



DIAGONAL

TRANSFORMAÇÃO
DE TERRITÓRIOS

JW URBANA

RESUMO EXECUTIVO

**Diagnóstico Propositivo do Plano Diretor,
Lei de Parcelamento e Lei de Uso e
Ocupação do Solo**

Outubro | 2018



**PREFEITURA DO
RECIFE**

Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas – SADGP
Gerência Geral de Licitações e Compras – GGLIC

ICPS RECIFE
INSTITUTO DA CIDADE
PELÓPIDAS SILVEIRA

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 2 |
| 1. REFERÊNCIAS METODOLÓGICAS E CONCEITUAIS | 5 |
| 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO..... | 8 |
| 3. SISTEMAS AMBIENTAIS..... | 12 |
| 4. SISTEMAS DE MOBILIDADE..... | 16 |
| 5. SISTEMAS DE INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO E DRENAGEM | 18 |
| 6. PLANO DIRETOR E LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO RECIFE: ANÁLISE PROPOSITIVA..... | 21 |
| 7. FORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO | 24 |

INTRODUÇÃO

O Plano de Ordenamento Territorial do Recife tem como referência - no contexto internacional- a chamada Nova Agenda Urbana (NAU), um documento resultante da Conferência Habitat III, promovida pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU Habitat) e aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2016. A NAU consiste no documento mais atual e abrangente relacionado com o desenvolvimento urbano sustentável e, entre outros conteúdos importantes, destaca-se a importância que o documento confere ao reconhecimento do “direito à cidade” (redução de desigualdades, universalização do acesso aos serviços públicos, etc.), à centralidade da habitação na agenda urbana e ao papel das autoridades locais na implementação dos objetivos da NAU.

Boa parte dos objetivos da Nova Política Urbana já vêm sendo implantados no Brasil e na América Latina. Ainda assim, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), juntamente com a Habitat ONU e o Fórum de Ministros e Máximas Autoridades do setor de Urbanismo e Habitação da América Latina elaboraram um Plano de Ação Regional (PAR) para a implementação da NAU na região. Há um grande esforço de levar às autoridades locais os conceitos da Nova Agenda Urbana, já que os municípios são os grandes responsáveis por efetivar os processos sustentáveis de urbanização.

No contexto nacional, desde a Constituição de 1988 e, principalmente, com o Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001), o Plano Diretor constitui uma exigência para orientar o desenvolvimento urbano dos municípios. Os Planos Diretores eram praticados e conhecidos há muito mais tempo, mas o grande desafio sempre foi o de garantir a sua realização concreta e reconhecer, por exemplo, alguns princípios mais distributivos tais como: direito à cidade, função social da cidade, função social da propriedade, equidade e inclusão social e territorial, direito ao meio ambiente ecologicamente mais equilibrado, valorização do patrimônio material e imaterial e uma gestão democrática e participativa por meio dos Conselhos.

O Estatuto da Cidade conseguiu garantir uma ampla difusão dos Planos Diretores nos municípios brasileiros, mas os princípios de direito à cidade e da função social da propriedade têm sido incorporados burocraticamente, sem rebatimentos territoriais reais. Os Planos Diretores pós Estatuto da Cidade devem, a partir de uma estratégia de ordenamento territorial, implantar os instrumentos que garantam a implantação efetiva de alguns princípios básicos como o direito à cidade e a função social da propriedade, em prol de um benefício coletivo maior, e garantir a todos, especialmente aos grupos sociais mais vulneráveis, o acesso aos benefícios da urbanização, como transporte público, habitação, saneamento, e espaços e equipamentos públicos. São esses princípios que o Plano Diretor concebido nos moldes do Estatuto da Cidade, pretendem incorporar.

Além disso, pretende-se que o novo Plano Diretor seja autoaplicável, isto é, que todos os instrumentos de gestão democrática e do direito à cidade sejam definidos na própria lei e não tratados em leis complementares posteriores, como acontece com frequência. No caso do Recife a regulamentação destes instrumentos, estão vinculados ao POT – Plano de Ordenamento Territorial que engloba a revisão do Plano Diretor de 2008, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, e a elaboração das minutas de lei dos Instrumentos previstos. Um exemplo de aplicação da nova ordem jurídica e urbanística do Estatuto da Cidade é o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), em que os instrumentos estão todos regulamentados na própria lei e articulados a uma estratégia de ordenamento territorial definida pelo próprio plano. Um dos mais importantes desses instrumentos é a regulação do direito de construir, por meio da qual o município pode induzir o desenvolvimento da cidade de forma coerente com a estratégia de desenvolvimento da cidade.

O desafio do POT é encontrar caminhos para uma cidade com maior qualidade de vida, inclusiva, diversa, equilibrada, inovadora e sustentável. Esse desafio é, sintetizado em cinco estratégias:

- **Cidade humana:** promoção da melhor qualidade de vida das pessoas no ambiente urbano e acesso de todos os indivíduos às vantagens da cidade, com respeito às diferentes formas de vivenciar o espaço. Assim, é privilegiada a escala do pedestre estimulando a mobilidade ativa (transporte a pé ou em veículos não motorizados), a ampliação das calçadas e passeios públicos, o estímulo à criação de fachadas ativas (térreos dos edifícios com atividades comerciais e serviços abertos à população); assim como, a melhor distribuição de serviços e equipamentos públicos pela cidade, e a melhoria da oferta de moradias na região central.
- **Cidade preservada:** promover o efetivo respeito ao patrimônio cultural, ampliando a definição das zonas especiais de proteção cultural, reconhecendo e valorizando as manifestações culturais populares e, de matriz africana, ampliando o reconhecimento dos conjuntos de arquitetura vernacular e incorporando os sistemas de espaços verdes, praças e parques às zonas de preservação; “usar para preservar e preservar para usar”: reconhecer a necessidade de utilização dos edifícios históricos e fazer dos usuários agentes ativos da proteção ao patrimônio, evitando o seu esvaziamento.
- **Cidade sustentável:** priorizar a sustentabilidade e adotar uma nova postura de relação e diálogo com o meio ambiente, confirmando as diretrizes dos planos setoriais como o de Saneamento e Resíduos Sólidos, Mobilidade, Parque Capibaribe etc. Reconhecendo os cursos d’água como estruturadores da paisagem urbana, e articulando-os por meio da implementação de corredores ambientais e culturais, intensificação da arborização de calçadas e ciclovias ampliadas.
- **Cidade integrada:** reconhecimento e reforço das relações físicas e funcionais do Recife com as cidades vizinhas, fortalecendo o diálogo para a criação de instrumentos de gestão que valorizem a função pública de interesse comum, segundo o Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015.), e promova a progressiva integração interurbana a partir da articulação dos sistemas ambientais (rios, córregos e canais, unidades de conservação, mananciais), das infraestruturas e serviços (sistema viário, sistema transportes metropolitanos, coleta e destinação de resíduos e serviços públicos em geral); qualifique os trajetos longos, estimule os de curta distância, aumente a densidade de moradias junto aos corredores com oferta de transporte.

- **Cidade inovadora:** viabilizar um ambiente favorável ao desenvolvimento tecnológico (a exemplo das ações do Porto Digital), à atração de novos investimentos, à potencialização e modernização de atividades econômicas existentes sejam elas populares ao pertencente aos circuitos transnacionais. Estimular a implantação de um ambiente propício ao empreendedorismo junto com a qualificação da vida dos moradores da cidade: fortalecimento e articulação das centralidades urbanas. Valorizar o comércio popular, melhorar o acesso das mulheres aos postos de trabalho, ampliar as oportunidades de emprego aos jovens e estimular os negócios nos bairros.

1. REFERÊNCIAS METODOLÓGICAS E CONCEITUAIS

O POT se fundamenta no planejamento como instrumento da reforma urbana, que resultou na introdução, na constituição de 1988, dos conceitos de função social da cidade e da propriedade urbana e na proposta de gestão democrática dos planos. O Plano Diretor é reconhecido como o instrumento regente da política de desenvolvimento urbano do Município, e deve representar um pacto da sociedade em direção à justiça social, ao uso racional dos recursos ambientais, à melhoria da qualidade de vida e à intensa participação social nas decisões sobre o desenvolvimento dos municípios.

A orientação teórico-metodológica deste Diagnóstico Propositivo se baseia no cruzamento de dois tipos de espaços: um que se refere às relações econômicas, sociais, culturais e institucionais que se relacionam ao mesmo tempo - com outros espaços físicos ou virtuais (denominadas relações horizontais); e outro que considera o acúmulo histórico de camadas ambientais, de infraestrutura de saneamento e mobilidade, e as formas de uso e ocupação- chamadas relações verticais. O primeiro primeiro busca compreender e atualizar a importância relativa do município no ambiente intraurbano, regional, nacional e internacional, e a segunda compreender as singularidades e a identidade do lugar.

Faz parte da metodologia a integração das análises temáticas, primeiramente elaboradas por meio de cartografias e textos, e matrizes correspondentes de **Fragilidades, Oportunidades e Riscos (FOR)** construídas no âmbito de cada camada estudada como uma ferramenta e, insumo fundamental, para a definição de diretrizes e para a discussão nas oficinas de integração com a participação da equipe técnica de consultores especialistas e, dos quadros de gestores do ICPS, e grupos executivos de representantes das diversas secretarias da PCR. A partir desses estudos e ferramentas foi elaborado o chamado **Quadro Sinóptico** que apresenta, de forma multidimensional e comparativa, 198 cartogramas provenientes do cruzamento das camadas e temas da Leitura Técnica e, mais 66 cartogramas relacionados e correspondentes à Leitura Comunitária. Isso configura uma matriz de integração das onze sub compartimentações de uso e ocupação solo (caracterizadas no capítulo 8 do volume 1 do diagnóstico), com os elementos dos demais temas e camadas estudadas.

Conforme previsto no Estatuto da Cidade e nos guias de sua implementação, a revisão do Plano Diretor tem como objetivo a construção de um pacto com a sociedade. Nesse sentido, paralelamente à Leitura técnica, foi elaborada a Estratégia de Construção Coletiva (ECC) e, previamente aprovada no grupo de gestão (GT POT), e no Conselho da Cidade.

Assim, tendo como parâmetro a metodologia geral, o Diagnóstico portanto, se organizou em dois momentos complementares: a **Leitura Comunitária**, a partir de seis oficinas de consulta pública à população por Regiões Político-Administrativas (RPA) e de contribuições recebidas via internet; e a **Leitura Técnica**, baseada, como visto, na coleta de dados secundários, reunião com consultorias, reuniões com Grupos de Trabalho da PCR, análise dos diversos planos setoriais existentes,

sistematização de dados e produção de cartografias (**Caderno de Mapas**), atualização e complementação de dados, e produção de textos e gráficos por camadas e temas, alinhamento com gestores, construção da Matriz FOR e, caracterização dos compartimentos de uso e ocupação do solo em diversos cartogramas, e produção dos **Mapas Sínteses** que recompondo o perímetro do município, tentam explicitar as principais ideias-força analisadas nos temas transversais dinâmicas econômicas, demográficas, análise da legislação preexistente e, nas camadas urbano-ambientais estudadas (ambiental, infraestrutura, uso e ocupação do solo e seus componentes - habitação, patrimônio etc). Estes mapas constituíram as principais ferramentas de apoio às discussões do diagnóstico, e à elaboração de diretrizes e propostas iniciais, no segundo processo participativo de revisão do Plano Diretor (oito oficinas temáticas), realizadas nas primeiras semanas de Agosto, e uma última, em setembro.

De todas as análises e cruzamentos, resultam as hipóteses, diretrizes, e estratégias de ordenamento territorial para a revisão do Plano Diretor, assim como a escolha dos Instrumentos Urbanísticos pertinentes a estas estratégias.

A Leitura Comunitária se inspira nas inovações trazidas ao planejamento urbano, nos anos 1990, pelos movimentos sociais organizados. Essas inovações se baseavam na ideia de incorporar, como elemento fundamental para elaboração do plano, o conhecimento e as percepções da população, e assim tornar possível a construção de um pacto com os diferentes grupos que compõem e disputam o território urbano. Propõe-se, assim, o confronto de visões e vivências como um dos elementos de gestão democrática da cidade.

Nessa Estratégia de Construção Coletiva do Plano de Ordenamento Territorial, a consulta à população teve início paralelamente aos estudos técnicos. Após a conclusão do Diagnóstico Propositivo (que incluiu a Leitura Comunitária), foi realizado um “processo de qualificação de debates e propostas” visando ao aprofundamento do diagnóstico e à elaboração de propostas. Após essas oficinas temáticas ainda estão previstas audiências públicas e oficinas de debate e construção coletiva para a consolidação de pré-propostas. A consolidação destes debates e proposições do processo participativo segue para a Conferência Municipal, onde será aprovado o texto da revisão.

A Leitura Técnica corresponde aos elementos que constituem a organização, a forma e a paisagem urbana, combinando elementos de forma dinâmica e instável, em permanente transformação. Essa leitura se baseou nas propostas metodológicas de alguns autores, como G. Dematteis e J. Sabaté, combinando dois “espaços de relações” (horizontais/ao mesmo tempo, e verticais/ao longo do tempo) e três “planos constituintes do território”, ou camadas (ambiental, infraestrutura e uso e ocupação do solo):

- Camada Ambiental: relevo, recursos hídricos, biomas, áreas de conflitos urbano-ambientais e de risco, mudanças climáticas;
- Sistemas de Infraestrutura: mobilidade, sistema viário e transportes; saneamento e drenagem;
- Formas de uso e ocupação do solo: caracterização de zonas funcionais (residenciais, industriais, comerciais, de patrimônio histórico); caracterização das características de ocupação (adensamento, regularidade, concentração ou dispersão, verticalidade, vazios urbanos); pontos de referência, espaços abertos de uso público, equipamentos sociais, etc.
- Temática Transversal Socioeconomia: contextualização do município na Região Metropolitana, perfil

da população, atividade imobiliária, entre outros aspectos.

Foi analisada a legislação urbanística – Plano Diretor de 2008, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo – em relação aos princípios do Estatuto da Cidade, considerando questões norteadoras como a função social da cidade e da propriedade; direito à terra e à moradia, equipamentos e serviços públicos, gestão democrática, patrimônio cultural, entre outros.

Resultante dessas análises, são realizados mapeamentos dos temas em suas camadas territoriais e as questões socioeconômicas e legais, e a matriz de Fragilidades, Oportunidades e Riscos (FOR), fornecendo elementos para apontar hipóteses de transformação a serem verificadas, ajustadas e legitimadas em âmbito técnico, administrativo e, principalmente, participativo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

Recife se projeta como uma metrópole intermediária na rede global de cidades, constituindo um dos principais polos econômicos e logísticos da Região Nordeste. No seu contexto imediato (Pernambuco, Região Metropolitana do Recife e demais municípios do Estado), porém, apresentou o menor crescimento do PIB entre 2002 e 2015, o que pode ser associado a um processo de desconcentração espacial da atividade econômica: investimentos que vêm se concentrando nos municípios ao sul e ao norte da RMR nos últimos dez anos (Ipojuca e no Cabo de Santo Agostinho, relacionadas ao Complexo Industrial Portuário de Suape), posteriormente em Goiana, com instalação da FIAT e Hemobrás, e em Itapissuma com a instalação da AMBEV e Cervejaria Petrópolis. A economia recifense tem apresentado grande instabilidade e forte vinculação à economia nacional, acompanhando sua desaceleração a partir de 2013, com perspectiva de lenta retomada.

Diversos fatores, tanto nacionais quanto de um contexto internacional favorável, explicam uma notável expansão da economia do Recife no período de 2000 a 2010. Entretanto, a introdução da chamada Nova Matriz Econômica (NME – 2011/2012) acabou provocando uma crise econômica, agravada pela subsequente crise política. Assim, o quadro atual é bastante diferente daquele do Plano Diretor de 2008, com maior taxa de desemprego e menor renda, redução drástica dos investimentos públicos e privados e restrição de crédito.

Em relação ao perfil setorial da economia, vê-se que a continuidade do processo de concentração da economia no comércio e serviços, em detrimento da atividade industrial, a qual se manteve praticamente estável na Região Metropolitana como um todo – indicando um processo de desconcentração em relação à capital. O setor terciário pode ser melhor caracterizado pelo seu perfil de empregos: a administração pública é o segmento que mais emprega formalmente, seguida de comércio, atividades administrativas (privadas), saúde, educação, alojamento e alimentação, entre outros. Na indústria, destacam-se especialmente a construção civil e a indústria de transformação. Em termos da distribuição de empregos formais na cidade de Recife, observa-se que a maior concentração acontece nos bairros de Boa Viagem, Várzea, Santo Amaro, Recife e Boa Vista.

Recife tem duas centralidades importantes: a primeira e mais tradicional, que se expandiu do bairro do Recife para Santo Antônio e São José, depois para o centro expandido (Boa Vista, Santo Amaro, Ilha do Leite, Coelhos, Paissandu e Soledade), e se caracteriza pelo comércio, serviços de saúde e educação, o polo tecnológico capitaneado pelo Porto Digital, entre outros. A outra centralidade é Boa Viagem, estendendo-se para o bairro da Pina, e caracterizada pelo varejo moderno e serviços especializados, voltados principalmente para o público de média e alta renda, além das atividades turísticas. Outras centralidades secundárias vêm se desenvolvendo na cidade, e é também digno de destaque a concentração de atividades ao longo dos principais eixos viários.

A produtividade do trabalho em Recife é relativamente baixa, comparada aos contextos nacional e internacional, mas ainda maior do que a dos municípios do entorno e de outros polos urbanos do Nordeste, como Fortaleza e Salvador. Entre os fatores de maior importância no ambiente econômico capazes de influenciar os níveis de produtividade e o grau de eficiência da economia, destacam-se os reduzidos níveis de inovação da economia local, com reduzidos gastos públicos e privados voltados para o processo de inovação, além do distanciamento entre os institutos de ciência e tecnologia existentes e o mundo empresarial, e o reduzido nível de qualificação da mão de obra.

Houve um aumento da renda média do trabalho no Recife entre 2000 e 2010, inclusive se comparado ao restante do Brasil e Pernambuco. Isso se deve, ao menos em parte, à importância de Recife como polo de serviços especializados, especialmente educacionais, médicos e de tecnologia e comunicações. Dos bairros da cidade, 67 de um total de 94, representando quase $\frac{3}{4}$ da população da cidade, apresentam rendimento abaixo da média do Recife, e esses são basicamente os territórios de ZEIS e CIS – onde também se verificam as maiores densidades populacionais da cidade (à exceção de Boa Viagem, que concentra população, mas também rendas altas). Ainda sobre a população, destaca-se o processo de envelhecimento e baixo crescimento nas últimas décadas.

Com base nessas observações, são enumerados os principais desafios:

- Adensar as atividades mercantis nas centralidades e eixos viários;
- Identificar e estimular novas frentes de negócios e investimentos;
- Fortalecer as especializações do Recife;
- Elevar o padrão de produtividade e competitividade da economia local;
- Prever soluções para setores tradicionais do comércio informal.

Do ponto de vista populacional, Recife tem cerca de 1,5 milhão de habitantes e uma das maiores densidades do Nordeste, pouco atrás da de São Paulo. O ritmo de crescimento da população, entretanto, é menor do que o das últimas décadas, e também menor do que o do restante da Região Metropolitana. A taxa de fecundidade (número médio de filhos por mulher em idade reprodutiva) também vem caindo, e é inferior à média nacional.

A participação de crianças e jovens no total da população também vem diminuindo, tendo aumentado a parcela da população em idade ativa e os idosos – ou seja, um processo de envelhecimento da população, verificável também pelo aumento da expectativa de vida. Nessas faixas de idade tem-se destacado a maior parcela de população feminina, indicando maior expectativa de vida em comparação com os homens. Por outro lado, a “taxa de dependência” diminuiu, ou seja, a relação entre a população economicamente dependente e a potencialmente produtiva encontra-se numa relação favorável, e o envelhecimento da população tem sido compensado pelo menor crescimento da população mais jovem, configurando o que especialistas denominam Bônus Demográfico.

Em relação à migração, nos últimos anos houve um retorno de habitantes que haviam deixado a cidade, e quase 100 mil pessoas não naturais que migraram para Recife, a maioria originária de outros municípios pernambucanos. Entretanto, um número ainda maior de recifenses deixou a cidade no período de 2000 a 2010, sendo que a maioria se dirigiu a municípios da Região Metropolitana, especialmente Jaboatão, Paulista e Olinda.

Esse novo padrão demográfico muda o perfil das demandas sociais básicas: tende a diminuir a demanda por serviços relativos à educação e saúde materno infantil (devendo ser considerados, entretanto, os déficits existentes), e aumenta a necessidade de geração de emprego e de serviços para a população idosa (previdência, serviços médicos especializados). Por outro lado, surge a oportunidade de novos mercados de trabalho voltados para atender à demanda dessa faixa etária; além disso, a diminuição do peso da população jovem pode representar uma chance de universalizar e melhorar a qualidade dos serviços de saúde e educação infantil.

Em relação à distribuição espacial da população, verifica-se uma quase estagnação da população na região central, exceto Coelhos e Soledade. Bairros de alta densidade na região norte perderam população, ao passo que Rosarinho e Encruzilhada apresentaram os maiores crescimentos da cidade, resultando inclusive em verticalização da ocupação, como um dos efeitos da lei dos doze bairros (ARU, 2001). A região noroeste, onde se encontram bairros bem estruturados e de população de classe média alta, apresentou o maior crescimento entre as regiões da cidade, embora bairros localizados em áreas de morros tenham crescido a taxas inferiores à média da cidade. Os bairros da zona oeste também cresceram entre 2000 e 2010, enquanto a região sudoeste cresceu abaixo da média municipal, perdendo participação no total. A zona sul também teve crescimento, embora alguns bairros tenham perdido população (tais como Cohab, Ipsep, Jordão e Brasília Teimosa). Por outro lado, o número de domicílios aumentou mais rápido do que a população, mostrando uma mudança no padrão de distribuição da população – diminuição da coabitação, núcleos familiares menores e aumento no número de residências com apenas um morador.

Na maioria dos bairros da região central do Recife, mais de 50% da população residente se declarou preta ou parda, com exceção dos moradores da Ilha do Leite, Paissandu, Boa Vista e Soledade onde cerca de 60% ou mais dos moradores se declararam brancos. As pessoas em idade ativa são o contingente populacional mais expressivo em todos os bairros, mas em apenas oito deles o número de idosos supera o de jovens: Santo Antônio, Soledade, Boa Vista, Paissandu, Derby, Espinheiro, Jaqueira e Graças, localizados nas áreas central e noroeste. Em relação ao perfil por gênero, predomina a população feminina, exceto nos bairros de Sancho, Santo Antônio e Cidade Universitária.

Analisando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), observa-se que Recife passou de uma condição de médio desenvolvimento humano, em 2000, para alto, em 2010. A longevidade é o componente de maior valor, seguido de renda; o componente de educação, embora tenha o menor valor entre as dimensões do indicador, foi o que teve maior crescimento no período. Esse componente mostra a necessidade de correção do fluxo escolar, reduzindo a distorção idade-série, a evasão escolar e a repetência. Em relação à distribuição espacial, entre 2000 e 2010 deixaram de existir localidades de baixo ou muito baixo desenvolvimento humano, estando agora todas as áreas da cidade situadas nas faixas de médio a alto e muito alto IDH-M.

Outro indicador importante avaliado foi o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), que avalia as condições de pobreza da população considerando não apenas a questão da renda, mas também trabalho, educação, saúde, infraestrutura, mobilidade e família. O índice é composto por dezesseis indicadores, agrupados em três dimensões: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho. Em Recife, o IVS foi reduzido entre 2000

e 2010, fazendo com que o município tenha deixado a faixa de alta vulnerabilidade para média. O componente de menor vulnerabilidade é o de Infraestrutura Urbana, embora seja também o de menor influência na redução do índice geral. A maior vulnerabilidade se encontra na dimensão Renda e Trabalho. Assim como na análise do desenvolvimento humano, fica constatada a necessidade de políticas públicas voltadas para a universalização do acesso à educação, a melhoria da qualidade do ensino e da capacitação profissional. No que se refere à distribuição espacial, observa-se um aumento do número de localidades com muito baixa e baixa vulnerabilidade e a redução nas faixas de média, alta e muito alta vulnerabilidade.

Com relação às taxas de violência, Recife apresentou sensível redução no número de homicídios por 100 mil habitantes entre 2008 e 2015, tendo ocorrido uma nova elevação nos dois anos seguintes. Há um alto índice de mortes por acidente de trânsito, especialmente de pedestres.

Foi considerada também a questão da vulnerabilidade relacionada ao gênero, destacando as necessidades relativas a mobilidade, ao acúmulo de funções pelas mulheres – a famosa jornada tripla – que inclui atividades relativas ao trabalho remunerado, trabalho doméstico não remunerado e os cuidados com família nuclear e estendida, além do estudo, e ainda as questões da violência (tanto doméstica quanto nas ruas e no transporte público), acesso à moradia e ao saneamento básico.

3. SISTEMAS AMBIENTAIS

No Plano Diretor vigente a temática ambiental foi considerada na dinâmica físico-territorial, tendo o diagnóstico deste plano destacado a necessidade de apropriação do meio ambiente pela cidade e da regulamentação das áreas de preservação ambiental e espaços públicos. Assim, a Macrozona do Ambiente Natural (MAN) compreendeu justamente as áreas caracterizadas pela presença significativa de água, enriquecidas pela presença de maciço vegetal preservado e englobando as ocupações imediatamente próximas aos cursos e corpos d'água, e o desdobramento da MAN em zonas também atendeu a essa orientação do diagnóstico. Essas diretrizes trazem resultados perceptíveis especialmente em relação ao Rio Capibaribe, onde é possível verificar uma transformação positiva após os 10 anos da vigência do Plano Diretor de 2008: parte das ocupações irregulares às margens do corpo hídrico foram removidas, o que possibilitou o crescimento de manguezais em grandes trechos. Assim como, as ações do Projeto Parque Capibaribe com a implantação de praças e dispositivos de recuperação da relação da cidade com o rio. No rio Beberibe o projeto Metrópole Estratégica vem sendo implantado em trechos da Bacia Hidrográfica, mas as obras não se aprofundam na temática ambiental como o Projeto Parque Capibaribe.

A Leitura Comunitária permitiu reconhecer a continuidade do processo de ocupação de risco em encostas e em áreas alagadas, principalmente em margens de rio, sobretudo no Beberibe e Capibaribe. Também foi mencionado no diagnóstico do Plano Diretor de 2008 a questão da erosão costeira e a emissão de poluentes decorrente do aumento da frota de veículos.

Por fim, o Plano de 2008 destacava o papel da rede hidrográfica como elemento estruturante do plano urbano, com rebatimentos no macrozoneamento e nos planos e projetos desenvolvidos na sequência. Em relação às áreas de preservação ambiental e espaços públicos existentes em 2008, o diagnóstico do PD trazia como referência a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do Recife (Lei Municipal 16.176/96) que havia instituído "as Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA 2) nas quais o município institui suas Unidades de Conservação. Assim, o Plano Diretor de 2008 institui em um capítulo específico a Política Ambiental Urbana do Recife, e por meio do SMUP – Sistema Municipal de Unidades Protegidas, amplia e consolida o planejamento e, a implantação da conservação ambiental do Recife, gerando inclusive, a criação de uma secretaria específica e vários estudos, planos e projetos integrados a outras temáticas.

No Recife são definidos seis sistemas ambientais, baseados em três domínios de relevo: planícies fluviais, flúvio-marinhas e indiferenciadas, planalto sedimentar litorâneo e piemonte da Borborema, sendo este último dividido em dois subdomínios em função das camadas de rochas do subsolo.

Ao domínio do planalto sedimentar litorâneo estão associados os seguintes riscos: risco forte de movimentos de massa e rápida evolução de voçorocas sob precipitação intensa; contaminação de aquíferos e nascentes; ocupações de áreas verdes relevantes, áreas de encostas íngremes que separam o topo do tabuleiro das planícies flúvio-marinhas, para as quais recomenda-se baixa ocupação urbana

devido ao risco de deslizamento; padrão desordenado de ocupação de alta fragilidade, e risco de deslizamentos. Ao piemonte de Borborema está associado o risco de ocorrência de processos erosivos lineares (ravinas e voçorocas), principalmente quando associados à ação humana. Nas planícies, a alta impermeabilização do solo e aterros sucessivos contribuem para inundações periódicas quando as precipitações superam 30mm/h, concentrando assim a maioria dos pontos de inundação da cidade; essas, sendo as principais áreas passíveis de ocupação urbana, devido às superfícies de baixa declividade (de 0 a 8%), abrigam 46% da população total do Recife – inclusive parte dos espaços de ZEIS objeto de conflito devido ao alto valor imobiliário dessas terras; o SMUP inclui Áreas de Preservação Permanente com dimensões relevantes, praças, parques e áreas verdes (árvores tombadas) e outras unidades protegidas, que auxiliam no controle do assoreamento dos leitos dos rios, assim como na amenização climática – porém as construções de condomínios verticais com mais de 20 pavimentos, entre outros fatores, agravam as áreas de risco à inundação e o desconforto térmico devido a mudança de circulação dos ventos.

Com relação à rede hídrica, Recife é banhada pelas bacias dos rios Beberibe, Capibaribe, Jaboatão, Paratibe e Tejipió, conformando ao todo 12 sub-bacias. As baixas cotas altimétricas de seu território, a relação com o nível do mar, a presença de áreas planas, o lençol freático próximo à superfície e aflorante na estação chuvosa, a influência dos níveis das marés, são características naturais que dificultam o processo de drenagem. Ademais o sistema de drenagem também é prejudicado por conta da canalização de riachos urbanos e ocupação de suas margens por construções regulares e irregulares, alta taxa de impermeabilização do solo e ausência de um sistema de saneamento abrangente e destino inadequado de resíduos sólidos parte por alguns indivíduos da população. Todas estas especificidades acarretam em áreas susceptíveis a risco de alagamento e inundação, além de dificuldades para a implantação e operação dos sistemas de drenagem e saneamento ambiental.

Na relação entre o ambiente natural e o processo de ocupação humana, três tipos distintos de sistemas se consolidaram: as áreas recobertas com maciços vegetais preservados; as áreas com expressiva presença de vegetação em simbiose com uma ocupação culturalmente significativa, e os pequenos fragmentos vegetados inseridos na malha urbana e essenciais para a qualidade ambiental e sensação climática. O conjunto dessas áreas se expressa na diversidade do "ecossistema urbano" do Recife, que definiu, como já mencionado, na regulamentação do PD de 2008 uma política ambiental urbana para o Recife, bem como um sistema de proteção das áreas verdes, o qual denominou de SMUP, Sistema Municipal de Unidades Protegidas. O macrozoneamento definido pelo PD 2008 dividiu o território municipal em duas macrozonas: do ambiente construído e do ambiente natural. Esta última se divide em quatro Zonas de Ambiente Natural (ZAN), cujo objetivo é compatibilizar os padrões de ocupação com a preservação dos elementos naturais da paisagem urbana, garantindo a preservação dos ecossistemas: ZAN Capibaribe, ZAN Beberibe, ZAN Tejipió e ZAN Orla. Além disso, o SMUP definiu 4 categorias de unidades de conservação: Jardim Botânico, Unidade de Conservação da Natureza – UCN, Unidade de Conservação da Paisagem – UCP, e Unidades de Equilíbrio Ambiental – UEA (sendo essas subdivididas, por sua vez, em Árvores e Palmeiras Históricas, Imóveis de Proteção de Área Verde – IPAV, Jardins Históricos, Área Verde de Convivência, Recreação, Esporte ou Lazer, e Área Verde Pública de Composição Viária – AVPV).

No que diz respeito ao enfrentamento a mudanças do clima, são levados em conta os fatores responsáveis pelo aquecimento global e efeito estufa, tomando-se como base conceitual e metodológica a Convenção- Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima (UNFCCC) de 1997 e o resultante Protocolo de Quioto, posteriormente o Acordo de Paris, de 2015 e, do Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), de 2009, que se desdobrou no Plano Nacional de Adaptação à Mudança Climática (PNA), em 2016. No âmbito estadual, foram criados, entre 2008 e 2010: o Comitê Estadual de Enfrentamento das Mudanças Climáticas, o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas, cujos instrumentos incluem o Plano Estadual de Mudanças Climáticas, publicado em 2011. Já a prefeitura instituiu, de 2013 a 2017, o Comitê de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas do Recife – COMCLIMA e o grupo de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas – GECLIMA; a Política de Sustentabilidade e Enfretamento das Mudanças Climáticas; o Primeiro Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE); o Plano de Redução de Gases de Efeito Estufa (GEE), parceria da Prefeitura do Recife/GECLIMA com o ICLEI e um Inventário de Emissões Recife 2012 – 2015.

As tendências climáticas estimadas pelo INPE para o Nordeste brasileiro são de redução das precipitações, aumento do período de secas, aumento de dias quentes no ano e diminuição das noites frias, assim como o aumento de intensidade e frequência de extremos climáticos. Para Recife, estima-se o aumento da temperatura, da frequência de temperaturas extremas durante o dia e à noite e aumento da duração das ondas de calor; redução das precipitações no verão, aumento na duração dos dias consecutivos secos e redução no acúmulo anual de precipitações, e aumento das chuvas intensas. Essas mudanças devem intensificar inundações, deslizamentos, ressacas costeiras e tempestades, além das secas, ondas de calor e a ocorrência de ilhas de calor urbano.

Considerando-se as principais ameaças climáticas sobre a paisagem recifense, foram analisados os fenômenos de elevação do nível médio do mar e erosão costeira, as ilhas e ondas de calor urbanas (levando-se em conta o papel atenuante da oferta de áreas verdes por habitante em cada região da cidade), as inundações e escorregamentos de massa (deslizamentos de terra), foram identificadas as principais vulnerabilidades de Recife, em relação ao ambiente natural e construído (especialmente assentamentos precários), e elaboradas as principais propostas de enfrentamento às mudanças climáticas:

- Medidas de promoção de resiliência urbana que utilizam benefícios da infraestrutura verde visando a uma cidade mais sustentável e resiliente, compreendendo-a com um complexo ecossistema;
- Criação e ampliação das áreas verdes nas margens de rios e em todo o espaço urbano;
- Redução da vulnerabilidade das populações das ZEIS e CIS em áreas suscetíveis a inundações através da promoção de políticas habitacionais, urbanização e políticas de controle da expansão de assentamentos sobre novas áreas inundáveis;
- Obras de contenção e drenagem;
- Acesso à informação por meio de sistemas de alerta e de Monitoramento contínuo;
- Plano de Contingência da Secretaria Executiva de Defesa Civil, que traz ações de respostas a desastres e situações emergenciais de risco;

- Projeto Parque Capiberibe, que busca a transformação do Recife em uma “Cidade Parque”, até 2037, baseado na recuperação ambiental do Capibaribe e afluentes, conexão da rede de rios e riachos à malha urbana; uso da rede hídrica como vetor de articulação de soluções para mobilidade sustentável, resultando no aumento da área verde por habitante, dos atuais 1,2 m²/hab para 20 m²/hab em 2037.

4. SISTEMAS DE MOBILIDADE

Os sistemas de mobilidade foram considerados à luz da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída a partir de um novo quadro institucional e regulatório relacionado com as questões urbanas, como o Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2002), até a promulgação do Estatuto da Metrópole (2015). Em relação à questão da mobilidade e dos transportes, a PNMU foi instituído em âmbito federal em 2012 e estipulou o conteúdo dos planos locais (municipais) de transporte, considerando os transportes públicos coletivos, o sistema viário, a integração de modais com os transportes individuais e, com os modais não motorizados (bicicleta e deslocamentos a pé).

No Recife, o Plano de Mobilidade Urbana vem sendo desenvolvido como um desdobramento do Plano Diretor de 2008, e prevê a revisão das políticas elaboradas anteriormente, como o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade do Recife (2011) e o Plano Diretor Cicloviário da Região Metropolitana (2014). A atualização e compatibilização desses planos com o novo Plano Diretor levou em consideração as consultas à população, a consolidação de dados existentes, como os de acidentes de trânsito, as Pesquisas de Mobilidade (Pesquisa de Ocupação, Pesquisa de Estacionamento, Pesquisa Origem-Destino – OD e a Pesquisa Volumétrica). Foi elaborado um Índice de Acessibilidade às Oportunidades (principalmente emprego e estudos), subsidiando a proposta da Política Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU). Uma das propostas centrais desse novo plano é a constituição de três anéis viários (fortalecimento das perimetrais), a serem operados por sistemas de transporte coletivo público modernizados, e visando à redução do tempo de deslocamento pelo município, especialmente as viagens que não se dirigem à região central da cidade.

Com relação aos sistemas de mobilidade e transportes, foram avaliados os dados de origem e destino para compreender o perfil das viagens e os modos privilegiados: os ônibus são a principal opção de transporte, especialmente para a população de baixa renda – os habitantes de mais alta renda optam essencialmente pelo transporte automotivo. Foi também considerada a escala metropolitana dos deslocamentos, e os diversos perfis de atendimento específico: pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, deslocamentos de bicicleta e a pé, além da diferenciação de demandas em função de gênero.

A proposta leva em conta o longo histórico de políticas públicas no Brasil voltadas às questões urbanas e, em particular, de transportes, e trata dos instrumentos legais hoje disponíveis para o ordenamento dessa temática. Também foi considerado o impacto da centralidade exercida por Recife em todo o seu entorno metropolitano, sobretudo em relação ao volume de tráfego, tamanho da frota, e seus impactos sobre o trânsito na capital. Mas a mobilidade tem outras dimensões que tiveram que ser enfrentadas, como os deslocamentos por bicicletas e a crescente demanda por melhores soluções para abrigar esse tipo de transporte (ciclovias, ciclofaixas). Para os deslocamentos de curta distância, mostra-se fundamental incorporar a calçada ao sistema de mobilidade, considerando a importância dos trajetos a pé. Atualmente, é necessário levar em conta as tecnologias emergentes ligadas ao transporte, como o transporte complementar de passageiros por meio de táxis e os serviços de transportes por aplicativos. A gestão das passagens e o sistema de cobrança e bilhetagem são outros assuntos tratados pelo Plano.

Foram avaliados outros modais de transporte, como o hidroviário – o impacto do Porto do Recife e suas demandas de tráfego para alimentar os terminais, sobretudo em épocas de temporadas de cruzeiros – e o aeroviário, com a modernização do Aeroporto Internacional dos Guararapes – Gilberto Freyre, além do Metrô (e sua integração ao Aeroporto).

As potencialidades identificadas estão relacionadas à condição de polo metropolitano, uma rede de transporte público capaz de atender a quase toda a Região Metropolitana, sua forma urbana compacta, densa e relativamente descentralizada, com disponibilidade de cursos d'água para implantação de um sistema hidroviário, e uma geografia que favorece o deslocamento por bicicleta e um sistema de transporte público mais sustentável. As principais fragilidades dizem respeito ao recente processo de verticalização e adensamento, os congestionamentos, os transportes por aplicativos ainda em fase de regulamentação, dificuldades de fiscalização, deficiências na rede cicloviária e, a falta de qualidade das calçadas.

Os sistemas de mobilidade e transportes foram considerados no diagnóstico tanto na escala metropolitana quanto municipal, e compreenderam os seguintes aspectos: as vias públicas e sua hierarquia, escadarias, ciclovias e ciclofaixas, estacionamentos, terminais de integração, estações e outros pontos de conexão, pontos de embarque e desembarque, sinalização e controle de trânsito, fiscalização e arrecadação de taxas e tarifas, e a difusão de informações. Foi avaliada não apenas a circulação de pessoas, mas também de mercadorias, e os planos e projetos futuros relacionados a elas. Cada tema foi analisado em termos de fragilidades e oportunidades.

As principais diretrizes para mobilidade urbana no Recife tomaram como referências o Plano de Baixo Carbono do Recife, resultando em orientações para sustentabilidade ambiental dos transportes; a Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente em relação ao controle e redução de congestionamento; os índices de acessibilidade, para potencializar e qualificar os eixos de transportes públicos; a questão da segurança nos transportes ou em seu acesso; o atendimento a áreas com problemas de acessibilidade; as possibilidades de adensamento urbano com base na capacidade viária; os polos atratores de viagens.

Por fim, foi realizada uma análise da capacidade de suporte da infraestrutura de mobilidade urbana. Essa avaliação se baseou em indicadores de uso do solo e mobilidade, considerando capacidade física da infraestrutura, oferta de serviços de transporte público coletivo, dados censitários de população e renda, além dos resultados da Pesquisa Origem-Destino. Esses dados permitiram a elaboração de simulações e cenários comparativos da situação atual com a implantação dos anéis viários ou somente do primeiro anel.

5. SISTEMAS DE INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO E DRENAGEM

O diagnóstico dos Sistemas de Saneamento e Drenagem compreendem as redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos, conforme a legislação nacional de saneamento básico. Para a sua elaboração foram utilizadas informações do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), fornecido pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), estudos elaborados para subsidiar o Plano Municipal de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais, o Plano de Resíduos Sólidos da RMR, o Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social, e outras informações secundárias disponíveis.

Do ponto de vista institucional, o PMSB segue a legislação aplicável ao tema, como o Estatuto das Cidades, a Lei Nacional de Saneamento Básico (2007), a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010), além do próprio Plano Diretor de 2008. A prefeitura do Recife desenvolveu um Plano Municipal de Saneamento Básico em 2014, e vem desenvolvendo um Plano Municipal de Drenagem e gestão de águas pluviais, assim como a política municipal de resíduos sólidos. Neste estudo, enfatiza-se também a importância de articulação desta política setorial com as políticas de desenvolvimento urbano e com as diretrizes de uso e ocupação do solo.

Os dados socioeconômicos considerados como de interesse para a infraestrutura de saneamento básico foram: população total e densidade populacional e taxa de crescimento anual. As densidades revelaram desigualdades significativas entre as diferentes localidades de Recife, mas a tendência média de diminuição da taxa de crescimento da população pode ser entendida como vantajosa para efeito de planejamento urbano.

A caracterização do sistema de abastecimento de água considerou a oferta de água na Região Metropolitana de Recife (RMR), descrevendo os sistemas produtores de água (6 sistemas e 3 subsistemas). O abastecimento de água, a cargo da Companhia Pernambucana de Saneamento, atinge o volume total de cerca de 10,8 m³/s, mas a demanda atual da RMR requer ampliação do sistema de abastecimento. Nos últimos anos, diversos investimentos têm sido realizados para ampliação das redes de distribuição, beneficiando cerca de 140 mil pessoas. Além da captação superficial de água, Recife também se utiliza de abastecimento subterrâneo do aquífero intersticial Beberibe e do aquífero intersticial Cabo. As recentes secas na região levaram a uma intensificação do uso de fontes subterrâneas. O uso intensivo desses recursos, porém, pode trazer problemas ambientais ao subsolo e salinização dos aquíferos. A entrada em operação do Sistema Pirapama levou a um incremento significativo da oferta de água na RMR. Ainda assim, o crescimento da rede e de oferta não tem se dado no mesmo ritmo de crescimento da população. Em 2013 foi realizado um diagnóstico de abastecimento específico para as Comunidades de Interesse Ambiental do Recife: constatou-se que, embora 93% dos domicílios possuam

água encanada, o abastecimento diário alcança apenas 51% das unidades. A captação de água que abastece essas comunidades sofre oscilações em função da variação nos índices de chuvas. Um último fator que influi da disponibilidade de água é o volume de perdas, que foi avaliado como excessivo, atingindo mais de 50% do volume de água tratada. Essas perdas se devem a precariedades da rede distribuidora, mas também a deficiências nas redes domiciliares.

A caracterização dos sistemas de esgotamento sanitário parte de uma contextualização histórica para uma posterior avaliação da situação atual. A diferenciação entre as condições de atendimento levou a se definir três categorias: subsistemas em funcionamento, parcial ou completo; em projeto; ou sem projeto. São então caracterizados os sistemas das seguintes Estações de Tratamento de Esgoto (ETE): Cabanga, Peixinhos, Janga, Camaragibe (em implantação), Cordeiro (em implantação), Jardim São Paulo (em implantação), Ibura (em implantação), Imbiribeira (em operação), Jaboatão (a ser iniciada em 2029), Nova Descoberta (a ser iniciada em 2024), Prazeres (iniciada em 2018). Em seguida, caracteriza-se o modelo condominial de esgotamento sanitário de Recife, que permite reduzir o comprimento das redes coletoras, o assentamento das redes em níveis pouco profundos, e busca evitar a projeção de grandes estações de tratamento. Atualmente, o índice de atendimento de esgoto tratado no Recife é de 44%. Dados de 2013 informam que 62% da população era atendida por coleta e tratamento de esgoto, enquanto outros 16% eram atendidos por fossas sépticas, e 21% não tinham acesso nem a coleta nem tratamento. Na ocasião, foram estimados em R\$ 900 milhões os investimentos para alcançar os 90% de atendimento da área urbana. Nas Comunidades de Interesse Social, verificou-se a ausência de rede geral de esgotos e ligações de efluentes diretamente às galerias pluviais e ou corpos d'água. Pesquisa de 2013 constatou que somente 17% das unidades de coleta apresentavam condição moderada de precariedade de atendimento – todas as restantes estando em condição de precariedade alta, muito alta ou extrema. Em mais da metade das áreas pesquisadas, constatou-se o lançamento de esgoto em galerias pluviais. A insuficiência da coleta e tratamento do esgoto tem reflexos na qualidade das águas e na saúde pública, especialmente da população mais pobre. O Plano Municipal de Saneamento Básico de Recife, de 2017, está em implantação, e o governo estadual estabeleceu uma parceria público-privada (PPP) relacionada à mesma questão, com a expectativa de elevar o índice de cobertura da rede de esgoto na RMR de 30% para 90% em 12 anos, beneficiando em torno de 3,7 milhões de pessoas.

O sistema de drenagem é analisado a partir das peculiaridades geográficas que condicionam tanto a macro quanto a microdrenagem, tais como: a baixa altitude em relação ao mar, terreno plano, lençol freático próximo à superfície e que aflora na estação chuvosa, e a influência dos níveis das marés. Além disso, o padrão de ocupação levou à canalização de córregos e rios e ocupação de suas margens, alta impermeabilização do solo, destinação inadequada do lixo e carência de saneamento básico. Assim, são analisados dados de clima (e os efeitos das mudanças climáticas globais), chuvas e relevo, rede hidrográfica como condicionantes físicos naturais. Em seguida, avalia-se a rede de macrodrenagem (rios e córregos, com quase 140 km de extensão) e de microdrenagem (galerias e canaletas, totalizando 1.500 km de extensão) do Recife.

A descrição da problemática da macrodrenagem do município destaca, como citado, a canalização dos corpos d'água e a ocupação das margens – incluindo as ocupações irregulares de baixa renda – das planícies e dos morros e encostas. O problema recorrente das enchentes foi atenuado com a construção da represa de Tapacurá e as barragens de Carpina, Goitá e Tapacurá, além de melhoramentos no leito do

rio Capibaribe. Porém, o diagnóstico detalha as características das bacias do Capibaribe, Beberibe, Tejipió e Jordão, e constata que os problemas persistem: apenas pouco mais de 42% dos córregos de Recife não foram revestidos. Em relação à microdrenagem, constata-se o subdimensionamento de grande parte das redes, tanto em função da intensa impermeabilização do solo quanto da demanda não prevista de efluentes líquidos lançados na rede por falta de captação adequada dos esgotos. Assim, as medidas estruturais discutidas consideram simultaneamente a macro e a microdrenagem, que incluem a renaturalização de cursos d'água; entre as medidas não estruturais, cita-se a valorização da chamada "infraestrutura verde" (rios, canais, matas ciliares e manguezais).

O Plano Diretor de Drenagem encontra-se atualmente em discussão no Conselho da Cidade do Recife, inclusive, indica a adoção do conceito de reconhecer, recuperar e fortalecer essa infraestrutura verde, além de outras medidas não estruturais, como critérios para uso e ocupação do solo que considerem os impactos da impermeabilização do solo, o aumento da capacidade de infiltração da água das chuvas no lote, disponibilização de manuais de drenagem, criação de um sistema de alerta contra inundações, e um programa de Educação Ambiental, entre outras. O Projeto Parque Capibaribe se insere nessa estratégia de recuperação da infraestrutura verde e de renaturalização dos rios e compatibilização entre urbanização e proteção das margens dos cursos d'água.

A análise da infraestrutura de gerenciamento de resíduos sólidos mostra uma tendência de melhoria na cobertura dos serviços de coleta e destinação na última década. Já em 2010 somente 2% dos domicílios dependiam de outra forma de coleta de resíduos sólidos que não de forma direta ou indireta (por caçamba). A maior fragilidade residia no tratamento e destinação final do lixo. Dois marcos dessa mudança foram: o fechamento do Aterro Muribeca, em 2009, e a adesão de Recife ao Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, em 2011. Ainda assim, constata-se uma alta geração per capita de resíduos domésticos (mais de 1.500 kg por habitante por dia, quando a média esperada é de 800 a 1000 kg dia). O diagnóstico mostra, além disso, as condições de gerenciamento dos resíduos originados nos serviços de saúde, dos resíduos industriais. A compostagem de resíduos orgânicos não era praticada no município até 2014, indicando uma das fragilidades desse sistema. A destinação dos resíduos de construção civil, quando em grande quantidade, é de responsabilidade do gerador. A coleta de resíduos sólidos recicláveis, embora apresente alto potencial, ainda é pouco efetiva em Recife: o atendimento cobre apenas 0,004% dos resíduos domésticos e comerciais, e a coleta seletiva, de toda a RMR, só é realizada na cidade de Recife. O descarte dos resíduos é feito em aterros controlados, como a Estação de Tratamento da CTR Candeias e o aterro Muribeca II, além de outros dois aterros controlados, há e somente dois aterros sanitários privados na RMR. Um total de 16% do lixo da Região Metropolitana são dispostos em lixões. Estima-se para 2019 uma geração de resíduos domésticos de até 82,5 mil toneladas mensais.

O diagnóstico de saneamento é concluído com uma análise crítica de documentos relevantes para a área, que elenca as ideias-força, fragilidades, oportunidades e riscos identificados em cada um dos estudos de referência avaliados: Plano Municipal de Saneamento, estudos para o Plano Municipal de Drenagem, o Plano de Resíduos Sólidos da RMR, e o Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife. O principal aspecto a observar é a necessidade de atualização dos dados dos documentos, a maioria elaborada entre 2013 e 2014. A partir deles também se observa que as carências de saneamento afetam mais de 50% da população recifense, destacadamente nas CIS.

6. PLANO DIRETOR E LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO RECIFE: ANÁLISE PROPOSITIVA

A análise propositiva do Plano Diretor de 2008 constitui uma etapa da revisão da legislação do Plano de Ordenamento Territorial do Recife, que tem início com o próprio Plano Diretor, passa pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, e chega à regulamentação dos Instrumentos Urbanísticos. O contexto dessa revisão é a crescente importância adquirida pelo conceito de “direito à cidade” no campo da política urbana, fazendo surgir com o Estatuto da Cidade o que alguns juristas chamam de “nova ordem jurídica e urbanística”.

Esta “nova ordem” tem como elementos o reconhecimento do direito de propriedade, subordinado porém às políticas públicas e à regulação urbana na garantia de direitos sociais e do interesse público; o reconhecimento da necessidade de superar o quadro urbano de degradação ambiental, acesso desigual da população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis aos serviços urbanos e oportunidades decorrentes da urbanização e à moradia digna; o estabelecimento de instrumentos para produzir cidades sustentáveis a todos os habitantes, interferindo na lógica de produção e transformação do território; o estabelecimento de mecanismos que garantam a gestão democrática e os processos participativos.

O Plano Diretor de 2008 tem 238 artigos distribuídos em seis títulos: Disposições Preliminares; Princípios, Objetivos e Diretrizes; Diretrizes Setoriais da Política Urbana (Desenvolvimento econômico, políticas de educação, saúde, assistência social, cultura, habitação, segurança alimentar, esportes, lazer e recreação, defesa civil e meio ambiente, incluindo saneamento ambiental integrado); Ordenamento Territorial (macrozoneamento, zoneamento e parâmetros e instrumentos do Estatuto da Cidade); Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática; e Disposições Finais e Transitórias.

Em relação a esse conjunto de capítulos e temas, propõe-se a manutenção da estrutura geral, e uma inversão dos títulos III e IV, de modo que primeiro se explicita a estratégia territorial da cidade que se pretende atingir, cujos princípios são expostos no Título II anterior. Assim, as estratégias setoriais são orientadas pela concepção territorial. O Título III passaria então a ser organizado em três partes:

- Estratégia Territorial para Inclusão Socioespacial (conceituação da estratégia);
- Macrozonas, Zonas e Zonas Especiais: duas Macrozonas definidas em função da geografia física e das dinâmicas urbanas; suas subdivisões em Zonas, áreas relativamente homogêneas nas características ambientais e de uso e ocupação do solo; e Zonas Especiais, com parâmetros específicos em função de interesse social ou cultural;

- Instrumentos Urbanísticos: necessários e adequados para viabilização da estratégia territorial, são conceituados, espacializados e os condicionantes de sua aplicação definidos. Parte-se, em princípio, dos seguintes instrumentos: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo, além de considerações sobre outros instrumentos já aplicados em demais municípios.

O Título III seria deslocado para IV, sendo denominado Políticas Setoriais Urbanas e Ambientais, e se dividiria em duas partes: a primeira abordará as Políticas Setoriais Urbanas e Ambientais, com diretrizes para políticas de forte aspecto territorial. Considerará os planos já realizados pela municipalidade, a influência da Região Metropolitana, e apresentará recomendações para as políticas de Habitação, Mobilidade, Meio Ambiente, Saneamento Ambiental Integrado, Patrimônio Cultural e Economia Sustentável. Na segunda parte, as demais políticas públicas serão tratadas em seu rebatimento territorial, através da conformação de uma rede de equipamentos urbanos integrados e qualificadores do ambiente urbano, e catalizadores da melhoria da qualidade de vida urbana nos bairros do Recife. Esse sistema será composto por equipamentos de educação, saúde, esportes, cultura, assistência social e segurança alimentar.

Ainda em relação ao Título IV do Plano Diretor de 2008 (do Ordenamento Territorial), a análise efetua uma revisão crítica dos princípios e das definições das Macrozonas, Zonas e dos Instrumentos Urbanísticos. Em relação às Macrozonas, deve ser mantido o reconhecimento da função estrutural da rede hídrica-ambiental nas formas de uso e ocupação da cidade. No entanto, deixa de considerar a hidrografia secundária e a fragilidade ambiental das áreas de morros, além das áreas verdes contíguas à MAN. Já a Macrozona do Ambiente Construído mostra que a ocupação extrapola as planícies fluviomarinhas, alcançando também as áreas de encostas dos morros, especialmente com as ocupações da população de baixa renda. Em relação à infraestrutura de mobilidade, recomenda-se o reconhecimento da sobreposição das camadas de infraestrutura, ambiental e de uso do solo para que se potencialize e equilibre o uso e ocupação do território.

Em relação às ZEIS, destaca-se o papel precursor de Recife na conceituação e instituição dessas zonas no Brasil, assim como na concepção e implantação de um instrumento legal que estabelece mecanismos e formas de efetiva participação e controle social das ZEIS e de sua regulamentação. Entretanto, ainda carecem de intervenções estruturadoras que as integre de fato à cidade “formal”, inclusive com a eventual incorporação das Comunidades de Interesse Social (CIS) ainda não formalizadas como ZEIS, embora contíguas a estas. Além das ZEIS, o Plano Diretor deve regulamentar outras zonas especiais, como as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural e as Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico de Centros Principais e Secundários. São definidas ainda propostas de revisão das diretrizes relativas a Imóveis Especiais – de Interesse Social (IES) e de Preservação (IEP), e as Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (ZEDE) e suas subdivisões ZEDE Centro Principal (CP), Centro Secundário (CS) e Centro Local (CL), Eixo Principal (EP), Eixo Secundário (ES) e Eixos Locais (EL).

Essa revisão retoma o histórico de zoneamento do Recife, compreendendo os planos de 1919, 1936, 1961, 1983, 1996, até chegar ao zoneamento do Plano Diretor de 2008. Os critérios de zoneamento de 2008 são comparados com a proposta de 1996, e se avaliam os índices urbanísticos propostos pelo plano em vigor, que são apenas em número de quatro: coeficientes de utilização, gabarito de altura, taxa de solo natural e

afastamentos. Os coeficientes de utilização são divididos em: mínimo, permanente, básico, de exportação, de importação e máximo. Essas definições se mostraram de difícil aplicação, além de não haver muitos mecanismos de controle do uso e ocupação do solo. Assim, o Plano Diretor não definiu uma concepção de zoneamento aderente e coerente com modelo de cidade almejado.

Para análise dos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor de 2008, foram considerados: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência do Direito de Construir; Parcelamento, Edificação e Ocupação Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Direito de Preempção e Estudo de Impacto de Vizinhaça. Os critérios de análise considerados foram: compatibilidade com o Estatuto da Cidade; incidência territorial; correspondência com a estratégia do Plano Diretor; auto aplicabilidade; aspectos institucionais e administrativos; resultados alcançados. Em síntese, os principais instrumentos foram previstos na legislação, mas a maioria não possui regulamentação adequada para sua aplicação. Falta também uma abordagem estratégica de aplicação que viabilize os objetivos e diretrizes do Plano Diretor. A viabilidade de aplicação foi considerada média, baixa ou muito baixa em todos os casos avaliados. Daí se conclui com a recomendação de ajustes para cada um desses instrumentos, além da sugestão de considerar outros mecanismos e instrumentos como: cota de contribuição para HIS; arrecadação por abandono; dação em pagamento; direito de superfície.

O último tópico da análise propositiva do Plano Diretor vigente trata do Sistema de Planejamento e Gestão. Esse sistema é previsto pelo Estatuto da Cidade e, em âmbito federal, encontra-se ainda em construção. Para a análise crítica do sistema municipal recifense, foram avaliados os componentes que se avalia serem os mais capazes de incidir no processo de planejamento urbano municipal: Fórum do PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS); o Conselho da Cidade; Conselho de Desenvolvimento Urbano; a Comissão de Controle Urbanístico; o Fundo de Desenvolvimento Urbano e a Conferência da Cidade. As principais conclusões da análise mostram que os principais componentes do Sistema de Planejamento e Gestão estão ativos e em funcionamento, embora com certas sobreposições de atribuições entre o Conselho da Cidade e o Conselho de Desenvolvimento Urbano. Além disso, os dois Fundos financeiros – o de Desenvolvimento Urbano e do PREZEIS, estão carentes de recursos. Há também necessidade de melhor organização administrativa da prefeitura, para potencializar a gestão democrática e o efetivo exercício do planejamento urbano da cidade. Dessas conclusões desdobram-se recomendações gerais, de transparência das informações, aprimoramento do portal de planejamento da Prefeitura, e definição do órgão responsável pelo planejamento urbano da cidade, inclusive com função de coordenação dos conselhos (Concidade, CDU, CCU, Fundo de Desenvolvimento Urbano e da Conferência da Cidade), de modo a conferir maior integração e articulação das ações. Como recomendações específicas, propõe-se a vinculação do Fórum do PREZEIS, do Fundo do PREZEIS e o tratamento das ZEIS a um único e mesmo órgão municipal, e assegurar que os recursos provenientes dos instrumentos urbanísticos sejam destinados aos planos urbanísticos; resolver o conflito de competências entre o Concidade e o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, fazendo do primeiro a instância de discussão, deliberação e acompanhamento da política urbanística da cidade; adequações à Comissão de Controle Urbanístico – CCU, em função da coordenação das instâncias e reorganização da CDU; criar conselho específico para acompanhamento das execuções de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano; e aprimorar a regulamentação sobre aspectos deliberativos da conferência em relação às futuras revisões do Plano Diretor.

7. FORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

O capítulo se inicia com a necessária recapitulação do processo de transformação urbana do município do Recife: desde os antecedentes no início do processo de colonização, quando Recife era definido pela centralidade do Porto (integrando o trinômio Porto - Vila de Olinda – Plantações), e a circulação se dava pelos rios, expandindo-se com terrenos ganhos aos rios; a ocupação holandesa e o plano da Cidade Maurícia; a expansão marcada pelas igrejas após a expulsão dos holandeses até o século XIX; a constituição de três áreas mais adensadas – Recife, Santo Antonio, São José e Boa Vista; ao longo do século XIX, as obras de infraestrutura e os edifícios ecléticos dos construtores alemães e franceses; as obras higienistas do início do século XX de Saturnino de Brito e Alfredo Lisboa, que conferiram um padrão de desenvolvimento radial; o papel das ferrovias e bondes elétricos na constituição de uma rede regional; diversos planos urbanísticos que marcaram as transformações da cidade na primeira metade do século XX até o terceiro quartel do século, quando ganha força uma abordagem regional em detrimento do centro tradicional; a opção rodoviária que marca o século XX e suas marcas na mudança da escala de ocupação do território; os novos vetores de expansão imobiliária dos anos 1960 e 70, em parte devidos às enchentes ocorridas no período; a escala metropolitana, com a polarização exercida por Recife e as outras centralidades, propostas ou formada; a segregação socioespacial e a marca dos mocambos até as ZEIS.

Chegando aos últimos dez anos, verificam-se marcas da pulverização das edificações de até 10 pavimentos, e a concentração de edifícios mais altos (20 a 30 pavimentos) nas regiões do vetor Boa Viagem e do vetor noroeste Capibaribe, correspondentes a parte das Áreas de Reestruturação Urbana instituídas por lei de 2001 – nas quais, contraditoriamente, pretendia-se controlar a verticalização. As diretrizes relativas às ARU foram abrigadas pelo Plano Diretor de 2008, resultando em acentuada verticalização em apenas alguns setores da cidade, como em Casa Amarela, Rosarinho e eixo do rio Capibaribe, além do eixo Boa Viagem e Pina. Paradoxalmente, onde o Plano Diretor previa adensamento construtivo, como em Santo Antonio, São José, Boa Vista e Recife, houve fraca dinâmica imobiliária. Em áreas de ocupações de morros, onde se previa desadensamento, reassentamento e reflorestamento, ocorreu adensamento espontâneo e a construção de edifícios de até 5 pavimentos.

A caracterização das formas de uso e ocupação do solo atuais foi feita com base em uma identificação de áreas de uso e ocupação semelhantes no território, com características agrupadas por predominância. Um dos elementos da caracterização é a descrição de padrões de parcelamento do solo e sua localização no território. Destacam-se, desta análise, características como: tecidos urbanos compostos por quadras de desenho regular; tecidos mais irregulares originários de ocupações espontâneas, coincidindo com áreas de morros; tecidos de ocupação espontânea em áreas alagáveis; ocupações com sistema viário bem definido, hierarquizado e corretamente dimensionado para circulação; sistemas viários de dimensões insuficientes em áreas de ocupação espontânea; tecidos urbanos frutos de ocupação espontânea com pouca integração com os arruamentos do entorno; ausência ou

insuficiência de espaços públicos; tecidos caracterizados por grandes lotes, característicos de tecidos industriais; quadras de menores dimensões e pouco ou nenhum espaço livre; quadras com dimensões médias e oferta de áreas livres e públicas. Em relação ao uso do solo, foram identificadas áreas com predominância residencial, predominância de comércio/serviços e logística, uso misto sem predominância expressiva; equipamentos de grande porte, tanto de uso público quanto privado. Em relação à ocupação, buscou-se observar característica como a ausência de afastamento entre lotes, densidades construtivas e populacional, taxas de ocupação e verticalização, padrão construtivo, presença de edificações de patrimônio histórico e cultural.

Foram identificados, numa primeira aproximação, cinco principais categorias de uso: o centro da cidade (A), com usos predominantemente não residenciais; vetores de ocupação construtivo mais alto e multifamiliar nos sentidos sul e noroeste (B); predominância de usos residenciais de padrão médio ou baixo na planície (padrão predominante na cidade - C); grandes manchas de ocupação precária nas áreas mais altas (D); e o eixo da avenida Mascarenhas de Moraes e linha sul do metrô, com quadras de maior dimensão abrigando galpões e grandes equipamentos (E). Essas cinco categorias, em uma segunda aproximação, foram subdivididas em 11.

O Centro (A) foi dividido na área do centro histórico (A1) e o quadrilátero formado pelas avenidas Agamenon Magalhães, avenida Norte Miguel Arraes de Alencar e os rios Capibaribe e Beberibe e avenida Conde de Boa Vista, mais Ilha do Leite e parte do bairro da Boa Vista (A2), a área de menor densidade habitacional da cidade, e grande potencial de transformação. A categoria B foi dividida em três grupos: B1, as áreas mais valorizadas da cidade, correspondem a norte aos doze bairros que integravam a Área de Reestruturação Urbana (ARU) da legislação de 2001, enquanto o vetor sul corresponde à área de Boa Viagem. As categorias B2 e B3 ocorrem no entorno da área B1 ao norte, e se conformaram com as restrições da legislação que estabeleceu as ARU em 2001. B3 corresponde ao bairro Apipucos que, embora integre o grupo dos '12 bairros', tem densidades construtivas mais baixas do que os demais. Há também áreas B3 descontínuas em relação à mancha urbana, a noroeste. A categoria C foi subdividida em quatro categorias diferentes: a C1 encontra-se inteiramente em planície e possuem ocupação horizontal e baixa densidade; as áreas C2 destacam-se da categoria anterior pela presença significativa de comunidades de interesse social, algumas definidas como ZEIS. A categoria C3 corresponde a áreas de menor densidade construtiva do que as demais, enquanto a C4 corresponde aos equipamentos de grande porte, como o Caxangá Golf & Country Club, a Cidade Universitária da UFPE e o Aeroporto. As categorias D e E não foram subdivididas.

Com relação ao Patrimônio Histórico e Cultural, observa-se a evolução das políticas de preservação e proteção que se dá, ao longo do século XX, concomitantemente a iniciativas de reformas na região central de Recife – a reforma do Bairro do Recife, em 1910, antecede em décadas as primeiras formulações sistemáticas do tema, como a Carta de Atenas (1931) –, e coincide com o período de reformas de Santo Antonio. Mais recentemente, merecem destaque a Lei das Zonas Especiais de Patrimônio Histórico-Cultural - ZEPH (1979), que constitui a primeira lei de tombamento estadual; em 1997, a Lei dos Imóveis Especiais para Preservação – IEP (revista em 2012); em 1999 a 2000, o Plano de Revitalização do Bairro do Recife. O Plano Diretor de 2008 estipula o patrimônio ambiental e histórico-cultural da cidade como uma das funções sociais da cidade. No Título III, das Diretrizes das Políticas

Setoriais, o patrimônio aparece associado às diretrizes relativas ao turismo (Seção I) e cultura (Seção IV do Capítulo III – Das políticas sociais). Assim como é definido como uma das funções sociais da cidade, o patrimônio é um dos critérios de definição da função social da propriedade (Art. 4º, inc. IV); as diretrizes da política urbana (Art. 7º) incluem a recuperação, proteção, conservação e preservação dos ambientes natural, construído e paisagístico, e ainda a valorização da diversidade espacial e cultural da cidade, com suas diferentes paisagens formadas pelo patrimônio natural e construído. Entre os objetivos da política urbana (Art. 8º) cita-se também manter e ampliar os programas de preservação do patrimônio e incentivar sua conservação e manutenção. Nas diretrizes de zoneamento, define-se a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH), que são formadas por sítios, ruínas, conjuntos ou edifícios isolados representativos da memória da cidade. A regulamentação dessas ZEPH é tratada nos artigos 115 a 117 do Plano Diretor. No artigo 119 são definidos os Imóveis Especiais, entre os quais se destacam os de Preservação (IEP), cujas diretrizes são tratadas nos artigos 122 e 123. Atualmente, Recife conta com 33 ZEPH, sendo 20 delas edifícios isolados, 1 sítio tombado, 1 ruína e 11 conjuntos antigos, e 258 IEPs.

Com relação aos IEPs, discute-se a natureza das alterações nos imóveis e das atividades passíveis de serem desenvolvidas nesses imóveis (“nem todo uso preserva”), a ambiência – isto é, a construção de novos edifícios nos lotes, além da adequação dessa modalidade de proteção aos novos conceitos de proteção, sobretudo a noção de *paisagem cultural* – e até que ponto vale a pena continuar a investir em imóveis isolados. Já os questionamentos relativos às ZEPH tratam da falta de controle em relação ao uso dos imóveis, dificuldades de acompanhamento e fiscalização das transformações, dificuldade de regularização dos imóveis descaracterizados, falta de incentivos para os proprietários, baixo nível de conservação dos imóveis protegidos. Questiona-se também a desconsideração dos aspectos imateriais associados a esses lugares, reivindica-se maior integração entre as diferentes instituições que atuam sobre esses conjuntos, e o melhor planejamento dos espaços públicos, além de eventuais revisões e ampliações de polígonos protegidos. A presença de populações vulneráveis nas áreas protegidas chama a atenção para a necessidade de integração entre aspectos culturais e sociais. As categorias de ZEPH parecem não atender às necessidades de proteção de conjuntos significativos para a memória recifense, como as vilas operárias, ou com valor paisagístico e imaterial, como terreiros.

Na área central da cidade, a proteção por meio das ZEPH evidencia a fragmentação dos bens protegidos, sem uma leitura integradora de Centro Histórico, e sem considerar a relação com as águas. Além disso, problemas a serem enfrentados incluem a baixa densidade habitacional da região, e a obsolescência de muitos edifícios, com acúmulo de dívidas de IPTU. As intervenções com viés turístico e comercial levaram diversas áreas à baixa dinâmica urbana fora dos horários comerciais, custos elevados de intervenções urbanas com baixa sustentabilidade e, em alguns casos, a manutenção da ociosidade em muitos edifícios. Ao mesmo tempo, áreas vizinhas que não receberam essas reformas acabam sofrendo com o empobrecimento da população, baixo nível de conservação e a substituição de imóveis habitacionais, ou até a substituição de moradias por comércio, resultando também na baixa dinâmica urbana fora do horário comercial. Já nas áreas do entorno, o alto potencial construtivo intensifica o contraste com a área central. Um levantamento feito na ZEPH-10 em 2015 mostrou uma descaracterização ou até substituição da ordem de 70% dos imóveis.

A demanda de proteção ao patrimônio imaterial chama a atenção para as atividades tradicionais ainda existentes na cidade, como as atividades ligadas à água (transporte, pesca e lazer), e atividades comerciais populares tradicionais, que conferem dinamismo à paisagem urbana, marcando presença nas ruas, praças e pátios, com uma variedade de cores, sons e odores que acabam por constituir polos especializados de comércio. Mostra-se necessário o tratamento do patrimônio cultural com maior atenção às expressões artísticas e saberes tradicionais (como o frevo ou os cordéis), e os festejos culturais e históricos (como o Carnaval e as festividades religiosas).

Espera-se que a proximidade das comemorações de 40 anos do Plano de Preservação de Sítios Históricos de Recife (PPSH) dê ensejo à integração do sistema de planejamento territorial e urbano com a política de proteção ao patrimônio cultural. A definição de uma política municipal de preservação permite que, no longo prazo, se constitua um Plano de Gestão do Patrimônio Cultural, de longo prazo, que traga uma abordagem sistêmica para o gerenciamento da conservação urbana na cidade. Tal Plano teria como objetivo geral definir a Política Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural do Recife, através do estabelecimento de objetivos, metas e diretrizes que expressem o entendimento do governo local e dos agentes sociais e instituições quanto à orientação do planejamento urbano; como objetivos específicos, relacionam-se etapas de elaboração do Plano constituindo um conjunto de ações estratégicas a serem posteriormente integradas: inventário do patrimônio material (38 ZEPHs e 258 IEPs), construção de indicadores do patrimônio imaterial, ações de educação patrimonial, revisão do arcabouço normativo e legal, democratização do acesso ao acervo, e controle da preservação (diretrizes sustentáveis para legalização de imóveis de preservação ou situados nos sítios históricos de Recife).

A avaliação do sistema de Habitação parte de uma contextualização das causas da exclusão socioespacial e formação de áreas de assentamentos precários, com base na literatura internacional. Em seguida relaciona o crescimento dos assentamentos precários em função do empobrecimento da população, a atuação do Estado na regulação do desenvolvimento da cidade, e a atuação excludente e elitista do mercado imobiliário.

A problemática habitacional predominante no Recife está ligada à ocupação informal e precária de áreas ambientalmente frágeis, e o convívio conflituoso de áreas de alto valor imobiliário com ocupações precárias em seus entornos imediatos. Os assentamentos precários são identificados como cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais degradados, ocupações em áreas de risco.

Foi estimado um déficit habitacional de 71.160 unidades em Recife em 2017, valor que poderá ultrapassar 115 mil unidades em 20 anos. Entre 2000 e 2010, entretanto, houve uma redução de domicílios precários, graças a programas voltados à produção de moradia. Por outro lado, o número estimado de domicílios vagos em 2010 correspondia a quase metade do déficit de 2017. Além das carências habitacionais, considera-se também a condição de inadequação de habitações: neste caso, o número caiu na primeira década do século em todas as dimensões, exceto no que diz respeito à inadequação fundiária, que aumentou. Estima-se um total de imóveis inadequados de cerca de 98 mil em 2037. A coabitação é outra condição que se mantém, elevando o déficit total.

O diagnóstico apresenta também uma evolução dos assentamentos precários desde o início do século XX até a constituição das ZEIS, caracterizando as 74 ZEIS atuais. Os assentamentos precários foram mapeados em 2014 pela prefeitura, dando continuidade a um importante histórico de mapeamentos da população carente da cidade. O mapeamento das Comunidades de Interesse Social (CIS) permitiu constatar que elas se confundiriam com as áreas de riscos ambientais devido à sua localização, mas era o próprio déficit de infraestrutura que representava os maiores riscos, e não a localização; essas comunidades eram desintegradas da cidade e de suas dinâmicas econômicas, e eram afastadas da rede viária principal. O território das CIS corresponde a quase o dobro das ZEIS, e totalizam quase 20% do território do município. Pouco menos de metade dessas áreas são protegidas por legislação específica. Mais de um terço delas ocupa áreas de preservação permanente (APP), exigindo pactuação de ações para essas áreas. O estudo também buscou caracterizar a oferta de infraestrutura (água, esgoto, drenagem, coleta e destino de resíduos sólidos), aspectos locacionais (localização e quantificação por unidades de paisagem), o perfil de renda da população, a proximidade e acesso às centralidades econômicas e a suscetibilidade a riscos de enchentes e deslizamentos. Outro item desse diagnóstico habitacional é o dos conjuntos habitacionais degradados. Eles foram mapeados, caracterizados, e em seguida se apresentam os dados dos conjuntos em obras ou previstos.

Observa-se que o Plano Diretor se encontra em elaboração concomitante com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), possibilitando a sinergia entre suas diretrizes e objetivos. Esse plano tem como diretrizes fundamentais o enfrentamento do déficit habitacional total, da inadequação dos domicílios e a promoção do desenvolvimento institucional, até 2037. Cada uma dessas metas é desdobrada em linhas programáticas e sublinhas, com estimativas de famílias atendidas e parcela do déficit suprida. São avaliados outros documentos legais incidentes sobre a questão habitacional, como a Lei Orgânica municipal, o Código Tributário do Município, o Plano Diretor de 2008, o Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico da Cidade, de 1996, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, o Plano de Regularização das ZEIS, a Lei Municipal de Parcelamento do Solo e demais modificações da propriedade urbana, e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de 2007. Por fim, são indicadas algumas estratégias para a questão da habitação de interesse social: entre elas, destaca-se a necessidade de revisão dos perímetros das ZEIS para incluir maiores parcelas das CIS; deverão ser consideradas as condições para regularização das CIS em áreas inundáveis e nos morros; e deve-se prever áreas para reassentamento da população que deverá deixar as áreas mais sensíveis ambientalmente, e a possibilidade de criação de novas ZEIS sobrepostas a áreas de proteção ambiental.

Outro aspecto avaliado no diagnóstico é o mercado imobiliário e a indústria da construção civil. Parte-se de uma contextualização do cenário brasileiro, considerando a participação e atuação do setor na economia do país. Num cenário macroeconômico recente, o setor vai de um período de expansão do crédito à recessão dos últimos anos. Inicialmente, a expansão do crédito acompanha o crescimento da economia, situação que se reverte a partir de 2009. Os preços dos imóveis acabaram evidenciando a mudança de cenário, com aumentos significativos entre 2007 e 2010, com queda real a partir de 2013. Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que permitiu certa ativação da produção imobiliária de baixa renda. Atualmente, percebem-se sinais de uma incipiente e frágil retomada econômica, e certa acomodação às novas condições de crédito.

No Recife e Região Metropolitana, o movimento acompanhou a tendência de outras cidades brasileiras: verificou-se uma forte expansão dos lançamentos até 2012, retraindo-se a partir de então até a atualidade. As vendas têm incremento após 2007 e 2008, devido a políticas de expansão de crédito, redução de taxas de juros e câmbio favorável. O PMCMV impulsionou a produção habitacional, ainda que direcionada às áreas periféricas da cidade. Nos últimos anos, a diminuição na produção habitacional, acompanhada de pequena absorção da produção acumulada, tem permitido a redução de estoques de imóveis desde 2017. A região de Boa Viagem, nesse período, foi responsável pela maior parcela dos lançamentos residenciais, em oposição à região central. Além disso, o valor unitário médio dos lançamentos na capital corresponde a mais do que o dobro daquelas ofertadas fora de Recife. A isso se soma um ritmo de absorção menor na capital, exatamente em função do maior preço das unidades. Por fim, verifica-se que, ao longo dos anos, houve ainda uma redução no tamanho das unidades, não acompanhada de redução dos preços. Em relação aos imóveis não residenciais, verificou-se uma sensibilidade ainda maior à crise.

O diagnóstico discute ainda o impacto causado pela lei de 2001 que definiu as Áreas de Reestruturação Urbana, restringindo o aproveitamento do solo em bairros no vetor norte. A produção imobiliária nessas áreas, entretanto, se mostrou menos sensível a essa lei do que às oscilações econômicas: basicamente, manteve-se o número de unidades produzidas, porém limitadas às restrições de gabarito e outras que a “Lei dos Doze Bairros” estabeleceu. Em contrapartida, verificou-se um espraiamento dessa produção para os bairros vizinhos. Como resultado, avaliam-se os vetores de expansão identificados: as áreas de produção imobiliária mais destacadas na RMR são Paulista Centro, Candeias (Jaboatão dos Guararapes), este o destino mais constante dos lançamentos nos últimos dez anos. Como resultado, nota-se o importante movimento de verticalização dos municípios no entorno do Recife – o que também se explica pela desconcentração de atividade econômica, principalmente industrial. A atividade econômica se distribuindo e diversificando por toda a Região Metropolitana pode ser benéfico em termos de oportunidades mais equilibradas, mas a produção imobiliária precisa ser seguida e manejada pela calibragem dos parâmetros urbanísticos.

A análise do sistema de equipamentos sociais parte do contraste entre “cidade legal” e “real” na distribuição dos equipamentos sociais – a concentração de equipamentos acentua a desigualdade social, ao proporcionar condições desiguais de acesso aos serviços e políticas públicas essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, transporte, educação, saúde, assistência social, etc.). As áreas da população de baixa renda correspondem às de ocupação irregular, são também caracterizadas pela precariedade no acesso aos serviços e equipamentos que configuram a rede de infraestrutura de base territorial (redes de água, esgoto e transporte) e social (saúde, educação, assistência social, cultura e lazer). No Recife, estas correspondem às áreas de difícil acesso e de risco, como os morros e encostas e em áreas incrustadas na cidade legal.

Foi avaliada a cobertura e distribuição territorial dos equipamentos de educação, saúde, assistência social e cidadania, cultura e lazer, subsidiando as diretrizes para um sistema de equipamentos sociais. A fragmentação, espacial e de integração às políticas públicas, da “cidade real” requer estratégias territoriais de universalização e democratização dos equipamentos sociais que permitam investir em áreas de maior vulnerabilidade social. Dentre as principais diretrizes neste sentido estão: utilização da

terra urbana ociosa ou subutilizada para oferta de serviços ou equipamentos públicos; otimizar a rede existente, integrando serviços em um mesmo local quando possível; priorizar implantação de equipamentos nos principais corredores de transporte público; adensamento de equipamentos e serviços para induzir a constituição de novas centralidades.

O diagnóstico é concluído com uma análise comparativa entre cidades, contrastando Recife com outras cidades no que se refere a formas de uso do solo e dinâmicas urbanas predominantes, tanto nacionais quanto internacionais, para efeito de referência. Assim, foram eleitas metrópoles brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro); latino-americanas (Buenos Aires, Medellín e Santiago) e Barcelona para o âmbito internacional. Comparam-se dados de população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Vulnerabilidade Social (IDV), déficit habitacional, mobilidade urbana, disponibilidade de áreas verdes por habitante, patrimônio histórico arquitetônico e responsabilidade de preservação e uso do patrimônio no desenvolvimento urbano.

