



# Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgf>



## O Estado frente às desigualdades socioespaciais do Recife

Maria Angela de Almeida Souza<sup>1</sup>, Janaina Aparecida Gomes de Lima<sup>2</sup>, Danielle de Melo Rocha<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo/Recife-Pernambuco/Brasil, souza.mariaangela@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo/Recife-Pernambuco/Brasil, janaina.glima@ufpe.br

<sup>3</sup>Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo/Recife-Pernambuco/Brasil, danielle.melorocha@ufpe.br

Artigo recebido em 11/06/2024 e aceito em 22/07/2024

### RESUMO

Este artigo analisa como a questão das desigualdades socioespaciais vem sendo tratada por parte do Estado, elegendo como espaço analítico a cidade do Recife, que concentra e expressa com evidência a desigualdade que caracteriza a sua região metropolitana, apontada como uma das mais desiguais do país. Parte do entendimento de que essas desigualdades se estruturam em três esferas de relações sociais – Estado, mercado e sociedade, adotando como foco as políticas públicas de intervenção e de regulação urbana, na sua relação com o setor imobiliário privado e com as comunidades residentes nos espaços de pobreza. Como método, em complemento à revisão de literatura sobre conceitos abordados no texto e sobre o papel central do Estado para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais, procedeu-se com a análise empírica pautada em referências teóricas, históricas e documentais, com foco na legislação urbanística incidente no Recife, ao longo do tempo. Também se procedeu à produção de quadros que sistematizam conceitos teóricos abordados, bem como dados sobre políticas normativas implantadas, e mapas, retratando a dimensão espacial da dinâmica investigada. A competência municipal das legislações urbanísticas justifica o recorte espacial da cidade do Recife para a análise pretendida, que elege três momentos históricos emblemáticos para demonstrar que a postura estatal frente às desigualdades socioespaciais na cidade do Recife guarda proximidade com a produção imobiliária formal e informal. Conclui-se que os avanços mais significativos no enfrentamento das desigualdades socioespaciais nessa cidade foram obtidos quando as comunidades mais pobres apresentaram maior grau de organização e de articulação para incidir na gestão urbana.

Palavras-chave: Desigualdade socioespacial. Política urbana. Comunidade de Interesse Social. Recife.

## The state in the face of socio-spatial inequalities in Recife

### ABSTRACT

This article analyzes how the issue of socio-spatial inequalities has been addressed by the State, choosing the city of Recife as an analytical space, which concentrates and clearly expresses the inequality that characterizes its metropolitan region, identified as one of the most unequal in the country. It starts from the understanding that these inequalities are structured in three spheres of social relations – State, market and society, focusing on public intervention and urban regulation policies, in their relationship with the private real estate sector and with communities residing in the spaces of poverty. As a method, in addition to the literature review on the concepts covered and on the central role of the State in confronting socio-spatial inequalities, an empirical analysis was carried out based on theoretical, historical and documentary references, focusing on urban legislation in Recife, over time. Tables were also produced that systematized theoretical concepts addressed, as well as data on implemented normative policies, and maps, portraying the spatial dimension of the dynamics investigated. The municipal competence of urban legislation justifies the spatial focus of Recife for the intended analysis, which chooses three emblematic historical moments of the city to demonstrate that the state's stance towards socio-spatial inequalities in the city of Recife is close to formal and informal real estate production. It is concluded that the most significant advances in tackling socio-spatial inequalities in this city were obtained when the poorest communities showed a greater degree of organization and articulation to influence urban management.

Keywords: Socio-spatial inequality. Urban policy. Social Interest Community. Recife.

## Introdução

A desigualdade tem sido apontada como característica marcante no processo de urbanização brasileiro, bem como de outros países da América Latina, traço que se torna mais pronunciado a partir do século XX, quando se acelera a urbanização nesses países. Com maior expressão nos espaços urbanos, a desigualdade em dimensões sociais se traduz na diferenciação de acesso a diversos bens, serviços e atividades, como habitação, saneamento básico, saúde, educação, oportunidades de trabalho e renda, entre outras. A persistente desigualdade desse acesso ao longo da vida entre os habitantes é uma relação social que estrutura o cotidiano dessas cidades e se expressa em suas paisagens, com fortes contrastes nas condições do habitat.

Várias tendências estiveram em evidência como viés de análise mais utilizado para expressar a preocupação com a condição daqueles segmentos sociais que possuem menores (ou quase nenhuma) oportunidades de acesso à cidade e aos seus bens e serviços. Nesse sentido, Hogan e Marandola Jr (2006) comentam que

Estes diferentes enfoques trouxeram, além de uma tradição fortemente comprometida com o engajamento político e ideológico, uma sucessão de conceitos que funcionam como *idée-force* no tratamento das desigualdades provenientes do modelo perverso do sistema e da sociedade capitalista. Marginalidade, dependência, exclusão, exclusão/inclusão, segregação e *apartheid* foram alguns dos conceitos amplamente discutidos e utilizados por esses pesquisadores, quase sempre objetivando explicar a complexa realidade que envolve a pobreza contemporânea. (Hogan e Marandola Jr., 2006, p. 26)

No campo dos estudos urbanos, esses diferentes enfoques ensejaram uma literatura expressiva, com variada formulação conceitual, através de termos como *guetos*, *enclaves*, *periferias*, *segregação*, entre outros. Um breve quadro das discussões em torno dessas formulações é apresentado como ponto de partida deste artigo na perspectiva de respaldar a adoção do termo desigualdades socioespaciais que são aqui entendidas como expressões das desigualdades estruturais e conjunturais manifestadas nas formas de acesso, ocupação e produção do espaço urbano. Não como um mero

reflexo das desigualdades sociais, mas como um processo complexo que se desenvolve em determinado espaço, ao longo do tempo, o que requer um ambiente empírico para uma análise mais aprofundada.

Devido à sua dimensão espacial e à sua expressão concreta, as desigualdades socioespaciais possuem uma estreita relação com as formas de produção imobiliária, seja relacionada ao mercado formal, seja àquele mercado que se processa às margens da formalidade. Assim, elas se estruturam e se desenvolvem como processo que se estabelece entre três esferas de relações sociais, que compreendem o Estado, o mercado e a sociedade, tendo o ente estatal como mediador (Ribeiro e Ribeiro, 2018).

Mesmo entendendo tais esferas como indissociáveis, argumenta-se aqui que o Estado, embora tenha capacidade para reduzir as desigualdades socioespaciais (Marcuse, 2004; Marques, 2005), pode desenvolver ações contraditórias ao realizar avanços nessa direção, a depender da capacidade de incidência do mercado e da sociedade civil sobre a gestão pública. Nesse sentido, busca-se neste artigo identificar como a questão das desigualdades socioespaciais vem sendo tratada por parte do Estado, especificamente através de políticas de intervenção e de regulação urbana, na sua relação com o setor imobiliário privado e com as comunidades residentes nos espaços de pobreza da cidade do Recife.

A adoção da cidade do Recife como ambiente empírico para a análise proposta se justifica por diversas razões. Ao considerar a dimensão do artigo e ao pretender analisar a atuação do Estado frente às desigualdades socioespaciais, a adoção do município como recorte espacial possibilita a abordagem de políticas públicas, entre as quais as normativas de uso e ocupação do solo, que são de competência municipal. No caso do Recife, destaca-se o pioneirismo da atuação do poder público local – estadual e municipal, por meio de políticas de intervenção e normativas direcionadas para os assentamentos onde residem as famílias de menor renda, com repercussões significativas, seja para as comunidades neles residentes, seja para o setor imobiliário empresarial local. Ao considerar que o tema tem como foco principal as desigualdades socioespaciais, a adoção do Recife, também, se justifica, seja pela expressividade de seus espaços de pobreza, desde os primórdios do século XX; seja, ainda, por se constituir como polo de uma

das três maiores metrópoles do Nordeste brasileiro, as quais se destacam, em 2023, entre as sete metrópoles mais desiguais do país<sup>1</sup>, expressando com mais evidência a desigualdade que caracteriza a sua região, ao concentrar em seu território a população inserida nos extratos mais ricos e mais pobres, gerando, muitas vezes, vizinhanças socialmente desiguais, a pouca distância.

Para desenvolver a análise proposta, este texto conta, além desta Introdução e do texto que o finaliza, com três tópicos: nos dois primeiros, com base em revisão de literatura, discutem-se, inicialmente, aspectos conceituais acerca das desigualdades e de sua expressão espacial e, em seguida, discute-se a maneira como as políticas urbanas podem contribuir para a redução das desigualdades; no terceiro item, a partir da análise empírica pautada em referências teóricas, históricas e documentais, são destacados três momentos emblemáticos de políticas públicas locais – estadual e municipal - implantadas no Recife, com desdobramentos significativos para as desigualdades socioespaciais. Em complemento, foram produzidos quadros que sistematizam conceitos teóricos abordados, bem como dados sobre políticas normativas implantadas, e ainda mapas que retratam a dimensão espacial da dinâmica investigada.

Conceituações pertinentes às desigualdades socioespaciais

A ampla diversidade de conceitos para descrever os resultados espaciais da desigualdade social é objeto de inúmeras contestações quanto à sua precisão e utilização. Nesse sentido, considera-se pertinente uma abordagem geral desses conceitos na perspectiva de contextualizar a adoção neste artigo do termo desigualdades socioespaciais para caracterizar expressão espacial da desigualdade.

Vasconcelos (2013) propõe uma discussão sobre conceitos relacionados a processos e formas

socioespaciais nas ciências sociais, uma vez que, em sua perspectiva, há pouco rigor na discussão teórica, além da banalização dessas expressões no senso comum e pela imprensa. Em sua visão, o termo que predomina no contexto brasileiro é segregação socioespacial, tendo em vista as desigualdades socioeconômicas existentes e suas repercussões no espaço urbano.

Apesar de constante, o uso do termo segregação é objeto de muita polêmica acerca de sua aplicação na realidade brasileira. Sem desmerecer a pertinência e profundidade da discussão e tendo em vista o objetivo proposto, esboça-se aqui um panorama dessa discussão, a partir de alguns autores referenciais, a fim de ilustrar posicionamentos identificados nesse debate. O enfoque maior nesse termo fundamenta-se em sua predominância na literatura consultada para estruturar o raciocínio a seguir desenvolvido.

Com origens vinculadas à Escola de Chicago, a partir das análises de R. Park e E. Burgess no início do século XX, o conceito de segregação, designa um processo típico do contexto norte-americano, trazendo a força das relações sociais daquele contexto.

Marcuse (2004, p. 24) apresenta uma definição formal de segregação, enquanto “processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área especial definida, em um gueto. É o processo de formação e de manutenção de um gueto”. Para esse autor, a expressão espacial de tal processo configura-se no gueto, por ele definido como “uma área de concentração espacial adotada pelas forças dominantes na sociedade para separar e limitar um determinado grupo populacional, extremamente definido como racial, étnico ou estrangeiro, tido e tratado como inferior pela sociedade dominante” (Marcuse, 2004, p. 25). Quando essa concentração espacial não é forçada pela sociedade dominante, mas, sim, autodefinida pelo grupo que se congrega por etnia, religião, ou outra forma, “de modo a proteger e intensificar o seu desenvolvimento econômico, social, político e/ou cultural”, o autor a denomina de enclave, que pode ser excludente, quando os membros de “um determinado grupo populacional, definido por sua posição de superioridade em termos de poder,

<sup>1</sup> O Coeficiente de Gini, referente ao quarto trimestre do ano de 2023 (PNADc/IBGE, 2023) calculado para 21 metrópoles brasileiras, aponta a Região Metropolitana do Recife (0,636) como a sétima mais desigual, abaixo de seis metrópoles, todas do Nordeste, entre elas Salvador (0,648 – 4ª. posição) e Fortaleza (0,638 - 6ª. posição) (Salata e Ribeiro, 2024, p. 18).

riqueza ou status em relação a seus vizinhos, aglomeram-se de modo a proteger essa posição” (Marcuse, 2004, p. 25).

Destaca-se, nessas conceituações, o caráter involuntário da segregação e dos guetos, em contraposição ao caráter voluntário dos enclaves, o que repercute na pertinência (ou não) do desdobramento destes em outros conceitos, como o de autosegregação, por exemplo, fruto de decisão voluntária.

Reunindo uma série de conceitos próximas ao de segregação e limitados à sua utilização nos espaços residenciais, Vasconcelos (2013) busca diferenciá-los entre si, como forma de contribuir para o debate. Nesse sentido, relaciona os diferentes graus de precisão e de utilização de diversos conceitos, com o objeto (espaço e/ou indivíduo) a que se referem, conforme sistematizado de modo sintético no Quadro 1.

Vasconcelos (2013) considera que o termo segregação, que se refere aos indivíduos e ao espaço, deve ter sua utilização limitada a contextos históricos e nacionais específicos. Em trabalho anterior, esse autor já discutia a pertinência desse conceito para descrever o contexto urbano brasileiro. Partindo de uma leitura desde o Brasil Colônia, adverte que muitas das questões atuais do país podem ter suas origens justamente na passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado, caracterizado pela baixa inserção dos alforriados no mercado de trabalho e pelos baixos rendimentos, principalmente nas atividades realizadas anteriormente pelos escravizados (Vasconcelos, 2004).

Segundo Vasconcelos (2004), a questão habitacional, por exemplo, deixou de ser responsabilidade dos proprietários de escravizados e coube, então, à população pobre buscar alternativas de moradia por iniciativa própria, uma vez que o Estado não teve atuação eficaz na questão. As possibilidades se diversificaram, com os cortiços e casas de cômodo em áreas centrais, vilas, loteamentos populares regulares e irregulares e invasões de terrenos nas periferias e em miolos urbanos, tendo a autoconstrução um papel relevante. A localização dessas ocupações abrange as áreas mais precárias, de pouco controle

do Estado e pouco interesse do mercado imobiliário de média e alta rendas.

Ao considerar os espaços de pobreza nas cidades brasileiras, frutos do processo de desenvolvimento desigual do país, como originários de seu passado escravagista, Vasconcelos (2004) não os identifica como guetos involuntários, que expressam processos de segregação conforme originalmente definidos. Ao fazer distinção entre formas sociais e estruturas espaciais, o autor argumenta que há recortes espaciais (a exemplo dos guetos negros norte-americanos ou dos bairros islâmicos franceses) cujas diferenças entre estes e os espaços do entorno não são visíveis, embora existam diferenciações sociais significativas; por outro lado, as favelas brasileiras apresentam grandes diferenças socioespaciais com o seu entorno, embora essa diferenciação não exclua as relações dos habitantes das favelas com os demais da cidade.

Entretanto, com o avanço da violência nas cidades brasileiras e a proliferação de condomínios fechados, a partir das últimas décadas do século XX, as relações entre habitantes das áreas mais pobres e aqueles do seu entorno de elevado padrão imobiliário vem sendo redefinidas. As desigualdades muitas vezes se expressam em espaços contíguos, muito próximos, mas nem por isso conexos.

Segundo Ribeiro (2000), torna-se crescente o fenômeno de autosegregação das camadas mais abastadas da população, que utilizam o aumento de seu poder econômico, político e simbólico para construir espaços de autoisolamento. Por outro lado, os espaços considerados perigosos também se fecham. Como afirma Souza (2008), as lideranças comunitárias regulam até certo ponto o acesso à circulação enquanto as organizações criminosas servem-se desses enclaves de pobreza como refúgio, dado que a estrutura espacial labiríntica e densa desfavorece as incursões da polícia. Tal situação o leva a comentar: “(...) o Brasil – um incrivelmente heterogêneo e contraditório ‘país subdesenvolvido industrializado’, nem tipicamente periférico nem muito menos central – demonstra que o ‘Eu tenho fome!’ e o ‘Eu tenho medo!’ podem conviver, de

maneira complexa, no interior da mesma realidade sócio-espacial” (Souza, 2008, p. 21).

Sposito (2013, p. 62) considera que “os conceitos podem mudar e mudam de conteúdo com o tempo”, exemplificando isso com a reapropriação do conceito original de segregação por outras perspectivas. A autora inclusive reporta-se ao debate levantado por Vasconcelos (2004), reconhecendo-lhe a substância, porém posicionando-se em direção diferente, ainda que não totalmente. Defende que, dada a polissemia do conceito de segregação, ele deve ser tratado com rigor e precisão na realidade considerada.

Souza (2013) também rememora as reflexões de Vasconcelos (2004) e, embora concorde que haja adoção irrefletida e “importações” de determinados conceitos, reage de maneira mais incisiva aos argumentos colocados pelo autor. Em sua interpretação, “Segregação é um conceito denso de historicidade, como são, de um jeito ou de outro,

todos os conceitos das ciências da sociedade” (Souza, 2013, p. 130).

Em debate sobre o tema segregação relatado por Feldman (2004), Aldaíza Sposati defende que todo conceito que explica relações que são históricas deve ter um opositor. Por essa razão, reage à utilização do conceito de segregação, por entendê-lo como homogeneizador e que este conceito em si não traz sua negação. Assim, a análise de territórios urbanos a partir do conceito de segregação, parece chegar a uma análise parcial do próprio movimento e da heterogeneidade territorial, o que leva a pesquisadora a preferir a noção de desigualdades socioespaciais ao invés do conceito de segregação.

Seguindo nessa direção, neste artigo optou-se por utilizar o termo desigualdades socioespaciais para retratar o conjunto dos conceitos que relacionam a desigualdade com a sua expressão espacial.

Quadro 1 - Conceitos relativos à desigualdade socioespacial aplicáveis a espaços residenciais segundo graus de precisão e de utilização e o objeto a que se refere

| Diferentes graus de precisão e de utilização dos conceitos                                                                                                           | Grupos de conceitos segundo o objeto a que se referem |                                       |                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
|                                                                                                                                                                      | Ligados ao espaço                                     | Ligados principalmente aos indivíduos | Ligados aos indivíduos e aos espaços |
| Noções de caráter universal que, embora tenham sentidos diferentes entre si, parecem possuir um caráter universal e não apresentam maiores problemas de entendimento | Diferenciação socioespacial                           |                                       | Autossegregação                      |
|                                                                                                                                                                      | Desigualdade socioespacial                            |                                       | Invasão                              |
|                                                                                                                                                                      | Justaposição                                          |                                       | “Gentrificação”                      |
|                                                                                                                                                                      | Separação                                             |                                       | Abandono de áreas                    |
| Noções que necessitam de maior precisão conceitual, pois podem incluir outras lógicas                                                                                | Fragmentação                                          |                                       | Fortificação (enclaves fortificados) |
|                                                                                                                                                                      |                                                       |                                       | Partição (divisão em partes)         |
| Noções pouco precisas ou discutíveis devido à sua utilização simplificada ou metafórica e por seu uso abusivo no jornalismo e senso comum                            |                                                       | Exclusão                              | Marginalização                       |
|                                                                                                                                                                      |                                                       | Inclusão                              | Dualização                           |
|                                                                                                                                                                      |                                                       |                                       | Polarização                          |
| Noções que mudam de sentido segundo sua localização e apresentam diferentes sentidos (geográfico ou sociológico), segundo o contexto analisado                       |                                                       |                                       | Periferização                        |
| Noções que devem ter utilização limitada a contextos históricos e nacionais específicos                                                                              |                                                       |                                       | Segregação                           |
|                                                                                                                                                                      |                                                       |                                       | Dessegregação                        |
|                                                                                                                                                                      |                                                       |                                       | “Apartheid”                          |

Fonte: Sistematização das autoras (2023), com base em Vasconcelos (2013).

Esferas de relações sociais que estruturam as desigualdades socioespaciais

Em uma análise síntese de 14 metrópoles brasileiras, Ribeiro e Ribeiro (2018) reconhecem três esferas de relações sociais que determinam os recursos acessíveis pelos moradores ao nível do bairro e do domicílio: as relações de mercado, a reciprocidade interpessoal e a redistribuição institucional. Entre elas, destacam o mercado como a principal esfera de acesso aos recursos, o que torna a desigualdade e a concentração de renda fortes determinantes das diferenças nas condições de vida.

Para esses autores, na maioria das metrópoles contemporâneas dos países desenvolvidos, “esta esfera [das relações de mercado] convive com a redistribuição realizada pelos regimes de bem-estar social que se implantaram nestes países” (Ribeiro e Ribeiro, 2018, p. 10). Contudo, diferentemente dos países onde o sistema tributário e as lutas sociais garantiram sistemas públicos que tendiam à universalização dos serviços, a esfera de redistribuição institucional no Brasil permaneceu muito fraca. Portanto, “as metrópoles brasileiras são, basicamente, produtos da predominância das esferas do mercado e da reciprocidade, na ausência de um sistema estatal de bem-estar social bem estabelecido” (Ribeiro e Ribeiro, 2018, p. 10). As deficiências acumuladas durante o processo de urbanização brasileira, em especial nos bairros populares, motivaram as reciprocidades interpessoais para suprir bens e serviços que atendam às necessidades (individuais e coletivas) de reprodução da população.

Embora certas práticas e segmentos sociais atuem de modo dominante na conformação do espaço urbano, ainda assim o Estado exerce um papel fundamental na delimitação de divisões involuntárias que reflitam posições de status e poder, e igualmente detém o poder para, em sua perspectiva, “acabar” com fenômenos como a segregação (Marcuse, 2004, p. 24).

A capacidade estatal para incidir e mitigar tais dinâmicas através de políticas de integração social e espacial também é apontada por Marques (2005), que, em reflexão sobre o contexto

brasileiro, considera essa uma possibilidade rara, mas ainda assim possível. Esse autor destaca duas situações em que isso se torna mais aparente: a primeira relacionada às pressões populares para o desenvolvimento de políticas voltadas para tal problemática, e a segunda a partir das escolhas políticas e organização dos processos internos do Estado, perpassado por interesses diversos.

Independentemente das diferentes conceituações e abordagens adotadas a respeito das desigualdades socioespaciais nos estudos urbanos, conforme discutido previamente, é de se questionar o que pode ser feito para mitigar seus efeitos e como o Estado pode incidir na questão. Destacam-se a seguir algumas observações compiladas a partir de estudos sobre a atuação do Estado e a natureza das políticas públicas para redução das desigualdades socioespaciais. Tais observações foram categorizadas como de ordem conceitual e de localização, de escalas e de tipos de políticas.

Quanto ao aspecto conceitual, se por um lado há uma multiplicidade de conceitos para lidar com as desigualdades socioespaciais, por outro deve-se considerar a imprecisão de determinadas conceituações na abordagem de realidades distintas das que serviram inicialmente como referência para a sua teorização. Logo, a localização importa para a compreensão das desigualdades, tanto pelas características locais, quanto pela abordagem teórica dos pesquisadores nos diversos lugares.

Embora alguns autores que aportam contribuições acerca do Estado e de suas atuações quanto às desigualdades socioespaciais utilizem o conceito segregação (Marcuse, 2004; Préteceille, 2004; Marques, 2005), considerou-se importante estabelecer um diálogo entre as reflexões de cada autor, como suporte para a análise pretendida neste artigo.

Partindo de uma ótica sobre estudos da segregação em pesquisas comparadas entre diferentes cidades e países, Préteceille (2004) aponta certas diferenças e dificuldades nesse tipo de estudo, argumentando que aparentemente há uma comunhão de ideias quando se lê a literatura especializada a respeito da segregação. A aparente

convergência de ideias também se encontra na difusão de ações públicas por parte, por exemplo, de organismos internacionais, sob o modelo das best practices. No entanto, embora possam parecer homogêneas a uma primeira vista, ao se observar o contexto da segregação em diversos países (conforme interpretação do autor), percebe-se como há diferenças na interpretação e nas ações implementadas para reduzir as desigualdades, acarretando diferenças importantes nas políticas públicas de acordo com cada país.

Outra observação importante sobre as políticas estatais que visam à redução das desigualdades socioespaciais em suas diferentes conceituações diz respeito à escala. Embora a manifestação das desigualdades ocorra sobretudo na escala local (urbana), no caso das metrópoles e de outros sistemas urbanos – a depender das circunstâncias –, as manifestações das desigualdades estendem-se por um território mais amplo, em escala metropolitana, por exemplo. Além do recorte espacial, certos aspectos decisórios podem ser tomados em escala estadual ou nacional, a depender da natureza das políticas propostas para a redução das desigualdades.

Marcuse (2004), por exemplo, considera que as políticas estatais como resposta à segregação precisam ser multifatoriais e multiescalares, em âmbitos local e nacional – em algumas situações, até internacional. Tal variedade se justifica pela necessidade de se reduzir a desigualdade implícita na repartição espacial (Marcuse, 2004, p. 31), repercutindo em padrões espaciais, a exemplo da segregação, como tratado por alguns pesquisadores.

Por fim, Marques (2005) identifica dois grupos de estratégias que o Estado poderia adotar para reduzir as desigualdades sociais e fenômenos como a segregação: i) a promoção de mistura social de grupos, que agiria sobre a segregação; e ii) a melhoria das condições urbanas das áreas ocupadas pelas populações mais pobres, agindo na redução da desigualdade de acesso e aproximando-as dos grupos mais favorecidos. As estratégias desses grupos podem se influenciar em si, e também serem combinadas.

A respeito das políticas estatais, Marques (2005) distingue o grupo de políticas que age

“sobre o ambiente construído” e as políticas sociais que estão “organizadas espacialmente”, além de outras de cunho redistributivo e de promoção de equidade que não se relacionam diretamente com o espaço. Dentro das políticas “sobre o ambiente construído” é que se encontram as políticas urbanas propriamente ditas, a exemplo da legislação urbanística e do planejamento territorial, e das políticas de habitação, de infraestrutura etc. O segundo grupo refere-se a políticas sociais como educação e saúde, entre outras. A respeito das políticas de regulação urbana, este autor comenta:

As políticas de uso do solo e a legislação urbanística em moldes tradicionais, baseados na separação funcional, tendem a aumentar a segregação, ou ao menos mantê-la nos níveis em que se encontra, visto que objetivariam produzir ou congelar localizações pensadas em termos de separação. Entretanto, esse mesmo tipo de política pode ser utilizado para aumentar a mistura e a integração social e urbana (Marques, 2005, p. 51).

Esses dois grupos de políticas podem ser trabalhados de maneira combinada, contribuindo para a redução das desigualdades, sendo tais possibilidades analisadas em um caso concreto descrito a seguir.

#### O Estado frente às desigualdades socioespaciais do Recife

Para uma análise empírica da atuação do Estado frente à desigualdade socioespacial, parte-se do entendimento de que os processos históricos e a condição estrutural, consolidados no tempo longo, são inseparáveis e conferem especificidade aos processos em distintos lugares. No caso do Recife, recorte espacial empírico da análise aqui apresentada, seus processos históricos e sua condição estrutural contribuíram para destacá-lo pela desigualdade socioespacial que apresenta, o que contribui de modo significativo para inserir a sua região metropolitana, entre as sete metrópoles mais desiguais do país, e entre as cinco metrópoles que possuem a maior razão de rendimentos entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres (Salata e Ribeiro, 2024, p. 31).

O Recife, concentra 42,4% dos assentamentos onde residem as famílias mais pobres de toda a sua região (Souza, 2021, p. 36).

A desigualdade socioespacial do Recife se expressa pela proximidade e pelo contraste entre a produção imobiliária relacionada à atuação do setor privado e os numerosos assentamentos precários no território da cidade, muito dos quais se inserem na vizinhança de empreendimentos residenciais de elevado e médio padrão de renda.

O Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, pautado em levantamento realizado em 2014, registra 545 assentamentos precários, denominados no Atlas de Comunidades de Interesse Social (CIS), as quais representam “20,3% do território municipal (221,2 km<sup>2</sup>) e 31,3% do território urbanizado, estimado em 144 km<sup>2</sup> (excluindo matas, áreas que preservam características rurais e grandes massas de água)” (Prefeitura do Recife, 2016, p. 60).

No âmbito econômico, a desigualdade da metrópole do Recife, que se expressa com mais ênfase na sua cidade polo, traduz-se na dualidade da estrutura produtiva e do mercado de trabalho, expressa por “uma economia marcada por elevado grau de informalidade, desemprego e baixa produtividade convivendo com nichos de modernidade e alto padrão de renda” (Souza et al., 2022, p.14). No contexto socioespacial, revela-se nos distintos usos e ocupações do espaço urbano, com ocupações de elevado padrão construtivo em contraste com territórios de elevada precariedade de condições de moradia e infraestrutura e pela insuficiência de serviços e equipamentos públicos.

Segundo Souza et al. (2022, p.14), heranças culturais perpassam esses processos que contrapõem, de um lado, um “legado colonial, influenciado pela lógica do patriarcado e pelo conservadorismo” e, de outro, um “legado de lutas libertárias e de rica e diversa experiência recente de movimentos sociais”. A terra urbana e os recursos públicos para investimentos em infraestrutura e serviços urbanos se destacam entre os objetos de disputa no processo de ocupação e de expansão do solo urbano metropolitano. Logo, um embate é travado entre o setor público, como mediador dos interesses do mercado e da sociedade; os agentes privados, associados a grandes grupos empresariais do capital industrial, de serviços e logística,

fundiário, imobiliário etc., recentemente sob a égide do capital financeiro; a sociedade civil organizada, que luta por seus direitos; e a população em geral, usuária (e, também, produtora) do espaço urbano metropolitano.

Para a abordagem empírica desse processo, leva-se em conta o que afirma Milton Santos:

O espaço, considerado como um mosaico de elementos de diferentes eras, sintetiza, de um lado, a evolução da sociedade e explica, de outro lado, situações que se apresentam na atualidade. (...) a noção de espaço é assim inseparável da ideia de sistemas de tempo. (Santos, 1985, p. 22).

Nesse sentido, destacam-se aqui três momentos importantes para caracterizar a atuação do Estado nas suas relações com segmentos, seja do mercado, seja da sociedade civil organizada, com repercussões na desigualdade socioespacial. Em todos esses momentos, a produção imobiliária se faz presente através da atuação do setor privado, por interferência do Estado, ou, ainda, pela ação das famílias mais pobres que, impossibilitadas do acesso ao mercado imobiliário formal e aos programas governamentais, autoconstróem seus espaços de moradia.

O critério que norteou a definição da periodização adotada leva em conta a comparação com o momento atual de dois períodos anteriores, que se destacam, com suas especificidades, pela interação entre as três esferas de relações sociais - Estado (poder público local), mercado (setor imobiliário empresarial) e moradores (famílias residentes nos espaços de pobreza) – e suas repercussões nas desigualdades socioespaciais do Recife. O entendimento de que cada uma dessas esferas é permeada de interesses das demais, minimiza a ideia de uma análise dicotômica.

O primeiro momento, circunscrito na década de 1940, aborda políticas públicas que viabilizam espaços de atuação para o setor imobiliário local no processo de expansão do Recife, às custas da erradicação e expulsão dos moradores dos mocambos que se localizavam nos mangues centrais da cidade. A organização das famílias envolvidas nesse processo era ainda incipiente para se constituir como foco de resistência às investidas governamentais, ou do

mercado imobiliário, o que se reverte no momento seguinte, quando os movimentos sociais urbanos conquistam espaços políticos e ganhos concretos no reconhecimento do direito à moradia.

O segundo momento, que compreende as décadas de 1970 e 1980, contempla as políticas municipais de mediação do poder público diante de conflitos envolvendo grupos, então, organizados de famílias residentes nos espaços de pobreza da cidade, reivindicando segurança para permanecer no local de moradia, muito dos quais localizados em áreas de interesse e sob pressão do setor imobiliário local. Nesse caso, a conquista do movimento social se caracteriza, entre outras, pela ação pioneira do governo municipal do Recife de institucionalizar um número expressivo desses assentamentos (27, na época) como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, estabelecendo, em lei municipal, dispositivos e parâmetros urbanísticos que inviabilizaram a ocupação dessas áreas pelo mercado imobiliário formal. O Plano novo Plano Diretor do Recife (Lei complementar no. 2 de 2021) grava 70 ZEIS, que representam mais da metade da área ocupada pelas Comunidades de Interesse Social (CIS) da cidade (Prefeitura do Recife, 2021)

O terceiro período, que contempla o momento recente, caracteriza um embate mais complexo entre as três esferas de relações sociais, em pauta. O avanço de novos processos econômicos, políticos e sociais, bem como o fortalecimento de cada uma dessas esferas, conduzem a perdas e ganhos para cada uma delas, requerendo uma análise mais complexa e aprofundada e configurando ameaças ao aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

### ***Primeiro momento: erradicação dos mocambos no Recife para viabilização da expansão imobiliária***

O primeiro momento remonta às primeiras décadas do século XX, quando o Recife, com seus extensos manguezais, caracteriza-se como reduto de ex-escravizados, cujos antigos proprietários não tiveram responsabilidade de lhes proverem moradia e demais elementos necessários para sua sobrevivência, conforme processo apontado por Vasconcelos (2004). Nesses

manguezais, esses alforriados, que se somaram a outros migrantes oriundos de mudanças ocorridas no setor produtivo e nas relações de trabalho rural, todos com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, construíram seus mocambos (como eram denominadas no Recife as moradias das famílias mais pobres) e extraíam dos mangues seu alimento diário. Em 1913, esses mocambos representavam 43% das moradias da cidade, como constata um recenseamento realizado no Recife (Souza, 2021).

Com uma extensa planície, recortada por cursos d'água, o Recife, no início do século XX, enfrentava dificuldades para articular espacialmente o seu centro histórico com os arrabaldes em desenvolvimento, devido aos manguezais e alagados que os separavam, justamente onde se alojava a grande maioria de seus mocambos (Souza, 2002). Tais alagados tornaram-se, então, objeto de grande interesse imobiliário após a promulgação, em 1916, do primeiro Código Civil brasileiro, que amplia as bases para o microparcelamento dos sítios urbanos.

Como se constituíam “Terras de Marinha”, os alagados eram objeto de lei específica, que preservava a propriedade do Estado, incorporando essas terras ao patrimônio da União e concedendo apenas o direito de uso, mediante aforamento, àqueles que as ocupassem. Por sua vez, a Lei de Terras (Lei Imperial n.º 601/1850), então em vigor, que se aplicava, também, às “terras de marinha”, estabelecia o direito de posse àqueles que ocupassem a terra “de forma mansa e pacífica”, desde que formalizassem essa ocupação perante o poder público através de comprovação de benfeitorias (Souza, 2002).

Tal disposição motivou inúmeros pedidos de aforamento, por parte daqueles que se tornaram os posseiros dessas áreas, já que tinham acesso às informações oficiais e aos canais burocráticos competentes, utilizando os próprios mocambos como comprovação de benfeitorias. Os moradores dos mocambos, que, de fato, ocuparam os alagados de forma “mansa e pacífica”, ficaram excluídos dessa formalização (Souza, 2002).

Na década de 1940, a Política de Erradicação dos Mocambos, implantada pelo interventor do governo de Pernambuco Agamenon Magalhães, viabilizou o aterro dos mangues e alagados centrais do Recife, mediante a drenagem do canal Derby-Tacaruna (Figura 1). Para isso, demoliu mais de 12 mil mocambos (cerca de 27% dos 45.581 mil recenseados na cidade, em 1939), indenizando parte dos moradores que emigraram do Recife. Como respaldo político, apoiava-se no argumento da insalubridade dessas moradias e no risco que representavam para o restante da cidade (Souza, 2021).

Para a execução dessa política, foi criada a Liga Social Contra o Mocambo, que não somente se encarregava de promover a erradicação dos mocambos, mas incentivava a construção de casas populares. Essa liga se compunha de secretários de governo e da maior parte dos empresários das grandes indústrias, alguns dos quais também eram proprietários urbanos. A política implantada foi largamente discutida com os proprietários dos terrenos ocupados pelos mocambos e facilitou a transformação deles em construtores de vilas populares, mediante financiamento da Caixa Econômica Federal (Souza, 2021).

Como jornalista de formação, o interventor era proprietário do jornal Folha da Manhã, no qual publicava diariamente matérias com o objetivo de legitimar suas ações. Duas dessas publicações são emblemáticas para demonstrar o posicionamento do poder público nesse processo de disputa desigual pela cidade. Ainda na fase inicial da demolição em massa dos mocambos e para justificar tal ação, o interventor publica no Jornal Folha da Manhã de 12 de julho de 1939: “Temos de considerar o problema como se tivesse havido um terremoto e as 164.637 pessoas ficassem ao relento” (Souza, 2002, p. 140). O número de 164.167 pessoas se refere ao total da população de 45.581 mocambos do Recife, recenseados em 1939, que representavam 2/3 das moradias da cidade. Já ao final das demolições dos mocambos, em nova publicação no Jornal Folha da Manhã, o interventor publica: “Ontem era lama, hoje é o progresso. Ontem crianças com porcos, hoje crianças brincando em terrenos enxutos, longe da podridão” Pandolfi, 1984 apud Souza, 2002, p. 141).

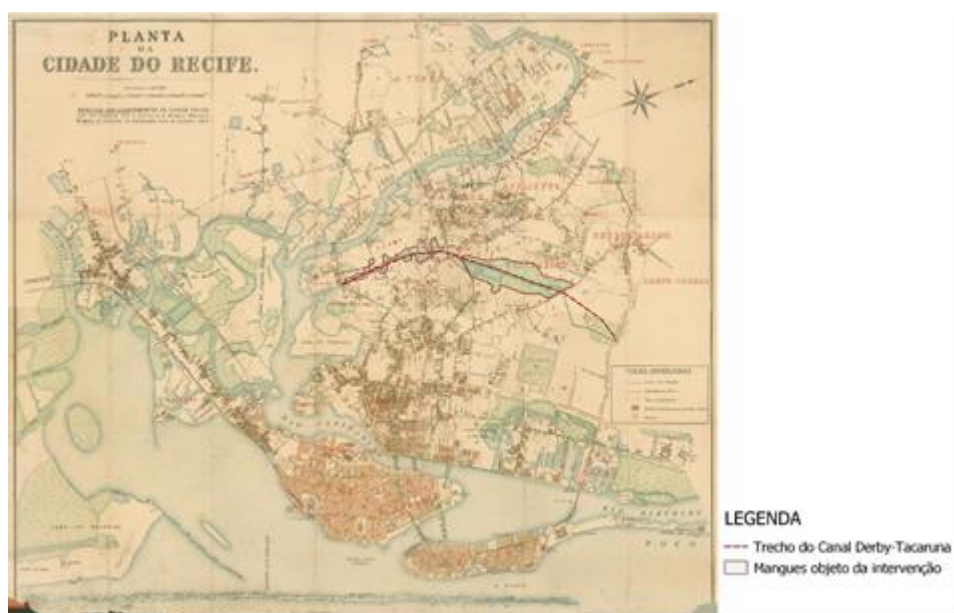


Figura 1 - Planta da Cidade do Recife (1906), com destaque da área de intervenção da Política de Erradicação dos Mocambos. Fonte: Desenho das autoras sobre Planta do Recife, 1906, disponível em Menezes (2017).

***Segundo momento: mecanismos de proteção a comunidades pobres do Recife na disputa com agentes imobiliários privados***

O segundo momento caracteriza outro padrão de relação do Estado com a sociedade recifense, que traz como um dado novo a organização das famílias residentes nos espaços de pobreza. Os movimentos sociais em torno da moradia, que se intensificam a partir de meados dos anos de 1970, se expressam, de um lado, nas ocupações coletivas de terrenos de propriedade alheia, públicos ou privados, com caráter de luta organizada e, de outro, nas reivindicações pela posse da terra urbana nas ocupações existentes localizadas em áreas de interesse do setor imobiliário privado (Souza, 2021).

A força da pressão que esses movimentos exerceram no Estado atingiu vários setores da gestão pública. As ocupações coletivas de terrenos urbanos chegaram a envolver, entre 1978 e 1983, mais de 150 mil pessoas e, como destacam Falcão Neto e Souza (1985), a polícia e a justiça se mostraram impotentes para equacionar o problema, abrindo caminhos para a consagração de soluções negociadas, envolvendo, além das partes em conflito, os governos estadual e municipal e o Poder Judiciário. Vivenciando o clima da época, esses autores comentam: “o aparato burocrático legal, que, no início do século, ajudou a expulsar a população pobre dos mangues, contribui hoje para dificultar a ação dos proprietários” (Falcão Neto e Souza, 1985, p.79).

No âmbito das ocupações existentes no Recife, o número de associações de moradores havia se multiplicado, contando com o apoio, incentivo e assessoria de setores da Igreja Católica, de organizações não governamentais (ONGs) e de partidos políticos, que tiveram papel importante no apoio aos movimentos de bairro. Nesse quadro de conflitos exacerbados, o governo municipal do Recife decreta, em 1980, 26 áreas de maior conflito na cidade como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), entre os 72 “assentamentos de baixa renda” do Recife, identificados e pela primeira vez registrados na cartografia oficial da cidade, em 1978 (FIDEM, 1978). As 26 AEIS, acrescidas de mais uma,

foram instituídas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) nº 14.511/1983 (Figura 2).

Essa LUOS estabelece um tratamento diferenciado para as ZEIS, reconhecendo a excepcionalidade de seus parâmetros urbanísticos e proibindo o remembramento de lotes, o que se constitui em grande restrição aos investimentos do setor privado. Garante, desse modo, a permanência das famílias residentes nas ZEIS e se consolida como instrumento urbanístico de elevado teor social que vem se mantendo e ampliando a sua abrangência, ao longo desses últimos 40 anos, representando uma das principais conquistas da luta dessas famílias pelo seu direito de morar.

O avanço desta perspectiva é perceptível também na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (Lei nº 16.176/96) ao expandir as áreas de ZEIS a 61. O reconhecimento das ZEIS já na década de 1980 consolida, também, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife, no âmbito nacional, no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos precários, vindo a ser reconhecida, cerca de 18 anos após, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001), como evidência de seu alcance social.

Apesar disso, na interpretação de Bitoun (2015), houve um descompasso entre o campo jurídico e as ações de âmbito urbanístico para requalificação destes espaços, “Essa estagnação corresponde a um período de grande escassez de recursos públicos no contexto da crise financeira do estado brasileiro das últimas décadas do século XX.” (Bitoun, 2015, p. 112). De fato, poucas áreas avançaram nesse sentido, havendo uma carência no desenvolvimento e implementação de planos urbanísticos que qualifiquem estas áreas. Em geral, quando recebem intervenções, a dita urbanização restringe-se a obras de infraestrutura, como pavimentação e drenagem. Tratam-se de intervenções essenciais para a população, porém cumpre registrar que são insuficientes, havendo muitas áreas com ausência e/ou precariedade no acesso a infraestruturas essenciais.

Ainda na década de 1980, avanços no processo de negociação entre Estado e organizações e assessores do movimento popular levaram à criação de um instrumento legal e de gestão para as ZEIS – o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), por meio da Lei n.º 14.947/1987, bem como à formação do Fórum do PREZEIS, pelo Decreto Municipal n.º 14.539/1988. Como espaço de articulação e deliberação de diversos atores, este Fórum reúne os representantes instituídos das ZEIS, de ONGs,

do movimento popular, da universidade e do poder público estadual e municipal, com assento nos conselhos de planejamento e gestão da cidade.

Assim, o reconhecimento pelo Estado do direito de voto dos representantes das ZEIS nos espaços de gestão do município revela, também, nesse segundo momento, seu posicionamento pró-comunidades pobres nos conflitos que se estabelecem entre elas e o setor imobiliário privado.

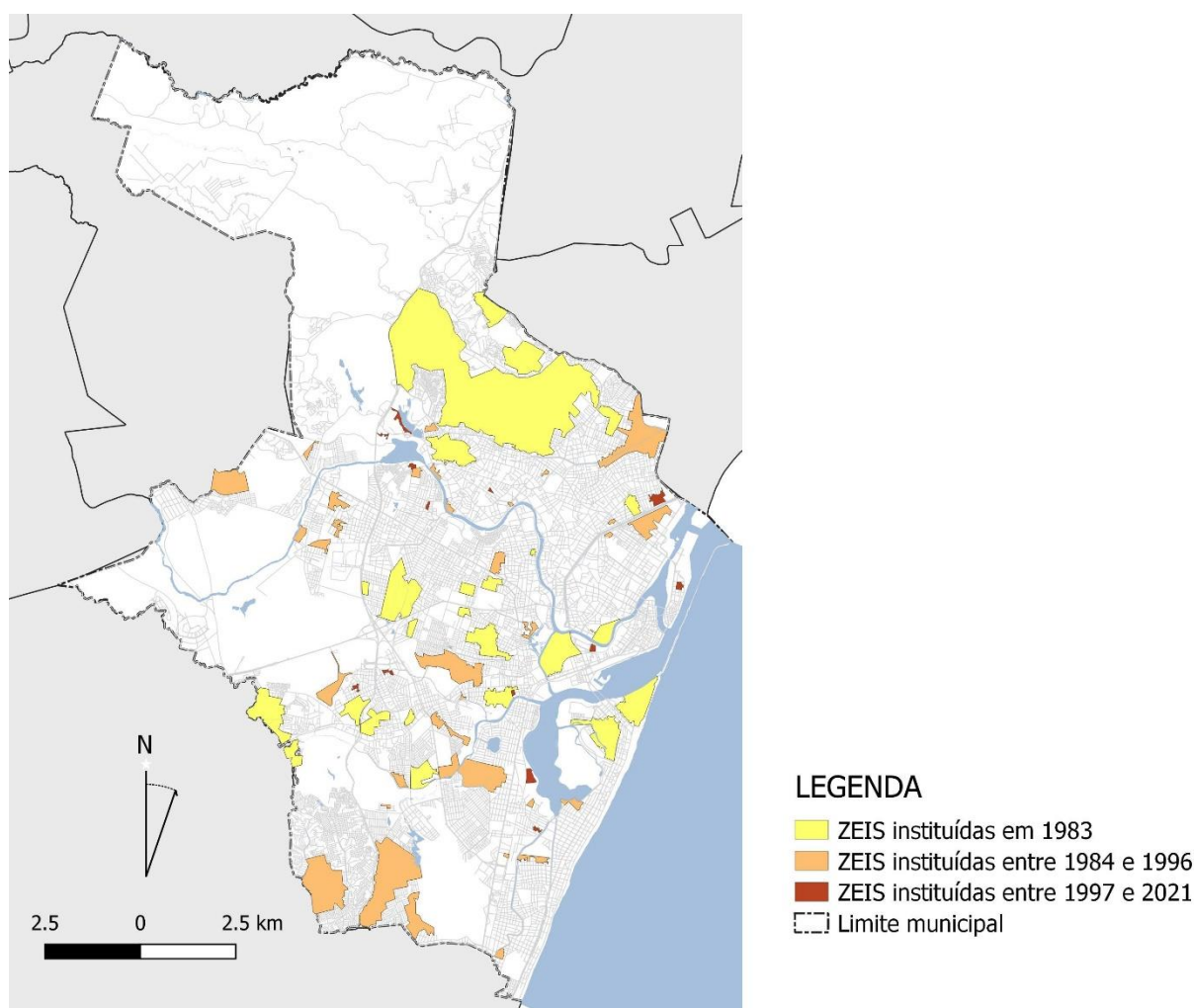


Figura 2 - ZEIS instituídas no Recife entre 1983 e 2021.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no SIGAP-RMR (Observatório PE, 2023)

***Terceiro momento: mecanismos de viabilização da expansão do setor imobiliário privado e fragilizações dos mecanismos de proteção a comunidades pobres do Recife***

O terceiro momento caracteriza-se por relações mais complexas da atuação mediadora do Estado frente ao setor imobiliário local e às comunidades pobres, em virtude do fortalecimento de ambos, nas últimas décadas do

século XX. Estruturado a partir da década de 1970, o setor imobiliário local adquire novo patamar a partir da década de 2000, com a fusão de empresas, a formação de grandes corporações e a fusão de capitais diversos. Os movimentos populares, por outro lado, articulam-se em redes nacionais e adquirem força para incidirem politicamente sobre o poder público.

A repercussão do setor imobiliário local na estruturação do espaço expande-se para a escala metropolitana, a partir de dois movimentos: a verticalização nos bairros de maior valor imobiliário do núcleo metropolitano litorâneo (Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda); e a implantação de empreendimentos de larga escala – condomínios fechados, bairros planejados – em grandes glebas localizadas nos interstícios e bordas da malha urbana, em áreas periurbanas ou rurais (Lima e Souza, 2022). Esses diferentes padrões de produção imobiliária viabilizam-se a partir de diferentes ações do Estado. Cabe destacar as alterações normativas nas legislações municipais, com modificações nos zoneamentos, mediante a criação de novas zonas e a conversão de áreas rurais e de porções de áreas de proteção ambiental em áreas urbanas; e com a intensificação de uso e ocupação do solo a partir de mudanças de uso e de parâmetros urbanísticos menos restritivos de gabarito, coeficientes de aproveitamento e taxas de solo natural, entre outros fatores.

As repercussões em relação às comunidades mais pobres se caracterizam pela diferenciação socioespacial que esses grandes empreendimentos estabelecem com o entorno, bem como por ações adotadas pelo Estado para o afastamento dos mais pobres das áreas de interesse. No movimento de verticalização que ocorre, especialmente, no Recife, há impactos significativos nas comunidades mais pobres.

Um caso concreto que explicita essas tensões é o processo de revisão do Plano Diretor do Recife (Lei Complementar nº 2/2021) demonstra certa ambiguidade do Estado frente às desigualdades socioespaciais, sobressai, no entanto, o predomínio de propostas que

privilegiaram o setor empresarial atuante no mercado imobiliário (Rocha e Lima, 2022).

Dentre os avanços, o Plano Diretor do Recife registra o aumento do número de ZEIS reconhecidas (Quadro 2), instituindo ainda uma nova ZEIS, e ampliando o perímetro de algumas outras para incorporar assentamentos precários do entorno. As ZEIS do Recife foram subdivididas ainda em duas categorias, sendo as ZEIS 1 correspondendo, em geral, aos assentamentos mais antigos e consolidados, surgidos de modo espontâneo, e as ZEIS 2, correspondendo a áreas ainda não edificadas ou subutilizadas a serem destinadas a habitação prioritária de famílias relocadas em função de outros projetos de urbanização ou para a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. São avanços importantes, mas tímidos se consideradas as potenciais repercussões de outras alterações introduzidas.

Algumas flexibilizações normativas passaram a descaracterizar o aspecto protetivo, até então, vigente na legislação das ZEIS, propiciando avanços da iniciativa privada sobre elas. A introdução de parâmetros que fragilizaram o instrumento das ZEIS, possibilita, por exemplo, que imóveis situados em ZEIS contíguas às Zonas de Reestruturação Urbana (ZRU), constituídas pelos principais eixos de mobilidade urbana, possam adotar os parâmetros das ZRU, condicionadas à anuência do Fórum PREZEIS. Esse quadro aprofunda ameaças que já vinham estabelecendo-se anteriormente, tal como a aprovação do Projeto de Lei do Executivo 24/2020, que possibilitava o remembramento de lotes em ZEIS mesmo ultrapassando o limite de 250 m<sup>2</sup> (Rocha e Lima, 2022, p. 185), impactando ZEIS situadas em bairros valorizados do Recife (Figura 3).

Quadro 2- Compilado do quantitativo de ZEIS relacionadas em normativa urbanísticas do Recife (1983-2021)

| Normativa                                                                                                                                                                                                   | Quantitativo |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| AEIS relacionados no Decreto Municipal nº 11.670/1980<br>*                                                                                                                                                  | 26           |
| ZEIS relacionadas na LUOS 1983 (Lei nº14.511/83)                                                                                                                                                            | 27           |
| ZEIS relacionadas na LUOS 1996 (Lei nº16.176/96)                                                                                                                                                            | 61           |
| ZEIS relacionadas no Atlas PCR 2016 (Atlas das infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife/2016)<br>ZEIS relacionadas no Plano Diretor do Recife 2021 (Lei Complementar nº2/2021) | 76           |

Observações: \*Decreto de nº11.670/1983 tomou com base o estudo da FIDEM (1978), que registrou 72 assentamentos de baixa renda.

Avanços e retrocessos nos mecanismos de proteção das ZEIS caracterizam então uma atuação ambígua do Estado, que reflete a dupla pressão a que está submetido. Evidência, também,

o caráter fragmentado do Estado, perpassado por interesses diversos, oriundos do mercado e da sociedade que ele representa.

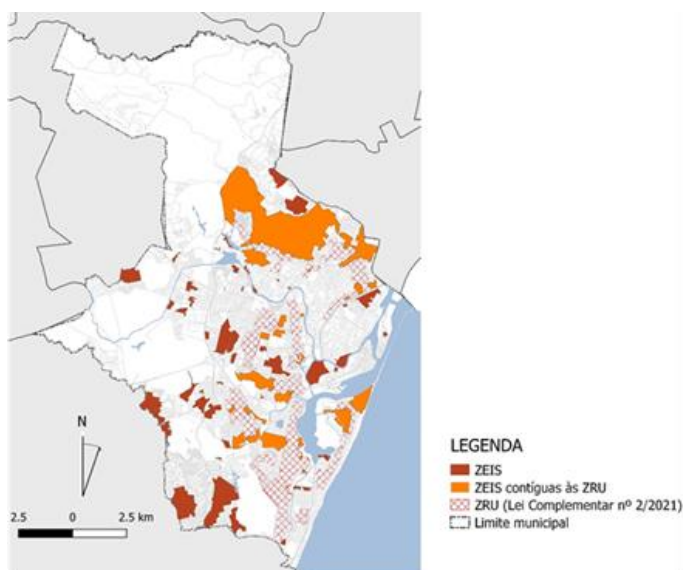


Figura 3. ZEIS do Recife com destaque das ZEIS flexibilizadas pelo PD 2021 Fontw: Elaborado pelas aautoras base de dados SIGAP -RMR (Observatorio PE 2023), e mapa de zoneamento do PD 2021 (Prefeitura de Recife, 2021, ANEXO II, mapa 02).

## Conclusões

A diversidade identificada nos estudos brasileiros para processos e formas socioespaciais e as discussões sobre a pertinência ou não de determinados conceitos levou à opção de utilizar o termo desigualdade socioespacial para caracterizar os padrões espaciais decorrentes das desigualdades na dimensão social. Não como um mero reflexo das desigualdades sociais, mas como um processo complexo que se estabelece entre três esferas de relações sociais, que compreendem o Estado, o mercado e a sociedade, tendo o ente estatal como mediador.

Apesar do reconhecimento da capacidade estatal para incidir sobre as desigualdades socioespaciais, a análise aplicada ao caso da cidade do Recife levou ao entendimento de que, embora seja esperado que o Estado atue como mediador dos interesses dos diversos segmentos da sociedade, há uma tendência de maior influência dos agentes privados envolvidos na produção imobiliária ao longo do tempo. A análise demonstrou a trajetória da postura estatal em um conjunto de políticas públicas que tiveram impacto na questão das desigualdades do espaço urbano do Recife em três momentos em que a produção imobiliária se fez presente de diferentes maneiras e constituiu uma interface importante com as ações estatais.

O primeiro momento, que remete ao início do século XX, com ações centradas no Recife, expressa a negação dos mais pobres, representada pela remoção de suas moradias dos mangues localizados nas áreas centrais da cidade. Isto ocorreu por meio de uma política pública que, embora fosse justificada pelo Estado pela melhoria das condições sanitárias da população, contou com a grande proximidade de empresários e proprietários urbanos para viabilizar a expansão do centro da cidade e a produção imobiliária.

O segundo momento traduz uma virada importante na atuação estatal na cidade do Recife, com o reconhecimento das comunidades pobres e a construção de um amparo normativo assegurando sua permanência, movimento que guarda relação com a conjuntura de abertura

política do Brasil a partir dos anos 1980. A instituição das ZEIS representou uma grande medida para redução da desigualdade ao resguardar essas áreas do mercado. O pioneirismo do Recife nesse processo contribuiu posteriormente para o Estatuto da Cidade, com a difusão das ZEIS para todo o território nacional, representando uma conquista importante em direção aos direitos fundamentais da população.

No terceiro momento, constata-se que, se por um lado há a difusão das ZEIS e de outros instrumentos protetivos do direito à moradia dos mais pobres, por outro identifica-se a crescente repercussão do capital imobiliário sobre padrões de uso e ocupação do solo, com a introdução de novos modelos imobiliários que acentuam as desigualdades, expandindo-se para o território metropolitano. Como forma de viabilizar esses novos padrões, observa-se uma maior incidência da iniciativa privada em mudanças normativas que intensificam o uso e ocupação do solo e alteram limites de expansão urbana, avançando sobre áreas rurais. No Recife, constata-se potenciais retrocessos no caráter protetivo dos instrumentos normativos das ZEIS.

As recentes flexibilizações normativas e outras formas de fomento à iniciativa privada têm resultado em padrões de ocupação que têm contribuído para o declínio da qualidade do espaço urbano e amplificação das desigualdades. Em paralelo, observa-se, também, que, apesar do fortalecimento das organizações comunitárias, há um enfraquecimento das instâncias de participação da sociedade civil na gestão urbana e metropolitana, aspecto que aparenta ser fundamental para a redução das desigualdades socioespaciais.

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001, para bolsa de doutoramento da segunda autora.

## Referências

- Bitoun, J. 2015. Pobreza urbana, produção e estruturação da cidade e da metrópole no novo desenvolvimentismo. In A. C. Fernandes; N. L. Gonçalves; V. Pontual (Orgs.), Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo. 1ª ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, p. 103-116.
- Brasil, 1850. Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais). Acesso: 21 abr. 2023.
- Brasil, 2001. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm). Acesso: 28 abr. 2023.
- Falcão Neto, J. A., & Souza, M. A. A., 1985. Mocambos do Recife: O Direito de Morar. Ciência Hoje - Especial Nordeste - Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), 3(18), p. 74-80.
- Feldman, S., 2004. Debate: a pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições. Espaço & Debates, 24(45), p. 87-109.
- FIDEM. Fundação do Desenvolvimento Metropolitano, 1978. Cadastro dos assentamentos de baixa renda da Região Metropolitana do Recife. Recife.
- Hogan, D. J.; Marandola Jr. E., 2006. Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade. In J. M. P. Cunha (Org.), Novas Metrópoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. 1ª ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, p. 23-50.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc). Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso: 23 maio 2022.
- Lima, J. A. G.,; Souza, M. A. A., 2022. O protagonismo do setor imobiliário financeirizado no planejamento urbano. In M. A. A. Souza, F. R. Diniz, & D. M. Rocha (Eds.), Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife. 1ª ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 141-156.
- Marcuse, P., 2004. Enclaves, sim; guetos não: a segregação e o Estado. Espaço & Debates, 24(45), p. 24-33.
- Marques, E., 2005. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In E. Marques, & H. Torres (Eds.), São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Editora Senac São Paulo, p. 19-56.
- Menezes, J. L. M. Atlas Histórico e Cartográfico do Recife. Arqueologia. Recife, IAHGE, 2016-2017. Recuperado em 13 de dezembro de 2023, [https://www.academia.edu/104433574/Atlas\\_Hist%C3%B3rico\\_e\\_Cartogr%C3%A1fico\\_do\\_Recife\\_Arqueologia](https://www.academia.edu/104433574/Atlas_Hist%C3%B3rico_e_Cartogr%C3%A1fico_do_Recife_Arqueologia)
- Observatório Pernambuco, 2023. Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife - SIGAP-RMR. Disponível no laboratório di Observatório PE/Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles. UFPE/CAC.
- Prefeitura do Recife, 1983. Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1452/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso: 21 abr. 2023.
- Prefeitura do Recife, 1987. Lei municipal nº 14.947, 30 de março de 1987. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – Prezeis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1495/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis>. Acesso: 21 abr. 2023.
- Prefeitura do Recife, 1988. Decreto nº 14.539, de 14 de dezembro de 1988. Institui o Fórum Permanente do PREZEIS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em 21 abr. 2023.
- Prefeitura do Recife, 1996. Lei nº 16.176, de 09 de abril de 1996. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei->

- ordinaria/1996/1618/16176/lei-ordinaria-n-16176-1996-estabelece-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-cidade-do-recife. Acesso em 21 abr. 2023.
- Prefeitura do Recife, 2016. Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: PCR.
- Prefeitura do Recife, 2020. Projeto de Lei do Executivo nº 24/2020, 16 de dezembro de 2020. Acrescenta o art. 15 A, da Lei Municipal nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Disponível em: [https://publico.recife.pe.leg.br/pysc/download\\_materia\\_pysc?cod\\_materia=MTAyNjU1&texto\\_original=1](https://publico.recife.pe.leg.br/pysc/download_materia_pysc?cod_materia=MTAyNjU1&texto_original=1). Acesso: 21 abr. 2023.
- Prefeitura do Recife, 2021. Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>. Acesso: 21 abr. 2023.
- Préteceille, E., 2004. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. Espaço & Debates, 24(45), p. 11-23.
- Ribeiro, L. C. Q., 2000. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da Metrópole do Rio de Janeiro. In L. C. Q. Ribeiro (Ed.), O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan/Fase, p. 63-98.
- Ribeiro, L. C. Q.; Ribeiro, M. G. (Eds.), 2018. Metrópoles Brasileiras: Síntese da transformação da ordem urbana 1980 a 2010 (1ª ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- Rocha, D. M.; Lima, B. A. F., 2022. Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? In M. A. A. Souza, F. R. Diniz, & D. M. Rocha (Eds.), Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife. 1ª ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, p.175-194.
- Salata, A. R.; Ribeiro, M. G., 2024. Boletim Desigualdade nas Metrópoles. PortoAlegre/RS, n.15. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/>
- Santos, M., 1985. Espaço e método. São Paulo: Nobel.
- Souza, M. A. A., 2002. O Recife das “Terras de Marinha”. Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico de Pernambuco, (59), p. 127-145.
- Souza, M. A. A., 2021. Lutas (e conquistas) em torno da moradia nos espaços de pobreza do Recife. In R. M. C. Lima; D. M. Rocha; Souza, M. A. A. (Eds.), Moradia popular no Recife: trajetórias, lutas e conquistas. Recife, Cepe Editora.
- Souza, M. A. A; Diniz, F. R.; Rocha, D. M., 2022. Introdução. In M. A. A. Souza, F. R. Diniz, & D. M. Rocha (Eds.), Reforma urbana e direito à cidade: Recife, 1ª ed.. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 1-17.
- Souza, M. L., 2008. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. L., 2013. Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos na cidade “empresarialista”. In P. A. Vasconcelos, R. Corrêa, & S. M. Pintaui (Eds.), A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, p. 127-146.
- Sposito, M. E. B., 2013. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In P. A. Vasconcelos, R. Corrêa, & S. M. Pintaui (Eds.), A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, p. 61-93.
- Vasconcelos, P. A., 2004. A aplicação do conceito de segregação residencial ao contexto brasileiro na longa duração. Cidades, 01(02), p. 259-274. <https://doi.org/10.36661/2448-1092.2004v1n2.12542>
- Vasconcelos, P. A., 2013. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In P. A. Vasconcelos, R. Corrêa, & S. M. Pintaui (Eds.), A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, p. 17-38.