



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E DIREITO À CIDADE: A ZEIS CAMPO GRANDE E O  
PREZEIS (RECIFE).

**Danielle de Melo Rocha.** (UFPE) - dmrocha.ufpe@gmail.com

*Arquiteta/Urbanista, mestre e doutora em geografia. Professora de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro da CIAPA/UFPE e do Observatório das Metrôpoles PE/UFPE.*

**Giuliana Feitosa Fernandes Lobo Nogueira** (UFPE) - giulianalobo@gmail.com

*Arquiteta e Urbanista (UFPE). Membro da CIAPA/UFPE e do Observatório das Metrôpoles-PE/UFPE.*



## **DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E DIREITO À CIDADE: A ZEIS CAMPO GRANDE E O PREZEIS (RECIFE)**

**RESUMO:** O artigo problematiza sobre as desigualdades socioespaciais expressas pelas diferenças dos padrões de ocupação no interior das Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, tomando como exemplo a de Campo Grande, localizada na zona norte do Recife(Pernambuco). Das 74 ZEIS instituídas, normatizadas pela Lei nº16.113/1995, Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, esta é uma das maiores, tanto em extensão (106,50ha), quanto em número de comunidades (11, inseridas em 3 bairros), tendo sofrido diversas intervenções públicas. Procura-se analisar o papel da população no exercício do Direito à Cidade e à Moradia em cada comunidade da ZEIS visando compreender as desigualdades socioeconômicas expressas pelas diferentes formas de ocupação. Além do referencial teórico e bibliográfico-documental, recorreu-se à pesquisa qualitativa, à observação em campo e ao acompanhamento às instâncias de gestão do PREZEIS. Constatou-se que as diferenças morfo-tipológicas perceptíveis das subáreas relacionam-se às capacidades de ingerência junto ao poder público das lideranças locais e à compreensão política das comunidades sobre seus direitos. Espera-se estimular a reflexão crítica sobre a retroalimentação entre desigualdades socioespaciais e organização sistemática para o exercício dos direitos, contribuindo para o entendimento do papel do PREZEIS como instrumento de luta dos habitantes das ZEIS no Recife.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade. Desigualdades socioespaciais. ZEIS Campo Grande e PREZEIS Recife.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

### **1. INTRODUÇÃO**

A cidade do Recife reflete as desigualdades socioespaciais em todo o seu território (218,4 km<sup>2</sup>). Boa parte de sua população de 1.537.704 habitantes (IBGE, 2017) reside em subabitações em locais ambientalmente vulneráveis e insalubres das planícies e dos morros: áreas alagáveis de mangues e margens de canal, além das encostas íngremes, conformando os assentamentos precários. Essa é a solução de moradia de mais da metade da população recifense excluída do mercado imobiliário formal, para a qual resta apenas o “acesso à moradia à margem da cidade” (RIBEIRO, 2007, p. 529).

O Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife<sup>1</sup> (RECIFE, 2016) destaca 546 Comunidades de Interesse Social (CIS) que concentram mais da

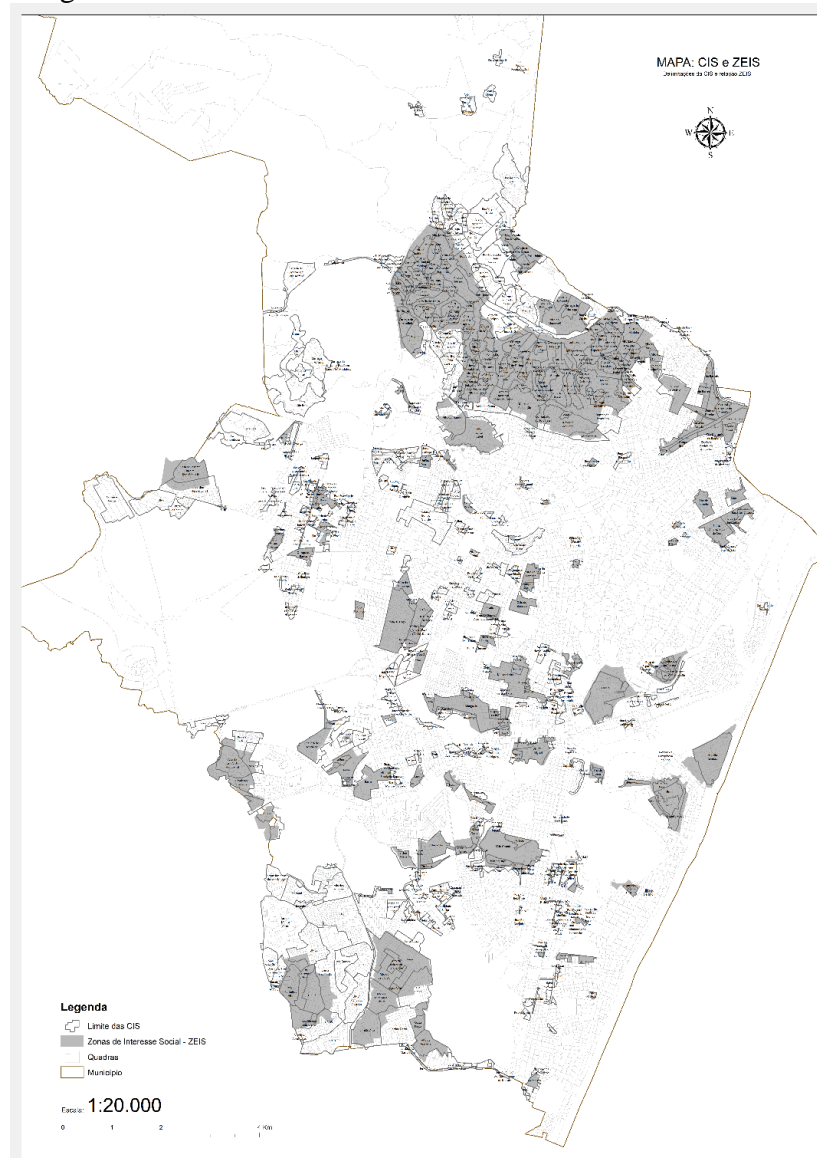
---

<sup>1</sup> Desenvolvido pela Prefeitura da Cidade do Recife – PCR, de 2011 a 2016, o “Mapeamento de Áreas Críticas” objetivou subsidiar a posterior elaboração de um Projeto de Saneamento Integrado- PSI e de um Atlas das Infraestrutura Públicas para as “áreas críticas”, cujo indicador para defini-las é a carência dessas infraestruturas.



metade da população do Recife, ocupam 20% da área total do município e cerca de 30% de sua área construída. Dentre estas, 74 são ZEIS ocupando 12% da área total do município e 22% da área construída do Recife (Figura 1).

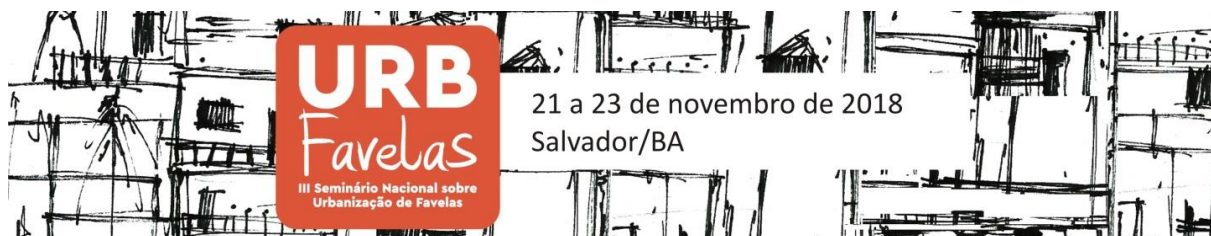
Figura 1. Cartograma: As comunidades de Interesse Social – CIS e as ZEIS do Recife.



Fonte: Atlas das infraestruturas públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016), editado por Gleidson Dantas (2018).

O Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Interesse Social (PLHIS)<sup>2</sup> que traz o dimensionamento e localização das necessidades habitacionais do município (déficit

<sup>2</sup> O PLHIS Recife não contempla a ZEIS II, Barbalho, instituída apenas em 2017 (Lei Municipal nº 18.391/2017).



habitacional e inadequação dos domicílios), acumuladas até 2016, revela a distribuição das ZEIS e CIS nos 94 bairros e 6 Regiões Político Administrativa (RPA). Observa-se a presença significativa da população das CIS (quase 65%) na RPA III que abriga 13 ZEIS, onde se localiza a ZEIS Casa Amarela que agrega muitas comunidades distintas (Tabela 1).

Tabela 1: Dados demográficos CIS e ZEIS do Recife.

RPA	População	Área (ha)	Bairro	CIS				ZEIS
				Número	População (%)	Domicílio	Área (ha) (%)	
RPA I. Centro	78.114	1.525,12	11	16	38,60	15.215	7,66	5
RPA II. Norte	221.234	1.481,54	18	85	51,93	57.970	49,88	6
RPA III. Noroeste	312.981	7.889,49	29	131	64,28	101.515	15,10	13
RPA IV. Oeste	278.947	4.208,77	12	108	44,97	63.300	15,32	15
RPA V. Sudoeste	263.778	2.990,88	16	92	54,49	72.527	21,57	19
RPA VI. Sul	382.650	4.179,46	8	114	56,87	109.786	28,12	15
TOTAL	1.537.704	22.275,26	94	546	54,17	420.313	20,25	73

Fonte: PLHIS Recife. Diagnóstico do Setor Habitacional (RECIFE, PCR, LUCENA, 2017).

Tal cenário se configura como realidade das principais cidades brasileiras, sendo alvo das lutas urbanas históricas dos movimentos populares na busca por melhores condições de moradia. A partir de meados da década de 1980, no período pós-ditadura militar quando o país vivia um contexto de redemocratização, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) tornava-se forte na busca por melhores condições de vida nas cidades, a partir do acesso aos bens e serviços para uma vida digna (SAULE JR.; UZZO, 2017).

No Brasil, o Direito à Cidade, reivindicado pelos movimentos sociais, principalmente pelo MNRU, caracterizou-se pela luta por condições de vida digna e pela justiça socioespacial, relacionada à questão dos direitos sociais e, especialmente ao Direito à Moradia. Constata-se, portanto, que no plano institucional, um das principais avanços da luta pela Reforma Urbana foi a inserção de muitos dos paradigmas essenciais para a conquista do Direito à Cidade, tais como a função social da cidade e da propriedade, a descentralização das políticas urbanas e a participação popular no planejamento e gestão urbanos, na Constituição Federal de 1988. Em especial, o capítulo da Política Urbana (Art. 182 e 183) possibilita alguns dos instrumentos fundamentais para “operacionalizar” (DE LA MORA e GAILLARD,



2016) o Direito à Moradia e à Cidade, que posteriormente foi instituído em outras normativas de políticas públicas (Emenda constitucional nº 26/2000<sup>3</sup>e Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001).

Precursora destas conquistas, em 1983, antes da promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, a cidade do Recife reconheceu os assentamentos precários, instituindo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>4</sup>, na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei nº 14.511/1983 reafirmada nas LUOS subsequentes (Lei nº 16.176/1996, atual) e no Plano Diretor do município (Lei nº 17.511/2008)<sup>5</sup>. Em 1987, foi criado o instrumento normativo e de gestão democrática das ZEIS, elaborado pelas entidades da sociedade civil e organizações não governamentais, e instituído pela Lei municipal nº 14.947/1987. Conhecida como Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), esta Lei consolida princípios preconizados pelo MNRU, inaugurando novos padrões de articulação entre movimentos sociais e Estado. As como instâncias centrais desta articulação são as Comissões de Urbanização e Legalização - COMUL e o Fórum do PREZEIS. Em 1993, a Lei nº 15.790 cria e regulamenta o Fundo Municipal do PREZEIS, que seria alimentado por 1% da arrecadação municipal e, em 1995, a Lei do PREZEIS reformulada resultou na Lei nº 16.113/95 vigorando até hoje, mais de 30 anos depois de promulgada a primeira Lei do PREZEIS.

O PREZEIS como modelo de gestão compartilhada, é um espaço participativo e de representação de interesses da sociedade local habitante em assentamentos precários, além de estabelecer orientações para regularização urbanística e fundiária das ZEIS. O reconhecimento da prioridade do direito social à moradia sobre o direito à propriedade estabelecida na Lei do PREZEIS representa um marco referencial na conquista dos direitos sociais.

---

<sup>3</sup>Apenas em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26 o direito à moradia passa a ser incorporada à Constituição Federal de 1988 ( Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (NR)

<sup>4</sup> A Lei 14.947/1987 foi substituída pela Lei do PREZEIS, nº 16.113/1995 (atual) definindo as ZEIS como “áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária”. Esta mesma definição de ZEIS encontra-se na LUOS de 1996 (RECIFE, 1996).

<sup>5</sup>Este Plano Diretor promove a revisão do anterior, incorporando os preceitos do Estatuto da Cidade.



Vale salientar, entretanto, que o PREZEIS, como os demais espaços institucionais de participação, é palco de disputas de diferentes atores e interesses resultando no fato de que as políticas públicas não beneficiam de forma homogênea todas as ZEIS. Das 74 ZEIS existentes apenas 39 têm sua COMUL<sup>6</sup> instalada e participam ativamente do Fórum do PREZEIS. E mesmo nessas ZEIS, cujas lideranças se inserem no sistema de gestão compartilhado, reproduzem-se internamente as desigualdades socioespaciais que caracterizam o espaço urbano. Tomando como estudo de caso a ZEIS Campo Grande, o presente artigo pretende analisar o papel dos moradores em suas comunidades no exercício do Direito à Moradia e à Cidade. Parte-se do pressuposto de que a desigualdade socioespacial intraurbana expressa pelas diferenças no padrão de ocupação social e tipo-morfológico de cada subárea dessa ZEIS tem uma estreita relação com a organização comunitária e a possibilidade de inserção de seus representantes e lideranças no embate junto ao Estado pela conquista de direitos coletivos. Compreende-se que a busca ao Direito à Moradia e à Cidade requer da população a tomada de consciência do espaço e o engajamento na participação. Constata-se, por meio da observação em campo, do acompanhamento das instâncias institucionais de participação do modelo de gestão (COMUL e Fórum do PREZEIS) e da análise das falas dos diferentes atores entrevistados que esses elementos, entre outros, são essenciais para consolidação de áreas mais bem estruturadas, com investimentos sistemáticos em infraestrutura e serviços urbanos.

## **2. ZEIS E PREZEIS: INSTRUMENTOS DE CONQUISTA DO DIREITO À CIDADE?**

O Direito à Cidade, no sentido *lefebvreano* do termo, pressupõe que esse direito emerge do cidadão, na ideia de decidir e participar de resoluções referentes ao modelo de cidade que se quer construir. Além da utilização equitativa das infraestruturas e espaços públicos das cidades, Lefebvre leva em consideração, no que diz respeito ao processo de urbanização, a importância da participação dos sujeitos da sociedade na construção do território (MORAES, 2017). Reelaborado por Harvey, a conquista desse direito exige uma ação coletiva e não apenas a luta do indivíduo. Desse modo, este autor extrapola o seu conteúdo original, associando-o a uma revolução, um direito coletivo, não apenas aos serviços

---

<sup>6</sup> As duas lideranças comunitárias, representantes de cada uma das 39 ZEIS que participam da COMUL instalada juntamente com o representante do poder público, são eleitas pela população das ZEIS para um mandato de 2 anos e recebem uma ajuda de custo para viabilizar sua participação no modelo de gestão do PREZEIS.



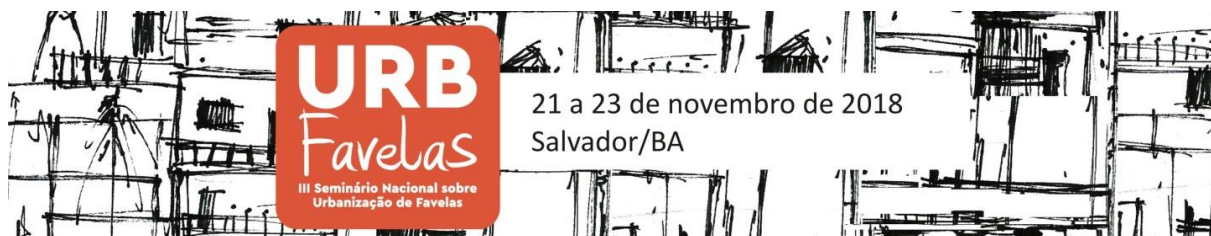
e às infraestruturas urbanas, mas ao exercício de decidir e de participar do processo de urbanização (VERDI; NOGUEIRA, 2017). Ribeiro e Santos Jr. (2011) reiteram a perspectiva teórica de Harvey afirmando que esse é o direito à participação nos processos da cidade e da coletividade urbana e condição para estruturação de uma sociedade menos desigual à medida em que uma maior participação torna a cidade mais democrática. Na mesma direção, Verdi e Nogueira (2017) compreendem que a luta pelo Direito à Cidade, no formato de reivindicações por melhores condições de vida e do enfrentamento das desigualdades socioespaciais assume relevância quando consegue modificar a vida urbana da sociedade.

Como mencionado, o conceito do Direito à Cidade ganha força no Brasil, com a pauta da Reforma Urbana quando o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985, e constituído por diversos atores e movimentos sociais, incorpora “a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social” (SAULE JR.; UZZO, 2017, p. 260). Nesse sentido, Saule Jr. e Uzzo (2017, p. 261) chamam a atenção para a relação entre os conceitos de Reforma Urbana e de Direito à Cidade:

A principal bandeira da Reforma Urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social.

A incorporação dos ideais defendidos pelo MNRU e, posteriormente, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) na Constituição Federal de 1988 expressos na diretriz da “função social da propriedade” com o objetivo de melhorar o cenário de desigualdades socioespaciais do país, consubstancia uma segunda vertente do conceito de Direito à Cidade. Tal vertente, apropriada por órgãos internacionais consta, atualmente, em normativas de políticas públicas relacionadas com o acesso aos serviços e melhorias na vida urbana.

O FNRU define o Direito à Cidade como “aquele que consiste no direito de todos à moradia digna, aos meios de subsistência, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação” (FNRU, 2009, n/p). É entendido, portanto, como a melhoria das condições de vida nas cidades limitando-se a uma perspectiva reformista à medida que se reivindica do Estado os direitos humanos para atingir, dessa forma, maior justiça social (VERDI; NOGUEIRA, 2017).



E é justamente para enfrentar o contexto social de marginalização e pobreza, no qual vivia a maioria da população do Recife em meados da década de 1980, que foram instalados diversos programas habitacionais, na tentativa de promover a melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais mais vulneráveis. Por outro lado, não apenas como resposta à pressão dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil, mas face à crise fiscal do Estado que se encontrava incapaz de resolver o problema habitacional por meio de relocações e construções de conjuntos habitacionais nas periferias, as mudanças nas políticas urbanas em nível nacional e local foram impulsionadas. Em nível federal, a Lei de Parcelamento do Solo, Lei 6.766/1979, representou um marco da mudança de paradigma da política habitacional, estabelecendo parâmetros urbanísticos específicos para o parcelamento do solo em áreas de interesse social.

O reconhecimento de 26 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), por meio do Decreto municipal 11.670/1980, visando atender aos requisitos para implantação do Programa de Erradicação de Subabitação (PROMORAR)<sup>7</sup>, representa o primeiro passo, no Recife, apresentando-se como solução para consolidar as comunidades excluídas do mercado imobiliário formal nos locais por elas ocupados. Posteriormente, essas áreas foram reconhecidas pelas normativas subsequentes - LUOS (1983, 1996), Estatuto da Cidade (2001), Plano Diretor (1991, 2008), Lei do PREZEIS (1987 e 1995) - como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

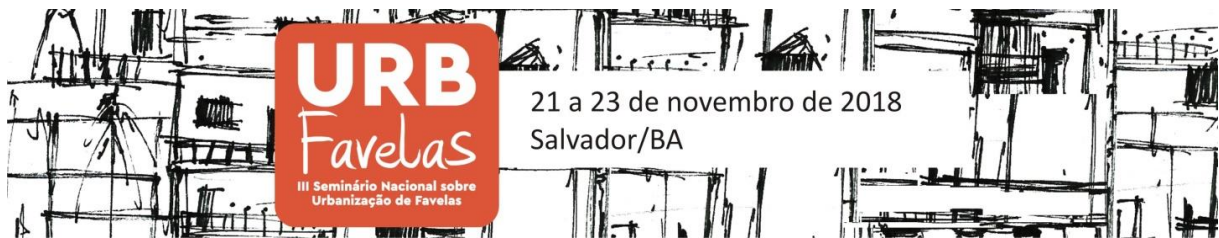
O reconhecimento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) representa um importante mecanismo utilizado no contexto de reorientação das políticas de desenvolvimento urbano, além de ser um instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo (ROCHA, 2017). Estas são um dos instrumentos estratégicos não apenas no contexto dos debates pela Reforma Urbana no Brasil, como também no contexto internacional sobre a regularização de assentamentos precários e sobre o Direito à Cidade (MORAES, 2017)<sup>8</sup>. A

---

<sup>7</sup> Três favelas submetidas à intensa pressão do mercado imobiliário para remoção de sua população, por sua localização privilegiada, Coque, Coelho e Brasília Teimosa, representaram exemplo de resistência popular tendo sido contempladas com projetos de urbanização pelo Programa Federal PROMORAR e incluídas entre as 26 primeiras AEIS do Recife.

<sup>8</sup> No marco jurídico nacional as ZEIS estão presentes na Lei 9.785/1999 (Art. 3º, § 6º) que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano 6.766/1979 (Art. 2º), assim como no Estatuto da Cidade que estabelecem como uma das diretrizes da política urbana (art. 2º, XIV) e como instrumento jurídico e político da política urbana (art. 4º, V, f). Igualmente elas estavam presentes na Lei Federal 11.977/2009 que regulamentava o Programa Minha Casa Minha Vida, definida como a “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei





sua aplicação em algumas cidades brasileiras, entre as quais se destaca o Recife, por seu pioneirismo, reconhecia a cidade informal produzida pela população de baixa renda e o seu direito em permanecer e de ter sua situação de vida melhorada (GALLART; DE LA MORA, 2016; MIRANDA; MORAES, 2007a; 2007b; ROCHA, 2017).

Após a instituição das ZEIS, em 1983, fizeram-se necessários instrumentos que orientassem a intervenção pública para regularização dessas áreas (MIRANDA; MORAIS, 2007a, p.417). Então, a Comissão de Justiça e Paz (CJP) da arquidiocese de Olinda e Recife, juntamente com lideranças dos movimentos populares, elaboraram um Projeto de Lei para regulamentação das ZEIS: o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), por meio da Lei nº 14.947/1987.

O PREZEIS é um modelo de política pública. É um espaço de construção conjunta dos diversos interesses da sociedade local e tem como atores envolvidos o segmento popular, o poder público e as organizações não-governamentais. Tem por objetivo a regularização urbanística e fundiária das áreas pobres, instituídas como ZEIS (ALBUQUERQUE, 2006). A população passa a ser importante ator social, participando das decisões de planejamento, e regularização urbanística e fundiária das ZEIS, por meio das Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) e do Fórum do PREZEIS. Desse modo, a instituição das ZEIS e de suas instâncias estabelecidos pela Lei do PREZEIS, garantem à população o exercício do Direito à Cidade, uma vez que se estrutura no modelo de gestão participativa da comunidade frente aos órgãos responsáveis pelas ações de políticas públicas na cidade.

Pode-se admitir, pela reflexão teórica sobre o conceito, que o processo de conquista do Direito à Cidade está relacionado a elementos intrínsecos ao mesmo, tais como a tomada de consciência e a participação da população na construção do espaço, além da sua apropriação pelo uso coletivo e da obtenção de melhoria na condição de vida. E é a por meio de tais elementos que se promove a articulação da população excluída e de sua organização comunitária, visando realizar ações coletivas de melhorias, assim como pressionar o Estado por intervenções para regularização urbanística e fundiária respaldadas nas políticas públicas.

Entretanto, deve-se considerar as ameaças para a efetivação desse direito pela ascensão da economia de mercado que impõe um modelo de desenvolvimento urbano

---

municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V).



excludente resultando no aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e espaciais, tanto diferentes espaços na escala da cidade, nos bairros, quanto no interior de uma espaço considerado “homogêneo” para fins do planejamento urbano, como as ZEIS. Por esta razão, a necessidade de ampliar a luta para exigir o acesso equitativo a um ambiente saudável traduz-se nas reivindicações que põem em questão um processo de urbanização imposto por uma economia de mercado respaldada na interação dos agentes públicos e privados. A resistência a esta lógica da cidade-mercadoria tem como bandeira o Direito à Cidade, como uma luta coletiva e libertadora que propõe a transformação das estruturas e a apropriação e recriação das cidades, priorizando o seu valor de uso ao seu o valor de troca.

Embora não se possa negar que esta resistência ao modelo dominante necessite de persistência e sistemática articulação dos grupos excluídos e de suas representações engajadas na luta pelo Direito à Cidade, pode-se considerar que os espaços de disputa e de luta ocorrem entre os agentes, mas também no interior das esferas do Estado e dos movimentos sociais. Neste sentido, é válido questionar-se como este modelo de economia de mercado se reproduz dentro de uma ZEIS reproduzindo internamente as desigualdades presentes na cidade.

### **3. DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NA ZEIS CAMPO GRANDE: RESPOSTAS DIFERENCIADAS AO EXERCÍCIO DO DIREITO À CIDADE?**

As definições e vertentes conceituais relacionadas ao Direito à Cidade orientou a investigação empírica na ZEIS Campo Grande, localizada na zona norte da cidade do Recife. Em um ambiente considerado planície de baixo estuário, cortada por um afluente do rio Beberibe e margeada pelo mesmo rio a leste, essa ZEIS, de 106,50ha engloba parte de três bairros da cidade, são eles: Arruda, Campina do Barreto e Campo Grande.

O assentamento foi reconhecido como ZEIS pela Lei Municipal nº 15.866/1994 e teve a instalação de sua Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) estabelecida no Decreto Municipal nº 16.898/1995. Considerada como área periférica “recente” na cidade do Recife, próximo a Olinda, não conta com tantos registros históricos como outras ZEIS.

Segundo dados obtidos junto à URB-Recife<sup>9</sup>, a ocupação na área, principalmente às

---

<sup>9</sup> URB-Recife: a Autarquia de Urbanização do Recife (URB) fundada em 1973 e tem a função de executar obras estruturadoras e serviços de engenharia com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos do Recife (RECIFE, 2017a).



margens do rio Beberibe, tem início com poucas famílias em meados da década de 1940. No entanto, é apenas na década de 1970 e 1980 que a ocupação vai se tornando mais intensa. É considerada uma área alagável e no contexto de formação da cidade do Recife, essas eram as áreas que restavam como destino da população de baixa renda, que por sua vez, estabeleciam-se com habitações precárias.

Ao longo dos anos a ocupação original amplia-se configurando 11 comunidades: Canal do Arruda, Jacarezinho, Chão de Estrelas, Aderbal Jurema, Beira Rio e Vila Redenção, localizadas ao norte do Canal Vasco da Gama-Peixinhos, nos bairros do Arruda e Campina do Barreto; e Pe. Villerman, Canal de Campo Grande, Capilé, Vila da Prata e Saramandaia, no bairro de Campo Grande, localizadas ao sul do referido canal, que corta o perímetro da área.

A ZEIS Campo Grande foi alvo de melhorias urbanas conquistadas muitas vezes com a articulação e a luta da população e promovidas por programas de políticas públicas que tinham como objetivo solucionar questões ligadas principalmente à drenagem da cidade, tendo em vista o fato de ser um local que em épocas de fortes chuvas alagava e causava transtornos para a cidade como um todo. Desse modo, as áreas às margens do afluente e do Rio Beberibe foram desocupadas e a população realocada para conjuntos habitacionais construídos na própria ZEIS. Atualmente consolidada, as subáreas que a compõe possui diferenças no modo de habitar e nas infraestruturas que são apreendidas na forma de construção do território.

Para uma apropriação do objeto de estudo, a ZEIS Campo Grande, utilizou-se uma abordagem dialética e histórica, inicialmente, por meio do levantamento bibliográfico e documental das fontes secundárias (mapas, projetos, ortofotocartas e fotografias) com o objetivo de entender a formação das primeiras ocupações no local e sua evolução até a constituição atual da área. Entretanto, fez-se necessário compreender a percepção dos atores sociais locais, moradores e lideranças comunitárias que atuam no cenário, produzindo o espaço a partir das ações do cotidiano. Dessa forma, a pesquisa qualitativa por meio da realização de entrevistas com moradores e lideranças das subáreas, além dos representantes da comunidade na Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), favoreceu a apreensão de suas diferentes percepções sobre a ZEIS Campo Grande. Ademais, o acompanhamento das reuniões da COMUL da ZEIS Campo Grande a as entrevistas com representantes do Poder Público, envolvidos com as intervenções das ZEIS através do modelo de gestão do PREZEIS,



propiciaram a compreensão da importância dessa política pública para a realização de melhorias urbanas na ZEIS Campo Grande. As entrevistas constituíram-se em importante meio para compreensão do objeto de estudo, possibilitando extrair informações relevantes acerca dos pontos de vista da população residente na ZEIS e em suas respectivas comunidades. A interpretação das falas desses atores e suas relações com as demais comunidades que conforma o todo da ZEIS em estudo foram confrontadas com os aportes do referencial teórico.

Parte-se do pressuposto que a conquista do Direito à Cidade requer a consciência coletiva do espaço e conseqüentemente a participação na construção do território e na tomada das decisões sobre sua gestão. Entende-se que a instituição das ZEIS e posteriormente a criação do PREZEIS “representam a segurança da permanência no local de moradia, fortalecem a identidade local e o exercício do modelo de gestão participativo” (ROCHA, 2017, p.5). Por esta razão, estes instrumentos de política pública incorporam elementos necessários para a conquista do Direito à Cidade, à medida que reconhece o papel da sociedade na construção do território, permitindo uma “gestão democrática das cidades” (Carlos, 2017, p.50).

Em vista disso, a inserção da ZEIS Campo Grande no modelo de gestão compartilhado do PREZEIS, além de proteger a área da pressão imobiliária, envolve a população por meio dessa instância a realizar ações de melhorias urbanísticas, ou seja, permite a participação da sociedade nos processos da cidade (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011).

Isso posto, busca-se investigar, antes de tudo, se a população da ZEIS Campo Grande, compreende o significado e a importância de a área onde eles se estabeleceram há mais de 20 anos, ter sido reconhecida como ZEIS e de estar inserida no modelo de gestão do PREZEIS, visto ser este um grande instrumento de garantia de participação popular nas políticas públicas habitacionais, e conseqüentemente, de oportunidade institucional de exercício de direitos.

Entretanto, entre os moradores de suas subáreas, poucos tinham a compreensão da relevância do fato da área ser uma ZEIS e se inserir no PREZEIS, o que pode influenciar negativamente para a organização comunitária. Ademais, o baixo entendimento da população das ZEIS acerca do papel desses instrumentos acaba por enfraquecê-los (ROCHA, 2017). Desse modo, as comunidades que compõe a ZEIS agem, muitas vezes, na busca por melhorias urbanas de forma pontual e isolada. Tal fato ressalta a incongruência e desarticulação do todo



que representa a ZEIS Campo Grande, como um perímetro institucional do ordenamento territorial, comprometendo a coesão e o sentido de coletividade necessário à conquista do Direito à Cidade. Harvey (2014, p. 28) enfatiza que “reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”.

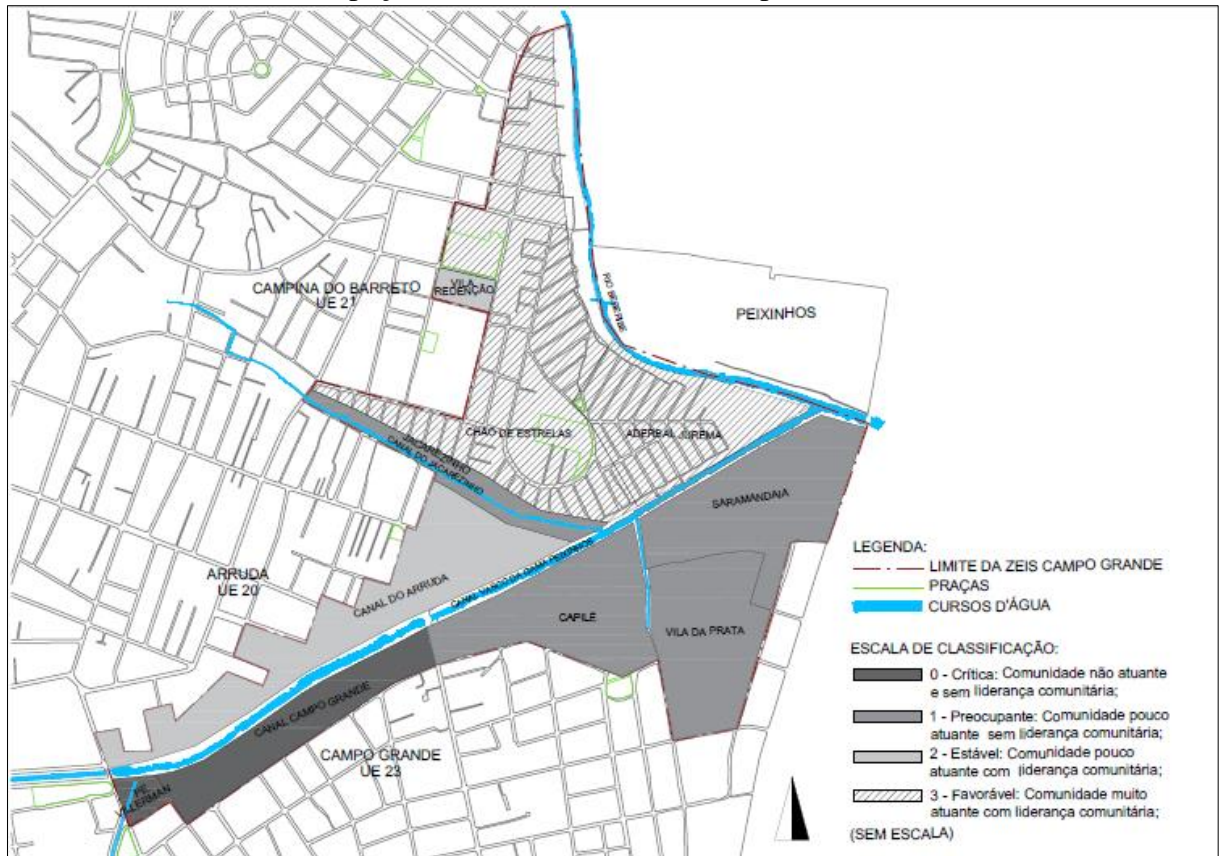
É importante abordar, além desse tipo de busca de direitos junto ao Estado, a participação direta pela população nas decisões de benfeitorias para as comunidades e também para a ZEIS como um todo. Primeiramente, é relevante destacar o papel do líder comunitário nas comunidades. Observou-se a percepção da população local em relação a esses representantes como pessoas que conhecem e articulam com os moradores, além de resolverem as demandas pontuais das localidades. Entretanto, constatamos que em algumas comunidades não há mais uma associação de moradores ou liderança atuante.

A realização de reuniões para articulação das demandas das comunidades é escassa, exceto quando o poder público precisa intervir na área e as organiza por meio da COMUL. O fato de não haver lideranças ou das mesmas não articularem com a população reuniões sistemáticas para o entendimento das demandas locais e planejamento/execução de possíveis ações para conquista de melhorias evidencia-se mais fortemente em algumas comunidades. Além da falta de encontros periódicos, os poucos que ocorrem, não contam com a presença de muitos moradores. Tal fato acaba por ressaltar o quanto a situação de cada comunidade é reflexo da falta de organização e articulação dos moradores na busca por melhores condições de vida. No entanto, muitas vezes, essa falta de empenho está relacionada ao descrédito e à desesperança da população de que alguma melhoria em suas localidades poderá acontecer depois de lutarem muito e esperarem por tanto tempo por uma vida mais digna.

Observa-se, portanto, um comportamento de passividade por parte da população de algumas subáreas comprometendo a construção democrática do espaço e aprofundando as diferenças entre elas. A Figura 02 representa a espacialização da situação observada em cada subárea sob o aspecto da atuação e presença de liderança comunitária, por meio da classificação das sub áreas em: i) críticas, aquelas que de um modo geral são pouco atuantes e não possuem liderança oficial; ii) preocupantes, aquelas em que no passado se articularam para conquistar melhorias, mas que atualmente não possuem lideranças e, conseqüentemente, são pouco articuladas, iii) estáveis, aquelas em que simplesmente existe liderança comunitária e iv) favoráveis, aquelas em que há liderança e foi observada atuação da população.



Figura 02 – Mapa temático: Conscientização e participação da população na produção do espaço nas subáreas da ZEIS Campo Grande



Fonte: Nogueira, 2017.

Além do nível de participação da comunidade e representatividade das lideranças comunitárias, outra variável analisada refere-se às demandas por melhorias urbanas para uma vida digna e para diminuição das desigualdades socioespaciais como aspectos fundamentais à busca do Direito à Cidade (SAULE JR.; UZZO, 2017). Dessa forma, as questões que serão tratadas estão vinculadas às benfeitorias que ocorreram e ocorrem na área, buscando realçar as diferentes formas de ocupação do território. Instituídas no Brasil pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, a regularização urbanística e fundiária como forma de garantir a função social da propriedade e da cidade, presente na Constituição Federal de 1988, também se atrela ao Direito à Moradia, uma vez que é por meio da habitação, em seu sentido amplo, que o indivíduo se estabelece no território e acessa as oportunidades e serviços urbanos, constituindo, desse modo, a garantia da cidadania e da justiça espacial (CARLOS, 2017).

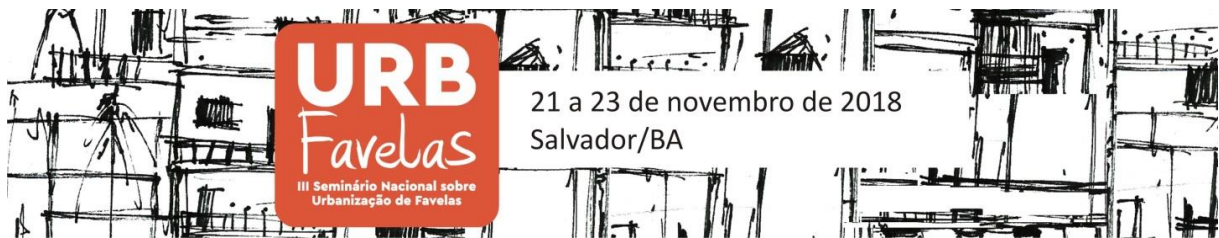


Ao longo dos anos ocorreram e continuam ocorrendo melhorias habitacionais na ZEIS Campo Grande, promovidas pelo poder público e resultante da pressão da população e de suas representações. No entanto, nota-se que quando os projetos visam à mobilidade, à drenagem e às questões que têm interferência na escala da cidade em geral, fluem mais agilmente, atendendo as comunidades com ações específicas, mas parte de um projeto mais amplo. Tal condição não é observada quando as intervenções visam exclusivamente às demandas da população daquela localidade, que desse modo, termina por se arrastar por muitos anos.

Dessa forma, algumas comunidades ainda se encontram em situação de precariedade carecendo de investimentos em infraestrutura e em habitação, pois não estão localizadas em pontos estratégicos alcançados pelas melhorias urbanas promovidas pelo Estado. As diferentes tipologias habitacionais presentes no interior da ZEIS provavelmente relacionam-se às condições diferenciadas de acessos aos serviços e às infraestruturas urbanas. Neste sentido, os resultados da pesquisa de campo e da análise das entrevistas conduzem a uma associação provável das desigualdades socioespaciais, por um lado, ao interesse da população e suas representações na articulação entre as comunidades e destas com o poder público fortalecendo a participação nas decisões e nas ações e, por outro lado, à constatação da mesma de que sua luta traduz-se em frustração e em desesperança diante da consciência de que o propósito das políticas públicas não se resume a melhorar a vida daquela comunidade, mas ao propósito mais amplo das intervenções urbanas de grande porte, na escala da cidade.

A diferença nos padrões urbanísticos e arquitetônicos nas comunidades que constituem a ZEIS Campo Grande é perceptível visualmente no interior da mesma como consequência de vários motivos, demonstrado no Quadro 01, diretamente relacionados ao aporte teórico dos elementos do Direito à Cidade. Com base nas entrevistas realizadas, foi constatado: i) um baixo nível de conscientização acerca do potencial dos instrumentos (ZEIS e PREZEIS) e ii) uma fragilidade em organizar ações comunitárias, além do descrédito da população nas ações promovidas pelo poder público.

Partindo-se da diferenciação das comunidades que conformam a ZEIS, pode-se observar na Figura 03 a espacialização das diferenças dos investimentos das políticas públicas em habitação e infraestrutura, classificando-as por meio da escala de valores adotada anteriormente em i) situação crítica, aquela nas comunidades onde não houve investimentos



em melhorias habitacionais, nem em infraestrutura; ii) preocupante, aquela nas comunidade onde ocorreram apenas soluções “paliativas” de infraestrutura; iii) estável, encontrada nas comunidade onde houve melhorias habitacionais devido às ações do Estado no local, mas que hoje ainda sofrem com a falta de infraestrutura; e por fim, iv) situação favorável: aquela nas comunidades onde houve melhorias habitacionais e são bem servidas de infraestrutura e dos serviços urbanos.

Quadro 01 – Aspectos relacionados e pontos observados em relação aos elementos do Direito à Cidade

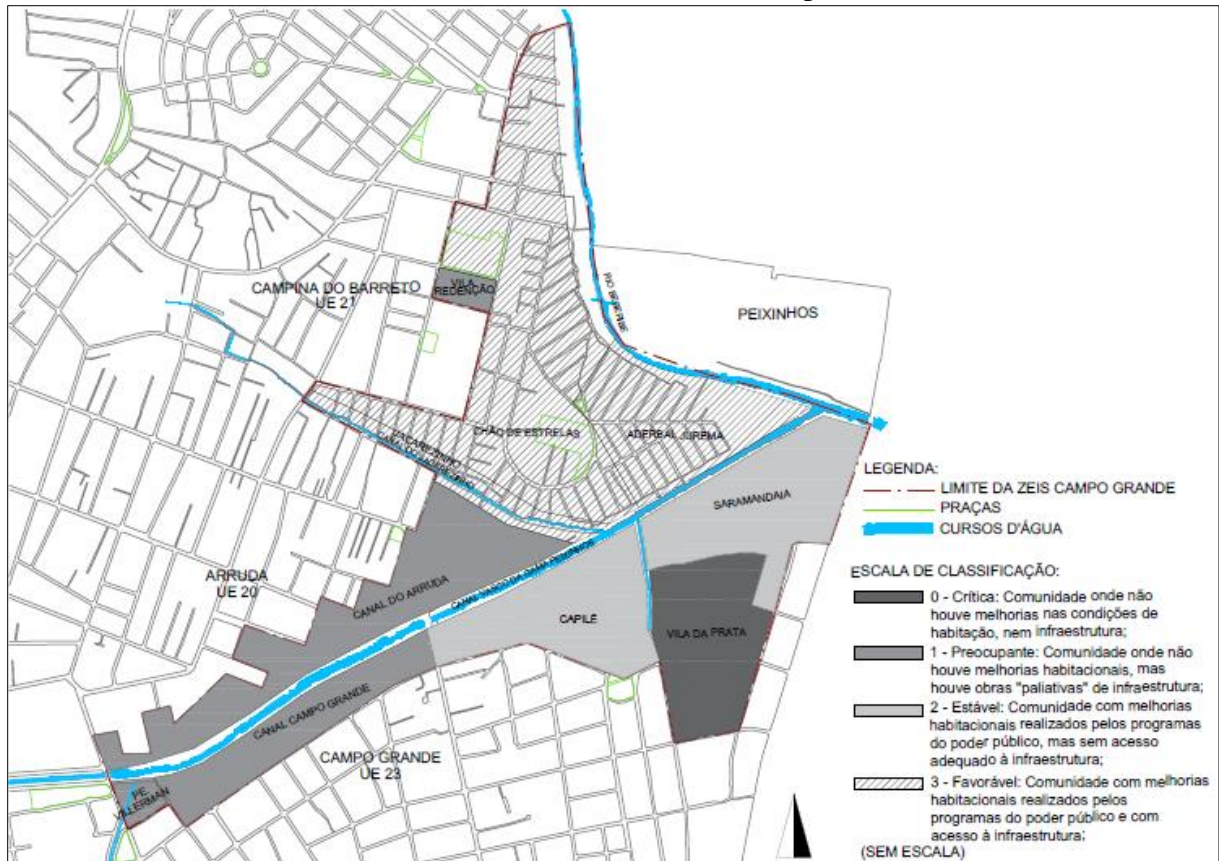
Elementos do Direito à Cidade	Aspectos relacionados	Pontos Observados
Tomada de consciência e participação da população na produção do espaço;  Apropriação pelo uso;  Melhorias nas condições de vida no espaço;	Baixo nível de conscientização acerca do potencial dos instrumentos (ZEIS e PREZEIS);	<ol style="list-style-type: none"> <li>O fato de grande parte da população que compõe os 106,5ha de área da ZEIS Campo Grande não entender a importância desse instrumento de participação e luta. Desse modo: <ul style="list-style-type: none"> <li>A população da ZEIS não apreende o território como um todo e visa a apenas sua comunidade específica;</li> <li>A resolução de demandas muitas vezes é efetuada em contato com gestores públicos, sem valorizar a instância da COMUL;</li> </ul> </li> </ol>
	Fragilidade em organizar ações comunitárias;	<ol style="list-style-type: none"> <li>Algumas subáreas em condições mais precárias quanto às condições de habitabilidade e de vida, são também aquelas em que não há lideranças comunitárias. Ou mesmo havendo, são “pseudo-lideranças” que não se articulam com os moradores, nem promovem a representação de suas reivindicações junto ao poder público;</li> </ol>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>O desinteresse dos habitantes do local em participar de reuniões e assembleias para conquista de melhorias coletivas e em realizar ações conjuntas (as benfeitorias são realizadas por cada morador, dentro das suas condições);</li> </ol>
	Omissão do Estado e descrédito da população na ação do Poder Público;	<ol style="list-style-type: none"> <li>Descrédito da população na realização das ações que caberiam ao poder público (papel do Estado).</li> <li>A lentidão do poder público em promover melhorias quando a ação visa apenas a uma comunidade específica, sem que haja um objetivo de grande porte para cidade em geral;</li> </ol>

Fonte: Nogueira, 2017.





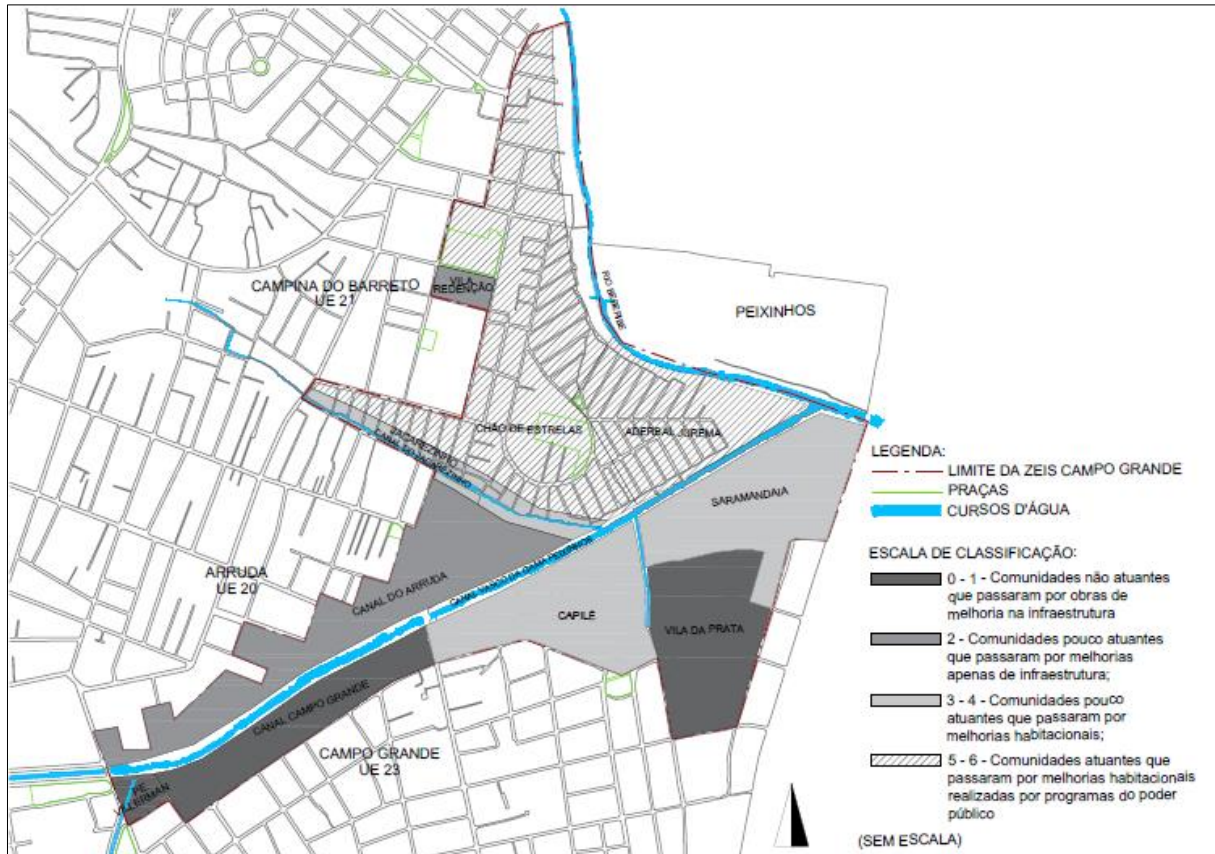
Figura 03 – Mapa temático: Melhoria nas condições de vida: Moradia digna e infraestrutura nas subáreas da ZEIS Campo Grande.



Fonte: Nogueira, 2017.

Além disso, quando cruzadas as duas variáveis realizadas anteriormente, obtém-se análise síntese, demonstrada na Figura 04. Consta-se: i) as comunidades pouco atuantes coincidem com as localidades onde não houve melhorias nas condições de habitação, podendo ou não ter sido atendida com algum serviço de infraestrutura; ii) comunidades atualmente desarticuladas que no passado atuaram e conquistaram melhores condições de habitação, apesar da ressalva de terem sido beneficiadas com os programas que tinham objetivo da melhoria urbana para cidade; e iii) comunidades bem articuladas, ocupando as subáreas onde há melhores condições de habitabilidade e maior acesso aos serviços urbanos.

Figura 04 – Mapa Síntese: Participação X Melhorias



Fonte: Nogueira, 2017.

Em síntese, as subáreas com maior oferta de infraestrutura e serviços urbanos possuem lideranças com grande representatividade e moradores atuantes no processo de luta por seus direitos para conquista de uma vida digna. Já as subáreas que ainda não conquistaram a urbanização nem as condições de vida adequadas sofrem as consequências, por razões diversas, da ausência dos elementos necessários para conquista do Direito à Cidade.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstra que a desigualdade socioespacial intraurbana na ZEIS é influenciada, entre outras razões, pela ausência de alguns elementos considerados importantes para a conquista do Direito à Moradia e à Cidade. No caso da ZEIS Campo Grande embora tenha sido instituída ZEIS desde 1994, estando inserida no modelo de gestão do PREZEIS, suas subáreas possuem características morfotipológicas e níveis de organização comunitária e de participação diferenciados, refletindo um atendimento desigual das demandas sociais.



Constituíram-se desafios metodológicos ao estudo: i) a escassez de documentos e materiais referentes à ZEIS objeto de investigação; ii) o pequeno número de depoimentos de representantes do poder público cuja atuação relaciona-se diretamente ao modelo de gestão do PREZEIS; e iii) a influência das lideranças comunitárias na escolha dos moradores entrevistados além de, por recomendação de segurança à integridade física dos pesquisadores, tais lideranças os acompanharam nas visitas à área. Essas limitações, entretanto, não foram avaliadas como entraves à realização da pesquisa nem à validade de sua análise, embora seja importante ressaltar que Campo Grande é apenas uma das ZEIS que expressam uma grande desigualdade socioespacial intraurbana. Análises em outras ZEIS com tais características, como o Coque, Coelhos, Brasília Teimosa, Santo Amaro, entre outras, localizadas em áreas da cidade muito valorizadas, que também possuem grande dimensão e sofreram intervenções do Estado em diversos momentos, poderão contribuir para validação da relação entre as desigualdades socioespaciais e os elementos necessários à conquista do Direito à Moradia e à Cidade.

Em relação à ZEIS analisada, sem desconsiderar a importância do tempo de ocupação de cada subárea, resgatado por meio do histórico da ocupação e expansão da mesma, constatou-se que elementos como a tomada de consciência coletiva sobre os direitos e o exercício da participação, junto ao Estado e da ação coletiva articulada representam fatores que comprometem a conquista de tais direitos.

Vale ressaltar que as ZEIS são um importante instrumento de garantia do Direito à Moradia e à Cidade uma vez que garantem a fixação da população de baixa renda, excluída do mercado formal, no local onde esta ocupou há muitos anos e permitem, por meio dos parâmetros urbanísticos específicos, a proteção da mesma à pressão das forças do mercado sobre as terras valorizadas da cidade. Entretanto, a regularização urbanística e fundiária dessas áreas coloca-se como um grande desafio ainda distante de alcançar. Diante do déficit habitacional crescente e da incapacidade do Estado de encontrar alternativas para combatê-lo e de monitorar o uso e ocupação do solo, as populações das ZEIS se adensam em seu interior ou se expandem sobre áreas *non aedificantie* de vulnerabilidade ambiental, como beiras de canais e de rios, nos alagados, ou terrenos com risco de deslizamento, nos morros. Mesmo nas ZEIS que já foram beneficiadas por programas de urbanização, encontram-se subáreas novos



bolsões de precariedade que revelam a diferenciação entre os padrões de ocupação e de articulação social.

O PREZEIS, lei popular, fruto dos movimentos sociais e das entidades da sociedade civil, embora represente uma longa experiência de modelo de gestão participativa compartilhada, colocando o Recife como pioneira nos paradigmas da reforma urbana, fruto da luta pela justiça socioespacial, ainda não alcançou um papel protagonista na concepção e execução da política habitacional. Muitos das intervenções do poder público nas ZEIS ocorrem sem passar pelas instâncias institucionais do PREZEIS (COMUL, Câmaras Técnicas e Fórum do PREZEIS), como também não advém de recursos depositados no Fundo do PREZEIS. Ademais, se por um lado os líderes comunitários não conseguem atuar de forma a alcançar benefícios para as ZEIS de forma homogênea, por outro, as comunidades das subáreas os pressionam de maneira desigual e uma grande parte dos moradores está alheia ao significado de habitarem uma ZEIS e da importância do PREZEIS. O poder público, por sua vez, ora atua reconhecendo este modelo compartilhado, ora o boicota, realizando intervenções importantes para a cidade com interferências pontuais nas áreas, sem considerar um planejamento global da regularização urbanística e fundiária de cada ZEIS.

Por fim, espera-se que o artigo inspire a reflexão crítica e apresentar algumas pistas sobre a relação entre desigualdades socioespaciais e exercício de direitos das populações das ZEIS e, particularmente da ZEIS Campo Grande, na busca por uma vida digna.

### REFERÊNCIAS

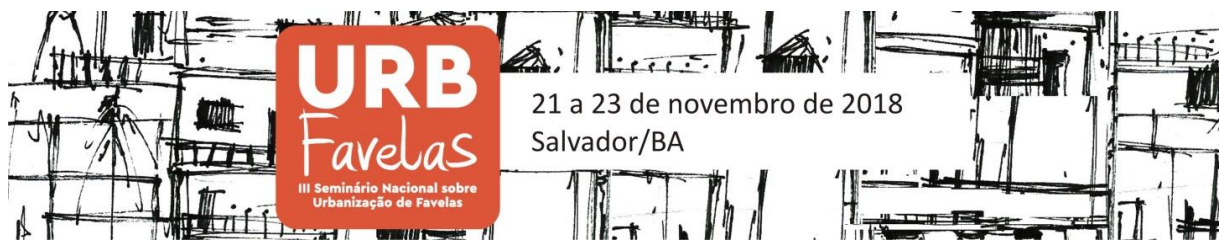
ALBUQUERQUE, J. T. A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS. In: Simpósio Lutas Sociais na América Latina. **Anais...**, Recife, 2006.

CARLOS, A. F. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (Org.) **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

FNRU. **Fórum Nacional de Reforma Urbana: Por um Brasil sem despejos**. Recife: FASE, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em Síntese | Pernambuco | Recife | Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>>. Acesso em 13 Nov. 2017.

GALLART, R.; DE LA MORA, L. A institucionalização do “direito à cidade”: um conceito ainda mobilizador de moradores de bairro popular? In: Diálogos FR BR 4: O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana? **Anais...**, Salvador, 2016.



HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Direito à cidade e a regula(riza)ção de assentamentos precários no Recife. In: BITOUN, J., MIRANDA, L. I. B., SOUZA, M. A. A. (Org.) **Políticas públicas e gestão local na Região Metropolitana do Recife**. Recife: Observatório Pernambuco, 2007a.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. 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: ANTAC, 2007b.

MORAES. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais...**, São Paulo, 2017.

NOGUEIRA, G.F.F. L. **Entre o Direito à Cidade e a reprodução das desigualdades socioespaciais: o caso da ZEIS Campo Grande**. Trabalho de Graduação para obtenção do título de bacharel em arquitetura e urbanismo. Orientadora: Danielle M. Rocha. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2017.

RECIFE. **PREZEIS: Manual para Lideranças**. Recife: URB/PCR, 2010.

RECIFE, PREFEITURA. **Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife: Prefeitura do Recife, 2016.

RECIFE, PREFEITURA. **Diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Recife: Prefeitura do Recife, Lucena, 2017.

RIBEIRO, L. C. Q. **Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira**. Sociedade e Estado, Brasília. v.22, n.3, p. 525-544, Set/dez. 2007.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, O. A. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. In: SANTOS JR. O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

ROCHA, D. M. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre planejamento estratégico e direito à cidade. In: Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles: Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. **Anais...**, Natal, 2017.

SAULE JR. N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>> Acesso em 05 Out. 2017.

VERDI, E. F.; NOGUEIRA, D. S. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o devir da sociedade urbana. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (Org.) **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.