Brasil em 2020. (SNIS, 2020)

Diante disso, analisar a aplicação da legislação, em especial o Plano Diretor Municipal, bem como a recepção pelos poderes formais da intervenção popular nos debates dos rumos e nos processos de ocupação da cidade, faz-se necessário em um sentido de concretização do direito à cidade. Evidentemente, sem ignorar a crise sanitária vivida no ano de 2020, que dificultou ainda mais as condições de sobrevivência das comunidades periféricas e expôs a acentuação da desigualdade social na cidade, o presente artigo expõe a luta das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e demais áreas em vulnerabilidade frente à pressão do capital comercial e imobiliário. Essa cena, infelizmente, não se reproduz somente na capital pernambucana, mas no Brasil como um todo e a necessidade de uma construção de cidade mais democrática através de um debate inclusivo na elaboração do novo Plano Diretor.

2. O PLANO DIRETOR E AS ZEIS: PANORAMA GERAL

2.1. Definições iniciais

O Plano Diretor é o documento base dos aspectos físico-territoriais dos municípios brasileiros. Elaborado pelo Poder Executivo Municipal, ele está previsto na própria Constituição Federal, em seu art. 182, estabelecendo que o mesmo é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal e tem a incumbência de definir as exigências fundamentais de ordenação da cidade que delineiam o cumprimento da função social da propriedade urbana. Além de previsto na Constituição, ele se encontra também na Lei 10.257/01, chamado Estatuto da Cidade, definindo o como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em suma, o Plano Diretor é um projeto que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, apresenta um conjunto de propostas, dialogando com os aspectos físicos e territoriais, além dos objetivos sociais, econômicos e ambientais da região. Ele deve responder questões de como fazer com que a cidade se desenvolva de forma organizada, além de definir onde as empresas podem se instalar, a localização do comércio, orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural e outras questões que visem melhores condições de vida para o município (BRAGA, 1995).

O Plano Diretor demarca as Zonas Especiais de Interesse Social. As ZEIS são uma categoria de zoneamento destinada para a construção de moradia popular para a população de baixa renda. Esse instrumento visa englobar, dentro da organização territorial municipal, a realidade das cidades brasileiras, que inclui um processo de urbanização sem controle e apressado, e uma intensa desigualdade social. Com esse processo, as populações de baixa renda vão se situando cada vez mais à margem da cidade, em locais que podem ser perigosos, como encostas de morros com riscos de desabamento, por exemplo, e as ZEIS são um importante mecanismo legal para levar uma infraestrutura a esses moradores, como água encanada, luz elétrica, transporte, asfalto.

Cabe ao Governo Municipal melhorar as condições de moradia dessas zonas, seja regularizando, urbanizando ou reformando nas chamadas Zeis Ocupadas, ou ainda construindo novas habitações nas chamadas Zeis de Vazios. A demarcação dessas áreas possibilita o reconhecimento e a regularização das parcelas da cidade que foram construídas fora das regras legais do município, admitindo, por exemplo, lotes menores e vias mais estreitas. Dessa forma, a previsão das ZEIS trazida pelo Plano Diretor da cidade evita a remoção das moradias no processo de regularização fundiária, autorizando o uso dos espaços urbanos centrais e “bem localizados” para a população de baixa renda. (ARRUDA, 2015)

A fim de afastar o interesse do setor imobiliário e uma posterior expulsão dos moradores, qualquer obra ou projeto realizado nestas zonas só pode ser feito com a aprovação dos moradores locais, que têm o direito de participar do conselho gestor da sua ZEIS, uma instância de participação paritária entre poder público e sociedade civil organizada. Além disso, outros mecanismos deste tipo também podem ser usados para evitar segmentos de maior poder econômico nessas regiões, como a proibição de remembramento dos lotes, a redução da altura máxima permitida e uma fixação do tipo de solo que é admitido na região. Assim, a demarcação das ZEIS possibilita assegurar e ampliar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura de qualidade para a população de baixa renda, criando uma reserva de mercado de terras para a produção de habitação de interesse social.

Nesse sentido, segundo o guia do Estatuto da Cidade (2001), os objetivos primordiais da ZEIS são:

- permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois em se reduzindo as diferenças

de qualidade entre os padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre as terras;

- introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;
- aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público;
- aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

Em conclusão, o Plano Diretor e as ZEIS integram a ideia do planejamento urbano a nível municipal. As últimas colaboram para os planos e programas mais universalistas e redistributivos, trazendo legalmente para a estrutura da cidade os assentamentos que abrigam os extratos menos favorecidos da população.

2.2. Panorama geral das problemáticas relativas a essas áreas.

O Plano Diretor e as ZEIS, apesar de significarem um grande avanço para a política urbana organizacional dos municípios brasileiros, ainda não conseguiram vencer os problemas relacionados ao imediatismo, à especulação imobiliária e à gestão municipal. Somando-se a isso, embora as problemáticas e as limitações das ZEIS variem entre os municípios em que estão localizadas, é possível identificar alguns padrões em comum, provocadas, sobretudo, pela natureza patrimonialista do Estado.⁶

No cenário brasileiro, a propriedade de terra urbana ou rural ainda é atrelada ao poder econômico e ao poder político. As ZEIS, enquanto apenas um aparato jurídico do Estado, se colocam muitas vezes de forma isolada no tangente à moradia popular dentro do planejamento físico-territorial da cidade. Nesse sentido, esses instrumentos não conseguem por si só ultrapassar as barreiras de cunho fundiário relativas, principalmente, a uma especulação imobiliária que vê nessas áreas centrais da cidade uma oportunidade de expandir seus empreendimentos (MATTOS, 2019).

Apesar de o Plano Diretor exigir um "plano social", esse acordo não é feito mutuamente e igualmente consentido entre as partes envolvidas. Há a resistência do mercado imobiliário

⁶ Nas palavras de Fernanda Mattos, o patrimonialismo pode ser explicado como a imiscuição entre o público e o privado retratado através da instrumentalização do Estado e consolidada historicamente. Trata-se do uso do aparato público para beneficiar ou manter os privilégios de um ou poucos grupos sociais em detrimento da coletividade.

que, principalmente quando a gestão política o apoia, consegue inviabilizar a formação de algumas áreas especiais de interesse social. Esse mercado consegue ter força para aumentar a burocratização e a desvirtuação da participação popular nos processos de reconhecimento ou melhoria das ZEIS. O governo municipal, por sua vez, alega uma sensação de “confisco” de terra ou ainda um medo de disputar com as grandes imobiliárias.

Além das problemáticas referentes ao mercado imobiliário, é preciso considerar outro fator problemático quase padrão no interior das ZEIS: a passagem da legislação para a realidade. Faltam conceitos gerais para termos importantes na definição das ZEIS, como uma definição única do que são as Habitações de Interesse Social e o que é, de fato, um espaço subutilizado. A depender do termo adotado, a construção dessas zonas na prática pode acabar desvirtuando dos seus principais objetivos definidos no âmbito jurídico. Acrescenta-se ainda o fato de que muitos decretos e projetos de leis urbanos posteriores à definição do Plano Diretor podem ser aprovados, vindo a colaborar para a fragilização das áreas de interesse social. (MATTOS, 2019)

É importante destacar, ainda, que as organizações previstas no Plano Diretor da cidade não são autoaplicáveis. Nesse sentido, embora haja previsão das ZEIS no plano, poucos municípios a regulamentam nesse espaço, postergando a responsabilidade para outra lei futura. Mesmo nos casos em que há a previsão do tempo para o cumprimento do previsto no Plano Diretor, esse prazo é frequentemente violado⁷ (MATTOS, 2019), o que burocratiza cada vez mais o processo na prática, agravando a situação dos moradores que dependem das ZEIS para um maior acesso ao direito à moradia.

Vale dizer que as ZEIS são pautadas por ações institucionais por parte das gestões municipais que devem ocorrer de maneira integrada entre três eixos: o urbanístico, o jurídico e o social. No caso do Recife, o urbanístico e o jurídico não respeitam as reais demandas da cidade, atendendo à lógica do mercado imobiliário. A ótica social, por sua vez, segue alvo das maiores negligências, visto que a visibilidade para disputar o território da cidade se dá com base no poder aquisitivo e no lucro, estes, íntimos do capital imobiliário e das grandes construtoras. Nestes termos:

⁷ Apesar de não caber o aprofundamento, importante destacar mais uma análise nessa diretriz: o próprio “tempo de implementação dos instrumentos previsto pelo Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2016 p.244) é questionado por Brasil (2016) e Ferreira e Motosuke (2007) por desconsiderar o período de uma gestão ou não corresponder à urgência de atendimento demandada pelas comunidades gravadas como ZEIS. Esse constante adiamento burocratiza o processo e prejudica tais famílias.

[...] embora o instrumento preveja que a ação deva ocorrer nos três eixos integrados – urbanístico, jurídico e social –, e por isso mesmo atraiu a atenção de entusiastas da Reforma Urbana desde a década de 80, na maioria das vezes isso não ocorre. A dimensão social é a mais prejudicada das três, vindo em segundo lugar a urbanística por demandar uma maior mobilização de investimentos e dedicação por um tempo prolongado. (MATTOS, 2019)

Portanto, é evidente o quanto os projetos das ZEIS são cada vez mais fragilizados em prol do mercado imobiliário, o que, somando-se a falta de aparato administrativo, cria um terreno fértil para uma marginalização cada vez maior da população de baixa renda, deixando as áreas mais “bem localizadas” da cidade para os grupos que já detém melhores condições financeiras e status privilegiado.

3. A ABERTURA PARA MERCANTILIZAÇÃO DOS ESPAÇOS

3.1. O processo de gentrificação das áreas centrais do Recife

Fruto do pensamento liberal-burguês do século XVIII, o direito à propriedade ainda está presente em diversas constituições contemporâneas, seja em maior ou em menor grau de proteção. Contudo, a partir dos graves problemas sociais decorrentes da industrialização, esse direito de cunho negativo passou a ser regulado por um comportamento ativo do Estado em busca da realização da justiça social. No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à propriedade é tutelado e está contemplado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que elenca os direitos e garantias fundamentais do cidadão, entretanto, cabe ao poder público ordenar a propriedade privada de maneira justa e equitativa. Destarte, a função social, prevista no inciso XXIII do Artigo 5º da Constituição Cidadã, condiciona o direito à propriedade, determinando que, seja ela urbana ou rural, deverá, além de servir aos interesses do proprietário, atender às necessidades e anseios da sociedade.⁸

“A função social legislada é uma das maneiras de contribuir com uma cidade para todos, vez que é um elemento de contrabalanço ao direito pleno absoluto de propriedade” (LIMA, 2015). Entretanto, na cena recifense, o que se vê é uma relativização desse instituto, inclusive,

⁸ GOMES, Camila; MORAES, Isabela. Função Social da Propriedade: Uma Condição ao Direito de Propriedade no Brasil. In: Artigo Quinto. São Paulo, 16 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/#:~:text=El%20determina%20que%20a%20propriedade,pelo%20respeito%20ao%20bem%20coletivo.>> Acesso em: 27 jan. 2021.

por omissão e inércia do poder público, principalmente, nas áreas centrais da capital pernambucana, o que incide de forma direta na organização identitária local. Esse processo de reestruturação das zonas antigas e/ou populares do espaço urbano que apresentam sinais de degradação física, conforme as necessidades do modo de produção capitalista, representa uma das perspectivas da gentrificação – versão aportuguesada do termo “gentrification” cunhado por Ruth Glass, em 1964, e que desde então passou por diversas flexibilizações, vindo de uma teoria fundamentalmente marxista até ser apropriado pelas teorias pós-modernas.⁹

Esse fenômeno pode ser percebido, na cidade do Recife, no arco territorial que liga o Cais de Santa Rita ao Complexo RioMar, faixa banhada pelo encontro do Rio Tejipió, Rio Capibaribe e Rio Beberibe com o Oceano Atlântico. Devido à localização central e privilegiada, com a oferta de equipamentos culturais e históricos, o mercado financeiro busca reinventar esse espaço para residência, consumo e lazer de pessoas de renda alta.

Foi no Cais de Santa Rita, um centro comercial popular antigo da cidade do Recife, que iniciou-se a construção de duas torres, conhecidas como Torres Gêmeas, em 2005, pela Moura Dubeux, uma das maiores construtoras da região Nordeste. No entanto, mesmo após batalha judicial com o Ministério Público Federal, que apontava irregularidades na obra devido à excessiva proximidade com o mar, grande altura e prédios radicalmente diferentes do entorno do bairro histórico, a obra foi concluída em 2009. Os edifícios Píer Duarte Coelho e Píer Maurício de Nassau, erguidos às margens do Rio Capibaribe, no Cais de Santa Rita, foram projetados para o uso residencial e contam, cada um, com 41 andares, o que equivale a mais de 134 metros de altura. Para além do impacto na arquitetura e na história dos bairros de São José, Santo Antônio e do Recife, “a formação de espigões em frente às construções, sem um planejamento geológico e ambiental, pode afetar todo o conjunto de unidades e modificar os fluxos de energia de uma área costeira”. (GALINDO, 2011) Dessa forma, é necessário pensar no ambiente e na forma como vai ser estruturada uma arquitetura para o bem estar de uma cidade e da população.

Na outra extremidade do arco gentrificado em análise, encontra-se o Complexo RioMar. São três torres de salas comerciais, construídas em uma área de 97.914,70m², interligadas por um deck park e conectadas a um shopping center. Projeta-se, ainda, a construção de mais duas torres empresariais nesta área de interseção entre as zonas sul e norte do Recife. Vale destacar

⁹ RANGEL, Natalia Fonseca de Abreu. O Esvaziamento do Conceito de Gentrificação como Estratégia Política. Cadernos Naui, Vol. 4, n. 7, Julho - Dezembro de 2015. p. 39 - 40. Disponível em: < <https://nau.ufsc.br/files/2016/06/O-esvaziamento-do-conceito-de-gentrificacao.pdf> > Acesso em: 27 jan. 2021.

que essa área faz parte de uma ZEPA (Zona Especial de Proteção Ambiental) e mesmo assim foi transformada no maior centro comercial da cidade do Recife com a aprovação do poder público. Ao lado do Complexo RioMar, antigo terreno da Fábrica Bacardi e da Estação Rádio Pina, está a comunidade do Bode, constituída predominantemente por famílias de baixa renda, algumas das quais ainda têm no rio a sua principal fonte de sobrevivência. De acordo com a Sociedade Nordestina de Ecologia, em 2014, a área possuía aproximadamente 80 casas de alvenaria construídas sobre aterros e mais de 200 palafitas. Entretanto, grande parte delas foi destruída devido à construção da Via Mangue, obra que assegurava beneficiar a mobilidade urbana no Recife. Contudo, a comunidade do Bode, apesar de estar no traçado da Via Mangue, não foi contemplada pelo projeto. As obras dos habitacionais Encanta Moça, no antigo Aeroclube, a poucos metros de distância das palafitas da comunidade do Bode, representariam a consolidação do direito à moradia digna para essas pessoas, no entanto, a Via Mangue foi concluída em 2015, mas as obras dos habitacionais permanecem lentas.¹⁰

O Bode está localizado numa das áreas de maior pressão imobiliária de Pernambuco: o bairro do Pina. Numa pesquisa realizada, em 2012, sobre o mercado imobiliário no Recife, pelo Instituto Maurício de Nassau e o Núcleo de Estudos em Finanças e Investimentos - NEFI/UFPE, o preço do metro quadrado dos imóveis no Pina subiu de R\$ 4.796,56 para R\$ 5.827,87 antes mesmo da inauguração do Shopping Rio Mar e da primeira etapa da Via Mangue¹¹. Conforme Silva; Gomes (2013):

Segundo relatos de moradores e moradoras, desde as primeiras notícias sobre o início da construção do empreendimento comercial em foco no Pina – Shopping RioMar, em 2009, já receberam visita de diversas empresas imobiliárias, demonstrando interesse pela compra de casas. Vale ressaltar que a produção dessa contradição resultou na expulsão “pacífica” de pessoas.

Ademais, as lógicas intrínsecas às novas formas de gentrificação ultrapassam a esfera residencial, pois, além das casas demolidas, expropriou-se também a atividade econômica de muitas famílias do local, como por exemplo a pesca, com a construção do Complexo RioMar.

¹⁰ PERNAMBUCO, Folha de. PCR inicia obras de habitacional na comunidade do Bode, no Pina. In: Folha de Pernambuco. Recife, 20 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/pcr-inicia-obras-de-habitacional-na-comunidade-do-bode-no-pina/151710/>> Acesso em 27 jan. 2021.

¹¹ Em 2012, o Pina era o segundo bairro mais valorizado da cidade, perdendo somente para o bairro de Boa Viagem. Em 2020, segundo a Associação Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco, o Pina foi o bairro que apresentou o maior valor para o metro quadrado, custando R\$ 7.941. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2020/10/preco-do-metro-quadrado-tem-alta-na-variacao-mensal-no-recife.html>> Acesso em: 03 dez. 2020.

Finalmente, ligando o Cais de Santa Rita ao Complexo Rio Mar, está o Cais José Estelita, um dos maiores pontos de tensão territorial na área central do Recife. O terreno abrigava antigos galpões, estações ferroviárias e a segunda linha de trem mais antiga do Brasil. A área foi arrematada em um leilão, realizado em 2008, pelo único participante da disputa: o Consórcio Novo Recife, composto pelas empresas Moura Dubeux, Queiroz Galvão, GL Empreendimentos e Ara Empreendimentos. O plano prevê a construção de 13 torres residenciais e comerciais, de até 38 andares, nas margens da bacia do Pina.

Em face do discurso desenvolvimentista, o Novo Recife apresenta um projeto de residências de alto padrão no terreno dos armazéns, sem mencionar, contudo, o estabelecimento de moradias de interesse social no próprio Cais, nem a demarcação de Zona Especial de Interesse Social na área da comunidade Vila Zenaide, no quadrilátero formado pela Avenida Central, Travessa do Raposo, Rua Lourenço Silva e Rua Imperial, como defendem os integrantes do Movimento Ocupe Estelita, formado, desde 2012, por advogados, arquitetos, artistas, professores, engenheiros, estudantes, jornalistas, entre outras pessoas e organizações sociais que passaram a se mobilizar e discutir formas de intervenção popular nos debates dos rumos e nos processos de ocupação da cidade.¹²

Em tese, como ação mitigadora, o projeto prevê a destinação de 65% do terreno, aproximadamente 65 mil m², para a ocupação pública, com parques, ciclovias e espaços de convivência. O Consórcio também frisa a não instalação de grades e muros separando os prédios, que também contarão com comércio e serviço no térreo. No entanto, sabe-se que além dos muros concretos, o mundo moderno também conta com os muros simbólicos - e eles já começaram a ser erguidos no Cais, visto que a área já é uma das mais caras da cidade, cujo o metro quadrado das unidades do empreendimento, ainda no estágio de fundação, já custam de R\$ 5,5 mil a R\$ 7,5 mil.¹³

Há mais de 100 anos atrás, MARX (1967, v. 1, p. 657) teria afirmado:

A melhoria das cidades, acompanhando o crescimento da riqueza, através da demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, grandes depósitos, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial, para luxuosas

¹² COSME, Jorge. Cais José Estelita: projetos para além do Novo Recife. In: Leia Já. Recife, 15 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.leiaja.com/noticias/2019/04/15/cais-jose-estelita-projetos-para-alem-do-novo-recife/>>. Acesso em 21 nov. 2020.

¹³ PERNAMBUCO, Diário de. Saiba mais sobre o projeto residencial Mirante do Cais, no Cais José Estelita. In: Diário de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/03/saiba-mais-sobre-o-projeto-residencial-mirante-do-cais-no-cais-jose-e.html>> Acesso em 27 jan. 2020.

carruagens e para a introdução dos bondes, etc., erradicam os pobres para lugares escondidos ainda piores e mais densamente ocupados. (apud FURTADO, 2014, p. 2)

Hoje, a partir dessa leitura, percebe-se, que o modo de construir pós-moderno também reproduz a lógica capitalista no espaço urbano - e de forma ainda mais feroz, entretanto, vale ressaltar que a melhoria só contempla uma pequena parcela abastada da população. As comunidades mais pobres seguem sendo expulsas das suas terras e, aquelas que resistem, são sufocadas pelo novo custo de vida da área elitizada. Não há mais um bem viver, mas sim, um sobreviver naquele território completamente reestruturado. Paradoxalmente, o direito à cidade é afastado da maior parte da população, inclusive, pelo próprio Estado que, ao assumir uma dimensão positiva, se propôs a efetivar a justiça social.

É visto, portanto, que a mercantilização dos espaços centrais do Recife só demonstra que os interesses sociais seguem sendo preteridos frente à pressão do capital imobiliário e comercial e que isso tem se intensificado através da revisão do Plano Diretor da cidade.

4. O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

4.1 Breve histórico

Conforme destacado no tópico anterior do presente trabalho, o Plano Diretor é um instrumento de política urbana que dispõe sobre a completude do território e as questões que o perpassam, desde o zoneamento, a distribuição das atividades econômicas, sociais e culturais desenvolvidas na cidade (art. 40 da Lei 10.257/01). De acordo com a famosa música “A cidade”, de Chico Science & Nação Zumbi, referenciais do movimento manguebeat, “a cidade não para, a cidade só cresce”. Pensando nessas dinâmicas que compõem o fluxo de mudanças e a necessidade de reavaliar a forma como as cidades se estruturam, o Plano Diretor dos municípios brasileiros passa por revisões e alterações legislativas periódicas a cada 10 (dez) anos (art. 40, §3º da Lei 10.257/2001), pelo menos, a fim de contemplar as questões de planejamento, política urbana e gestão do território e suas atividades que demandam as cidades.

Consoante dispõe o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, em seu processo de elaboração e fiscalização, prevê participação popular, publicidade dos atos e documentos e acesso aos mesmos, bem como a informações, garantidos pelos poderes legislativo e executivo municipal:

Art. 40 (...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua

implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Compreendendo a complexidade dos atores que constituem a construção das cidades, destaca-se no território recifense a ampla abertura ao mercado imobiliário e seus interesses, como já ressaltado no decorrer deste artigo. No processo de revisão do Plano Diretor da cidade do Recife não foi diferente. O capital imobiliário alinhado à atual gestão na defesa de seus interesses fez do processo de revisão do plano diretor um caminho de passagem para a especulação imobiliária, bem como para o poder concentrado pelo mercado imobiliário, em detrimento da participação popular e do acolhimento das demandas por quem vivencia a cidade para além de sua verticalização enquanto objeto de lucro. (ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA, 2020)

Desse modo, o processo de revisão do Plano Diretor do Recife no que diz respeito à efetiva participação popular, transparência e reavaliação de um projeto de desenvolvimento urbano que contemple uma cidade para as pessoas e que atenda a sua função social, não foi concretizado.

A Articulação Recife de Luta, criada no contexto de revisão do Plano Diretor do Recife no ano 2017, composta por mais 30 movimentos, coletivos e organizações da sociedade civil, incluindo setores da academia e de segmentos populares de discussão da cidade inseridos no âmbito institucional, listou, inicialmente, aspectos bastante alarmantes no início do processo de revisão da Lei Orgânica em questão:

- 1- O não cumprimento da exigência de participação popular em todas as fases do processo de revisão, sem ao menos o envolvimento do Conselho da Cidade na definição dos termos que regeram a contratação de uma consultoria para tal fim;
- 2- A proposta de trabalho resultante da não discussão com a sociedade está enviesada e limitada ao focar a atualização de zoneamento e parâmetros urbanísticos, desconsiderando a necessidade de discutir a cidade como um todo;
- 3- O termo de referência para a contratação da consultoria é negligente no que tange o enfrentamento das desigualdades e a ampliação do acesso à cidade pelas populações historicamente negligenciadas;
- 4- A participação popular proposta é apenas uma alegoria e não o caminho para a construção das pactuações e a tomada de decisões sobre o futuro da cidade.¹⁴

No decorrer do processo, tais pontos foram acentuados, com espaços de participação

¹⁴ Por uma cidade justa e efetivamente democrática. Articulação Recife de Luta. Disponível em: <https://recifedeluta.org/2017/12/19/por-uma-cidade-justa-inclusiva-e-efetivamente-democratica/>. Acesso em: 04/12/2020.

popular tangenciados, dificultando uma efetiva contribuição da população para uma proposta democrática de cidade, seja pelo atropelamento das denúncias e reivindicações feitas através movimentos, seja pelo mascaramento institucional conferido aos espaços de participação forjados com pouco tempo e espaço para articulação. (ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA, 2020)

Nesse sentido, a proposta da Prefeitura da Cidade do Recife de pensar a cidade pelos próximos 10 (dez) anos sem a devida transparência e participação popular por um prazo de 4 (quatro) meses foi objeto de parecer da Articulação Recife de Luta, que propôs um período de 18 (dezoito) meses para que fosse proporcionado um efetivo processo democrático de revisão, incluindo todas as pautas que perpassam o planejamento da cidade e o desenvolvimento urbano com a participação de seus habitantes ¹⁵.

Todavia, o executivo municipal recusou a proposta de dilação do prazo, sendo objeto, posteriormente, de inquérito instaurado pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco a despeito da falta de participação popular na revisão do Plano Diretor, após denúncias formuladas pela Articulação Recife de Luta¹⁶. Mesmo após as diversas propostas e incidência política da referida Articulação integrada por diversos movimentos e setores engajados no âmbito do direito à cidade, as propostas continuaram a ser desconsideradas pela gestão municipal, sem o devido diálogo e transparência, necessários ao processo revisório. Por este motivo, posteriormente, o Ministério Público pleiteou a anulação dos atos do Plano Diretor, em virtude do esvaziamento do sentido de participação popular assegurada constitucionalmente e no Estatuto da Cidade¹⁷.

A ausência de um processo democrático, transparente e dialógico não resulta na revisão de uma cidade pensada para os habitantes que a vivenciam, que dela subsistem, traçam suas vidas e histórias. A cidade, nesse sentido, deixa de ser pensada para as pessoas (GEHL, 2013) e passa a ser pensada sob a lógica do capital imobiliário, da especulação imobiliária, de um projeto de desenvolvimento urbano pautado no poder econômico e na estrutura de classe distribuída socioespacialmente, que corrobora com a exclusão e a gentrificação na forma de

¹⁵ Prefeitura do Recife recusa ampliação do prazo para Revisão do Plano Diretor. Disponível em <https://recifedeluta.org/2018/06/14/prefeitura-do-recife-recusa-ampliacao-do-prazo-para-revisao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 04/12/2020

¹⁶ MPPE abre inquérito contra Prefeitura sobre a falta de participação popular em revisão do plano diretor. Disponível em: <https://recifedeluta.org/2018/06/25/mppe-abre-inquerito-contraprefeitura-sobre-falta-de-participacao-popular-em-revisao-do-plano-diretor/>. Acessado em: 04/12/2020

¹⁷ <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/04/ministerio-publico-pede-anulacao-da-revisao-do-plano-diretor-do-recife.html>

pensar e construir a cidade.

Isto posto, a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife revela o viés sobre o qual se pensa e formula institucionalmente a cidade, de modo que a escolha dos interesses a serem pautados pelo poder público no processo tolhem o direito à cidade e a sua vivência com dignidade pelos seus habitantes, dando lugar ao acirramento das desigualdades e as violências historicamente perpetradas.

4.2 As ZEIS diante da revisão do Plano Diretor

Como já mencionado no ponto 4.1 do trabalho aqui apresentado, está em trâmite na Câmara dos Vereadores do Recife, a revisão do Plano Diretor. Essa revisão é de extrema importância, principalmente, quando se aborda o acesso à cidade pelas camadas periféricas, um exemplo disso é através dos projetos de habitação, que atendam à função social da propriedade e das próprias cidades, como são os casos das ZEIS.

As ZEIS são instrumentos essenciais de garantia de moradia às comunidades periféricas, constituídas pelas classes populares nas áreas centrais, onde ocorre de maneira bastante intensa a especulação imobiliária. Por isso, é importante analisar o impacto desse novo projeto, que tramita sob velhas facetas, em relação a esses espaços. Isso porque, o que pôde ser observado, na presente análise, foi o baixo número de comunidades que conseguiram se tornar ZEIS, desde o último Plano Diretor, como é o caso de Pilar, que fez com que o Recife, hoje, tenha 68 ZEIS tipo 1 e 7 ZEIS tipo 2, totalizando 75 ZEIS (PREFEITURA DO RECIFE, 2018). Contudo, a promessa do novo Plano Diretor é ampliar o perímetro de 20 ZEIS para abranger mais territórios (PREFEITURA DO RECIFE, 2018). No entanto, ainda são muitas as áreas do Recife que precisam dessa proteção e não possuem, como as comunidades quilombolas e ribeirinhas.

Ainda sob análise a Proposta do novo Plano Diretor, é necessária a observação do artigo 76 do Projeto de Lei.

Art. 76. Os planos de regularização urbanística e jurídico fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) deverão observar:

I Coeficientes de Aproveitamento distintos para as categorias de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):

- a) as Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) terão Coeficiente de Aproveitamento Máximo igual a 2;
- b) as Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) poderão ter Coeficientes de aproveitamento Máximos igual a 4, visando ao maior aproveitamento e adensamento dessas áreas, por meio da elaboração de seus Planos Urbanísticos; (Ofício nº 259 / 2018 GP)

Através do exame do Projeto de Lei em questão, é possível visualizar os impactos que ele traz para as ZEIS. Esses assentamentos são o resultado de uma luta histórica dos moradores para que sejam reconhecidos, pois, partindo do princípio da legalidade, garantem a moradia das camadas mais pobres no centro da cidade - locais cada vez mais valorizados e ameaçados.

O art. 76 traz essa ameaça, pois ele trata as ZEIS, como qualquer zona da cidade do Recife, uma vez que atribui coeficiente de aproveitamento a esses territórios.

O projeto definiu o coeficiente de aproveitamento como:

Art. 38. O zoneamento é a subdivisão das macrozonas, o qual reflete a estratégia de desenvolvimento para a cidade, por meio da aplicação do coeficiente de aproveitamento e instrumentos urbanísticos e ambientais incidentes.

§1º Para fins desta lei é considerado:

I Coeficiente de Aproveitamento: é o índice que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção permitida em cada lote;

II Coeficiente de Aproveitamento Mínimo: é o índice que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção mínima dos lotes e glebas, abaixo da qual a propriedade urbana não cumpre a sua função social;

III Coeficiente de Aproveitamento Básico: é o índice que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção não onerosa e inerente aos imóveis urbanos;

IV Coeficiente de Aproveitamento Máximo: é o índice definido pela capacidade de suporte de cada zona da cidade que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção dos lotes e glebas que não pode ser ultrapassada. (Ofício nº 259 / 2018 GP)

Isso ocorre pois o coeficiente de aproveitamento que foi atribuído tanto à ZEIS 1, quanto à ZEIS 2 são os maiores do Projeto de Revisão do Plano Diretor (ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA, 2020), o que torna os imóveis desses locais, cada vez mais pautados pela especulação imobiliária. Tal questão, inclusive, já foi discutida em diferentes canais jornalísticos recifenses, noticiando-se que a partir desse novo Projeto de Lei, o mercado imobiliário está de olho nas ZEIS (JORNAL DO COMMERCIO, 2018). Diante disso, esse instrumento começaria a descumprir a sua função social e estaria apartado de seu significado (IBDU, 2020).

Isso tem impacto direto no fato das ZEIS serem dispensadas do pagamento de Outorga Onerosa à Prefeitura, referente ao terreno que ultrapasse esse coeficiente. Assim, diante do coeficiente de aproveitamento do Projeto aqui discutido, da ZEIS 1 e ZEIS 2 serem, respectivamente, o dobro e o quádruplo do resto da cidade, esses espaços se tornam em espaços com verdadeiros “potenciais construtivos gratuitos” (ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA, 2020). A consequência, nesse sentido, é a geração de mais especulação imobiliária, da remoção dos moradores de baixa renda de seu território, da perda de moradias, colocando esse importante

instrumento urbanístico para a garantia de uma cidade menos desigual e segregada, que deveria ser protegido, à mercê do mercado imobiliário formal. Portanto, acentua a desigualdade social recifense, o que já está evidente nos dados, quando, por exemplo, de acordo com o IBGE, a cidade do Recife possui a maior desigualdade entre as capitais do país e é a terceira em concentração de renda (G1-PE, 2020).

Outro ponto fundamental a ser evidenciado, tendo em vista a tramitação do novo Plano Diretor, é a questão do saneamento básico. O projeto discutido não propõe ações para viabilizar os serviços de saneamento nas comunidades, o que atinge diretamente aos moradores das ZEIS, já que apenas 51% das famílias moradoras desses territórios têm acesso a água pelo menos uma vez ao dia (MARCO ZERO CONTEÚDO, 2019). Portanto, até que ocorresse uma nova revisão do Plano Diretor, essas comunidades não teriam a garantia de acesso ao saneamento básico. Por isso, é preciso que a sociedade civil participe da construção deste Plano Diretor e que não seja mais excluída como tem sido feito, mas também é imprescindível que ele garanta que as ZEIS cumpra sua função social com um instrumento de acesso à moradia digna, como é garantido pela atual Constituição Cidadã.

É preciso abordar, ainda, que esse projeto em trâmite foi adiado devido ao COVID-19, em março de 2020, em que foi solicitado o adiamento do funcionamento da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor, sendo prorrogado por mais 180 dias (JORNAL DO COMMERCIO, 2020). A pandemia negritou a desigualdade e a vulnerabilidade da população recifense, que apesar de historicamente marginalizada e oprimida, em virtude do modo de produção capitalista sustentado desde o marco do liberalismo burguês, encontra-se ainda mais desamparada nesse contexto, fazendo com que fique evidente a necessidade de um processo de democratização nessa revisão do Plano Diretor. Diante disso, é crucial compreender os impactos da pandemia nas comunidades periféricas, sobretudo nas ZEIS, da cidade do Recife.

5. A PANDEMIA E AS COMUNIDADES PERIFÉRICAS

5.1 A importância da ressignificação dos espaços públicos

O arquiteto e urbanista dinamarquês Jan Gehl, defende a premissa que a cidade é o lugar do encontro. Com a decretação da quarentena no Recife, no dia de março de 2020¹⁸, e durante

¹⁸ PE, G1. Prevenção ao coronavírus: Pernambuco determina fechamento de shoppings, bares, restaurantes

Nesse sentido, entendendo que cada parte da cidade possui a sua própria dinâmica de acordo com as necessidades da população, é essencial a criação de políticas territorializadas e a fomentação da vida dentro dos bairros para combater a crise sanitária decorrente do COVID-19. Ademais, é fundamental a atuação das lideranças comunitárias e dos coletivos compostos por moradores das comunidades, por estes compreenderem melhor as demandas da região e que o Poder Público esteja em contato com esses grupos para atender essas necessidades da melhor forma. Nessa perspectiva, Comunicadoras do bairro do Totó, no Recife, fazem parte da Frente Corona nas Periferias, grupo que reúne favelas e comunidades de todo o Brasil discutindo estratégias de combate ao coronavírus nessas áreas, diante da omissão do Estado.²²

O arquiteto Eduardo Pizarro, a partir de seus estudos acerca da favela de Paraisópolis, em São Paulo, demonstra a importância de ressignificar os espaços coletivos, como forma de requalificar esses ambientes, além de mostrar como a comunidade paulistana pode ser exemplo para uma nova forma de viver a cidade. Em artigo do Observatório das Metrópoles²³, Mariana Andrade Bezerra e Moisés Ferreira Cunha Júnior destacam os chamados interstícios urbanos - definidos pelo próprio Pizarro²⁴ como “[...] uma rede invisível, composta pelas ruas, calçadas, becos, vielas, lajes, coberturas, varandas, ou seja, todo o espaço não ocupado pelas edificações, tudo que está entre as edificações [...]” -, que ainda que careçam de infraestrutura, são espaços singulares de trocas culturais e interação social, além de ajudar a compreender a lógica de funcionamento das comunidades. O entendimento desses espaços, de acordo com o arquiteto, deve ser inserido em políticas de planejamento urbano. Pizarro propõe a transformação desses

<<https://wribrasil.org.br/pt/blog/transporte-coletivo-e-transmissao-da-covid-19-o-que-dizem-os-estudos#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20cativa%20do%20transporte,de%20mortalidade%20pela%20Covid-19.>>
Acesso em: 28 de jan. 2021

²² PERES, Ana Cláudia. “NUNCA TIVEMOS O DIREITO DE FICAR EM CASA”. **Radis Fiocruz**. Rio de Janeiro, 16 de abr. 2020. Disponível em <<https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/entrevista/nunca-tivemos-o-direito-de-ficar-em-casa>>. Acesso em: 28 de jan. 2021

²³ BEZERRA, Mariana Andrade e JÚNIOR, Moisés Ferreira Cunha. Cidades, espaços públicos e comportamento: discussões sobre o cenário urbano no contexto de pandemia global. **Observatório das Metrópoles**, 11 de jun. 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/cidades-espacos-publicos-e-comportamento-discussoes-sobre-o-cenario-urbano-no-contexto-de-pandemia-global/>>. Acesso em: 02 de dez. 2020.

²⁴ FACHIN, Patricia. Paraisópolis: a dinâmica de uma favela que pode inspirar metrópoles a serem mais cidades. Entrevista especial com Eduardo Pizarro. **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 09 de dez. 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/594980-paraisopolis-a-dinamica-de-uma-favela-que-pode-inspirar-metrolopes-a-serem-mais-cidades-entrevista-especial-com-eduardo-pizarro>>. Acesso em: 02 de dez. 2020.

espaços em uma “efetiva infraestrutura de qualificação da cidade, seja para garantir o sol e a salubridade para as unidades habitacionais, seja para garantir a ventilação, garantir a conexão e usos urbanos desses espaços públicos.”

Diante do exposto, para pensar em requalificar e ressignificar os espaços públicos de convivência coletiva na cidade do Recife, especificamente, é primordial compreender a lógica de funcionamento e o dinamismo social das comunidades, principalmente durante a pandemia, além de analisar as demandas delas provenientes.

5.2. O impacto do COVID-19 na periferia recifense

É importante a análise desse novo Projeto de Plano Diretor e como ele impacta nas ZEIS, visto que, atualmente, vivemos em um período anormal de pandemia do COVID-19 e que são as ZEIS e as demais comunidades do Recife, quem mais têm sofrido com os impactos da doença, pois são nelas onde está localizado o centro da pandemia na cidade (JORNAL DO COMMERCIO, 2020), devido a falta de saneamento, de proteção e de garantias de direitos por parte da prefeitura.

São inúmeras as consequências da pandemia nas comunidades recifenses, pois é na periferia que se encontra a maior taxa de mortalidade da doença (JORNAL DO COMMERCIO, 2020), onde se encontra mais escancarada as desigualdades sociais do Recife. É nela em que o COVID-19 tem chegado de forma mais rápida, violenta e silenciosa: mais rápida, porque a primeira recomendação do Governo do Estado foi a quarentena, além do período de lockdown. Entretanto, como ficar em casa, quando a sua própria casa é um ambiente insalubre, sem saneamento, sem água, sem energia e com várias pessoas morando. Um exemplo é a comunidade do Bode, uma comunidade que possui cerca de 600 famílias morando em palafitas, com uma média de 6 pessoas por palafita, que precisam conviver com a insalubridade de morar em uma palafita em cima do mangue, com o calor e sem saneamento e ainda as altas temperaturas em dias quentes. Ou ainda o bairro do Ibura ou em Caranguejo Tabaiães (HABITAT, 2020) que sofrem com a falta de água, insumo tão básico para a sobrevivência.

Mas também, quando boa parte das comunidades periféricas dependem dos meios de transporte, que tiveram redução e do trabalho informal para sobreviver, o que foi uma dificuldade de manter o lockdown, por exemplo no bairro de Afogados, famoso pelos comércios populares, mas que possui uma das maiores taxas de letalidade da cidade do Recife com cerca

de 20,4% (JORNAL DO COMMERCIO, 2020) e como mostraram dados da pesquisa feita pelo Instituto para Redução de Riscos e Desastres (IRRD), em que cerca de 31% dos casos graves estavam em bairros mais pobre com renda de até 2,9 salários mínimos (JORNAL DO COMMERCIO, 2020), pois é difícil a escolha entre morrer de COVID-19 ou de fome.

"Para quem já vivencia tanto a violência, é muito difícil acreditar que existe agora mais uma maneira da gente morrer" (RADIS, 2020). A pandemia chega de forma mais violenta quando mostra a ausência do Estado nessas áreas, como o acesso à saúde é precário e como a falta de garantias de direitos escancaram as mazelas da cidade e as próprias comunidades precisam se organizar para atuar diante de um Estado omissivo. São diversas as escolhas diárias que as pessoas das ZEIS e das demais favelas recifenses tiveram que fazer: ficar em casa e não pegar Coronavírus ou morrer de fome? Comprar produtos de higiene ou comprar comida? (RADIS, 2020). São tantas as violências vividas diariamente devido a essa omissão que como falar em direito de prevenção, se a essas pessoas foram retirados o direito de poder ficar em casa, de ter acesso a insumos básicos como água, o álcool em gel, de conseguir pagar a conta de luz em dia e ver sua luz cortada, ficando a cargo das próprias comunidades se auxiliarem como podem para continuar sobrevivendo.

A entrada da doença é ainda silenciosa, quando essa disseminação nas ZEIS e nas demais comunidades se apresentam como mais uma forma de necropolítica (MBEMBE, 2008) dentro do Brasil, em que ao analisar o recorte de quem mais tem morrido e sofrido com as consequências se encontram a população pobre e negra da cidade do Recife, mas não só nela, mas em nível nacional (DIPLOMATIQUE, 2020). O Recife é a capital mais desigual do país, está em terceiro em concentração de renda de acordo com o IBGE, onde possui um índice de GINI de 0,612 (G1-PE, 2020), deixando claro o abismo entre a classe mais rica e a mais pobre na capital pernambucana e como isso tem influenciado na morte de milhares de pessoas dentro da cidade devido a marginalização, precarização dos espaços ocupados por essas pessoas que se encontram cada vez mais vulnerabilizadas a serem contaminadas.

A desigualdade existente dentro da capital pernambucana, hoje, se remete desde aos engenhos de açúcar do estado do período colonial, que mesmo pós-abolição, continuou segregando a população negra e periférica a sobreviver na própria sorte, sem a garantia de direitos básicos e como isso se reflete atualmente na crescente desigualdade, no número de mortos e na precarização de vidas, são inúmeras epidemias ocorrendo ao mesmo tempo, decretando as formas de vida e morte dessa população: a pandemia do COVID-19, o

desemprego, a fome, a falta de saneamento básico e mais um fechar de olhos por parte do poder público.

Fica claro, ainda, que a pandemia agravou os problemas decorrentes da segregação socioespacial já existentes na cidade do Recife. Segregação esta que é legitimada pelo governo municipal quando os moradores das áreas mais vulneráveis são excluídos do processo que busca construir a cidade, de promover acesso a ela, de acesso à moradia, à saúde, ao lazer, que é a elaboração de um novo Plano Diretor, pensado para garantir a essa população qualidade de vida. Assim, é evidente a necessidade de uma democratização e inclusão de vozes para que a cidade do Recife se torne realmente uma cidade de todos.

CONCLUSÃO

Buscou-se nesse artigo apresentar uma análise mais didática sobre o Plano Diretor Municipal que, em tese, tem como objetivo equilibrar o crescimento das cidades a partir do cumprimento da função social da propriedade urbana, definindo as prioridades do município e as destinações do uso do seu território com o apoio da participação dos diversos setores da sociedade, para a construção de um espaço que ofereça uma qualidade de vida para todos.

Contudo, em face dos atores públicos e privados que concorrem na produção e na transformação do espaço urbano, os interesses sociais parecem sucumbir frente à expansão dos empreendimentos privados, sejam eles comerciais ou imobiliários. Nesse cenário, as Zonas Especiais de Interesse Social - denominação que, embora genuinamente recifense, estende sua definição para toda e qualquer área de assentamento habitacional, existente ou futuro, de população de baixa renda que seja alvo de gentrificação. Essas zonas previstas no Plano Diretor e demarcadas pela Lei de Zoneamento representam um avanço no acesso à moradia para as populações mais vulneráveis. Entretanto, como foi mostrado, o diálogo proposto pelos movimentos sociais é dificultado pelos poderes públicos, o que desvirtua a função e o processo previstos em lei do Plano Diretor. Além disso, a falta de transparência no processo revisório, abre brecha para mercantilização dos espaços e o usufruto da cidade por uma pequena parcela abastada da população.

Toda essa problemática tornou-se ainda mais gravosa diante do contexto da pandemia de Coronavírus, pois, somado à incerteza da garantia do direito à moradia - tendo em vista que uma revisão no Plano Diretor pode liberar as ZEIS para o mercado imobiliário removendo as

famílias daqueles espaços -, o COVID-19 traz consigo desemprego, fome, superlotação do sistema público de saúde, além de negritar a falta de infraestrutura e serviços básicos como água e esgoto nas áreas mais vulneráveis da cidade.

O processo revisório proposto pelo governo municipal, ao ensejar a comercialização das Zonas Especiais de Interesse Social, vai na contramão da conquista de quase 40 anos, alcançada com muita luta pelo direito à moradia, acelerando o processo de exclusão dos que vivem nessas áreas do Recife. A pandemia acentuou as desigualdades sociais já existentes na capital pernambucana e a retirada das famílias residentes nas ZEIS, especialmente nesse contexto, seria ainda mais problemático para a população. Nesse sentido, é mais que necessária a participação popular nos espaços de discussão no Plano Diretor, como forma de incluí-la no debate público e permitir que ela exponha suas necessidades, partindo do ponto que quem habita a cidade, a ela pertence e a ela deve ser garantido e protegido todos os direitos assegurados pela então Constituição Cidadã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOPYAN, Kelly Komatsu. É possível ressignificar o uso dos espaços urbanos pós pandemia?. In: Justificando, São Paulo, 15 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.justificando.com/2020/06/15/e-possivel-ressignificar-o-uso-dos-espacos-urbanos-pos-pandemia/>> Acesso em: 01 dez. 2020.

ALBUQUERQUE, Alice. Coronavírus: Revisão do Plano Diretor do Recife é adiada pelos vereadores. In: Jornal do Comércio. Recife, 24 de março de 2020. Disponível em: <[Coronavirus: Revisão do Plano Diretor do Recife é adiada pelos vereadores \(uol.com.br\)](http://Coronavirus:Revisão%20do%20Plano%20Diretor%20do%20Recife%20%C3%A9%20adiada%20pelos%20vereadores%20(uol.com.br))>. Acesso em 18 nov. de 2020.

ALBUQUERQUE, Juliene. A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS. In: Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf>>. Acesso em 29 nov. 2020.

ARRUDA, Fábio Peixoto. A especulação imobiliária e o ecologismo dos pobres: o caso do bairro do Pina - Recife (PE). Orientador: Prof. Dr. Nilo Américo Rodrigues Lima de Almeida. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

ARRUDA, Maria Stela Queiroga. Caracterização de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS utilizando tecnologias da geoinformação. Recife: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação da Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

BARROS, Paulo Roberto. É nas favelas onde fica o centro da pandemia do coronavírus no Recife. In: *Jornal do Comércio*. Recife, 16 de maio de 2020. Disponível em <<https://jc.ne10.uol.com.br/opiniaio/artigo/2020/05/5609455-paulo-roberto-barros--e-nas-favelas-onde-fica-o-centro-da-pandemia-do-coronavirus-no-recife.html>>. Acesso em 19 nov. 2020.

BEZERRA, Mariana Andrade e JÚNIOR, Moisés Ferreira Cunha. Cidades, espaços públicos e comportamento: discussões sobre o cenário urbano no contexto de pandemia global. In: *Observatório das Metrópoles*, 11 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/cidades-espacos-publicos-e-comportamento-discussoes-sobre-o-cenario-urbano-no-contexto-de-pandemia-global/>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. *Caderno do Departamento de Planejamento, Faculdade de Ciências e Tecnologia-Unesp, Presidente Prudente*, v.1, n.1, p.15-20, ago. 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 nov. 2020.

BRAVO, Maria Eduarda. Mercado imobiliário de olho em novo plano diretor do Recife. In: *Jornal do Comércio*. Recife, 29 de junho de 2018. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2018/06/29/mercado-imobiliario-de-olho-em-novo-plano-diretor-do-recife-345193.php>>. Acesso em 18 nov. 2020.

CARVALHO, Ciara. Aumentar isolamento na periferia é prova de fogo para lockdown. In: *Jornal do Comércio*. Recife, 17 de maio de 2020. Disponível em <<https://jc.ne10.uol.com.br/pernambuco/2020/05/5609489-aumentar-isolamento-na-periferia-e-prova-de-fogo-para-lockdown.html>>. Acesso em 19 nov. 2020.

COSME, Jorge. Cais José Estelita: projetos para além do Novo Recife. In: *Leia Já*. Recife, 15 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.leiaja.com/noticias/2019/04/15/cais-jose-estelita-projetos-para-alem-do-novo-recife/>>. Acesso em 21 nov. 2020.

FACHIN, Patricia. Paraisópolis: a dinâmica de uma favela que pode inspirar metrópoles a serem mais cidades. Entrevista especial com Eduardo Pizarro. In: *Instituto Humanitas UNISINOS*, São Leopoldo, 09 de dezembro de 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/594980-paraisopolis-a-dinamica-de-uma-favela-que-pode-inspirar-metropoles-a-serem-mais-cidades-entrevista-especial-com-eduardo-pizarro>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, vol. 16, n. 32, nov. 2014.

GALINDO, Rafaela. Torres gêmeas alteram tradição no centro. In: O Berro - Jornal laboratório do curso de jornalismo da Universidade Católica de Pernambuco. Recife, outubro de 2011. Disponível em <<http://www.unicap.br/oberro/jornais/2011-2%20-%20Patrim%F4nio%20do%20Recife.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2020.

GEHL, Jan. Cidade para pessoas. Tradução de Anita de Marco São Paulo: Perspectiva, 2013, 2ª ed.

GOMES, Camila; MORAES, Isabela. Função Social da Propriedade: Uma Condição ao Direito de Propriedade no Brasil. In: Artigo Quinto. São Paulo, 16 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/artigo-5/funcao-social-da-propriedade/#:~:text=Ela%20determina%20que%20a%20propriedade,pelo%20respeito%20ao%20bem%20coletivo.>> Acesso em: 27 jan. 2021.

HABITAT. Série: Os impactos da COVID-19 na vida da população. In: Habitat para a humanidade Brasil. Disponível em <<https://habitatbrasil.org.br/serie-os-impactos-da-covid-19-na-vida-da-populacao/>>. Acesso em 22 nov. 2020. CAMPOS, Dóris Janylla Siqueira Lopes. A via mangue sob o olhar do ordenamento territorial urbano em Recife - PE: o lugar dado às famílias pobres. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, vol. 04, n. 02, 2015.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. Tradução de Armando Corrêa da Silva São Paulo: Hucitec, 1980.

HUMANIDADE, Habitat para a. Panorama Nacional da Atuação do Poder Público na Pandemia. In: Habitat para a Humanidade Brasil, agosto 2020. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Sistematização_Nacional_Covid-2.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

LIMA, Marcos Vinícius de Mendonça Galvão. O direito à terra e moradia - avanços ou retrocessos? Análise da função social da propriedade na solução dos conflitos fundiários urbanos no Recife. Monografia (graduação) - Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife, p. 126. 2015.

LUTA, Articulação Recife de. Proposta do Plano Diretor do Recife quer liberar as ZEIS para o mercado imobiliário. In: Recife de Luta. Recife, 25 de julho de 2020. Disponível em: <<https://recifedeluta.org/2020/07/25/proposta-do-plano-diretor-do-recife-quer-liberar-as-zeis-para-o-mercado-imobiliario/>>. Acesso em 15 nov. 2020.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Oct. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 dez. 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MATTOS, Fernanda. ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação.

In: Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

MELCHIORS, Lúcia Camargos. REIVINDICANDO TERRITÓRIOS NA CIDADE CONTEMPORÂNEA: experiências de ações coletivas contra-hegemônicas frente à mercantilização do urbano. Rio Grande do Sul, dezembro de 2019. 303 folhas: Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2019. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212178/001115940.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

NASCIMENTO, Thatiany. Se reapropriar de espaços públicos será desafio ainda maior após pandemia, avalia José Borzachiello. In: Diário do Nordeste, Fortaleza, 14 de junho de 2020. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/se-reapropriar-de-espacos-publicos-sera-desafio-ainda-maior-apos-pandemia-avalia-jose-borzachiello-1.2955155>> Acesso em: 01 dez. 2020.

NERY, Nancy Siqueira. Inclusão socioespacial de comunidades pobres: programa de requalificação urbanística e inclusão social da Comunidade do Pilar, Bairro do Recife - PE. Recife, 2012. 122 folhas : Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2012. Disponível em <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10857/1/Nancy%20dissertação%20FINAL1.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2020.

PE, G1. Recife tem maior desigualdade entre capitais em 2019 e PE fica em terceiro no país em concentração de renda, diz IBGE. In: G1 PE. Recife, 12 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/11/12/recife-tem-maior-desigualdade-entre-capitais-em-2019-e-pe-fica-em-terceiro-no-pais-em-concentracao-de-renda-diz-ibge.ghtml>> Acesso em 25 de nov. 2020.

PERES, Ana Cláudia. Nunca tivemos o direito de ficar em casa. In: Radis Fiocruz. Rio de Janeiro, 16 de abril de 2020. Disponível em <<https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/entrevista/nunca-tivemos-o-direito-de-ficar-em-casa>>. Acesso em 19 nov. 2020.

PERNAMBUCO, Diário de. Saiba mais sobre o projeto residencial Mirante do Cais, no Cais José Estelita. In: Diário de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/03/saiba-mais-sobre-o-projeto-residencial-mirante-do-cais-no-cais-jose-e.html>> Acesso em 27 jan. 2021.

PERNAMBUCO, Folha de. PCR inicia obras de habitacional na comunidade do Bode, no Pina. In: Folha de Pernambuco. Recife, 20 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/pcr-inicia-obras-de-habitacional-na-comunidade-do-bode-no-pina/151710/>> Acesso em 27 jan. 2021.

RAMOS, Emerson Erivan de Araújo. O sentido do cárcere em tempos pandêmicos. In: Diplomatique. Brasil, 15 de abril de 2020. Disponível em <<https://diplomatique.org.br/o-sentido-do-carcere-em-tempos-pandemicos/>>. Acesso em 19 ago. 2020.

RANGEL, Natalia Fonseca de Abreu. O Esvaziamento do Conceito de Gentrificação como Estratégia Política. Cadernos Naui, Vol. 4, n. 7, Julho - Dezembro de 2015. p. 39 - 40. Disponível em: <<https://nauui.ufsc.br/files/2016/06/O-esvaziamento-do-conceito-de-gentrificacao.pdf>> Acesso em: 27 jan. 2021.

RECIFE, cidade roubada. Realização: Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, Luis Henrique Leal, Marcelo Pedroso e Pedro Severien. In: Movimento Ocupe Estelita, Recife, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dJY1XE2S9Pk>>. Acesso em 29 nov. 2020.

RECIFE. Ofício nº 259 / 2018-GP, de 14 de dezembro de 2018. Disponível em <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munic%C3%ADpio-do-Recife-2018_3.pdf>. Acesso em 18 nov. 2020.

RECIFE, Prefeitura do. Área de 20 ZEIS poderá ser ampliada. In: Prefeitura do Recife. Recife, 7 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/area-de-20-zeis-podera-ser-ampliada>>. Acesso em 18 nov. 2020.

SANTANA, Marco Aurélio; PERES, Igor. CAPITALISMO, CIDADE E POLÍTICA NA PERSPECTIVA DE DAVID HARVEY. Sociol. Antropol., Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 151-174, jun. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752013000500151&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 dez. 2020.

SANTOS, Maria Carolina. Cinco propostas da Prefeitura para o plano diretor do Recife que beneficiam o mercado imobiliário. In: Marco Zero Conteúdo. Recife, 16 de abril de 2019. Disponível em: <<https://marcozero.org/cinco-propostas-da-prefeitura-para-o-plano-diretor-do-recife-que-beneficiam-o-mercado-imobiliario/>> Acesso em 25 nov. 2020.

SILVA, Julio César Félix da; GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar; ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone Alves de. A cidade: uma leitura geográfica da paisagem urbana da metrópole pelo Pina, Recife - PE. Revista movimentos sociais e dinâmicas espaciais, Recife, vol. 05, n. 01, 2016.

SILVA, Kelly; GOMES, Edvânia Torres. “A cidade não pára, a cidade só cresce”: o crescimento econômico e a segregação socioespacial. Revista movimentos sociais e dinâmicas espaciais, Recife, vol. 2, n.2, p. 69-81, 2013.

SILVA, Sidney Gomes Domingues da; SELVA, Vanice Santiago. Vulnerabilidade climática em comunidades de baixa renda na cidade do Recife - PE. Recife: Sociedade Nordestina de Ecologia, 2014.

URBANÍSTICO, Instituto Brasileiro de Direito. A Articulação Recife de Luta lança nota de repúdio sobre a proposta de Plano Diretor que visa liberar ZEIS para o mercado imobiliário. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/noticias/a-articulacao-recife-de-luta-lanca-nota-de-repudio-sobre-a-proposta-de-plano-diretor-que-visa-liberar-zeis-para-o-mercado-imobiliario>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

Submetido em 17/12/2020.

Aprovado em 27/01/2021.